

JORNADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

**LA INESTABILIDAD ACTUAL EN EL
SAHEL Y EL RIESGO PARA LOS
SECTORES MÁS DÉBILES,
LAS MUJERES Y
LOS NIÑOS**

S A H E L



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos


UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS
DE GRAN CANARIA

I JORNADAS SOBRE
SEGURIDAD Y DEFENSA

LA INESTABILIDAD ACTUAL EN EL
SAHEL Y EL RIESGO PARA LOS
SECTORES MÁS DÉBILES,
LAS MUJERES Y
LOS NIÑOS

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Salón de Grados de la Facultad de Ciencias Jurídicas
Campus de Tafira
30 de noviembre de 2015

I JORNADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA INESTABILIDAD ACTUAL EN EL SAHEL Y EL RIESGO PARA LOS SECTORES MÁS DÉBILES, LAS MUJERES Y LOS NIÑOS

Lucas Andrés Pérez Martín (ed. Lit.)



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS
DE GRAN CANARIA

2016

JORNADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA (1ª. 2015. Tafira)

La inestabilidad actual en el Sahel y el riesgo para los sectores más débiles, las mujeres y los niños [Recurso electrónico] / I Jornadas sobre Seguridad y Defensa ; Lucas Andrés Pérez Martín (ed. lit.). -- Las Palmas de Gran Canaria : Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica, 2016

1 archivo PDF (119 p.)

ISBN 978-84-9042-303-5

1. Sahel - Política y gobierno 2. Sahel - Condiciones económicas 3. Sahel - Condiciones sociales 4. Sahel - Emigración e inmigración I. Pérez Martín, Lucas Andrés, ed. lit. II. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ed. III. Título

316(661/662)

314.7(661/662)

I JORNADAS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA INESTABILIDAD ACTUAL EN EL SAHEL Y EL RIESGO PARA LOS SECTORES MÁS DÉBILES, LAS MUJERES Y LOS NIÑOS

© de los textos y de las imágenes: sus autores

© de la edición:

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Servicio de Publicaciones y Difusión Científica
serpubli@ulpgc.es
www.ulpgc.es/publicaciones

Primera edición [versión electrónica pdf], 2016

ISBN: 978-84-9042-303-5

Depósito Legal: GC 1178-2016

IBIC: JFF / JP / KCM / 1HBC / 1HFDG / 1HFDA / 1HFDM / 1HFDR

Producido en España. *Produced in Spain*

Reservados todos los derechos por la legislación española en materia de Propiedad Intelectual. Ni la totalidad ni parte de esta obra puede reproducirse, almacenarse o transmitirse en manera alguna por medio ya sea electrónico, químico, óptico, informático, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo, por escrito, de la editorial.

ÍNDICE

Prólogo7

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General Director del Instituto de Estudios Estratégicos

I. VISIÓN GLOBAL DE LA CRISIS EN EL SAHEL

Inestabilidad en el Sahel: presencia de las fuerzas armadas españolas en la región9

Coronel Juan Alberto Mora Tebas (Analista IEEEE)

II. RIESGOS Y AMENAZAS ESPECÍFICAS EN EL SAHEL

La presencia femenina en los movimientos radicales: métodos de captación y asimilación25

Olga Torres Díaz (Universidad de Sevilla)

Ciberamenazas en el Sahel y vulnerabilidad social37

Dr. Luis Álvarez Álvarez (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

y Dr. Celso Perdomo González (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

III. PAPEL DE LA UE EN EL CONFLICTO

Política exterior de la UE en relación a la inestabilidad en el Sahel50

Andrés Carmelo Caballero Quintana (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

Inestabilidad en el África, migraciones y crisis del sistema europeo común de asilo63

Dr. Lucas Andrés Pérez Martín (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

IV. RIESGOS MÁS RELEVANTES; CRISIS ALIMENTARIA, SEGURIDAD NACIONAL, AMENAZAS TECNOLÓGICAS

Seguridad alimentaria y conflicto. La situación alimentaria en el Sahel76

Pablo Yuste Echarren (Director del PMA de la ONU en Las Palmas de Gran Canaria)

y José Miguel Calvillo Cisneros (Universidad Carlos III)

Actores depredadores y su influencia en la inestabilidad en el Sahel. Repercusiones para la Seguridad Nacional.....	92
Emilio Duch Ramos (Capitán ET)	
Amenazas tecnológicas del terrorismo global actual	105
Dr. Antonio Ocón Carreras (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)	

PRÓLOGO

Miguel Ángel Ballesteros

General Director del Instituto de Estudios Estratégicos

Vivimos en un mundo globalizado, que favorece la transferencia de conocimiento, de capital, de comercio e incluso de riesgos y amenazas. Un mundo caracterizado por la gran velocidad de los cambios sociales, políticos, económicos, etc. Un mundo que requiere una fuerte apuesta por la solidaridad internacional, que comienza por ayudar a los vecinos en sus problemas de seguridad y desarrollo.

En este mundo globalizado llama la atención la pobreza del Sahel, región a orillas de un desierto, el Sahara, que avanza devorando las tierras del sur por efecto del cambio climático.

Los cinco países del Sahel occidental, el llamado G-5 Sahel, integrado por Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad suman más de 5 millones km², un gran territorio equivalente a más de 10 veces España, pero un territorio pobre, desértico en el 81,5%, con una climatología muy dura, donde las lluvias solo aparecen durante algo menos de tres meses. En este territorio viven 67 millones de personas, la mayoría, el 66,6%, en el hábitat rural, inmerso en un proceso de migración hacia las grandes ciudades que, carecen de infraestructuras para acoger a la nueva población.

La tasa de crecimiento de estos países es del 3,18%. Las mujeres nigerianas tienen una media de más de siete hijos por mujer, cinco veces la de España. Níger es el país con el índice de natalidad más alto del mundo, lo que implica una población joven, que se duplicará en 22 años.

Todos estos datos explican la pobreza, la inseguridad alimentaria con sus enfermedades asociadas y la dificultad endémica de gobernabilidad de estos países que con un gran territorio, sin apenas infraestructuras y sin los recursos básicos, apenas si pueden hacer sentir la acción del Estado, más allá de su capital y de los grandes núcleos de población.

Se trata de Estados que mayoritariamente alcanzaron su independencia hace apenas 50 años, países tribales donde las lealtades a las etnias son más fuertes que a la nación. Países con fronteras artificiales trazadas con escuadra y cartabón por sus potencias colonizadoras que dividieron a grupos étnicos y juntaron otros que históricamente fueron enemigos. Países que con frecuencia han estado sometidos a dictaduras o cuando menos a regímenes con déficits democráticos y donde el analfabetismo es un obstáculo para el desarrollo.

No es de extrañar que todos estos países podamos encontrarlos al final de la lista de la clasificación por el Índice de Desarrollo Humano y entre los Estados más débiles para ejercer el control sobre su territorio de soberanía, lo que es aprovechado por actores no estatales como son los grupos yihadistas o de crimen organizado, para actuar impunemente en esos territorios.

En este ambiente de debilidad de los Estados y de pobreza de las sociedades los más débiles son las mujeres y los niños. Sobre la mujer recae el trabajo más duro, además de ser quien se ocupa de la crianza y educación de los numerosos niños que hay en cada familia.

La UE tiene en el Sahel uno de sus principales retos, bien sea por solidaridad o porque su seguridad y la nuestra propia requiere un Sahel estable. De estos países procede gran parte de la inmigración irregular de naturaleza económica que llega a Europa, aunque en la actualidad todo queda en segundo plano ante la tragedia de los refugiados sirios causados por la guerra civil en Siria. La comunidad occidental está persuadida de la necesidad de pacificar y construir la paz en Siria como condición previa para terminar con la avalancha de refugiados. La inmigración del Sahel, el control de los grupos yihadistas y de crimen organizado asentados en el Sahel requieren una acción decidida de la UE para lograr un grado de desarrollo mínimo que permita a estos países garantizar los servicios mínimos de salud, educación, seguridad y justicia con los que se resolverán gran parte de su inestabilidad.

Por su posición geopolítica, España y muy especialmente el archipiélago Canario, tienen una gran oportunidad para canalizar esa ayuda de la UE hacia el Sahel, pero para que esa ayuda de la UE llegue es necesario sensibilizar a los 28 países miembros de la importancia que el Sahel tiene para la UE y de la obligación que tienen de llevar su solidaridad con los vecinos como son los países del Magreb y del Sahel. Tengamos en cuenta la poca distancia existente entre el archipiélago canario y la costa occidental africana, sin olvidar que los mares hoy día son grandes autopistas vías de comunicación.

Por todo esto es de justicia felicitar a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria por su iniciativa para llevar a cabo las I Jornadas sobre *“La inestabilidad actual en el Sahel y el riesgo para los sectores más débiles, las mujeres y los niños”*. Y recoger las ponencias en esta publicación permitiendo así que mucha más gente conozca lo dicho por expertos de primer nivel en esta jornada.

I. VISIÓN GLOBAL DE LA CRISIS EN EL SAHEL

INESTABILIDAD EN EL SAHEL: PRESENCIA DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN LA REGIÓN

Coronel Juan Alberto Mora Tebas

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Sumario: Introducción. La PCSD/CSDP de la UE en el Espacio Geopolítico Saheloesahariano. Presencia Española en Misiones/Operaciones en el Exterior: Marco Legal. Presencia Española en Misiones/Operaciones en el Sahel.

INTRODUCCIÓN

Los países del Sahel se enfrentan a la pobreza extrema, tensiones internas, deficiencias institucionales, altas tasas de natalidad, elevada exposición al cambio climático y frecuentes crisis alimentarias, gobiernos frágiles, tráfico ilegal, radicalización y extremismo violento, conflictos armados, millones de refugiados, etc., que han generado una auténtica “tormenta perfecta” en la región. Esto ha despertado el interés de organizaciones y entidades internacionales, surgiendo una pléyade de “estrategias” que tratan de aliviar sus efectos

El Sahel está considerado en el INFORM (*Index for Risk Management*) del *Joint Research Centre-JRC* de la Comisión Europea, como una zona de muy alto riesgo de desastres y crisis humanitarias. Desde principios de los años 2000, la Unión Europea viene preocupándose por el deterioro de la situación política, de seguridad, humanitaria y de derechos humanos en la región del Sahel. Esta situación aunque anterior a la crisis de Libia, se ha visto agravada aún más por sus consecuencias. La UE y sus Estados Miembros (EMs) tienen relaciones sólidas con los países del Sahel que se expresan, entre otras, a través de la ayuda humanitaria, del apoyo en materia de desarrollo y de las tres misiones relevantes de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); a saber, las misiones civiles EUCAP¹ Sahel-Niger y EUCAP Sahel-Mali, así como la misión de entrenamiento militar en Malí (EUTM²).

1 Misión PCSD de la Unión Europea / European Union, CSPD Mission.

2 EUTM: European Union Training Mission/Misión de Entrenamiento de la Unión Europea.



Figura 1: Estrategias Regionales en el Sahel

En marzo de 2013, la Comisión instituyó el cargo de Representante Especial de la Unión Europea para la región del Sahel (REUE-Sahel)³, con objeto de dirigir la contribución de la UE a los esfuerzos regionales e internacionales en favor de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el Sahel. También coordina el enfoque integral⁴ de la UE con respecto a la crisis que prevalece en esta región, basándose en la “Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en la Región del Sahel”.

El 20 de abril de 2015 el Consejo adoptó el “Plan de Acción Regional para el Sahel (2015-2020)”, que fija el marco general para la aplicación de la “Estrategia de la Unión Europea (UE) para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel” (adoptada el 21 de marzo de 2011 y revisada el 17 de marzo de 2014). La adopción del Plan de Acción tiene lugar en un momento crucial para los países del Sahel.

3 El 7 de diciembre de 2015 el Consejo de la UE nombró al Embajador Sr Ángel Losada Fernández Representante Especial de la UE para la región del Sahel hasta el 28 de febrero de 2017, en sustitución del Sr Michel Dominique Reveyard-De Menthon, nombrado el 17 de marzo de 2013.

4 Traducción oficial del concepto *Comprehensive Approach/ Holistic Approach* de la UE.

Para mejor conocer la implicación de la UE en el Sahel, se analizarán los documentos que tienen relación con esta región, haciendo hincapié en lo que a Seguridad y Defensa se refiere. En segundo lugar, y dado que el artículo se dirige a un audiencia que pertenece mayoritariamente al mundo del Derecho, se ha estimado conveniente incorporar el marco legal español en el que se encuadran las misiones/operaciones en las que participan las Fuerzas Armadas españolas, finalizando con la presencia de militares españoles en la zona y unas conclusiones.

LA PCSD/CSDP DE LA UE EN EL ESPACIO GEOPOLÍTICO SAHELOSAHARIANO

Estrategia Europea de Seguridad

La Estrategia Europea de Seguridad (EES/ESS⁵), aprobada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003⁶, establece el marco conceptual de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que incluye lo que se convirtió más adelante en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, anteriormente denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Titulada “Una Europa segura en un mundo mejor”, la ESS es un documento breve pero completo que analiza y define por primera vez el entorno de seguridad de la UE, identifica los retos claves de seguridad y las subsiguientes implicaciones políticas para la UE.

En este marco, la ESS señala cinco amenazas principales:

- Terrorismo.
- Proliferación de las armas de destrucción masiva (WMD).
- Conflictos regionales.
- Estados fallidos.
- Crimen organizado.

En ella se hace hincapié en la necesidad de “políticas coherentes” a escala regional, concretamente a la hora de encarar los conflictos. Los problemas rara vez se resuelven tratando a cada país por separado o sin el apoyo de la región, como

5 ESS: *European Security Strategy*.

6 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

se ha demostrado, aunque de maneras distintas, en los Balcanes y en África Occidental”⁷.

Estrategia para el Sahel

Poco después de las “revueltas árabes” y de la crisis libia, el 21 de marzo de 2011, la UE adoptó un enfoque integral para la región del Sahel⁸, utilizando como referencia la “Estrategia Europea para la Seguridad y Desarrollo” (conocida como “Estrategia del Sahel”)⁹. Se basa en la hipótesis de que desarrollo y seguridad se apoyan mutuamente y que los problemas a los que se enfrenta el Sahel requieren una respuesta regional, tratando de abarcar todo el espectro de acciones que van desde la diplomacia humanitaria, pasando por la seguridad, la defensa, las finanzas, el comercio y la cooperación al desarrollo.

Para ello se han identificado cuatro **líneas de acción**:

- Desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos.
- Acción política y diplomática.
- Seguridad y Estado de Derecho.
- Lucha contra la radicalización y el extremismo violento.

Esta estrategia tiene como objetivos “abordar las causas profundas de la pobreza extrema” y “crear las condiciones propicias para las oportunidades económicas y el desarrollo humano” y destaca que para ello se necesitan “condiciones de seguridad”. La finalidad es abordar simultáneamente los problemas de desarrollo y seguridad a fin de prevenir el deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad.

Se trata de la primera estrategia de enfoque integral del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para una región del mundo. A la vista de la crisis multidimensional que sufre la zona de Sahel, nada mejor que la amplia gama de políticas e instrumentos de los que dispone la Unión Europea para hacer frente simultáneamente a las cuestiones de seguridad y desarrollo a nivel regional.

Aunque nació con vocación de extenderse a otros países de la región, inicialmente se identificaron solo tres países (Mauritania, Malí y Níger), incorporando

7 Consejo de la Unión Europea. (12 de diciembre de 2003). *European Security Strategy*. p. 13 Obtenido de European Council: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

8 Ampliada en marzo de 2014

9 Texto completo disponible en http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

a Chad y Burkina Faso en marzo de 2014¹⁰. La UE no contempla exclusivamente relaciones bilaterales con los países del Sahel, sino más bien un enfoque regional, porque los males que afectan a estos Estados son, en su mayoría, los mismos (en diferentes grados) y transnacionales.

Desde el comienzo de la crisis de Malí (1^{er} trimestre de 2012), el Consejo reiteró la determinación de la UE para acelerar y mejorar la aplicación de esta estrategia con el fin de ayudar a abordar las consecuencias de las crisis regionales. Esta estrategia ha demostrado ser una herramienta fundamental para mejorar la coherencia del planteamiento de la UE y para movilizar considerables esfuerzos adicionales.

El documento actual lo dice claramente: la seguridad, y en especial el tema de las migraciones, se ha convertido en la prioridad de la UE. Por ello, la Estrategia del Sahel se convierte en un instrumento de la seguridad de la UE del mismo modo que lo es, en algunos aspectos, la Política de Vecindad de la UE que le ha permitido involucrar a sus vecinos en la gestión de los asuntos cruciales para la UE (inmigración ilegal, delincuencia organizada, terrorismo, energía, etc.), sin que esto sea percibido como injerencia.

Plan de Acción Regional Sahel (2015-2020)

El objetivo del Plan de Acción Regional (PAR) es identificar acciones e iniciativas para los próximos años, en coordinación con las actividades de los Estados miembros, basándose en sus objetivos y teniendo en cuenta la experiencia adquirida¹¹.

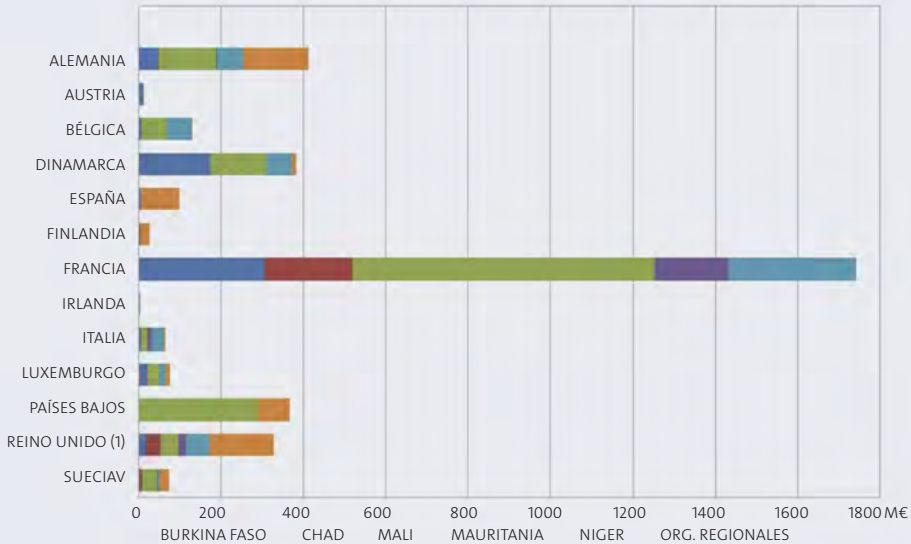
El PAR aborda la necesidad de centrarse en **cuatro áreas específicas**¹²:

- La prevención y la lucha contra la radicalización.
- Creación de condiciones apropiadas para la juventud.
- La migración.
- La movilidad y la gestión de fronteras, la lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen organizado transnacional.

10 Foreign Affairs Council Meeting (Bruselas, 17 de marzo de 2014). *Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel*, pág. 1, §3 http://Eas.Europa.Eu/Documents/Pdf/2fac_Sahel1703_En.Pdf

11 Texto completo disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>

12 Respuesta del Sr. Stylianides (Comisario responsable de la Ayuda Humanitaria y para el Desarrollo) en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-002592/2015 el 2 de mayo de 2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-002592&language=EN>



(1) Ayuda Humanitaria Bilateral

NB: Por razones de diseño gráfico no se han incluido los donantes de menos de 1 millón de euros (M€): Croacia (0,39 M€), Estonia (0,12 M€), Grecia (0,02 M€), Hungría (0,1 M€) y Polonia (0,02 M€)

Elaboración propia: Datos de Addendum III of Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020

Figura 2 : Plan de Acción Regional de la UE para el Sahel (2015-2020)

La aplicación del Plan de Acción se llevará a cabo bajo la total dirección y la responsabilidad primordial de los países afectados, y en coordinación con las principales organizaciones regionales e internacionales y otros socios, en especial las Naciones Unidas, la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), el G5 Sahel, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y el Banco Mundial, así como con la sociedad civil. A este respecto, la UE subraya la importancia de proseguir esta estrecha coordinación internacional y regional, inclusive entre el REUE-Sahel, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Mali y el Alto Representante de la UA para Mali y el Sahel, con objeto de crear sinergias en la puesta en práctica de las respectivas estrategias¹³.

13 Conclusiones del Consejo sobre el Plan de Acción Regional sobre el Sahel. Comunicado de prensa. §3. <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>

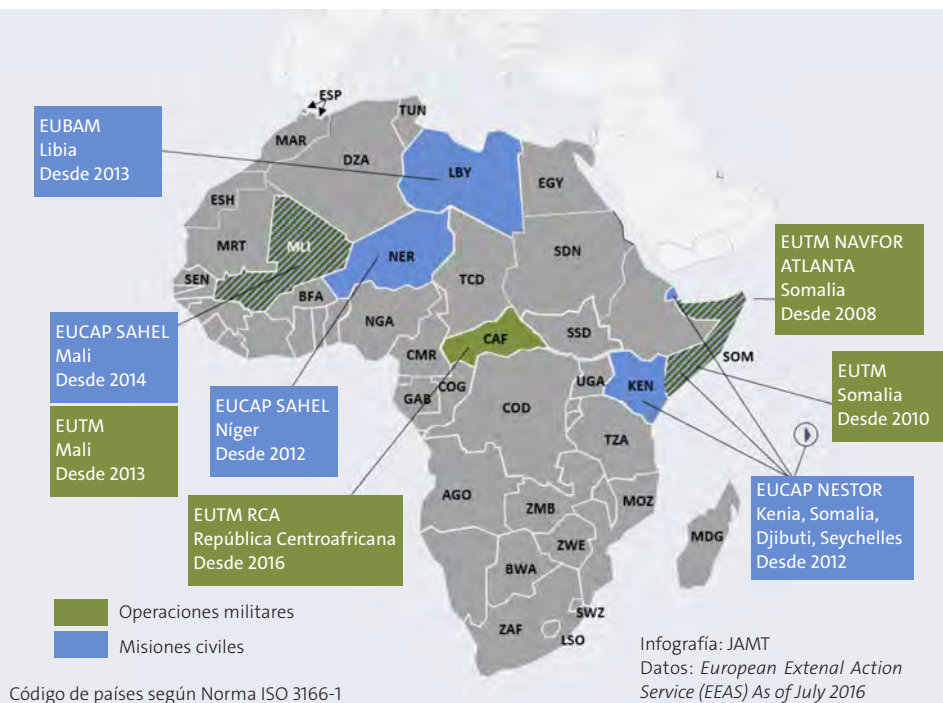


Figura 3: Misiones/Operaciones de la Unión Europea en África (JUL 2016)

PRESENCIA ESPAÑOLA EN MISIONES/OPERACIONES EN EL EXTERIOR: MARCO LEGAL

Ley Orgánica de Defensa Nacional 2005

La Ley Orgánica de Defensa Nacional¹⁴ define en su artículo 2 la finalidad de la política de defensa como “la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de Derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, **tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales**, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

¹⁴ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE 276, del 18 de julio).

Asigna como misión a las Fuerzas Armadas la de “contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al **mantenimiento de la paz**, la estabilidad y la ayuda humanitaria” (artículo 5).

En su artículo 17 establece que “para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, el Gobierno realizará una **consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados**”.

Por último, y no menos importante, enumera las condiciones para que las Fuerzas Armadas puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional (artículo 19):

- “Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.
- Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.
- Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución.”

Directiva de Defensa Nacional 2012

La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional en su artículo 6.2 establece que corresponde al Presidente del Gobierno formular la elaboración de la Directiva de Defensa Nacional (DDN) en la que se establecen las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo. La actualmente en vigor fue presentada en el Consejo de Defensa Nacional del 31 de julio de 2012¹⁵.

En este documento se resalta, en varias ocasiones, la importancia que la región del Sahel tiene para la defensa de España:

15 Texto completo disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>

“No puede olvidarse, de otro lado, que la seguridad de España y la plena estabilidad mediterránea solo se logrará si su entorno inmediato, Oriente Medio y el Sahel, se mueven en la dirección adecuada... Así pues, no puede descuidarse la vigilancia, prevención y actuación, a la hora de controlar males endémicos que desde el África Subsahariana se proyectan hacia el norte de ese continente y acaban por afectar a España directamente”¹⁶.

Estrategia de Seguridad Nacional 2013

Aprobada en Consejo de Ministros del 24 mayo de 2013, al abordar la seguridad de España en un mundo globalizado, **identifica los entornos estratégicos para nuestro país**: la UE, el Mediterráneo y América, definiendo tres zonas vitales para los intereses españoles: **Sahel**, Cuerno de África y Golfo de Guinea¹⁷.

“La actuación en Malí, en la que se conjuga el apoyo material a sus fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo, la cooperación para reforzar sus fuerzas de seguridad y la ayuda para fortalecer las estructuras del Estado y las capacidades de la sociedad civil, muestra las amplias posibilidades de cooperación con estos países, para reforzar su seguridad y la nuestra”¹⁸.



16 Presidencia del Gobierno de España (2012). *Directiva de defensa nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable*. Madrid-España. p. 4, Apdo. 2

17 Presidencia del Gobierno de España (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*. Madrid-España. p. 10, 2º capítulo.

18 (Presidencia del Gobierno de España, 2013) p. 27.

Estrategia de Acción Exterior 2014

El documento recoge las grandes líneas y los objetivos que orientan la acción exterior así como las propuestas de actuación exterior, señalando como principales objetivos:

- Mantenimiento y promoción de la paz y la seguridad internacionales
- Fomento de unas instituciones multilaterales fuertes y legítimas
- Promoción del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales y las libertades públicas
- Lucha contra la pobreza y la solidaridad con los países en vías de desarrollo
- Defensa del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático
- La seguridad de España y sus ciudadanos, la asistencia y protección de los españoles en el exterior y la promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

En el Sahel, los conflictos derivados de la arbitrariedad de las fronteras, el crecimiento demográfico, el sectarismo y la falta de Estados articulados para integrar verdaderamente a sus ciudadanos, se manifiestan actualmente con gran violencia y, completan el panorama de inestabilidad que se abre en esta región de enormes proporciones y de gran proximidad con Europa¹⁹.

Diplomacia de Defensa

La Directiva de Defensa Nacional establece la necesidad del “reforzamiento de la relación bilateral con aquellos actores con los que compartimos intereses y/o amenazas que puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o que mejorasen la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas”²⁰. En consecuencia, la política de defensa española recoge un Plan de Diplomacia de Defensa en el que se establecen los principios, fines, prioridades y objetivos que conforman el esfuerzo en este ámbito. Dentro de él y con carácter anual, se elabora y

19 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2015). *Estrategia de Acción Exterior*. Madrid-España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. p. 106 §7.2,

20 Presidencia del Gobierno de España. (2012). *Directiva de defensa nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable*. Madrid-España. p. 8. Apto. 4.3. c.

revisa un **Plan Bienal de Diplomacia de Defensa**, que orienta las actividades a realizar para los próximos dos años.

Para alcanzar sus fines, la diplomacia de defensa utiliza una combinación de diversos instrumentos cuyo peso varía en función del fin y del área de actuación.

Los **principales instrumentos** son:

- Acuerdos de cooperación
- Representación e intercambio
- Visitas (Autoridades, escalas de buques y aeronaves militares, unidades militares...)
- Reforma Sector de Seguridad (RSS/SSR)
- Fortalecimiento de Capacidades
- Enseñanza y formación
- Participación en ejercicios
- Reuniones bilaterales
- Cooperación industrial y tecnológica

Acuerdos bilaterales

Facilitan el desarrollo de las relaciones, el intercambio de visitas y fomentar contactos entre las instituciones de las Fuerzas Armadas de distintos países.

En la actualidad, España tiene suscritos con países africanos (Ver Figura 4):

- 8 Acuerdos en materia de Defensa
- 6 Acuerdos que se encuentran en diferentes procesos de negociación

Las **Agregadurías de Defensa** que forman parte de la Embajada correspondiente, son un elemento asesor básico en seguridad y defensa. España tiene desplegados Agregados de Defensa en 6 Estados africanos, con acreditación en 14 países.

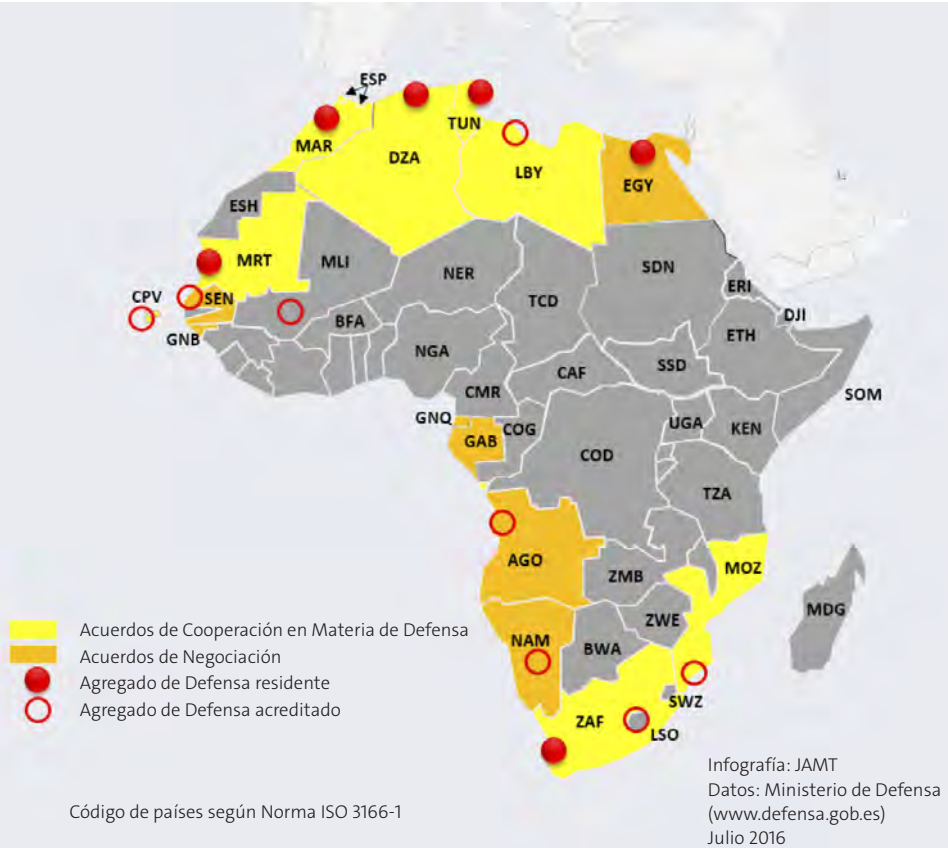


Figura 4: Países con Acuerdos en Materia de Defensa y Despliegue de las Agregadurías de Defensa en África

Fuente: Ministerio de defensa

PRESENCIA ESPAÑOLA EN LA REGIÓN

Misiones / Operaciones UE



MISIÓN DE ENTRENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA MALI (EUTM-MALI)²¹

1^{er} Mandato: FEB 2013-MAY 2014

2^o Mandato: MAY 2014-MAY 2016

3^{er} Mandato: MAY 2016-MAY 2018

Misión

- Establecer una **cadena de mando y control** eficiente en todas las funciones (personal, inteligencia, operaciones y logística).
- **Adiestrar**, uno por uno en periodos sucesivos, a **cuatro (4) Grupos Tácticos Interarmas**
- Simultáneamente, adiestrar un **Batallón Logístico**
- **Entrenamiento especializado:** *Tactical Air Control Party (TACP)*, Ingenieros, Morteros y Apoyos de Fuegos*, Medios Acorazados Ligeros y Unidades de Operaciones Especiales*.
** Tarea cubierta por militares españoles*

Personal

110 efectivos (el 20% del total)

Despliegue

Cuartel General de la Misión (Mission Headquarters-(MHQ)-Bamako: Puestos en el Estado Mayor.
Advising Task Force (ATF)-Bamako: Asesores de Alto Nivel de la misión
Training Task Force HQ-Koulikoro: Puestos en el cuartel General de la Agrupación de entrenamiento
Compañía mixta (ESP – BEL) – Koulikoro: Protección, a los equipos de Instructores de Operaciones Especiales, Artillería & Morteros y Compañía de Infantería.
Célula Estratégica de Bruselas. 1 Oficial

Comentarios

El General de Brigada D. Alfonso Garcia-Vaquero Pradal ejerció el mando de la Misión entre el 24 de octubre de 2014 y el 1 de agosto de 2015), periodo en el que los efectivos españoles ascendieron a 163.

21 <http://www.emad.mde.es/MOPS/090-Mali-EUTMMALI>

Apoyos Bilaterales

Apoyo a Mali: “Destacamento Marfil”



APOYO A MALI: “DESTACAMENTO MARFIL”

Misión

- Contribuir al transporte estratégico de las capacidades regionales de los países participantes de *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA/ MISMA) y a Francia.
- Contribuir a la capacidad de reabastecimiento en vuelo en beneficio de las fuerzas aéreas participantes en la “Operación Serval”.

Personal/Material

55 efectivos
1 avión *Hércules* (T-10)

Despliegue

Aeropuerto de Dakar-Senegal
1 Oficial de Enlace en el Elemento Avanzado del JFAC (*Joint Force Air Component*), en Lyon (Francia).

Comentarios

Desde el inicio de la actividad aérea, ha realizado 1.334 salidas, transportando 13.384 viajeros y 2.381.950 Tm de carga durante las más de 4.000 horas de vuelo realizadas a lo largo de los países de la zona (Senegal, Chad, Nigeria, Níger, Mauritania, Burkina Fasso, etc.)

Misiones de Asistencia Militar

Apoyo a Cabo Verde

Las autoridades de Cabo Verde solicitaron a España una misión de Asistencia Militar con el objetivo de crear el núcleo inicial de una unidad de operaciones especiales.

La operación se encuentra en este momento en su segunda fase. La primera, que consistió en una fase de adiestramiento, se desarrolló en Cabo Verde entre septiembre y noviembre de 2014.

Estuvo compuesta por 12 militares que se dedicaron al adiestramiento y asesoramiento en táctica básica de operaciones especiales, a la detección de explosivos y la protección de personas e instalaciones. El despliegue de esta primera fase se inició el 14 de septiembre y concluyó el 16 de noviembre, regresando el contingente a territorio nacional el día 18 de noviembre de 2014.

Actualmente se ha iniciado la segunda fase con el despliegue de un oficial de enlace que se encuentra destacado en Cabo Verde desde el 27 de enero de 2016²².

“Firmemente convencido de que la mayoría de los desafíos de este siglo se van a desarrollar en África, por lo que **la seguridad del continente africano es un asunto central** en las agendas de todos los miembros de la comunidad internacional. Los españoles desean que África sea capaz de contar con una defensa eficiente, tanto para las instituciones como para su ciudadanía **porque para nosotros su seguridad es garantía de la seguridad de España**”.

Pedro Morenés
Ministro de Defensa
Foro Internacional Sobre Paz y Seguridad en África
(Dakar-Senegal, 9-10 NOV 2015)

CONCLUSIONES/PROSPECTIVA

La situación de seguridad en el Sahel en particular y en África en general, no es previsible que se vaya a solucionar en las próximas dos décadas. Así lo reconoce la propia UE que viene abogando por un dialogo tripartito Sahel-Magreb-UE pero en el marco de los mecanismos y diálogos ya existentes (ej. Procesos de Rabat y de Jartum sobre migración y desarrollo, G5 Sahel...).

Aumentará el número de Operaciones/Misiones de Paz, pero se caracterizaran por ser:

- Lideradas por la Unión Africana.
- De carácter “híbrido”, es decir que elementos de la ONU y elementos de organizaciones regionales despliegan como parte de una misma misión (ej. Misión de la Unión Africana en Somalia - AMISOM). Incluyendo la coope-

22 <http://www.emad.mde.es/MOPS/170-CABO-VERDE/>

ración trilateral (ONU-UE-UA) como se desprende del documento *Strengthening the UN-EU strategic partnership on peacekeeping and crisis management: Priorities 2015-2018*²³.

- Financiación externa (Japón, China, ¿India? etc), siendo la UE el principal contribuyente por medio de los *European Development Fund* (EDF) cuya contribución a la UA alcanzaron los 717,9 millones de euros entre 2014 y 2015²⁴.
- Fuerte implicación de la UE en la formación de las Fuerzas Armadas africanas.

Por último, las Fuerzas Armadas españolas, como anunció el Sr Morenés en Dakar, van a estar presentes durante los próximos... ¿20?... años en África, por lo que habría que potenciar el aprendizaje de las lenguas francas (árabe, francés, suajili, etc) e incrementar el despliegue de Agregados de Defensa en dicho continente.

23 Como establece el documento *Strengthening the UN-EU strategic partnership on peacekeeping and crisis management: Priorities 2015-2018*.

24 *European Parliament resolution of 7 June 2016 on Peace Support Operations – EU engagement with the UN and the African Union* (2015/2275 INI).

II. RIESGOS Y AMENAZAS ESPECÍFICAS EN EL SAHEL

LA PRESENCIA FEMENINA EN LOS MOVIMIENTOS RADICALES: MÉTODOS DE CAPTACIÓN Y ASIMILACIÓN

Olga Torres Díaz

Universidad de Sevilla

Sumario: Introducción y contextualización. Precedentes de los movimientos fundamentalistas islámicos en África occidental. Captación y asimilación femenina a los movimientos radicales en el Sahel. Reflexiones finales.

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

La franja del Sahel, una banda geográfica limitada al norte por el desierto del Sáhara y al sur por la llamada sabana sudanesa, es uno de los territorios más complejos y poliédricos de toda África además de una de las regiones más pobres del mundo. En su parte occidental, a la que se ciñe este texto, se compone básicamente de los países que, a principios de 2014, decidieron coordinarse en los ámbitos de seguridad y desarrollo bajo el nombre de G5 Sahel: Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso; pero incluye también zonas del norte de Nigeria y Senegal así como del sur de Argelia. Según una declaración de Toby Lanzer –Subsecretario General de Naciones Unidas y Coordinador Humanitario regional para el Sahel de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA en sus siglas en inglés)– fechada el 27 de noviembre de 2015¹, “la violencia extrema en el nordeste de Nigeria es el factor más visible de la inestabilidad y la necesidad de la acción humanitaria en toda la zona de la cuenca del lago Chad, pero la absoluta pobreza y la degradación medioambiental constituyen las causas profundas de la crisis que mina la región”. En ese escueto párrafo queda resumida la situación actual y el origen de la inseguridad en la zona del Sahel: los movimientos insurgentes, terroristas o meramente criminales que

1 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Press%20Release_RHC_Sahel_Nigeria_FR.pdf

operan en toda el área, con el ejemplo paradigmático de Boko Haram, son el elemento más visible, pero la causa primordial y subyacente es la miseria casi endémica que asola la región.

Por ello, y antes que en el análisis de los muy diversos grupos radicales que operan en esa franja, convendría tal vez detenerse en algunas cifras oficiales que ilustran la realidad de la zona en algunos de sus aspectos más inquietantes. De nuevo según la OCHA², y con datos referidos a septiembre de 2015, en la zona hay 20,5 millones de personas (un 30% de la población total) que padecen inseguridad alimentaria y, entre ellos, 4,4 millones que necesitan ayuda de emergencia; 4,4 millones también de desplazados y 5,8 millones de niños que sufren malnutrición. Por otra parte, de los indicadores demográficos correspondientes a 2014 publicados por el Population Reference Bureau³ que se reseñan en la tabla siguiente puede extraerse un llamativo dato de este territorio en lo que respecta a la mujer: Níger tiene actualmente la mayor tasa de fertilidad del mundo, Chad ocupa el cuarto lugar y Mali el octavo. Los índices de alfabetización femenina⁴ – otro apunte fundamental para lo que nos ocupa– alcanzan su máximo en Mauritania (52%), seguida por Chad (25%) y con Níger (15%) en último lugar. La conjunción de estos datos ofrece el retrato de una mujer joven –la esperanza de vida se sitúa en los 50/55 años–, mayoritariamente iletrada, cargada de hijos, que vive en países empobrecidos, de población dispersa y sometidos a diferentes tipos de violencia, y que en su realidad cotidiana debe afrontar un reto constante. Que sus herramientas para defenderse de la influencia de los movimientos radicales –insurgentes o terroristas bajo la capa de una supuesta base de ortodoxia religiosa– que se multiplican y entrelazan en el Sahel son escasas no parece una cuestión discutible, como tampoco su vulnerabilidad ante los métodos para captarlas o asimilarlas a sus doctrinas y organizaciones.

País	Población (MM)	Incremento anual (%)	Densidad/km ²	Hijos/mujer
Burkina Faso	17,9	3,1	65	5,9
Chad	13,3	3,3	10	6,6
Mali	15,9	2,9	13	6,1
Mauritania	4,0	2,6	4	4,1
Níger	18,2	3,9	14	7,6

2 <http://www.unocha.org/sahel>

3 http://www.prb.org/pdf14/2014-world-population-data-sheet_eng.pdf

4 <http://world.bymap.org/LiteracyRatesFemales.html>

Pero aun así, y como también se verá, existen tendencias, movimientos y activismos femeninos en varios países de la zona, como Chad o Níger, que tratan de contrarrestarlos reforzando las capacidades de estas mujeres en el seno de sus propias comunidades.

PRECEDENTES DE LOS MOVIMIENTOS FUNDAMENTALISTAS ISLÁMICOS EN ÁFRICA OCCIDENTAL

Los movimientos religiosos de retorno a la pureza y literalidad interpretativa de los textos fundacionales —el fundamentalismo no es más que eso, aplicado a cualquier credo religioso y más allá de recientes confusiones y asimilaciones directas al islamismo, el yihadismo o incluso el terrorismo— tienen una larga tradición en el África occidental subsahariana, donde el islam se introdujo muy lentamente a partir del siglo IX en pacífica cohabitación con las prácticas animistas ya presentes en la zona. Las particularidades de esa fusión siguen presentes hoy en día y se insertan en la corriente del llamado Islam Negro, por la que se han interesado, entre otros, especialistas franceses como Monteil⁵, al que puede acudir para la comprensión de sus singularidades. Todavía a finales del XV las enseñanzas de al-Hajj Salim Suwari —originario de Masina, en el actual Mali— defendían que el proselitismo y la agresividad no debían ser instrumentos de atracción o conversión sino que, antes al contrario, el ejemplo de piedad y corrección de la vida cotidiana de los creyentes musulmanes bastaría para persuadir a los incrédulos de unirse al credo original e incontaminado. Siguiendo su doctrina, el yihad menor⁶ no sólo se proscribía sino que se consideraba una injerencia indeseable en la voluntad de Dios. En el XVII, un predicador proveniente del sur de Mauritania, Nasir al-Dine, comenzó a enarbolar la idea de establecer un Estado regido por la ley islámica y guiado por un imán; la diferencia fundamental con la doctrina anterior radicaba en que el yihad menor ya sí se contemplaba como recurso y que, invocándolo, cruzó el río Senegal en el primer movimiento expansivo de excusa religiosa pero base esencialmente política de la zona. A principios del XIX, en el noroeste de Nigeria y liderada por Usman Dan Fodio, de etnia fulani, tuvo lugar otra rebelión política de tintes religiosos que llamó a un yihad contra

5 Monteil, Vincent, *L'Islam noir*, Éd. du Seuil, Paris, 1964.

6 El externo y contra otros hombres (en puridad sólo contemplado como defensivo), en contraste con el íntimo y personal yihad mayor: el esfuerzo a que están obligados todos los musulmanes a fin de vivir una existencia acorde con los principios del islam.

el poder ostentado por los hausa⁷ y logró el establecimiento del conocido como Califato de Sokoto, que perduró durante casi un siglo y que aún hoy está presente en el imaginario colectivo de la región como ejemplo de la licitud del combate para la restauración de la deseable equidad islámica.

Pero si hay un modelo entre los precedentes de los movimientos de base y atracción religiosa fundamentalista islámica en la zona al que se ha prestado poca atención en los análisis occidentales –quizás por haber sido protagonizado por una mujer, y además, africana y decimonónica–, éste es sin duda el de Nana Asma'u⁸, hija de Usman Dan Fodio e impulsora de un esfuerzo educacional y social que se dirigió especialmente a las mujeres. Erudita islámica, poeta, mística⁹, participante en la vida política y organizadora del primer sistema de instrucción pública femenina en la zona, Nana Asma'u estableció un cuerpo de educadoras itinerantes que llegó a todos los rincones del califato. En un primer paso, se seleccionaba a mujeres respetadas, casadas y tenidas por cultas en sus comunidades, que estudiaban las pedagógicas obras poéticas de Asma'u junto a ella y, posteriormente, las diseminaban en sus áreas de influencia al regresar llevando copias consigo. Conscientes del analfabetismo generalizado –que se extiende hasta nuestros días como se ha visto y con el que cuentan los adoctrinamientos y reclutamientos radicales actuales que luego se examinarán–, esa formación en los principios del Corán y la sunna se llevaba a cabo a través de fragmentos orales recitados por maestra y alumnas y seguidos de un comentario detallado a continuación. Sirva como ejemplo de esas obras de Asma'u *El Camino de la Verdad*, escrito en lengua hausa en 1842, dividido en secciones que tratan de las obligaciones religiosas, la salvación o el Paraíso, y compuesto en pareados en los que la palabra final se repite como un mantra que facilita el ritmo y la memorización:

*Siempre has de estar limpio y limpia ha de estar tu ropa
Observa los pormenores de tu religión para que sigamos unidos a Muhamad.
Busca el conocimiento religioso y no te apartes del Camino
No seas de los que se extravían de la otra vida con Muhamad.*

7 Etnia mayoritaria en África Occidental con presencia en Níger, Nigeria, Chad, Camerún, Ghana y Costa de Marfil.

8 Para un acercamiento a la figura y obra de Nana Asma'u puede acudir a: Mack, Beverly and Boyd, Jane, *One Woman's Jihad*, Indiana University Press, Indiana, 2000.

9 Sobre el sufismo, la dimensión mística e iniciática del islam y una de las características del llamado Islam Negro, ver: Bentounès, Cheikh Khaled et Solt, Bruno et Romana, *Le Soufisme, coeur de l'islam*, Albin Michel, Paris, 2014.

*Es ese conocimiento el que te permite seguir a Dios y al Profeta
El entendimiento de la Sunna nos llevará a Muhamad.
Desear a los musulmanes todo aquello que deseas para ti
Eso es seguir los preceptos de Muhamad¹⁰.*

Desde los tiempos del Profeta ya se recomendaba a los maestros hablar a la gente según su entendimiento¹¹ y, por su profundo conocimiento del Corán y la sunna, no resulta extraño que las obras de Asma'ú amoldaran su mensaje al momento, lugar y audiencia tanto en su forma simplificada como en su modo de transmitirlo. Y si bien en *El Camino de la Verdad* se dirigía a la comunidad en general, un poco más tarde, en 1856 y en *Una exhortación, II*, apelaba directamente a las mujeres que iban siendo absorbidas por esa nueva comunidad califal en expansión:

Mujeres, una advertencia: no salgáis de vuestras casas sin una buena razón. Podéis salir en busca de comida o educación; en el islam, la búsqueda del conocimiento es una obligación religiosa y las mujeres pueden dejar su casa libremente con este fin. Arrepentíos y comportaos como respetables mujeres casadas obedeciendo a vuestros maridos en sus lícitas demandas. Vestid modestamente y sed temerosas de Dios, sin ponerlos en peligro ni arriesgaros al fuego del infierno. Cualquiera que rehúse hacerlo quedará sin recompensa¹².

Pese a que los esfuerzos de Asma'ú se extendieron también a animar a las mujeres a participar en la vida cotidiana de sus comunidades —a través del ejercicio de la enseñanza, la caridad o la mejora de las condiciones materiales de vida—, el mensaje principal que emitía este modelo educativo, tradicionalista y fundamentalista, incidía en la sumisión que debían observar tanto ante los preceptos religiosos como ante sus maridos y, muy importante también, era propagado por las propias mujeres.

No por casualidad, sino por el apego a una supuesta pureza interpretativa, este arquetipo de buena musulmana es el mismo que defienden y difunden en la actualidad las mujeres del Daesh, a través de sus conocidas y sofisticadas herra-

10 Boyd, Jean and Mack, Beverly B., "The Path of Truth", *Collected Works of Nana Asma'ú: Daughter of Usman 'dan Fodiyo* (1793-1864), Michigan State University Press, Michigan, 1997, pp. 176-188.

11 Un hadiz considerado auténtico y recogido por Bukhari dice: "Hablada a la gente de acuerdo a su nivel de conocimiento, ¿acaso queréis que Dios y su Mensajero sean rechazados?".

12 Boyd, Jean and Mack, Beverly B., "A warning, II", *op. cit.* pp. 242-246.,

mientas propagandísticas, y que ha venido divulgando continuamente Umm Sumayyah al-Muhajirah¹³ en su tribuna en el emblema mediático escrito de la organización, la revista *Dabiq*. Y aun resultando fundamental, no es ella el único ejemplo al que remitirse: en enero de 2015, las que decían ser un grupo de mujeres pertenecientes a la Brigada al-Khansaa –un cuerpo femenino que ejerce funciones de policía moral, reclutamiento y propaganda en el seno del Daesh en Siria e Irak– hacía público en la red un manifiesto¹⁴ en el que se detallaban el papel y cometidos de la mujer en el nuevo califato. Este texto no se alejaba tampoco de la exaltación del recato y sumisión que se espera de las integrantes de esta comunidad musulmana irreal y utópica –proponiendo incluso un currículo educativo sorprendentemente similar al de los tiempos de Nana Asma’u–, pero, al igual que había hecho antes Umm Sumayyah, contemplaba también la participación femenina en la lucha abierta si se llamaba a un yihad defensivo del territorio y los hombres no bastaban. Es de notar que en esta cuestión, como en tantas otras, el Daesh se desvincula de la doctrina sostenida desde el principio por al-Qaeda –su matriz original, no debe olvidarse–, ya que tanto Abdullah Azzam como Bin Laden y Ayman al-Zawahiri negaron esta posibilidad de manera tajante. En el caso del actual líder espiritual de al-Qaeda, al-Zawahiri, con el curioso añadido de que una de sus esposas, Umayma Hasan, defiende que sí ha de permitirse a la mujer intervenir en ella, como ha señalado Mia Bloom¹⁵ en sus análisis del fenómeno de la participación femenina en los movimientos yihadistas.

Habiéndose constituido Daesh como ejemplo reciente de la dudosa reedición de un califato mítico y regido por el islam más retrógrado, no es de extrañar tampoco que, con las particularidades que son del caso, los métodos de adoctrinamiento, captación y asimilación femenina en el Sahel se remitan a menudo tanto a él como a los antecedentes históricos previos antes citados.

13 Torres Díaz, Olga, “La propaganda del Daesh también es cosa de mujeres. De Umm Sumayyah al-Muhajirah en *Dabiq* al Manifiesto de la Brigada al-Khansaa en internet”, Documento de Opinión 121, IEEA, Madrid, 2015.

14 Torres Díaz, Olga, “El manifiesto de la Brigada al-Jansa sobre el papel de la mujer en el nuevo califato islámico: un desafío al feminismo y la igualdad de género en el mundo árabe”, *Feminismo/s* 26, IUIEG, Universidad de Alicante, diciembre 2015, pp. 101-121.

15 Bahun, Sanja and Rajan, V.G. Julie (eds.), “She-hadis? Online Radicalization and the Recruitment of Women”, en *Violence and Gender in the Globalized World. The Intimate and the Extimate*, Ashgate Publishing Ltd., Farnham, 2015, pp. 225-249.

CAPTACIÓN Y ASIMILACIÓN FEMENINA A LOS MOVIMIENTOS RADICALES EN EL SAHEL

Aunque inspirados por la misma doctrina fundamentalista apuntada anteriormente, los grupos radicales –tanto insurgentes como terroristas, y entreverando ambas actividades puramente delincuenciales– que operan actualmente en el Sahel han debido adaptar sus métodos a las peculiaridades de la región y a la carencia de un aparato propagandístico potente y moderno apoyado en las nuevas tecnologías. En zonas donde apenas está garantizada la mera subsistencia, un adoctrinamiento y reclutamiento basado en el acceso a Internet, y con frecuencia destinado específicamente a la captación de extranjeras, resultaría inconcebible además de estéril. Es por ello que, a diferencia del Daesh y anteriormente al-Qaeda, estos grupos han debido recurrir a procedimientos más rudimentarios y tradicionales, sin que ello signifique en modo alguno que no sean de gran eficacia por diversos motivos. Los modelos utilizados para integrar a las mujeres en estos colectivos son básicamente: la captación, a su vez dividida en dos patrones –adoctrinamiento externo previo y recluta oportunista o leva y adoctrinamiento interno posterior–, y la asimilación por matrimonio. En el primer recurso, en sus dos vertientes, se ha venido apoyando preferentemente Boko Haram; en el segundo, al-Murabitun, resultado de la fusión en 2013 del Muyao (Movimiento para la Unidad y el Yihad en África Occidental), liderado al parecer por el mauritano Hamada Ould Mohamed Kheirou, y el Batallón de los Enmascarados de Mokhtar Belmokhtar.

En julio de 2014 un portavoz del ejército nigeriano anunciaba que Boko Haram había constituido una facción femenina¹⁶, que cifraba en “unos cientos” de esposas o viudas de integrantes del grupo, con el doble objetivo de actuar como espías y reclutadoras. Este anuncio se producía unas semanas después del primero de una serie de atentados protagonizados por mujeres suicidas que se había inaugurado el 8 de junio. Ese día, en la ciudad de Gombe, al noreste de Nigeria, una mujer de mediana edad se había hecho estallar cuando embestía con su motocicleta un acuartelamiento militar. A partir de esa fecha, los atentados suicidas protagonizados por mujeres y sobre todo niñas, lejos de ser una táctica puntual, se han convertido en una de las estrategias definitorias y señas de identidad de Boko Haram. De dónde salen esas mujeres y niñas y cuáles son los motivos y procesos que las conducen hasta estas organizaciones terroristas es motivo tanto de escándalo como de debate.

16 <http://www.france24.com/en/20150224-nigeria-boko-haram-female-suicide-bombers>

En las captaciones del primer tipo apuntado el procedimiento es muy sencillo y se centra en adolescentes y viudas. Las ojeadoras de esa sección femenina se dirigen a las mezquitas y centros de reunión donde les consta que el discurso es más radical y habitualmente destinado a los segmentos de población más empobrecidos, lo que constituye un caladero siempre renovado. El adoctrinamiento es, por tanto, previo y externo y la recluta oportunista y basada en dos pilares fundamentales: la deseable participación en la lucha por la causa de Dios y, no por inconcebible inexistente, la promesa de cobijo y alimentación a la captada y, en caso de fallecimiento en atentado suicida, sostenimiento de su familia. En un entorno en que, como se ha visto al principio, la pobreza es endémica, el analfabetismo rampante, la violencia indiscriminada y hay miles de niños de la calle, las familias están a menudo imposibilitadas para garantizarse unos mínimos vitales. La integración de un miembro de esas familias en una organización como Boko Haram, así sea terrorista y criminal, supone un alivio al que a menudo debe de resultar difícil resistirse.

A este tipo de captaciones se dedicaban, por ejemplo, las componentes de una célula de reclutamiento detenida en junio de 2014 tras el atentado fallido de la ciudad de Gombe antes citado. La lideraba Hafsat Usman Bako —que ya había sido investigada en 2012 al ser identificado su marido como terrorista y que quedó viuda poco después cuando éste fue abatido en una operación en Sokoto— y estaba compuesta por otras dos mujeres: Zainab Idris y Aisha Abubakar. Según una declaración del coronel Onyema Nwachukwu¹⁷, en representación del Director de Información de Defensa, las averiguaciones revelaban que tras la muerte de su marido Hafsa había permanecido en la organización, especializándose en el alistamiento de viudas y mujeres jóvenes a las que atraía con el señuelo de ofrecerles matrimonio con miembros del grupo. En las fotografías de las detenidas que se facilitaron entonces se distinguía claramente un detalle en la de Zainab Idris al que no se prestó mucha atención: la presencia en su frente de la *zabība*, el llamado “callo de oración”; una marca que se considera un signo de piedad y dedicación religiosa, pues se debe a la fricción repetida y vigorosa de la frente sobre la esterilla de oración o el propio suelo. Esta marca apoyaría la idea de que Zainab Idris también hubiera sido captada en su momento al identificar en ella rasgos previos que sólo hacía falta explotar convenientemente.

El segundo tipo de captaciones opera de modo bien diferente, pues se realiza a través de levas forzosas o secuestros y el adoctrinamiento se lleva a cabo pos-

17 <http://www.vanguardngr.com/2014/07/troops-arrest-three-female-bharam-members/>

teriormente en el seno de la organización. El caso del rapto de las 276¹⁸ estudiantes de secundaria de un internado de Chibok, en el noroeste estado de Borno en abril de 2014, alcanzó resonancia internacional, pero ni era el primero ni ha sido el único, ni siquiera el más numeroso. En noviembre del mismo año, Boko Haram ocupó la localidad de Damasak, también en el estado de Borno, a unos 300 kms. al norte de Chibok y casi en la porosa línea fronteriza con Níger, capturando a toda su población. Los testimonios recogidos señalan que los insurgentes separaron en grupos diferenciados a mujeres, niños y niñas, que fueron recluidos en la escuela primaria y obligados a estudiar el Corán como única actividad. Entre el 13 y el 15 de marzo de 2015, una operación conjunta de tropas de los vecinos Chad y Níger (no el ejército nigeriano) obligó a los insurgentes a abandonar Damasak, pero en su huida éstos se llevaron consigo a 400 mujeres y niños mientras dejaban otros tantos cadáveres en fosas comunes. El presidente Jonathan Goodluck desmintió dicho secuestro, aunque un informe de Human Rights Watch¹⁹ fechado el 29 de marzo de 2016 lo confirmaba y añadía detalles sonrojantes para el estamento militar. HRW reprochaba al gobierno nigeriano tanto el ocultamiento del rapto como la inacción continuada ante estos hechos, además de señalar los numerosos testimonios que aseguraban que, durante los meses en que la ciudad estuvo ocupada, muchos de quienes lograban escapar de ella eran obligados a volver por el ejército nigeriano, al parecer preocupado por la posible infiltración de insurgentes entre ellos.

De la eficacia del adoctrinamiento que se produce en el interior de la organización y al que son sometidas niñas o mujeres muy jóvenes da fe el confuso caso de Amina Ali Nkeki, la primera de las raptadas de Chibok en escapar de su cautiverio en mayo de 2016. Amina apareció, no fue rescatada, deambulando por la selva de Sambisa –una zona en la que en abril del año anterior, el ejército nigeriano dijo haber rescatado a 200 niñas y 93 mujeres en manos de Boko Haram, aunque aclarando que no eran las de Chibok– con su hija de meses en brazos y acompañada del que manifestó ser su marido. Las fuerzas de seguridad lo detuvieron e identificaron como Mohammed Hayatu, sospechoso de terrorismo e integrante del grupo, pero él dijo haber sido raptado al igual que ella y que habían contraído matrimonio durante su cautiverio. Tres meses más tarde, ya de vuelta en su casa y con su familia, Amina declaraba en una entrevista²⁰ echar mucho de menos a su marido y estar muy molesta e inquieta por su separación.

18 57 de ellas lograron escapar durante el traslado inicial y 219 quedaron efectivamente cautivas.

19 <https://www.hrw.org/news/2016/03/29/nigeria-year-no-word-300-abducted-children>

20 <http://edition.cnn.com/2016/08/16/africa/chibok-girl-amina-ali-nkeki-boko-haram-husband/>

La asimilación por matrimonio, por su parte, es el recurso utilizado preferentemente por las organizaciones que operan en el área central y norte del Sahel—entre Mali, Argelia y Níger fundamentalmente— y apela a un procedimiento tradicional en las culturas beduinas y tribales de la zona. Sus objetivos van más allá de la propia mujer, pues vinculan a toda su familia, y los beneficios que aportan a grupos como al-Murabitun puede que constituyan una de las claves de su supervivencia y de la dificultad para neutralizarlos. Cuando la operación conjunta franco-maliense expulsó al Muyao y Ansar al-Dine a principios de 2013 de la ocupada región de Gao, en el norte de Mali, se conocieron numerosos casos de esposas e hijos dejados atrás por los combatientes en su retirada²¹. Los matrimonios habían sido concertados con familias de la zona, que difícilmente podrían haberlos rechazado y que quedan así ligadas a futuro a través de la descendencia, durante la ocupación.

Como ya anotó Velasco Tuduri, el grupo de Mokhtar Belmokhtar—líder de la principal y más peligrosa organización de la zona, bajo cualesquiera de las denominaciones, escisiones o fusiones por las que ha transitado— ha venido recurriendo desde 2004 a esta estrategia, con una política centrada “tanto en la realización de matrimonios de conveniencia con mujeres de la minoría árabe local, especialmente al norte de Tombuctú, como en el ofrecimiento de dinero, asistencia médica y alimentos a las poblaciones de estos territorios, tradicionalmente olvidadas por el Gobierno central de Bamako”²². El propio Belmokhtar se ha casado con cuatro mujeres de prominentes familias árabes y tuareg de la región²³. Tras el matrimonio, tanto las familias como los clanes de sus esposas quedan unidos al grupo y están obligados a facilitarle refugio y protección, cuando no abierta colaboración en los diferentes tráfico ilícitos a los que se dedica desde siempre. En contrapartida a esta protección, y en razón del vínculo establecido, Belmokhtar se compromete a alejar las hostilidades de sus territorios.

21 <http://www.france24.com/en/20130318-mali-jihadists-wives-left-behind>

22 Velasco Tuduri, Santiago, “Al Qaeda: origen, evolución y su presencia hoy en el mundo”, *Cuaderno de Estrategia* 163, IEEA, Madrid, 2013, p. 168.

23 Cigar, Norman and Kramer, Stephanie E. (eds.), *Al-Qaida after Ten Years of War*, Marine Corps University Press, Quantico, 2011, p. 136.

REFLEXIONES FINALES

La instrumentación de la figura de la mujer en los conflictos armados no es un concepto novedoso y ha venido siendo explotado históricamente en casi todos los escenarios. No obstante, en los últimos tiempos se asiste al reverdecimiento y a la sistematización de la misma con perfiles específicamente adaptados tanto a los entornos como a los objetivos perseguidos. En el caso del Sahel esta utilización se ve facilitada por el cúmulo de circunstancias adversas que condicionan la capacidad de respuesta femenina y que abonan el terreno a las organizaciones que recurren a ella. Las carencias educativas, sociales, económicas y de seguridad que dominan la zona afectan sin duda a toda la población, pero tienen en las mujeres uno de sus sectores más frágiles e indefensos.

Pero existen avances, no por desconocidos menos importantes, en la toma de conciencia y en la acción de diversos colectivos de mujeres en los países del Sahel, sin duda más preocupadas y concernidas, aunque sólo fuera por proximidad física, de lo que pueda estarlo cualquier analista del exterior. En este sentido convendría referirse al menos a dos de ellos a título de ejemplo: el foro de Yamena de julio de 2015 y la declaración de marzo del mismo año del comité femenino del Movimiento para el Renacimiento de Níger.

En Yamena, capital de Chad²⁴, se reunieron representantes de diferentes colectivos de los cinco países del área bajo el expresivo título de “Foro regional sobre el reforzamiento del papel de las mujeres en la puesta en práctica de estrategias e iniciativas regionales e internacionales para el Sahel”. En la declaración²⁵ que emitieron posteriormente se anunciaba la creación de una plataforma femenina de colaboración regional –inserta en los organismos del G5 Sahel y con el apoyo de ONU Mujeres– y, en relación a lo que nos ocupa y con subrayado de quien esto escribe, el establecimiento de “una iniciativa regional de refuerzo de las capacidades de acción y decisión de las mujeres del Sahel en la lucha contra la radicalización y el extremismo violento, **basada en estrategias tradicionales** probadas tanto por ellas mismas como en el seno de la familia, la comunidad y el país”.

Las mujeres del Movimiento para el Renacimiento de Níger, una agrupación de 31 partidos anteriormente fraccionados que sustenta al gobierno de Maha-

24 Como dato curioso y seguramente ignorado, en el gobierno de Chad hay en la actualidad 4 ministras (Portavoz y de Comunicación, Economía y Planificación del Desarrollo, Mujer y Familia, Desarrollo Aeronáutico) y 3 secretarías de Estado (AA. EE, Finanzas, Infraestructuras).

25 <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COMMUNIQUE.pdf>

madou Issoufu, hicieron pública también una declaración²⁶ en la que apoyaban al presidente en su lucha contra el terrorismo, tildaban a Boko Haram de “organización de bandidos armados dedicados a actos totalmente contrarios al islam” y llamaban tanto a la toma de conciencia de los nigerinos ante su barbarie como al cambio educativo para contrarrestarla. Esta repulsa pública no supone un caso aislado en Níger, donde las mujeres salen periódicamente a la calle a manifestarse en contra de las acciones que lleva a cabo Boko Haram en la región de Diffa.

La eliminación de la amenaza que los movimientos radicales de corte islamista suponen en esta área geográfica no puede sustentarse sólo en las operaciones militares, imprescindibles por otra parte, sino que ha de ser abordada de modo integral, de la mano de colectivos insertados en las propias sociedades y no mediante acciones promovidas desde el exterior que puedan generar suspicacia u hostilidad. La buena voluntad occidental descuida en no pocas ocasiones el conocimiento de las raíces profundas de las realidades aparentes y la sensibilidad ante los modelos tradicionales en los que se basan. Revertir situaciones materiales y patrones culturales firmemente instalados es un proceso lento que debe llevarse a cabo con sutileza y un sentido del tempo, más que del tiempo, que con frecuencia exaspera y distorsiona la percepción de los avances.

26 <http://lesahel.org/index.php/component/k2/item/8172-d%C3%A9claration-des-femmes-de-la-mouvance-pour-la-rennaissance-du-niger-mrn—soutien-ind%C3%A9fectible-au-pr%C3%A9sident-de-la-r%C3%A9publique-et-aux-fds-dans-la-lutte-contre-le-terrorisme>

II. RIESGOS Y AMENAZAS ESPECÍFICAS EN EL SAHEL

CIBERAMENAZAS EN EL SAHEL Y VULNERABILIDAD SOCIAL

Dr. Luis Álvarez Álvarez

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Dr. Celso Perdomo González

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: Aproximación a las ciberamenazas crecientes en el entorno del Sahel. Evolución de las ciberamenazas yihadistas. Comparativa de indicadores de ciberseguridad de los países del Sahel. Conclusiones.

APROXIMACIÓN A LAS CIBERAMENAZAS CRECIENTES EN EL ENTORNO DEL SAHEL

La franja del Sahel está constituida por el Sur de Mauritania, Senegal, Malí, Burkina Faso, Níger, norte de Nigeria y Camerún, así como Chad, Sudán y Eritrea¹. Toda esta zona comprende un área de inestabilidad, con una tremenda pobreza y con una presencia activa de grupos radicales yihadistas en unos estados tremendamente frágiles.

Desde el 11 de septiembre de 2001, se ha dado una tendencia propiciada por los problemas de seguridad de alcance global incitada por los actores no estatales, este estado se manifiesta de forma acuciante en el Magreb, Sahel, y otras partes de África. Esta situación ha crecido por la intensificación de los ataques violentos realizados por una serie de grupos transnacionales cada vez mayor, que van desde Mali a Somalia y los países limítrofes. Los radicales, motivados por ideologías étnicas, raciales, religiosas, tribales y nacionales, incluyen grupos extremistas como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Boko Haram, Ansaru, Ansar Dine, Ansar al-Sharia, el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MJUAO), al-Mourabitoun, el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MLNA), al-Shabaab, otros grupos militantes yihadistas, y las personas

¹ MORA, Juan Alberto, "EU-Sahel. Plan de acción regional (2015-2020): un enfoque integral tangible", IEEE, Documento de Análisis 50/2015, octubre de 2015, http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA50-2015_UE_Sahel_JAMT.pdf

desplazadas obligadas a participar en los conflictos. Es en este sentido resaltemos que la aparición del “Estado Islámico” (también conocido como ISIS, ISIL, y Daesh), cuyo objetivo es establecer un “califato” en todo el Oriente Medio, África, Europa y Asia, es más preocupante en los últimos tres años. De acuerdo con las fuentes de las Naciones Unidas, así como los informes de inteligencia, más de 40 organizaciones terroristas en todo el mundo han jurado lealtad y apoyo a Daesh. En el Magreb, Sahel, y en otras partes de África, unos 20 grupos tienen vínculos de afinidad a la red de influencia. Baste mencionar los soldados del Califato en Argelia, el Estado Islámico en Libia (Darnah), el Jund al-Khilafah en Túnez, Boko Haram en Nigeria, al-Shabaab Jubba Región célula Bashir Abu Numan en Somalia, al-I’tisam del Corán y la Sunnah en el Sudán, y de Egipto Jamaat Ansar Bait al-Maqdis en el Sinaí².

La situación generada por estos grupos en el Norte de África y el Sahel ha establecido un “arco de inestabilidad”³ que afecta a todos los países limítrofes⁴, directamente a un total de once países y cuyas repercusiones trascienden a la seguridad internacional.

Ante estas amenazas, el 20 de abril de 2015 el Consejo de Europa adoptó el Plan de Acción Regional para el Sahel (2015-2020), que determina el marco para la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea (UE) para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel (ésta fue adoptada el 21 de marzo de 2011 y revisada el 17 de marzo de 2014). Se especifican cuatro grandes líneas de acción:

- Desarrollo, aplicación del buen gobierno y de resolución de los conflictos internos.
- Apuesta por la acción política y diplomática.

2 The Counter Jihad Report, “United Nations: ISIS Has 34 Affiliates Worldwide”, febrero de 2016, <https://counterjihadreport.com/2016/02/08/united-nations-isis-has-34-affiliates-worldwide>.

3 ALEXANDER, Yonah, “Terrorism in North Africa and the Sahel in 2015” *Terrorism Electronic Journal*, Inter-University Center for Terrorism Studies, 2016 <http://www.terrorismelectronicjournal.org/knowledge-base/selected-special-reports/>

4 El Sahel es una región semiárida situada entre los límites del desierto del Sáhara y las sabanas del África Occidental y Central. En su versión más amplia, compuesta por más de 9 millones de km², se extiende desde las fronteras de Mauritania hasta Somalia, incluyendo 11 países: Mauritania; Senegal; Mali; Burkina Faso; Níger; Chad; Sudán (Norte y Sur); Eritrea; Etiopía y Somalia. Forma un escenario compuesto por estados, en gran parte antiguas colonias francesas, que se encuentran incluidos entre los más pobres y subdesarrollados del planeta.

ECHARANDIO, Virginia, “La conflictividad en el Sahel: una amenaza para la seguridad de los países europeos”, *Derecho y Cambio Social*, 13(43), 13, 2016.

- Establecimiento de la Seguridad y el Estado de Derecho.
- Políticas de lucha contra la radicalización y el extremismo violento.



Imagen 1: Terrorismo en el Norte de África y Sahel en 2015

Fuente: Terrorism Electronic Journal, Inter-University Center for Terrorism Studies, 2016
<http://www.terrorismelectronicjournal.org/knowledge-base/selected-special-reports/>

Debemos resaltar que se trata de la primera estrategia de enfoque integral desarrollada por el Servicio Europeo de Acción Exterior. Esta estrategia lleva a asociada un Plan de Acción Regional (2015-2020)⁵ que se centra en: la prevención y la lucha contra la radicalización, la creación de condiciones idóneas para la juventud, la migración, la gestión de las fronteras y la lucha contra tráfico ilícitos y el crimen organizado transnacional⁶.

5 Council of the European Union, “Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020”, abril de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan>.

6 La mala gobernanza, la debilidad y las carencias de las instituciones estatales, así como la ausencia de control sobre las fronteras, han malogrado la capacidad de los Estados para impulsar el bienestar social y garantizar los servicios básicos —especialmente, seguridad, justicia, salud y educación— a sus poblaciones, para promover su participación en el sistema político o para proteger sus derechos más elementales.

VVAA, “Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades”, Cuaderno de Estrategia 176, IEEEE, Madrid, 2015, http://www.iecee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_176.pdf

Por su parte la Oficina contra el Tráfico de Drogas y el Crimen de Naciones Unidas⁷ se centra en “la mejora y eficiencia de la rendición de cuentas, de los sistemas de justicia penal para combatir el tráfico de drogas, el terrorismo, el tráfico ilícito, el crimen organizado y la corrupción”. La correlación entre todos estos fenómenos está comprobada y reconocida por parte de todos los informes de inteligencia y de analistas internacionales.

La distribución geográfica de los eventos violentos 1997-2014 que se expone en la imagen 2, muestra que la violencia está muy concentrada dentro del ámbito específico regional. Los principales grupos de la violencia, por orden de los muertos registrados en los datos de Armed Conflict Location and Event Dataset, ACLED se encuentran principalmente en Nigeria, el norte de Argelia, el norte de Libia, la frontera entre Chad y Sudán, y a lo largo del Golfo de Guinea⁸.

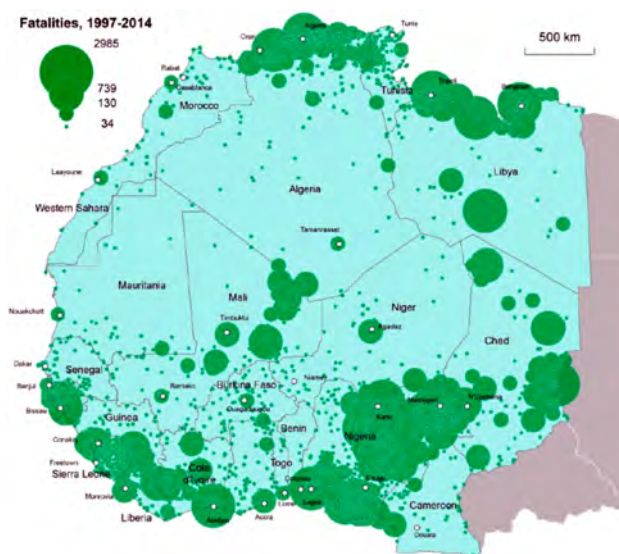


Imagen 2: Distribución geográfica de incidentes violentos 1997-2014

Fuente: Armed Conflict Location and Event Dataset in North and West Africa, 2015

7 UNDOC, “Sahel Programme 2013-2017. Strengthening the Sahel against Crime and Terrorism”, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/sahel-programme/sahel-programme.html>

8 WALTHER, Olivier J.; LEUPRECHT, Christian, “Mapping and deterring violent extremist networks in North-West Africa”, Department of Border Region Studies Working Paper, 4, 15, 2015. <http://static.sdu.dk/mediafiles/3/1/5/%7B315DF043-0072-4BBF-AD02-30A6D2EEE364%7D7-Walther-Leuprecht-2015-VEOs.pdf>

No se encuentran reflejados los últimos ataques conjuntos entre AQMI y Daesh tanto el 22 de noviembre de 2015 en Bamako como el 16 de enero de 2016 en Uagadugú, capital de Burkina Faso, que marcan una estrategia de colaboración entre ambas organizaciones⁹, esta acercamiento todavía no se ha evidenciado en los informes disponibles en el ámbito de la ciberpropaganda o los ciberataques, si bien la evolución de las cibercapacidades Al Qaeda se manifiestan en constante evolución¹⁰.

EVOLUCIÓN DE LAS CIBERAMENAZAS YIHADISTAS

La evolución de las amenazas pasa por la evolución tecnológica, y las amenazas a la seguridad de la información, en sentido de vulneración de datos y propaganda, por la capacidad para la ciberseguridad¹¹, en este enfoque cabe preguntarse ¿Por qué las ciberamenazas son una realidad creciente en África? De una parte, ha existido una inversión en infraestructura dedicada a construir redes de comunicaciones. Internet, telefonía móvil y la penetración de teléfonos inteligentes está creciendo, Cisco predice que habrá 598 millones de dispositivos inteligentes en África en 2018, muy por encima de los 133 millones de hace dos años. Así mismo, se espera que el tráfico en la nube pueda aumentar en más del 800 por ciento entre 2012 y 2017¹².

La estrategia de propaganda en RRSS del Estado Islámico se fundamenta tanto en elementos propagandísticos, como de planificación y de acceso a vulnerabilidades a través de las diferentes plataformas para obtener información sensible¹³.

Los objetivos propagandísticos se centran en:

1. Infundir terror.
2. Animar a sus correligionarios en Irak y Siria.

9 BARAK, Michael , “Signs of a Change in Strategy for AQIM”, International Institute for Counter-Terrorism, Mayo 2016, <https://www.ict.org.il/Article/1657/Signs-of-a-Change-in-Strategy-for-AQIM>

10 Memri Cyber and Jihad Lab, <http://cjlalab.memri.org/>

11 PERDOMO, Celso, “Operaciones de información y ciberdefensa; conceptualizaciones en las estrategias de seguridad nacional”, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

12 TIMOTHY Harkness; ANUPREET, Amole y HOLLAND, Emily, “The Growing Threat of Cyber Attacks in Africa”, World Data Protection Report, Mayo de 2015, http://www.freshfields.com/uploaded-Files/SiteWide/News_Room/Insight/The%20Growing%20Threat%20of%20Cyber%20Attacks%20in%20Africa.pdf

13 Cylance, “Operation Cleaver Report”, 2015, http://www.cylance.com/assets/Cleaver/Cylance_Operation_Cleaver_Report.pdf

3. Establecimiento de un efecto llamada en Occidente.
4. Lograr alianzas o vínculos con otros grupos yihadistas.

Sus técnicas en RRSS se fundamentan¹⁴ en:

- Saturación de mensajes, llegando a un rango en los últimos meses de entre 90.000 y 200.000 tuits y post al día.
- Generación de sus propias Apps.
- Impacto visual y gran calidad técnica.
- Control del lenguaje *online*.
- Apelar a la emoción.

Además del dominio del lenguaje en la Red, adaptado a sus diferentes públicos objetivos, se aprecia una gran capacidad para el desarrollo de estrategias narrativas¹⁵ en internet y en medios tradicionales.

El desarrollo y el propósito de las aplicaciones móviles desarrolladas por ISIS indican que sus capacidades cibernéticas pueden estar aumentando más rápidamente de lo que creen algunos investigadores y analistas de seguridad. En 2014, ISIS publicó el “Dawn of Glad Tidings” (amanecer de buenas nuevas), se trata de aplicaciones para propagar su mensaje en Twitter, reclutar nuevos seguidores, y aumentar su notoriedad¹⁶. Más recientemente, en mayo de 2016, “ISIS help desk” ha desarrollado y lanzado una aplicación para Android llamada Huroof, a través de un canal de “telegram” activo. Huroof está destinado a enseñar a los niños el alfabeto árabe a través de palabras del vocabulario militar y de guerrilla. También se puede acceder a temas relativos a la propaganda yihadista, canciones y dibujos animados¹⁷.

Para la lucha de la difusión de la radicalización y el extremismo violento, y más concretamente con el apoyo de internet y la telefonía móvil, en estos momentos

14 Site Intelligence Group, “Social Network Jihad”, Site Intelligence Group, 2015 <https://ent.siteintelgroup.com/Articles/Social-Network-Jihad/>

15 VAN GINKEL, Bibi T. Responding to cyber jihad: Towards an effective counter narrative. The Netherlands: International Centre for Counter-Terrorism—The Hague, 2015. <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-van-Ginkel-Responding-To-Cyber-Jihad-Towards-An-Effective-Counter-Narrative-March2015.pdf>

16 WEYERS, Jeff R, “Radicalization: There’s an App for That!”, The Counter Jihad Report, Enero de 2015, <https://counterjihadreport.com/tag/the-dawn-of-glad-tidings/>

17 The Guardian, “Islamic State releases children’s mobile app to teach Arabic”, Mayo de 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/may/11/islamic-state-children-app-mobile-teach-arabic>

no existe una línea específica de actuación (recuérdese que Al Qaeda, Aquim, Mujao, Boko Haram y Daesh operan en amplias zonas transfronterizas)¹⁸. Reconocemos la escasa o nula penetración de internet en los países objeto de estudio, si bien en las ciudades con mayor concentración de población esta cobertura ronda el veinte por ciento¹⁹. En cualquier caso el impacto propagandístico de la mayoría de las organizaciones que operan en la zona es escaso —exceptuando Daesh y Al Qaeda—, debido por un lado a la dispersión geográfica y escasa penetración de infraestructuras de telecomunicaciones, y de otro a la falta de cualificación en la estrategia de propaganda y consistencia y coherencia en la misma, como es el caso de Boko Haram. Ahora bien, la capacidad para vulnerar, comprometer y *hackear* sitios web, redes y sistemas es una capacidad creciente tanto del Estado islámico como de Al Qaeda²⁰; en el informe “Hackear en el nombre del Estado Islámico (ISIS)”²¹ se expone que durante el año pasado, el autodenominado Estado Islámico y los hackers pro-ISIS, así como los hackers que dicen estar asociados con o que operan en su nombre, han realizado ataques cibernéticos de todo el mundo. Los objetivos han incluido los medios de comunicación, agencias gubernamentales, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas, independientemente de su dimensión, pero siempre buscando el mayor impacto mediático posible. Estos objetivos también se extienden por todo África y concretamente la franja oeste y el entorno del Sahel, y lo que es más grave comienzan a tener como objetivos infraestructuras²² críticas nacionales y otras pertenecientes a multinacionales del sector energético y minero que operan o que utilizan como tránsito estos países²³. Los daños que pueden producir estos ata-

18 Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, “Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental”, 2016, <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental>

19 Unión Internacional de Telecomunicaciones, Informe sobre el Desarrollo Mundial/TIC de las Telecomunicaciones y estimaciones del Banco Mundial, “Usuarios de Internet (por cada 100 personas)”, <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2>

20 BARAK, Michael, “Signs of a Change in Strategy for AQIM”, International Institute for Counter-Terrorism, Mayo 2016, <https://www.ict.org.il/Article/1657/Signs-of-a-Change-in-Strategy-for-AQIM>

21 Steven STALINSKY, S y SOSNOW, R, “Hacking In The Name Of The Islamic State (ISIS)”, Inquiry & Analysis Series No. 1183, August 21, 2015, <http://www.memrijttm.org/hacking-in-the-name-of-the-islamic-state-isis.html>

22 SCOTT, J y SPANIEL, D, “The Anatomy of Cyber-Jihad”, ICIT Briefing, Junio de 2016, <http://icitech.org/wp-content/uploads/2016/06/ICIT-Brief-The-Anatomy-of-Cyber-Jihad1.pdf>

23 WALTHER, Olivier J.; LEUPRECHT, Christian, “Mapping and deterring violent extremist networks in North-West Africa”, Department of Border Region Studies Working Paper, 4, 15, 2015 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2593020

ques cibernéticos a instalaciones de transporte de energía o de minerales estratégicos pueden conllevar graves peligros para el entorno y las poblaciones cercanas; recordemos las instalaciones petrolíferas existentes en Sudán, los oleoductos del norte de Nigeria que ya han sido objeto de sabotajes o las minas de uranio en Níger²⁴ explotadas por la empresa francesa Areva.

COMPARATIVA DE INDICADORES DE CIBERSEGURIDAD DE LOS PAÍSES DEL SAHEL

En nuestro análisis cotejamos la presencia en los países de la zona de un marco legislativo y de coordinación entre países estado, y las políticas de la UE, para intentar delimitar la capacidad de influencia y la resiliencia de las poblaciones acorde al entorno normativo de la promoción de contenidos que busquen la radicalización y el extremismo violento. Para ello hemos nos hemos basado en el Índice Mundial de Ciberseguridad²⁵ (IMC) que surge de la asociación de colaboración entre el sector privado y una organización internacional, con el fin de impulsar la cuestión de la ciberseguridad hasta el primer plano de las agendas nacionales. El índice se desarrolla atendiendo a medidas jurídicas, técnicas, organizativas, de creación de capacidades y cooperación. Este índice tiene unos indicadores de rendimiento asociados a cada una de las medidas, éstas son:

- Medidas jurídicas: legislación penal y reglamentos y conformidad (protección de datos y privacidad).
- Medidas técnicas: CIRT (Equipo de Respuesta ante Incidentes Informáticos), CERT (Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas) o CSIRT (Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Informática) que ofrezca las capacidades de identificar las ciberamenazas, defenderse de ellas, ofrecer una respuesta a las mismas y gestionarlas, además de mejorar la seguridad en el espacio del estado nación. Además de la normalización, estandarización internacional, y la certificación.

24 Níger es el segundo productor de uranio de África por detrás de Namibia y sus reservas abastecen una quinta parte de la materia prima de las necesidades de Francia. En cualquier caso es una cifra en descenso paulatino por la política de diversificación de Areva.

AREVA, "Imouraren Project", <http://www.areva.com/EN/operations-6948/imouraren-project.html>

25 Índice Mundial de Ciberseguridad, (IMC), 2014, <http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI-2014.aspx>

- Medidas organizativas: Políticas, estrategias, organismos responsables, gobernanza y evaluación comparativa nacional.
- Creación de capacidades: desarrollo de la normalización, desarrollo del entorno laboral, certificaciones profesionales y certificaciones internacionales de los organismos responsables.
- Cooperación: desarrollo de la cooperación interestatal, entre organismos estatales, entre el sector público y privado y la presencia activa en las organizaciones responsables a nivel internacional (ONU, ITU, ONUDD, UNICRI, ICANN, CEI, etc.).

Así mismo debemos considerar el proyecto de convención de la Unión Africana para el establecimiento de un marco legal creíble en ciberseguridad en África. El proyecto se genera en cumplimiento de los principios de la Iniciativa Africana para la Sociedad de la Información (AISI) y el Plan de Acción Regional Africano para la economía del conocimiento (ARAPKE), el Proyecto de Convención tiene por objeto no sólo definir los objetivos y orientaciones generales para la sociedad de la información en África, sino también fortalecer las legislaciones existentes en los Estados miembros y las comunidades económicas regionales (CER) en las Tecnologías de la Información y Comunicación. En él se definen las normas de seguridad esenciales para el establecimiento de un espacio digital creíble en respuesta a los obstáculos relacionados con la seguridad que representa un reto importante para el desarrollo digital en África. Por otro lado, sienta las bases fundamentales en las áreas clave de la seguridad cibernética, y también define la base para el comercio electrónico, pone en marcha un mecanismo para la privacidad y protección de datos que se generen por la recolección, procesamiento, transmisión, almacenamiento y utilización de datos personales y establece las orientaciones generales de incriminación y la represión de los delitos cibernéticos. Su aprobación capitaliza las experiencias africanas e internacionales en las legislaciones en materia cibernética y pretende acelerar las reformas pertinentes de los Estados de África y el CER²⁶.

Un análisis comparativo de los indicadores más relevantes del índice de ciberseguridad de la ITU se expone en la tabla 1.

26 Draft African Union Convention on the Establishment of a Legal Framework Conducive to Cyber Security in Africa, <http://www.au.int/en/cyberlegislation>

	Mauritania	Senegal	Mali	Níger	Chad	Burkina-Faso	Sudán (República de)	Sudán del Sur	Eritrea	Etiopía	Somalia
Medidas Legales:											
Cibercrimen	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X	X
Ciberseguridadv	X	✓	X	X	X	✓	X	X	X	X	X
Medidas Técnicas:											
CIRTEstándar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Certificaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Medidas Organizacionales:											
Estrategias/Política	✓	X	X	X	X	✓	X	X	X	X	X
Agencia responsable	X	X	X	X	X	✓	X	X	X	X	X
Generación de Capacidades:											
Capacidades	✓	X	X	X	X	X	✓	X	X	X	X
Estandarización de capacidades	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cooperación:											
Internacional	✓	✓	X	X	X	✓	X	X	X	X	X
Interna	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Protección en internet de la infancia:											
Legislación específica	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓	X
ONU convención y protocolo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X
IMC (2014)	(0,047)	(0,176)	(0,088)	(0,088)	(0,029)	(0,324)	(0,041)	(0,088)	(0,029)	(0,029)	(0,029)
Posición	24	23	26	26	28	18	14	26	28	28	28

Tabla 1: Comparativa para los países del Sahel de los indicadores más relevantes de ciberseguridad.

Fuente: ITU, 2014, 2015

En aproximación a este análisis destaquemos que la inexistencia de una estrategia o política de ciberseguridad a nivel de país-estado determina la inexistencia de estructuras coordinadas y organizativas, así como elementos normativos que favorezcan una protección del entorno y actividades desarrolladas en internet.

Mauritania es el único estado que cuenta con una estrategia nacional²⁷ reconocida como tal “Estrategia Nacional de Modernización de la Administración y

²⁷ “Stratégie Nationale de Modernisation de l’Administration et des TICs 2012-2016”, <http://www.emploi.gov.mr/strategie-nationale-de>

de las TIC 2012-2016”. La “Autoridad reguladora para las Comunicaciones Electrónicas” (ARCEP) de Burkina-Faso realizó conjuntamente con la ITU en 2010 un estudio que sirvió de referencia para determinación de la protección de la ciberseguridad en Burkina-Faso; si bien hasta la fecha no posee una estrategia de ciberseguridad nacional como tal, sí tiene una política definida.

La creación de CIRTs nacionales en la mayoría de los estados corresponde a un esfuerzo de promoción de estos organismos por parte de la Unión Africana y el asesoramiento y financiación de la ITU.

En relación a la imposibilidad de generar capacidades y la estandarización de las mismas, sí que debemos destacar que Mauritania ha promovido desde 2013 el establecimiento Colaboraciones internacionales a través de la Universidad de Nouakchott. En el caso de Níger ha establecido una comisión parlamentaria sobre el cibercrimen²⁸.

Respecto a la protección de la infancia en internet, y su vinculación con una tenencia de una legislación propia, tan sólo Sudán del Sur establece no adherirse, manifestar declaraciones o reservas a determinados artículos de la “Convención sobre los Derechos del Niño”, fundamentalmente los artículos 16, 17(e), y 34(c). En cuanto al “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía” establece no adherirse, manifestar declaraciones o reservas a los artículos 2 y 3 en alguno de sus apartados.

El IMC y su posicionamiento mundial, se establece a partir de 105 países evaluados, resaltando que en la evaluación muchos países tienen el mismo nivel y por lo tanto obtienen una posición igual²⁹. En este ranking la posición 1 es ocupada por Estados Unidos y en el paquete de últimas posiciones la 29 se encuentran muchos países; observemos Níger, Eritrea. Etiopía y Somalia se encuentran en la posición 28.

Esta situación descrita, evoluciona lentamente de manera positiva en otros países del área. La actividad desarrollada por Comunidad Económica de los Estados del Oeste de África (Economic Community of West African States, ECO-

28 ONEP, “Journée parlementaire des Technologie de l’Information sur la Cybercriminalité: Outiller les parlementaires sur la problématique de la cybercriminalité”, <http://www.lesahel.org/index.php/component/k2/item/2681-journ%C3%A9e-parlementaire-des-technologie-de-linformati-on-sur-la-cybercriminalit%C3%A9-outiller-les-parlementaires-sur-la-probl%C3%A9matique-de-la-cybercriminalit%C3%A9>

29 GCI Global 2014 results, ITU http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/GCI_Global_2014_results.pdf

WAS)³⁰ del que forman parte Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Gana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia; Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo en materia de Tecnologías de la Información y desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones que ha propiciado un impulso muy importante en la zona en los últimos tres años. A modo de ejemplo resaltar el desarrollo de una infraestructura de banda ancha de telecomunicaciones regionales fiable y moderna que incluye el programa INTELCOM II, infraestructuras de banda ancha alternativas y cables submarinos³¹, así como el establecimiento del mercado único de las telecomunicaciones liberalizado. Al final del año 2013, los once Estados miembros que limitan las zonas costeras estaban conectados a los cables submarinos con al menos una nueva estación de conexión y los tres países sin litoral (Burkina Faso, Malí y Níger) ahora tienen, al menos, dos vías de acceso a los cables submarinos.

En cooperación con la ITU, ECOWAS y dentro del programa de soporte a la armonización de las políticas de TIC en el África Subsahariana, (Support for Harmonization of ICT Policies in Sub-Sahara Africa, HIPSSA)³² se ha establecido una directiva de lucha contra el cibercrimen y una guía para establecimiento de políticas de ciberseguridad³³.

CONCLUSIONES

La indisponibilidad de un marco común de referencia para el establecimiento de una política o estrategia de ciberseguridad, o bien la adopción de alguna de las guías de referencia, impide la determinación de objetivos concretos que, no ya mejoren, sino que prevengan las amenazas actuales a la integridad de sus infraestructuras y servicios con soporte en las TIC.

30 Economic Community of West African States, ECOWAS. <http://www.ecowas.int/>

31 Access to Submarine Cables: ECOWAS Regulation. http://www.itu.int/en/ITU-D/Projects/ITU-EC-ACP/HIPSSA/Documents/FINAL%20DOCUMENTS/FINAL%20DOCS%20ENGLISH/submarine_cables_ecowas_regulation.pdf

32 Support for harmonization of the ICT Policies in Sub-Saharan Africa, HIPSSA. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Projects/ITU-EC-ACP/HIPSSA/Pages/default.aspx>

33 Cybercrime directive: Explanatory notice Economic Community of West African States (ECOWAS) http://www.itu.int/en/ITU-D/Projects/ITU-EC-ACP/HIPSSA/Documents/FINAL%20DOCUMENTS/FINAL%20DOCS%20ENGLISH/cybercrime_directive-explanatory_notice.pdf

Se detecta la necesidad del establecimiento de una política de contra narrativas propagandísticas de las organizaciones yihadistas, y la necesaria coordinación de estas estrategias narrativas con las especificidades de cada país. Estas contra narrativas se han de fundamentar en una monitorización de las comunicaciones, mensajes y aplicaciones en la red que favorezcan o promuevan la radicalización.

La inexistencia de políticas específicas sobre ciberseguridad (protección de datos, transacciones electrónicas y cibercrimen) tanto desde un enfoque divulgativo como formativo, propicia un entorno favorable para la ejecución de todo tipo de ciberdelitos, así como la indetección de contenidos ilícitos o propagandísticos. Por lo tanto, es necesario ayuda y colaboración para actuaciones que promuevan tanto la formación como la capacitación en TIC.

III. PAPEL DE LA UE EN EL CONFLICTO

POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE EN RELACIÓN CON LA INESTABILIDAD EN EL SAHEL

Dr. Andrés C. Caballero Quintana¹

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Sumario: Introducción. La política exterior de la Unión Europea. El Sahel: datos básicos y actores institucionales. La Unión Europea en el Sahel. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

El Sahel es un área dónde el “extremismo violento encuentra tierras fértiles, abonadas entre los desposeídos y los espacios ingobernados que provocan su inestabilidad”, según afirmó el pasado 10 de mayo de 2016 Abdoulaye Mar Dieye², Asistente del Secretario General de Naciones Unidas y Director Regional de la Agencia para el Desarrollo de esa organización (UNDP, en adelante) para África, en su comparecencia ante el Senado estadounidense.

La contundencia de sus palabras, compartidas por numerosos analistas y expertos destacados sobre el terreno³, se corroboran por un reciente estudio de per-

1 El autor desea agradecer públicamente la continuada, eficaz y desinteresada ayuda prestada por el Teniente Coronel del Ejército de Tierra, D. Jesús Díez Alcalde, y por el Suboficial de la OTAN y Brigada del ejército, D. Luis Pérez del Pino, para la celebración de las Jornadas de Seguridad y Defensa de la ULPGC, organizadas por el Ministerio de Defensa de España, el IEEE y la ULPGC, celebradas el pasado 30 de noviembre de 2015 en Las Palmas de Gran Canaria.

2 DIEYE, A. M. “Current threats in Nigeria, the Great Lake Region, Mali, Somalia and East Africa; and international development responses”. Washington, DC. 2016, página 3. Disponible en http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051016_Dieye_Testimony.pdf. Fecha de la consulta: 08.07.2016

3 Entre otros, véase: a) BELLO, O. W. “La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas”. Documento de trabajo nº 14, FRIDE. 2012. Disponible en http://fride.org/descarga/WP_114_Implementacion_estrategia_UE_Sahel.pdf Fecha de consulta: 08.07.2016; b) HELLY et al. “Sahel strategies: why coordination is imperative”. Institute for Security Studies Policy Brief, (76), 1–12. 2015. Y c) IEEE. Strategic Dossier 167-B. Prospects for the future evolution of the EU’s security and defence policy. Crisis scenarios. 2015. Disponible en: <http://publicaciones.defensa.gob.es/inicio/ebooks/ebook/prospects-for-the-future-evolution-of-the-eu-s-security-and-defence-policy.-n%C2%BA-167b> Fecha de la consulta: 08.07.2016

cepción sobre “radicalización, violencia e inseguridad en el Sahel⁴”, impulsado por la ONU y concluido en 2016, que analiza por primera vez la opinión de los residentes en las áreas fronterizas sahelianas, Mauritania, Senegal, Níger, Malí, Chad, Burkina Faso, Camerún y Nigeria.

Resulta significativo el aporte de dicho estudio, pues son los propios habitantes de tales bordes fronterizos quienes señalan cuáles son los elementos disparadores que más inciden en la radicalización; a) la pobreza extrema y, b) un sentido endémico de exclusión y marginalización económica y política. Factores que, sumados a la debilidad social acusada por múltiples divisiones étnicas y religiosas, suponen los tres que más repiten los análisis sobre la situación en esta región.

El Sahel tiene graves problemas que continúan afectando a su estabilidad institucional, pese a los avances alcanzados en los últimos años por las acciones internacionales. El último informe del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Malí sirve de claro ejemplo de ello. En él afirma la Secretaría General de la ONU que “mientras se han dado pasos en la implantación de las disposiciones de defensa y seguridad de los acuerdos de paz, incluyendo la construcción de tres fuertes, la seguridad no mejora, incluso en la ausencia de luchas entre los firmantes⁵”.

Las consecuencias de la inestabilidad en la región irradian más allá de su ámbito geográfico, convirtiéndose en amenaza para la paz africana, europea y mundial. Como consecuencia, la Unión Europea, y otros actores internacionales, han prestado especial atención a esta región, desplegando un conjunto heterogéneo de políticas públicas, que presenta diferencias, tanto en las prioridades, como en los métodos y ámbito geográfico, caracterizadas por la presencia de múltiples intereses, no siempre alineados⁶.

Este artículo tiene como objetivo reseñar cuál ha sido y es el papel de la Unión Europea en el Sahel, considerando el contexto que origina y modula la propia acción exterior comunitaria. Para ello, se divide el texto en cuatro apartados, adicionales a la introducción. El primero, centrado en analizar la evolución y origen de la política exterior de la Unión. El segundo, donde se enumeran los principales

4 UNDP. “Perception Studies on Insecurity and Violent Extremism Drivers in Border Areas in the Sahel.” Dakar: UNDP. 2014. Disponible en: http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=35064 Fecha de consulta: 08.07.2016

5 Secretary-General, U. N. Security Council Report of the Secretary-General on the situation in Mali, 04470 (December 24). 2015, página 5. Disponible en <http://doi.org/S/2013/189>. Fecha de la consulta: 08.06.2016

6 El citado trabajo de BELLO, O.W. (2012) describe con detalle buena parte de tales diferencias.

actores internacionales que intervienen y los datos más característicos del Sahel. El tercero, describe la política específica de la UE para esa región y finalmente, el último realiza algunos apuntes a modo de conclusiones.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde sus orígenes, el proceso de integración europea ha sido gradual, cediendo los Estados nación competencias hacia la UE, quién hoy es un actor de gobierno supranacional que fija directrices y políticas comunes.

El celo de sus miembros hacia las políticas que más acentúan sus intereses y la autonomía de sus respectivas soberanías ha cabalgado en paralelo con estas cesiones, sin que por ello las políticas de exterior y defensa europeas se hayan caracterizado por ser ejemplo de eficaz integración y decidida visión común⁷.

Hasta que en 1992 fue explicitada en el artículo 11 del Tratado de Maastrich⁸, la UE no había definido previamente la Política Exterior y de Seguridad (PESC) como competencia propia. Sólo existía mediante puntuales acuerdos entre los países miembros.

La PESC fijó como objetivos la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, además del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En 1999 se crea, por primera vez, el Alto Representante de Política Exterior y Seguridad, puesto que ocupó el español Javier Solana hasta 2009. Ese año, con la aprobación del Tratado de Lisboa, se institucionaliza dicho cargo, dotándole de

7 DOVER, R. "From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies". In N. Cini, M. & Pérez-Solórzano (Ed.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. 2010. Para conocer con detalle algunas de las críticas más destacadas de la política exterior comunitaria puede consultar: GHILÈS, F. "Las debilidades de la política exterior de la europea al descubierto". *CIDOB*, 11, 31-34. 2015. Disponible en: http://www.cidob.org/articulos/monografias/refugiados/las_debilidades_de_la_politica_exterior_europea_al_descubierto Fecha de consulta: 08.06.2016

8 UNION EUROPEA. "Treaty on european union. Official for Official Publications of the European Communities (Vol. 191)". 1992. Disponible en <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2> Fecha de consulta: 08.06.2016

más relevancia política con la Vice Presidencia del Consejo y la creación del Servicio de Acción Exterior de la UE. Cargo que ocuparía la británica Catherine Ashton, entre 2009 y 2014, sustituida por la actual, la italiana Federica Mogherini⁹.

Los avances del Tratado de Lisboa son notables. Sin embargo, los estados nacionales lograron finalmente que el nuevo servicio exterior y su Alto Representante “no tuviesen las mismas competencias que los ministerios nacionales de Defensa y Exteriores, limitando así su capacidad para desplegar iniciativas equivalentes a aquellos¹⁰”.

Pese a su ambiciosa visión y a la conformación en 2009 de su propia política exterior, la mayoría de los analistas¹¹ coinciden en alertar del débil peso que la PESC sigue teniendo en la UE.

La asunción de nuevos retos que incidan en la mejora de la política exterior comunitaria es compartida por la mayoría de los europeístas, entre ellos del propio Javier Solana¹² quién afirma que “la política exterior europea no puede seguir siendo una declaración de intenciones, un asunto de segundo orden por el cual los Estados miembros no están dispuestos a ceder ni un centímetro de su soberanía. Tenemos que definir hacia dónde queremos ir, qué papel queremos desempeñar en las relaciones internacionales y cómo lograrlo. E incluso algo mucho más básico que todo lo anterior: debemos acordar cuáles son nuestros intereses como Unión Europea.”

Considerando lo dicho, se afirma que la política exterior europea es reciente, está conformándose y por el momento, ha contado y cuenta con un apoyo limitado de los estados miembros, aunque los problemas y retos globales a los que se enfrenta Europa y el Mundo, parecen aconsejar el fortalecimiento exterior comunitario. Sólo así será más eficaz y tendrá el alcance necesario para adaptarse al contexto internacional actual.

9 http://eeas.europa.eu/background/about/index_en.htm Fecha de consulta: el 8/6/16.

10 Véase la obra citada de DOVER. 2010. Página 251.

11 Los trabajos citados de Dover (2010) y Ghilés (2016) señalan con profusión tales debilidades, también véase PAMIES PALAZUELO, J. “Estrategias para el Sahel de organismos internacionales”. Madrid. 2014 Disponible en https://www.academia.edu/7734638/Estrategias_para_el_Sahel_de_organismos_internacionales Fecha de consulta: 08.06.2016

12 SOLANA, J. “La política exterior europea y sus desafíos”. En “La búsqueda de Europa: visiones en contraste”. Madrid. Ed. BBVA, pp. 422-446. 2016. Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2016/02/BBVA-OpenMind-libro-la-busqueda-de-europa-visiones-en-contraste.pdf> Fecha de la consulta: 08.06.2016

EL SAHEL: DATOS BÁSICOS Y ACTORES INSTITUCIONALES

La edad promedio de los países del Sahel (Mauritania, Senegal, Níger, Malí, Chad, Burkina Faso, Camerún y Nigeria) es de 58 años, con 8 años de escolarización media. Estos países oscilan su puntuación en el índice de desarrollo humano (IDH, en adelante) de 2015 desde el 0,51 de Nigeria, el mejor clasificado de ellos y posicionado en el 152 de 188 países en el Mundo, al 0,35 que obtiene Níger, el último clasificado¹³.

El IDH pues es un ranking que evalúa salud, educación y renta, incluyendo inequidades, con la finalidad de medir el desarrollo de los países, sin fijar el foco únicamente sobre el crecimiento económico. Así, entre 2010 y 2015 Malí y Senegal han bajado tres puestos en el IDH, mientras que Chad y Mauritania han mejorado uno, y Burkina Faso y Nigeria, dos.

Los datos reflejados en la tabla expuesta acentúan la dureza de las condiciones de vida de quienes viven en el Sahel, sin que su evaluación más reciente prometa mejoras.

HDI ranking	País	Índice desarrollo humano (HDI) Valor	Expectativa vida al nacer Años	Expectativa años escolarización Años	Principales años escolarización. Años	Crecimiento nacional de la renta per capita (GNI) 2011 PPP \$	GNI per capita ranking minus HDI ranking HDI ranking
152	Nigeria	0,51	52,80	8,99	5,95	5.341,11	-24,00
153	Camerún	0,51	55,50	10,40	5,96	2.803,41	-1,00
156	Mauritania	0,51	63,10	8,50	3,77	3.560,12	-14,00
170	Senegal	0,47	66,50	7,95	2,48	2.188,11	-8,00
188	Niger	0,35	61,40	5,42	1,45	908,34	-5,00
179	Mali	0,42	58,00	8,43	2,04	1.582,99	-8,00
185	Chad	0,39	51,60	7,40	1,93	2.085,34	-22,00
183	Burkina Faso	0,40	58,70	7,77	1,37	1.590,70	-13,00

Tabla 1. Índice de desarrollo humano en el Sahel, año 2015

Fuente: Elaboración propia basada en el Índice de Desarrollo Humano, 2015¹⁴.

13 Disponible en <http://hdr.undp.org/es/data> Fecha de consulta: 08.06.2016

14 Disponible en <http://hdr.undp.org/es/data> Fecha de consulta: 08.06.2016

En paralelo a este panorama, la inseguridad y los conflictos se han agravado en los últimos años con las externalidades producidas por la primavera árabe en Libia, por los conflictos étnicos y territoriales en toda el área y en especial, en Malí, así como por la actividad terrorista en Nigeria y Argelia¹⁵.

En este contexto, sobre todo, tras el conflicto bélico en Libia y Malí se han producido múltiples iniciativas para solventar sus problemas. Estas han sido impulsadas por distintos actores, identificando las siguientes organizaciones internacionales con estrategias específicas para el Sahel: el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Islámico de Desarrollo (IDB), el Banco Mundial (WB), la Comunidad Económica de Estados del Este de África (Ecowas), la Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), la Comunidad Económica de Estados de África Central (ECCAS), la Organización Islámica de Cooperación (OIC), Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana (UA), la Unión Árabe del Magreb (AMU), el Grupo 5 del Sahel (G5; creado en febrero de 2014 e integrado por Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso) y la Unión Europea (UE). A todas ellas además han de sumarse la acción individual de algunos Estados, donde destacan por su intensidad e influencia Francia, Estados Unidos, Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Canadá y España¹⁶.

En este marco y por su dimensión global, se reseña aquí el papel que despliega la ONU, quién diseñó una estrategia integrada, presentada por el Secretario General Ban Ki-moon al Consejo de Seguridad de 14 de junio de 2013 (S/2013/354)¹⁷.

La ONU pretendía con ello responder a los retos vinculados a la seguridad, la gobernanza, el desarrollo, los derechos humanos y las cuestiones humanitarias en el Sahel, en colaboración con otros actores multilaterales y con los Estados

15 El trabajo del IEEEE, 2015, detalla los conflictos en el Sahel y los grupos terroristas implicados. Resulta relevante para comprender los intereses de Marruecos, Argelia y Libia el trabajo de KEENAN, J. "El reto de la seguridad en el Sahel: las perspectivas argelina, marroquí y libia". En Anuario IEMed del Mediterráneo. Instituto Europeo del Mediterráneo (Ed.), Barcelona. 2011. Disponible en http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/anuari-iemed-de-la-mediterrania-2011-es?set_language=es Fecha de consulta: 08.06.2016

16 Para un examen de tales actores y sus principales roles en la región véase HELLY et al. "Sahel strategies: why coordination is imperative". *Institute for Security Studies Policy Brief*, (76), 1–12. 2015. Disponible en: http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM_ISS_EN_SAHEL_STRATEGIES_2015_HELLY_GALEAZZI.pdf Fecha de consulta: 08.06.2016

17 Disponible en <http://unowa.unmissions.org/Portals/UNOWA/UN%20Integrated%20Strategy%20for%20the%20Sahel/S%202013%20354%20Sahel%20strategy%20EN.pdf> Fecha de la consulta: 08.06.2016

del área. Subyace en su diseño el concepto de *seguridad humana*¹⁸, aprobado por la ONU en 1994, y que actualiza la visión de la seguridad a los retos de la globalización, fijándolos en las amenazas ligadas al terrorismo, al crimen organizado transnacional, guerras, violencia dentro del Estado, pobreza extrema, represión política, armas nucleares, químicas y biológicas, migración y degradación del medio ambiente.

La actuación de la ONU en el Sahel es muy amplia y moviliza distintas agencias que, a su vez, tienen sus propios planes de acción, dónde destaca el papel de la Oficina de Naciones Unidas para el Oeste de África¹⁹ (UNOWAS).

La prioridad de la ONU se focaliza en cuestiones de paz y defensa (especialmente, la Misión Multidimensional Integrada de Naciones Unidas para la Estabilización en Mali –MINUSMA-, establecida el 25 de abril de 2013 por resolución S/2100/RES del Consejo de Seguridad²⁰), seguridad alimentaria, fortalecimiento institucional y migraciones.

Aunque la ONU tiene un enorme despliegue, lo cierto es que las múltiples instituciones que operan en el área, bien sea el AfDB, la UE, la UA, Ecowas, u otros la definen de distinto modo, diseñan estrategias diferentes e incluso abarcan un número de países que también varía según los intereses de aquellos que las promueven. No existe pues una visión, estrategia y acción común entre dichas organizaciones multilaterales pese al citado empuje de Naciones Unidas.

La amplitud de ámbitos de interés y de organizaciones multilaterales implicadas puede estructurarse en cuatro áreas prioritarias, según Helly et. al²¹ son: “a) seguridad, b) desarrollo y resiliencia, c) gobernanza y, d) educación”, que las reúne bajo tres enfoques:

- Integral: Engloba todas las áreas de acción. Propio de la ONU y la UE.
- Amplio: Abarca distintas áreas de intervención sin mención explícita. Centrada en economía y en el reconocimiento de los lazos entre criminalidad y subdesarrollo, como hace el IDB, ECCAS, CENSAD y el G5.

18 Fernández Pereira, J. P. “La Seguridad Humana”. Madrid: Ariel. 2006.

19 Disponible en <http://unowa.unmissions.org/Default.aspx?tabid=706> Fecha de la consulta: 08.06.2016

20 Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2100\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2100(2013)) Fecha de la consulta: 08.06.2016

21 HELLY et al. “Sahel strategies: why coordination is imperative”. Institute for Security Studies Policy Brief, (76), 1–12. 2015. Página 5. Disponible en: http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM_ISS_EN_SAHEL_STRATEGIES_2015_HELLY_GALEAZZI.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016

- Sectorial: Centrado en las mejores competencias de cada una de ellas, focalizando su acción en una o dos temáticas. Es el caso para desarrollo y resiliencia de la AfDB, el WB o Ecowas, o bien para seguridad y gobernanza, de la AU.

LA UNIÓN EUROPEA EN EL SAHEL

El tratado de Lisboa de 2009 permitió la creación del Servicio de Acción Exterior comunitario, bajo el mando del Alto Representante de Política Exterior y Seguridad (ARPESEC). Esto supuso un cambio profundo en la visión y la actuación de la UE, al posibilitar una actuación más coherente de la Comisión y de sus Estados miembros, especialmente, en lo relacionado con la seguridad, como cita O'Donnell²²: “antes de Lisboa, la existencia de numerosos portavoces de la política exterior de la Unión a menudo habían confundido su mensaje”.

Aun así, desde 1975, con los acuerdos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea en Helsinki, la política económica comunitaria había tenido muy presente a sus vecinos mediterráneos, consciente de su influyente rol para el desarrollo y la estabilidad europeas²³.

Distintas medidas y pactos se reflejarían con posterioridad en el tiempo, destacando la política euro-mediterránea acordada en 1995, en el llamado proceso de Barcelona, así como otros acuerdos y programas posteriores, como el MEDA²⁴ que, con mayor o menor acierto, evidenciaban la voluntad por tejer alianzas, fundamentalmente comerciales y económicas.

Esta asociación comercial se vio amplificada en la primera década del Siglo XX para solventar los retos comunitarios y hacer frente a los nuevos riesgos globales, entre otros, al terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico o la inmigración ilegal.

22 O'DONNELL, C. M. (2011). La política europea de seguridad y la región euromediterránea en 2010-2011. Anuario IEMed Del Mediterráneo, 176-180. 2011. Página 176. Disponible en http://www.iemed.org/observatori-es/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2011/odonnell_es.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016

23 REAL, B. “The EU's foreign policy towards the Southern Mediterranean Countries”. En Instituto de Estudios Estratégicos (Ed.), *Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios* (pp. 23-52). Madrid. 2015. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_167_B.pdf Fecha de consulta: 08.06.2016

24 “EC nº 1488/96, de 23 de julio”, disponible en <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/8ab2caed-469f-4838-aab9-016e7b4885d9/language-es> Fecha de la consulta: 08.06.2016

Esto fue consecuencia de la creciente influencia del Sahel sobre la (in)estabilidad en sus vecinos euro-mediterráneos²⁵.

Una fecha resulta clave en este tránsito, el 25 de octubre de 2010. Entonces, el Consejo de Relaciones Exteriores de la UE afirmaba que “el desarrollo de amenazas transfronterizas como el terrorismo y el crimen organizado, junto con la pobreza extrema, los conflictos internos sin resolver, y la debilidad y fragilidad de los estados afectados, constituyen un reto creciente para la estabilidad de la región del Sahel y para la Unión Europea²⁶”, e instaba a la Comisión a definir una estrategia para el Sahel-Sáhara para 2011.

Tras ello, el Servicio de Acción Exterior de la UE definiría la Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel, adoptada el 21 de marzo de 2011 y actualizada el 17 de marzo de 2014²⁷.

La Estrategia fue pionera en la concepción integrada de la intervención exterior de la UE en el Mundo, uniendo seguridad y desarrollo²⁸. Si bien, para REAL²⁹ “era evidente para la organización actuar de forma coherente con su política exterior [...] la ausencia de reacción de la UE habría restado efectividad a los esfuerzos hechos con la política euro-mediterránea”.

Inicialmente la Estrategia focalizó su interés en Mauritania, Malí y Níger, ampliándola luego a Burkina Faso, Senegal, Sudán y Chad, decisión que se vincula a la presencia en ellos de Al Qaeda, pues esta es un área geográfica conexas, con fronteras permeables, que facilita la libertad de movimientos de los terroristas³⁰

25 Véase los trabajos citados del IEEE (2015), REAL (2015) y BELLO (2012) para más detalle.

26 KEENAN, J. “El reto de la seguridad en el Sahel: las perspectivas argelina, marroquí y libia”. En Anuario IEMed del Mediterráneo. Instituto Europeo del Mediterráneo (Ed.), Barcelona. 2011. Página 166. Disponible en http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/anuari-iemed-de-la-mediterrania-2011-es?set_language=es Fecha de consulta: 08.06.2016

27 EUROPEAN COMMISSION. Strategy for Security and Development in the Sahel. Bruselas. 2011. Disponible en http://eeas.europa.eu/factsheets/news/sahel-european-union-factsheet_en.htm Fecha de consulta: 08.06.2016

28 BELLO (2012) y PAMIES (2014) destacan las implicaciones entre desarrollo y seguridad.

29 REAL, B. “The EU’s foreign policy towards the Southern Mediterranean Countries”. En Instituto de Estudios Estratégicos (Ed.), Prospects for the future evolution of the EU’s security and defence policy. Crisis scenarios (pp. 23-52). Madrid. 2015. Página 48. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_167_B.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016

30 Veáse: DIEYE, A. M. “Current threats in Nigeria, the Great Lake Region, Mali, Somalia and East Africa; and international development responses”. Washington, DC. 2016, página 3. Disponible en http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051016_Dieye_Testimony.pdf. Fecha de la consulta: 08.07.2016

La Estrategia fija cuatro objetivos: 1. Desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos; 2. Acción política y diplomática; 3. Seguridad y Estado de Derecho y; 4. Lucha contra la radicalización y el extremismo violento.

Su visión supone implicar y colaborar con otros actores internacionales, mencionando expresamente a la ONU, la UA, ECOWAS, el G5, el Banco Mundial y la sociedad civil³¹.

Esta búsqueda del consenso tiene doble lógica. Por una parte, la UE tiene una visión integrada en su política exterior y pretende hacer sinergias con todos los que sumen a sus pretensiones para el Sahel³².

Y por otra, atiende de esa manera a la dinámica y el contexto del Sahel, que es muy compleja. No sólo por la disparidad de objetivos, intereses y mecanismos de los actores internacionales en la región, sino más aún por las disputas existentes entre sus miembros, entre otros, a causa de las rivalidades de Algeria y Marruecos, así como entre países del Magreb y el Sahel central, quiénes imposibilitan su colaboración eficaz y permanente en acciones comunes y foros estratégicos que compartan cuestiones de defensa o inteligencia, por ejemplo, con la ausencia argelina en la Conferencia de Bamako, en octubre de 2010³³.

31 Pamies Palazuelo, J. C. La política exterior europea en el Sahel: ¿Una política de desarrollo o de seguridad? Universidad Autónoma de Madrid. 2014. Disponible en https://www.academia.edu/8408438/La_política_exterior_europea_en_el_Sahel_una_política_de_desarrollo_o_de_seguridad Fecha de la consulta: 08.06.2016

32 La UE tradicionalmente ha pretendido el desarrollo de políticas consensuadas en la ribera mediterránea y en el ámbito del Sahel, si bien, en este último contexto, resulta más complejo, dadas las rivalidades existentes entre una parte de los Estados que lo integran y de los conflictos propios en cada Estado, bien sean étnicos o políticos, vinculados en buena medida a gobiernos débiles. Los trabajos siguientes realizan un análisis que se complementa en dicha descripción, reportando una rica visión sobre el área del Sahel y el contexto en el que operan los actores locales e internacionales: a) GHILÈS, F. “Las debilidades de la política exterior de la europea al descubierto”. CIDOB., 11, 31–34. 2015. Disponible en: http://www.cidob.org/articulos/monografias/refugiados/las_debilidades_de_la_politica_exterior_europea_al_descubierto Fecha de la consulta: 08.06.2016; b) O’DONNELL, C. M. (2011). “La política europea de seguridad y la región euromediterránea en 2010-2011”. *Anuario IEMed Del Mediterráneo*, 176-180. 2011. Página 176. Disponible en http://www.iemed.org/observatori-es/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2011/odonnell_es.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016; c) HELLY et. al. “Sahel strategies: why coordination is imperative”. Institute for Security Studies Policy Brief, (76), 1–12. 2015. Página 5. Disponible en: http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM_ISS_EN_SAHEL_STRATEGIES_2015_HELLY_GALEAZZI.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016

33 Excelente la descripción de los conflictos existentes en el Sahel y en el Sahara, así como sus implicaciones sobre la inestabilidad de la región (incluyendo a los tuareg y Al Qeda) y el condi-

Para solventar esta problemática, la Comisión designó en 2013 a Michel Reveyrand de Menthon Representante Especial de la Unión Europea para la región del Sahel³⁴ (REUE-Sahel), quién ha sido sustituido por el español Ángel Losada Fernández, que lo será hasta el 28 de febrero de 2017. El trabajo diplomático del Representante está centrado en la defensa de los intereses y políticas de la UE en el área, incluyendo la Estrategia y sus acciones, bajo el mando de la Alta Representante exterior comunitaria.

La Estrategia plantea dos acciones temporales, a corto, en un plano de tres años, y a medio, entre cinco y diez. Su ejecución se centra en reuniones bilaterales con los actores, estableciendo acuerdos con los países del Magreb (en línea con su praxis histórica de políticas euro mediterráneas), y también —como se citó— con otras entidades multilaterales, como AU, ECOWAS, G5 u otros. Esto permite que la Estrategia sea personalizable en cada país, por lo que el carácter genérico de sus enunciados cobra más sentido si se observa como una herramienta flexible, que permite adaptaciones según necesidades.

La UE tiene desplegadas otros programas en paralelo, tanto en colaboración con el tercer sector, como directamente, vía misiones civiles, siendo estas las más destacables:

- EUCAP Sahel-Mali³⁵, los objetivos son: restituir el orden constitucional y democrático; ayudar a las autoridades malienses a ejercer su soberanía nacional y; controlar y reducir el crimen organizado y las amenazas terroristas.

cionamiento que supone la posición de Marruecos, Mauritania, Argelia, Malí y las distintas organizaciones internacionales intervinientes. Véase LOHMANN, A. "Who Owns the Sahara? Old Conflicts, New Menaces: Mali and the Central Sahara between the Tuareg, Al Qaida and organised crime." Peace and Security Series, 5. Friedrich Ebert Stiftung, 2011. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/08181.pdf> Fecha de la consulta: 08.06.2016. por otro lado, los mencionados trabajos de Bello (2012), Keenan (2011) y Helly et al. (2015) también inciden en los conflictos dentro de los Estados y entre Estados integrantes en el Sahel, estableciendo unas duras condiciones para alcanzar acuerdos para afrontar problemas comunes, como la pobreza, el terrorismo y la seguridad.

34 El 18 de marzo de 2013, el Consejo adoptó la Decisión 2013/133/PESC por la que se nombra a D. Michel Dominique REVEYRAND — DE MENTHON Representante Especial de la Unión Europea (REUE) para el Sahel. El mandato del REUE se prorrogó mediante Decisión 2014/130/PESC del Consejo (2) y expiró en 2015.

35 EU Council, 2013. European Council Decision 2013/87/CFSP of 18 February 2013 on the launch of a European Union military mission to contribute to the training of the Malian Armed Forces (EUTM Mali). Y su reforzamiento en la EU Council, 2014. European Council decision 2014/219/CFSP of 15 April 2014 on the European Union CSDP mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)

- EUCAP Sahel-Niger, similar a la anterior en sus objetivos.
- La misión de entrenamiento militar en Malí (EUTM).
- El proyecto AGIR-SAHEL (Alianza Global para la Iniciativa de Resiliencia en el Sahel) que se definió en 2012, centrado en la resiliencia y la seguridad alimentaria en la región, con una estimación prevista de 1500 millones de euros³⁶.

Destaca asimismo el Plan de Acción Regional (PAR) para el Sahel (2015-2020), aprobado por el Consejo en abril de 2015, y que tiene por objetivo la identificación de iniciativas en cuatro ejes³⁷: 1. La prevención y la lucha contra la radicalización; 2. Creación de condiciones apropiadas para la juventud; 3. La migración y; 4. La movilidad y la gestión de fronteras, la lucha contra los tráficó ilícitos y el crimen organizado transnacional.

Para el analista del IEEE, MORA TEBAS³⁸ “el PAR es una respuesta a las dificultades en la aplicación de la Estrategia del Sahel sobre el terreno y sienta las bases de las soluciones para una mayor coherencia, coordinación y eficacia”.

En una línea similar se manifiesta REAL³⁹ al afirmar que con “tan escaso tiempo para su ejecución, y con la intervención militar francesa en Malí por medio, en el año 2012, apenas hay margen para evaluar la eficacia de la Estrategia, sin que ello suponga minusvalorar que el documento supone manifestar la clara expresión europea de intervenir en la seguridad y en el desarrollo del Sahel”.

Con todo, en 2015 se han suscrito cinco Programas Indicativos Nacionales en el Sahel que movilizarán, en conjunto, 2.470 millones de euros⁴⁰. Por lo que sería

36 Euractiv 2013. Commission pledges €5 billion aid for Sahel <http://www.euractiv.com/section/development-policy/news/commission-pledges-5-billion-aid-for-sahel/> Acceso el 8/6/16

37 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-002592&language=EN>

38 MORA TEBAS, J. “EU-SAHEL. PLAN DE ACCIÓN REGIONAL (2015-2020): UN ENFOQUE INTEGRAL TANGIBLE”. Documento de análisis 50/2015. IEEE. Madrid. 2015. Página 4.

39 REAL, B. “The EU’s foreign policy towards the Southern Mediterranean Countries”. En Instituto de Estudios Estratégicos (Ed.), Prospects for the future evolution of the EU’s security and defence policy. Crisis scenarios (pp. 23-52). Madrid. 2015, página 50. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_167_B.pdf Fecha de la consulta: 08.06.2016

40 Datos reportados por la vicepresidenta Mogherini, en nombre de la Comisión Europea, a la pregunta escrita E-011021-15, formulada por el eurodiputado, Sr. Pablo Iglesias, el 9 de julio 2015. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-011021&language=ES> Fecha de la consulta: 08.06.2016

esperable que los 5.000 millones de euros prometidos por la UE en 2013⁴¹ para el período 2014-2020, poco a poco, se terminen de activar para esta necesitada región.

CONCLUSIONES

El Sahel es una de las regiones más pobres del Mundo, que cuenta con graves problemas sociales, políticos, económicos, educativos y climáticos que empujan a su población hacia la desesperanza.

Este contexto, unido a Estados cuyos gobiernos carecen de eficacia para gestionar su soberanía, son mimbres perfectos para que florezca el terrorismo, la inmigración y todo tipo de ilícitos, sobre todo, motivados por la pre-existencia de estos grupos en la región⁴².

Como se ha descrito, la estabilidad del Sahel es clave para su desarrollo, para sus países vecinos y también para Europa. Por ello, pese a la juventud de la política comunitaria exterior, la UE ha diseñado una actuación integrada que hace frente a esta situación, y pretende el consenso con los principales actores nacionales e internacionales en su implantación.

Esto supone un enorme reto, que denota voluntad y valentía política. Más aún cuando en la propia UE existen distintas visiones e intereses nacionales (no siempre comunes, ni alineados) que inciden en su acción exterior. Todo ello, sin obviar las evidentes divisiones existentes en la región del Sahel, con posiciones difícilmente reconciliables entre etnias y países, y con un conjunto de actores internacionales que operan sobre el terreno cuyas prioridades y objetivos no siempre convergen.

Estabilizar el Sahel requerirá de un enorme esfuerzo político continuado, tiempo y cuantiosos recursos, tangibles (infraestructuras, defensa, etc.) e intangibles (confianza, paz, etc.), que propicien la mejora de su situación de partida, marcada por la descoordinación institucional y la desesperanza de la ciudadanía.

Para ello, la estrategia integrada europea apunta en la buena dirección. Sólo resta que la UE financie y adopte las medidas explicitadas, y que el resto de actores, estatales y multilaterales, procuren aunar esfuerzos constructivos que garanticen la seguridad y promuevan el desarrollo. Cuanto antes sea, mejor para todos.

41 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_es.htm Fecha de la consulta: 08.06.2016

42 Los trabajos ya citados de LOHMANN (2011), el IEEE (2015) y el informe de DIEYE (2016) reflejan con detalle los grupos terroristas que operan en el área.

III. PAPEL DE LA UE EN EL CONFLICTO

INESTABILIDAD EN ÁFRICA, MIGRACIONES Y CRISIS DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Dr. Lucas Andrés Pérez Martín

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: Inestabilidad en África y crisis migratoria, las cifras. Posiciones previas de la Unión Europea, el Sistema Europeo Común de Asilo. Decisión conjunta de la Unión Europea. Incumplimiento de los Estados de la Unión Europea, acuerdo con Turquía. Reflexiones jurídicas. Conclusiones de un sistema en crisis.

INESTABILIDAD EN ÁFRICA Y CRISIS MIGRATORIA, LAS CIFRAS

Podemos situar en el año 2011 el momento en el que la inestabilidad se apodera del continente africano y empiezan a rebrotar tensiones en varios Estados con la aparición de las “primaveras árabes”, fenómeno iniciado con la caída de Ben Ali en Túnez, que se extendió a países como Libia, Egipto, y finalmente a Siria¹. Es precisamente la situación Siria, por su guerra civil, situación geográfica y cercanía a la Unión Europea² la que provoca el gran incremento de refugiados que nos sitúa ante la mayor crisis de refugiados que vive el mundo tras la Segunda Guerra Mundial.

Este hecho ha provocado que la cifra de refugiados que han llegado a las fronteras de la Unión se haya multiplicado de manera exponencial³, si bien la misma

1 Al respecto, con más detalle, se puede consultar a FERNANDEZ CALAVID, José Luis, “La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución?”, Documento opinión 49-2016 IEFE, Madrid, 2016.

2 Sobre la crisis libia existe abundante literatura, al respecto de la guerra en Siria, por ejemplo, se puede consultar al análisis de ARIEL, James y otros, “Cinco años después, ¿El origen del gran caos?: El peligroso paralelo de Libia y Yemen 2015”, Documento opinión 128-2015 IEFE, Madrid, 2015.

3 Así, según Eurostat, los datos de refugiados llegados a la UE son los siguientes: en 2011, 301.375; en 2012, 331.975; en 2013, 435.760; en 2014, 562.680; para multiplicarse de manera definitiva en el año 2015, año en el que llegó a la Unión Europea 1.255.640 personas. Se pueden consultar las cifras en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

no es homogénea⁴. Es muy importante destacar que aun así, según ACNUR, solo un 16% de las personas desplazadas viven en países ricos y un 83 % en países en vía de desarrollo, recibiendo la UE aproximadamente un 20% de las peticiones⁵.

POSICIONES PREVIAS DE LA UNIÓN EUROPEA, EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

El Sistema de Dublín da inicio con la firma del Convenio de Dublín el 15 de junio de 1990 relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas⁶, que fue ratificado por España el 1 de agosto de 1997, entrando en vigor un mes después⁷. La finalidad del Convenio fue claramente la de limitar los flujos de refugiados, controlarlos, y establecer un sistema que resuelva las situaciones que habitualmente se producía en la Unión Europea. El Convenio asienta el lugar de petición de asilo, para evitar el *asylum shopping* y los *refugiados en órbita*, estableciendo que el Estado que “toma a cargo” la solicitud de refugio la estudia y la finaliza, como norma general.

Sin embargo, el tiempo trajo nuevas necesidades, y el Tratado de Amsterdam⁸ concreta los criterios para determinar qué Estado se hace cargo de estas peticiones. En esta situación se aprueba por la Unión el Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de

4 Así, en 2013, de los 435.760 refugiados llegados a la Unión, pidieron refugio en Alemania 109.580, en Francia 60.100, en Suecia 54.260 y en Italia, 27.830, mientras que en España lo pidieron 4.502 personas únicamente. En 2014, de las 562.680 peticiones, Alemania acogió 202.645, Suecia 81.180, Italia 64.625, Francia 62.735, Hungría en su calidad de país frontera 42.775 y España únicamente 5.947. Al respecto véase la página anteriormente citada.

5 Datos estadísticos generales que pueden consultarse en <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas>.

6 Comúnmente conocido como Dublín I.

7 Entró en vigor el 1 de septiembre de 1997 en los primeros doce estados firmantes, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y el Reino Unido. El 1 de octubre de 1997 en Austria y Suecia y el 1 de enero de 1998 en Finlandia, Noruega e Islandia estando en vigor en la actualidad en 17 países. Puede consultarse en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=ES).

8 Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. DOCE núm. 340 de 10 de noviembre de 1997. BOE núm. 109 de 7 de mayo de 1999.

una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país⁹. Vigente en los mismos 17 países que el anterior Tratado¹⁰, configura los principios para establecer quién analiza la petición, partiendo de que debe serlo el país que haya tenido más protagonismo en la entrada y permanencia del solicitante de asilo. Para ello establece varios principios que deben aplicarse, el principio de unidad familiar, la existencia de expedición anterior de permisos de residencia o visados o la entrada o permanencia legal o ilegal en un Estado miembro o en una zona de tránsito internacional de un aeropuerto. Este sistema se acompaña con tres importantes Directivas, hoy ya superadas, sobre reagrupación familiar¹¹, sobre los derechos adquiridos por los refugiados¹² o sobre el procedimiento a seguir¹³.

El Reglamento Dublín III es el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida¹⁴. Este es el Reglamento vigente en la actualidad en el Sistema Europeo Común de Asilo.

A tenor del mismo, un único Estado miembro es el que examina cada solicitud. Salvo circunstancias especiales relacionadas con el interés superior de los menores y el derecho a vivir en familia, el país por el que haya accedido el solicitante al territorio de la Unión Europea o el Estado que le haya concedido un visado de entrada, tiene la obligación de procesar la solicitud y conceder o no el derecho de asilo. Además, establece nuevas medidas con vistas a mejorar la protección de los solicitantes y facilitar la garantía de los derechos de las personas, que citamos expresamente por la trascendencia que las mismas tienen en la actual situación de crisis del citado Sistema;

- Una entrevista personal obligatoria.

9 Comúnmente conocido como Dublín II.

10 Por lo tanto en toda la Unión del momento –sin los países del Este–, también Dinamarca, Noruega e Islandia.

15 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. DOUE núm. 337 de 20 de diciembre de 2011.

16 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

13 Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre.

14 Este Reglamento en vigor ya en los 28 países de la Unión Europea más Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza.

- Garantías específicas para los menores y víctimas de torturas y violencia
- Una ampliación de las posibilidades de reunificación familiar.
- El recurso contra una denegación de solicitud, se pueda suspender la ejecución del traslado durante su sustanciación.

El sistema se completa con cuatro importantes normas complementarias, la Directiva sobre requisitos que deben cumplir los Estados para reconocer el estatus de refugiado¹⁵, la Directiva sobre el procedimiento de asilo¹⁶, la Directiva sobre los derechos que tienen las personas beneficiarias de este estatuto¹⁷, y un novedoso reglamento de control de las solicitudes¹⁸.

Antes se seguir citaremos brevemente que la regulación europea¹⁹ provocó la aprobación en España de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria²⁰. Brevemente citaremos que la ley²¹ regula de forma mucho más completa la figura del asilo que la anterior norma²², define la condición de refugiado²³ y suprime la doble figura de asilo y refugio. En la pers-

15 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. DOUE núm. 337 de 20 de diciembre de 2011.

16 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

17 Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013.

18 Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013. DOUE núm. 180 de 29 de junio de 2013. El Reglamento también crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

19 Se puede analizar un estudio más detallado del sistema en REIG FABADO, Isabel, "Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea. El sistema Europeo Común de Asilo a examen", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, resumido en sus características esenciales en sus pág. 46 y 47.

20 BOE núm. 263 de 31 de octubre de 2009. Última modificación el 26 de marzo de 2014.

21 Para consultar con más detalle el contenido global de la norma se puede acudir, por ejemplo, a SARDINA CÁMARA, Pablo, "Comentarios a la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo de la protección subsidiaria", Editorial LA LEY, Madrid, 2010, o también, en su relación con la Ley de extranjería, a LÓPEZ MARTÍNEZ, Javier, "Extranjería y derecho de asilo. Análisis de la LO 2/2009, de reforma de Extranjería y de la nueva Ley 12/2009, de Asilo, Editorial SEPIN, Madrid, 2010.

22 Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, publicada en el BOE núm. 74 de 27 de marzo de 1984.

23 En su artículo 3.

pectiva más práctica, la norma limita claramente las concesiones del derecho de asilo²⁴. Esta gran limitación provocó que la ley previera una pequeña válvula de escape o posibilidad secundaria con la protección subsidiaria, que se concede a quienes no puede acreditar esta persecución pero sí el peligro si vuelven a su país. Esta regulación ha limitado de forma muy evidente las concesiones de asilo otorgadas por España en los últimos años²⁵.

DECISIÓN CONJUNTA DE LA UNIÓN EUROPEA

El sistema de Dublín pone la carga de la gestión de los refugiados en el país fronterizo al que el mismo llega. En 2014 y 2015, Italia, Grecia o Hungría asumieron la mayor parte de la carga de tramitar los procedimientos, en una situación que es en la actualidad insostenible. No tendría sentido que estos tres países, únicamente por su situación estratégica de frontera con África, fuesen los únicos que tuviesen la obligación de admitir a los refugiados de todo el continente vecino. Fue aquí el momento en el que la Unión, bajo el liderazgo de Alemania, planteó en materia de refugio, plantear una verdadera “Gobernanza común del sistema

24 Por un lado, se establece la obligación de prueba por parte del refugiado de los fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual reduciéndose la concesión a quien acredite fehacientemente que la persecución es grave y reiterada y que supone una violación grave de los derechos fundamentales, no siendo suficiente una persecución puntual o momentánea de amenazas concretas, con la dificultad de prueba de este hecho una vez se está fuera del país de origen. Por otro lado, solo se puede pedir en territorio español no diplomático, lo que elimina la posibilidad de solicitarlo en las embajadas españolas en el exterior.

25 Como dato general muy clarificador de lo que ha supuesto Dublín III, podemos decir que en el año 2003, 500.000 personas solicitaron asilo en la UE. Cinco años después, en un momento de diversas crisis en el mundo, en 2009, la UE recibió la mitad de solicitudes, 263.835, y en 2012 se empieza a producir el incremento de peticiones, con 335.290, por la aparición en el escenario de la Guerra de Siria, ascendiendo en 2013 a 435.760 peticiones. Las concesiones en la UE en 2013 fueron 112.910 en total, un 25,3%, 11,3% de asilo, 10% de protección subsidiaria y un 4% por protección humanitaria. Por lo que respecta a España, en 2013 se recibieron 4.445 solicitudes, otorgándose 535 en total, el 11,8%, siendo el 4,5 % de asilo, el 7,2 % de protección subsidiaria; y el 0,1% por protección humanitaria. Al respecto se puede consultar; http://www.interior.gob.es/documentos/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2013_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959.

de asilo”²⁶, según la cual se debe separar el proceso de revisión de las solicitudes de asilo del acceso efectivo a uno u otro sistema de protección nacional, estableciendo un sistema de criterios objetivos y cuantificables para establecer el Estado de asilo, apostando por una verdadera responsabilidad compartida entre los distintos Estados miembros. En estos criterios se deberían tener en cuenta las circunstancias de los países de destino, atendiendo al tamaño del territorio, al número de población, su situación económica y tasa de empleo.

Así, bajo estos principios la Comisión Europea adoptó el 13 de mayo de 2015 “la Agenda Europea de Migración”²⁷, y en septiembre de 2015 se presentó el primer paquete de propuestas, entre las que se encontraba la reubicación de emergencia de los refugiados por todos los Estados miembros. Esta medida consiste en que en situaciones de crisis por una afluencia fuerte y desproporcionada de peticiones de asilo, se propone un mecanismo de solidaridad entre los Estados miembros en el que no se aplican los principios del Sistema Común de Asilo, aplicables a quienes tengan una tasa media de reconocimiento de asilo en la UE igual o superior al 75%, sirios, eritreos e iraquíes²⁸.

En este paquete de propuestas, los criterios según los cuales se reubicarían los refugiados serían ponderados de la siguiente manera; el tamaño de la población del país de acogida, un 40%; el PIB del país, un 40%; el número medio de anteriores solicitudes de asilo, un 10%; y la tasa de desempleo, un 10%²⁹. La reubicación se hará entre todos los Estados miembros con medidas de presión la misma no es aceptada.

26 Mucho se han llenado las declaraciones de los Jefes de Gobierno de los Estados de la “Gobernanza común” en diversas materias. Entre otras, por ejemplo, en materia económica y presupuestaria se puede consultar el trascendental documento de los cinco presidentes, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf. Es en esta materia en la primera en la que quizás la nueva Comisión Juncker, salida de las elecciones de 2014, haya propuesto un verdadero plan de Gobernanza común de un asunto, tan alabada por los europeístas de todo el continente.

27 Puede consultarse en; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf.

28 Según los últimos datos trimestrales de 2015 de la Comisión Europea, son los sirios, eritreos e iraquíes los que superan el umbral del 75 %. Las nacionalidades que entran dentro del umbral se actualizarán trimestralmente con arreglo a las cifras de la Oficina de Estadística de la Comisión Europea. Datos básicos a consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.htm.

29 Se pueden consultar los datos básicos en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm.

Desde luego consideramos la propuesta un gran primer paso de gobernanza común que da respuesta a una situación de peticiones masivas, y que debería servir para una redefinición global del Sistema Europeo Común de Asilo³⁰. Sin embargo, creemos que se debe completar y mejorar teniendo en cuenta en los citados requisitos las circunstancias de los propios refugiados, que han quedado olvidados en estos criterios, estableciendo una ponderación a los vínculos familiares, culturales o históricos de los peticionarios, y sobre todo a los conocimientos lingüísticos de los mismos, toda vez que la primera actuación de integración siempre es el idioma³¹, con lo que consideramos que el sistema sería más ecuánime y adaptado al propio peticionario³².

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo³³, debería garantizar que las peticiones se resuelven según los criterios y estándares previstos. El 9 de octubre se hizo efectiva la primera reubicación de refugiados eritreos de Italia a Suecia, debiendo los Estados establecer los medios y la regulación que se adapte a este nuevo sistema³⁴. Sin embargo, la propuesta concreta de esta decisión de reubicar a 120.000 refugiados procedentes de Italia, Grecia y Hungría fue rechazada por Hungría, Rumanía, República Checa y Eslovaquia, introduciendo unas tensiones políticas al sistema que lo han debilitado absolutamente y lo han dejado paralizado en la actualidad³⁵.

30 Que exigiría la modificación de la normativa de la UE al respecto, en especial en especial el Reglamento 604/2013 y las tres Directivas y el Reglamento Eurodac ya explicados.

31 La última edición del Manual de integración de los extranjeros de la UE (2010) se puede consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_es.htm.

32 Así, pues, proponemos que los criterios puedan ser; los vínculos familiares, culturales o históricos de los peticionarios, un 10%; el conocimiento del idioma, un 20%; el tamaño de la población del país de acogida, un 30%; el PIB del país, un 20%; el número medio de anteriores solicitudes de asilo, un 10%; y la tasa de desempleo, un 10%.

33 EASO, creada en 2010.

34 En el primer reparto de 120 refugiados el número de personas que debía acoger cada país de la Unión era el siguiente; Alemania, 31.443; Francia, 24.031; España 14.931 (6.719 se encuentran en Hungría, 6.271 en Grecia y 1.941 en Italia); Polonia, 9.287; Holanda, 7.214; Rumanía, 4.646; Bélgica, 4.564; Suecia, 4.469; Austria, 3.640; Portugal, 3.074; República Checa, 2.978; Finlandia, 2.398; Bulgaria, 1.600; Eslovaquia, 1.502; Croacia, 1.064; Lituania, 780; Eslovenia, 631; Letonia, 526; Luxemburgo, 440; Estonia, 373; Chipre, 274, y Malta, 133. Se puede consultar en; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm.

35 Véase un interesante opinión sobre los números en; http://elpais.com/elpais/2016/01/08/opinion/1452269194_992333.html

INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA, ACUERDO CON TURQUÍA

En esta situación de crisis de decisión y de números de refugiados acogidos la Unión había firmado de un “Plan de Acción Conjunto” de acción con Turquía acordado el 15 de octubre de 2015 que se basaba en cuatro aspectos principales en lo directamente relacionado con los refugiados: el primero, la apertura, por parte de Turquía, de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal; el segundo, la introducción de nuevos requisitos de visado para los sirios y personas de otras nacionalidades que entrasen en Turquía; la tercera, el incremento de los esfuerzos de seguridad por parte de los guardacostas y policías turcos y un intercambio de información más intenso; y el cuarto, el desembolso por parte de la Unión de 3.000.000 € para proyectos concretos relativos a la implantación del acuerdo³⁶. Este acuerdo, que estaba en situación de “paralización”, o poco desarrollado, se retoma el 10 de febrero de 2016. Los motivos son políticos.

En primer lugar, contamos con la beligerancia de los países del Este antes citados. En el otoño Alemania comenzó la acogida de refugiados siendo punta de lanza de los países de Europa que habían acogido a los refugiados³⁷. Sin embargo, con la llegada del nuevo año, y en solo dos meses se produjeron en Alemania acontecimientos que provocaron un vuelco en la situación. En la nochevieja de 2015, en Colonia, surgieron noticias de violaciones y ataques sexuales a mujeres por parte de personas identificadas como islámicas³⁸, y en muchos casos, sin gran rigor, refugiados³⁹. Por otra parte, con la perspectiva de elecciones en tres Estados

36 El acuerdo, que suponía también la aceleración de la siempre parada hoja de ruta para liberalizar los visados a los turcos que quisiesen entrar en la Unión, y la rehabilitación del proceso de adhesión de Turquía, se puede consultar en; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2015-INIT/es/pdf>.

37 Llegando incluso al millón de refugiados, con gran repercusión mediática. De hecho, tuvo éxito la conocida como “Willkommenskultur”, esto es, la creencia de que los alemanes debían recibir con brazos abiertos a los refugiados. Al respecto, ver, por ejemplo; <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/alemania-registra-millon-refugiados-4739713>.

38 Noticias de estos ataques, que se identificaban con tal origen con las frases como la que vemos de “ataques al más puro estilo Tahrir”, las podemos ver en diversas webs. Por ejemplo en; <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/12/569401c9268e3e38718b4649.html>.

39 La noticia que acompañamos a continuación, de febrero de 2016 recoge que solo 3 de los 58 detenidos por las agresiones sexuales fueron refugiados, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-solo-tres-detenido-agresiones-sexuales-colonia-son-refugiados-20160215182815.html>. Sin embargo, el mal en la opinión pública ya estaba causado.

de Alemania en marzo⁴⁰, la Canciller sufrió duras críticas de sus propios socios de Gobierno.

Pudieron ser estos acontecimientos, o la propia falta de iniciativa europea ante la crisis de los refugiados, los que motivaron la reactivación de la cooperación entre la Unión Europea y Turquía mediante el acuerdo de 18 de marzo de 2016 que ha marcado la agenda exterior de la Unión y los cuestionamientos internos y externos de la misma. Reflexionamos brevemente sobre el acuerdo.

El mismo es extenso, y empieza con una declaración de su finalidad que es loable, la de “luchar contra los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a ese arriesgado trayecto”, pero que cuando se analiza decae en su propia naturaleza. El primero de los puntos del acuerdo establece que “Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía”. Como vemos, no se habla de diferenciar entre migrante económico y refugiado, se establece que TODOS serán retornados⁴¹.

El segundo punto señala que “Por cada Sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará otro Sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”. Es decir, dejamos entrar a uno y dejamos allí a otro, uno por uno, cuando los dos podrían ser merecedores de la protección de la consideración de refugiado.

En los apartados tercero y cuarto se señala que Turquía luchará por todos los medios contra la inmigración irregular en cooperación con la Unión Europea y que una vez acabada la crisis se iniciará un programa de admisión humanitaria de personas (entendemos que de Sirios). Los apartados siguientes, del quinto al noveno, tratan de los otros asuntos que Turquía tiene pendientes, aún hoy, en su relación con la Unión Europea, como la liberalización de visados, por ejemplo. En una situación en la que la transparencia en las medidas tomadas brilla por su ausencia, el acuerdo entró en vigor el 20 de marzo y se empezó a ejecutar el 4 de abril⁴².

40 El 13 de marzo la CDU de Merkel sufre un aviso con el inicial ascenso del partido de extrema derecha AfD, Alianza por Alemania. Véase, al respecto, por ejemplo, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/13/actualidad/1457890396_022335.html.

41 Es asombroso que ese primer apartado establezca que esta expulsión de TODOS los migrantes se hará descartándose cualquier tipo de “expulsión colectiva”, con los migrantes debidamente registrados y analizando caso por caso sus peticiones de asilo.

42 No existen datos oficiales publicados por la UE que informe de la ejecución del plan, teniendo la única posibilidad de acercarse a los números por los datos publicados en la prensa. Al respecto de las publicaciones oficiales, consúltese por ejemplo, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_es.htm. Se puede consultar la posición, por ejemplo, de Amnistía Internacional en; <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/>.

REFLEXIONES JURÍDICAS

Como hemos visto, el Sistema Europeo Común de Asilo está en crisis por la propia llegada de refugiados en un número tan elevado en tan corto periodo de tiempo, y estamos asistiendo en la actualidad a la forma en la que se resuelve esta crisis por parte de la Unión⁴³. En esta solución es esencial el acuerdo de 18 de marzo de 2016 con Turquía, por lo que en este epígrafe nos centraremos en el mismo, reflexionando sucintamente sobre su naturaleza jurídica y las críticas que ha suscitado sobre su respeto de la legalidad internacional.

Naturaleza jurídica del acuerdo

Las primeras dudas que surgen respecto al acuerdo se centran en su propia existencia y naturaleza jurídica. Como hemos visto, el acuerdo surge de una reunión de los 28 países de la Unión con Turquía, y tras él se publica en un breve documento que no ha sido publicado en el DOUE, ni tiene forma y finalidad de Tratado internacional o de acuerdo con fuerza legal vinculante.

Sin embargo, como hemos visto el Tratado afecta directamente a las relaciones internacionales de la Unión con Siria y Turquía, cuanto menos, y a los derechos a la entrada en la Unión de los ciudadanos sirios, y a la aplicación de los principios básicos del estatuto de refugiado de los mismos. Este hecho provocó una muy acertada, a nuestro juicio, pregunta parlamentaria solo tres días después de su publicación, el 22 de marzo, de la parlamentaria Birgit Spiehl, del Partido Socialista y Demócrata en la que cuestionaba claramente el contenido legal del acuerdo⁴⁴.

Por otro lado, Turquía es tratada por la Unión como un país seguro para los refugiados, pero dos hechos concretos nos hacen dudar de ello. Por un lado por sus antecedentes respecto a las resoluciones dictadas por el TEDH, y su poco ejemplar cumplimiento del Tratado. Turquía también mantiene una limitación geo-

43 Que evidentemente marcará la futura política de asilo de la Unión, y con ella su política exterior y su relación con el resto del mundo, en especial con los países de su entorno africano y de oriente próximo más cercanos y con más inestabilidad.

44 Se puede consultar uno de los debates del Parlamento al respecto en; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20160428+ITEM-002+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

gráfica a la aplicación de la Convención de Ginebra, excluyendo a las personas no europeas de la condición de refugiadas y no ha ratificado el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que establece la prohibición de expulsiones colectivas, habiéndose producido devoluciones de personas desde Turquía a Siria en la actual situación de crisis bélica⁴⁵. Todo ello sin reseñar la actual situación del país desde el intento de golpe de Estado de julio del presente año 2016 y las referencias a detenciones masivas no solo de militares, sino también de profesores, jueces, fiscales o periodistas.

Acuerdo con Turquía y normativa de la Unión Europea

Ya citado el acuerdo, se ha de destacar que el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece que “se garantiza en la Unión el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951”, prohibiendo el artículo 19 “las expulsiones colectivas”, toda vez que “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.” Por otro lado, el artículo 47 reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva y al acceso al recurso a toda decisión estatal de limitación de derechos”. Este acuerdo pone como mínimo en duda la correcta aplicación de la Convención de Ginebra y los derechos de defensa de los afectados.

Por otro lado vimos en el epígrafe correspondiente cómo el Sistema Común de Asilo vigente en la Unión, que no ha sido derogado, exige la protección de los solicitantes de asilo y facilitar la garantía de los derechos de las personas, mediante una entrevista personal obligatoria, garantías específicas para los menores y víctimas de torturas y violencia, una ampliación de las posibilidades de reunificación familiar y el derecho a recurso contra una denegación de solicitud, se pueda suspender la ejecución del traslado durante su sustanciación, derechos todos ellos obviados en este acuerdo.

Finalmente, la devolución inmediata de las personas que llegan a la Unión vulnera, o al menos no aplica la decisión de la Comisión de septiembre de 2015 me-

45 En el 93% de las resoluciones dictadas por el TEDH sobre Turquía, se declaró violación del Convenio Europeo de DH (94 de 110 resoluciones). Un amplio informe de CEAR que contiene estos datos se puede consultar en: <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>.

dianter la que se distribuía a los peticionarios de asilo entre los Estados de la Unión.

Acuerdo con Turquía y Tratados internacionales

En el presente trabajo sólo citaremos artículos de Tratados internacionales más destacados que creemos que podemos dudar que sean correctamente aplicados con este acuerdo. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948⁴⁶ establece en su artículo 3 que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona, el artículo 8 que toda persona tiene derecho al recurso efectivo ante los Tribunales, y en el 14 prevé el derecho a buscar asilo y disfrutar de él si es perseguido. El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de diciembre de 1950 establece en su artículo 3 que nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes⁴⁷.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951⁴⁸ establece en su artículo 16 que todos los peticionarios tendrán acceso a los tribunales para revisar su petición, prohibiendo su artículo 33 toda expulsión o devolución a un país en el que podrá ser perseguido, “no refoulement”. Por último⁴⁹ también el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966⁵⁰ establece en su artículo 13 que “El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión”.

46 Adoptada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

47 Aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

48 Publicación en el BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978 del Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

49 Podemos también citar muy brevemente que la Convención sobre el estatuto de la apatridia de 1954 establece que los apátridas (y los sirios podrían serlo perfectamente en este momento según cómo finalice la actual guerra civil que vive el país), tienen acceso a los tribunales, y no podrán ser expulsados salvo tras un procedimiento judicial al efecto.

50 Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

CONCLUSIONES DE UN SISTEMA EN CRISIS

El Sistema Europeo Común de Asilo se configuró para una situación estadística muy diferente a la actual en la que solían pedir asilo aproximadamente entre 300.000 y 400.000 personas al año. El sistema tenía como finalidad diferenciar a los migrantes económicos de los refugiados y otorgar a estos últimos una atención individualizada, haciendo responsables de la petición y la concesión de asilo en su caso a los países a los que llegaba el potencial refugiado por primera vez. En la actualidad, es absolutamente necesario reformarlo, para situaciones de crisis de refugiados como la actual, pero también para futuras situaciones de peticiones similares a las existentes antes del año 2012.

El acuerdo conjunto de la Unión de septiembre de 2015 es un primer paso en una muy buena línea para reformar el sistema. El acuerdo tiene como finalidad lograr una gobernanza europea de esta crisis y de las situaciones de peticiones futuras en situación “ordinaria”, no de crisis, en la que sea la Unión la que estudie individualizadamente las peticiones y determine atendiendo a criterios objetivos cuántos refugiados y cuáles llegan a cada país. Lo consideramos un primer paso, mejorable, pero muy loable para una solución de la crisis actual y de la futura.

La solución final de la actual crisis está en la finalización de la actual guerra civil en Siria. Esta obviedad es evidente, pero la forma de solucionarla y la actual salida a la misma no parece cercana por sus múltiples aristas. En el fuero interno hay al menos cuatro grandes facciones enfrentadas (gobierno, “rebeldes”, ISIS y Kurdos), y en el externo es testigo de la actividad e inactividad, por épocas, de todos los grandes actores mundiales (Rusia, EEUU, UE, ONU). No somos nosotros los que afirmaremos conocer la solución. Sin embargo, debemos preparar el sistema para la resolución de estas situaciones de futuras posibles crisis de refugiados, toda vez que por desgracia no podemos descartar la existencia de otra crisis en el futuro.

Para la correcta gestión de los movimientos de personas, el control de fronteras y el trabajo conjunto con los países limítrofes a la Unión es esencial. Sin embargo, el acuerdo con Turquía es el camino equivocado. Por el fondo y por la forma. Hemos expuesto nuestras serias dudas al respecto de que dicho acuerdo cumpla con la propia normativa interna de la Unión Europea, y tampoco con los Tratados internacionales firmados por la Unión. Tampoco es la actual Turquía un país con el que la Unión Europea pueda firmar un acuerdo que señale que se van a respetar los derechos de los refugiados esperando que dicho acuerdo vaya a ser cumplido en su totalidad.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONFLICTO. LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN EL SAHEL

Pablo Yuste Echarren

Director del Centro Logístico Humanitario
de las Naciones Unidas en Las Palmas

José Miguel Calvillo Cisneros¹

Universidad Carlos III

Sumario: Introducción. Los conflictos en su vertiente alimentaria. Hambruna y conflicto, una relación directa. El conflicto como causante de una inseguridad alimentaria. La situación humanitaria en el Sahel, un pésimo punto de partida. estabilidad en África y crisis migratoria, las cifras. Posiciones previas de la Unión Europea, el Sistema Europeo Común de Asilo. Decisión conjunta de la Unión Europea. Incumplimiento de los Estados de la Unión Europea, acuerdo con Turquía. Reflexiones jurídicas. Conclusiones de un sistema en crisis.

INTRODUCCIÓN

Los conflictos² son un fenómeno social que ha acompañado al ser humano a lo largo de su historia. En esta evolución, la guerra ha ido diversificando sus causas, consecuencias y sobre todo los instrumentos utilizados. Desde el fin de la etapa bipolar, los conflictos se caracterizan por la multiplicidad de actores, indefinición del espacio, la lucha asimétrica, ausencia de un enemigo concreto, pero, fundamentalmente y como fondo de la cuestión, casi siempre existe un componente de acceso a los recursos naturales, como el agua, la tierra, los minerales y las fuentes energéticas como el gas y/o el petróleo.

1 Las opiniones reflejadas en este artículo son meramente personales y no reflejan posición oficial alguna de ninguna institución.

2 Los conflictos han experimentado un auge desde la segunda mitad de los años 80, y constituyen una abrumadora mayoría de los habidos en la post-Guerra Fría: sólo 3 de los 61 conflictos armados importantes habidos entre 1989 y 1998 fueron entre Estados. El final de la confrontación bipolar ha disminuido el riesgo de una guerra mundial, pero también ha dado lugar a un mundo más inseguro, dada la proliferación de conflictos locales sobre todo en los países pobres.

Los conflictos no tienen por qué ser necesariamente violentos, ni tampoco negativos: muchas veces constituyen elementos normales en las relaciones sociales y contribuyen al mantenimiento, desarrollo o cambio de las entidades en el seno de la sociedad³. La dinámica del conflicto, por tanto, puede implicar que un desacuerdo entre varias partes de una comunidad se convierta en una guerra, que puede ser de baja intensidad, como suelen serlo la mayoría, pero que puede adquirir mayores dimensiones convirtiéndose en un conflicto de alta intensidad (más de 1000 víctimas anuales).

Asimismo, en las últimas décadas, la pobreza y la seguridad alimentaria se han convertido también como factores de análisis de un gran número de conflictos, bien como causa, como consecuencia o incluso también como arma de guerra. Sin embargo, en las agendas gubernamentales, con bastante frecuencia, se obvian estas cuestiones y suelen obtener más atención —política y mediática— otras crisis humanitarias, como las hambrunas, acontecimientos con un mayor impacto mediático. Nuestro objetivo consiste en realizar un análisis amplio de cómo estas cuestiones están afectando a la estabilidad de la región del Sahel. Para ello, realizaremos una primera aproximación más teórica en torno a la relación existente entre hambre-seguridad alimentaria y conflictos para, seguidamente, aterrizar este análisis en el caso del Sahel.

LOS CONFLICTOS EN SU VERTIENTE ALIMENTARIA

Se pueden establecer diferentes tipos de conflictos civiles teniendo en cuenta sus causas, objetivos, instrumentos utilizados, dinámicas, combatientes y consecuencias. Así, los conflictos pueden surgir por apoyos otorgados por grupos o potencias regionales a grupos rebeldes —Mozambique—, guerras de contrainsurgencia —Afganistán—, guerras de secesión —Eritrea—, guerras de liberación —Etiopía—, guerras contra la marginación o para evitar genocidios —Uganda— y guerras de rebelión contra el poder central en descomposición y aprovechado por los conocidos como Señores de la Guerra —Liberia, Somalia...—.

3 COSER, L. A. "Conflict", en W. OUTHWAITE, y T. BOTTOMORE (ed.). *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought*. Blackwell. Oxford. 1993. pp. 103-5.

Los conflictos internos⁴ armados también presentan diferencias en cuanto a sus resultados, que suelen ser los siguientes: a) victoria plena del movimiento o movimientos rebeldes e instauración de un nuevo régimen –Zaire/Congo, Uganda, Ruanda, Etiopía, Albania–; b) creación de facto de un nuevo Estado –Eritrea, Somalilandia, Bosnia–; c) paz negociada con posibilidad de compartir el poder –Mozambique, Liberia, Nicaragua, El Salvador, Camboya, Georgia, Sierra Leona–; d) situación de tablas –Sudán, Angola, Argelia, Afganistán, Sri Lanka, Burundi–; e) perpetuación del colapso del Estado –Somalia–.

Por otro lado, la seguridad alimentaria se ha convertido en una de las áreas más fértiles de estudio sobre el desarrollo y la acción humanitaria⁵. Sin embargo, este concepto es tratado, a menudo, de forma vacua vinculándolo a las causas del hambre y las hambrunas y con el fin de conseguir erradicar éstas. Asimismo, la seguridad alimentaria ha pasado a ser uno de los elementos habituales de los proyectos de desarrollo, sobre todo los relacionados con el desarrollo rural y agrario.

En términos técnicos, no se suele hablar de hambre, sino de inseguridad alimentaria para referirse a las situaciones donde parte de la población padece hambre. La seguridad alimentaria de una población se alcanza cuando *“toda la población, en todo momento, tiene acceso físico y económico suficientemente seguro y nutritivo como para cubrir sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para permitirles una vida activa y saludable”*⁶. Para poder hablar de seguridad alimentaria se tienen que dar estas cuatro dimensiones⁷:

4 Para ampliar información relacionada con la nueva tipología de conflictos véase entre otros: GALTUNG, JOHAN. “Los fundamentos de los estudios sobre la paz”, en RUBIO, A. (ed.). “Presupuestos teóricos y éticos sobre la Paz”. Universidad de Granada; GALTUNG, JOHAN. “Paz”, en RUBIO, A. (ed.), “Presupuestos teóricos y éticos sobre la Paz”. Universidad de Granada, 1993; KALDOR, MARY. “Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”. Tusquets. Barcelona. 2001; MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent. “Filosofía para hacer las paces”. Icaria. Barcelona. 2005; MUÑOZ, FRANCISCO A. “La paz imperfecta”. Universidad de Granada. Granada. 2001.

5 La Seguridad Alimentaria como disciplina científica nació en los años setenta a raíz de la crisis mundial del petróleo, que produjo una crisis de cereales y productos alimenticios a escala mundial. Desde entonces se han sucedido diferentes paradigmas explicativos sobre el origen y las causas del hambre. Recientemente, ha tomado fuerza la explicación causal de naturaleza política, relacionada con las políticas de largo plazo, la voluntad de los dirigentes, la necesidad de acuerdos de concertación que creen capital social en el seno de los estados y la realización del derecho a la alimentación. Según este último paradigma, las víctimas del hambre en muchos casos se caracterizan no tanto por la pobreza de recursos como por la falta de poder político para exigir el respeto a sus derechos y para ejercer presión política ante el Estado que se supone los representa.

6 Cumbre Mundial de la Alimentación 1996.

7 Fuente. Food Security Information for Action. Practical Guides. FAO.

- La **disponibilidad** física de alimento, que depende de la producción local, las reservas y los mercados.
- **Acceso** económico y físico a los hogares.
- **Uso** del alimento, en referencia a como el alimento es convertido en nutrientes, repartido entre los miembros de una familia, manipulado, cocinado, etc.; y
- **Estabilidad** de la disponibilidad de alimento. Variaciones en la disponibilidad de alimentos a lo largo del año pueden derivar en problemas alimentarios.

También tenemos la obligación de analizar la inseguridad alimentaria en función de su temporalidad. En este sentido, puede ser:

- Inseguridad alimentaria **crónica** —el hambre— o desnutrición moderada que sufren de forma endémica los sectores más vulnerables;
- Inseguridad alimentaria **temporal**, asociada a causas excepcionales y que pueden acabar en hambruna si no se toman las medidas adecuadas; e
- Inseguridad alimentaria **estacional**, condicionada por diversos factores como falta de reservas alimentarias, aumento de precios de los alimentos, etc.

Con el fin de realizar una primera aproximación es fundamental delinear dos conceptos que a menudo tienden a identificarse de la misma manera. Por un lado, el hambre es un término genérico con el que se denomina a una situación de *infra* consumo alimentario o desnutrición, habitualmente crónica y, por otro lado, la hambruna en ocasiones que engloba una realidad más específica.

HAMBRUNA Y CONFLICTO, UNA RELACIÓN DIRECTA

La hambruna suele verse como una forma de desastre secundario a otros eventos desastrosos como las sequías y la guerra, los cuales también resultan en otras formas de desastre. A modo de ejemplo, cuando se producen grandes movimientos migratorios por causas relacionadas con una hambruna se produce una sobrepoblación en pequeños espacios lo que conlleva una problemática, por un lado de seguridad y, por otro, humanitaria.

La estabilidad de las condiciones sociales, políticas y económicas son los determinantes de la inseguridad alimentaria y definen la capacidad de cubrimiento

cuando la población es vulnerable como en una sequía. Factores de riesgo inmediato como guerras o sequías, se asocian estrechamente a esos factores fundamentales; las poblaciones más vulnerables son menos capaces de enfrentar un contratiempo y son más susceptibles a la hambruna. La inestabilidad política por sí misma, a menudo resulta en conflictos armados o contiendas civiles, que pueden causar hambruna directamente. En estos contextos, la inseguridad alimentaria se gradúa en función de su intensidad y se clasifica en cinco niveles⁸ (Tabla 1):

1	Seguridad alimentaria general	Tasa bruta de mortandad: 0,5/10.000/día Malnutrición aguda: <3% Retraso de crecimiento: <20% Acceso/disponibilidad: 2100 kcal persona/día.
2	Inseguridad alimentaria crónica	Tasa bruta de mortandad: 0,5/10.000/día; Tasa Menores de 5 años o TMM5 <1/10.000/día Malnutrición aguda: <3% pero <10% Retraso de crecimiento: >20% Acceso/disponibilidad: 2100 kcal persona/día inestable y alimentos apenas adecuados.
3	Crisis aguda de alimentos y medios de subsistencia	Tasa bruta de mortandad: 0,5-1/10.000/día; TMM5 1-2/10.000/día Malnutrición aguda: 10-15% Acceso/disponibilidad: 2100 kcal persona/día mediante venta de activos.
4	Emergencia humana	Tasa bruta de mortandad: 0,5-1/10.000/día; TMM5 >2/10.000/día Malnutrición aguda: >15% Acceso/disponibilidad: menos de 2100 kcal persona/día.
5	Hambruna/ca-tástrofe	Tasa bruta de mortandad: >2/10.000/día; Malnutrición aguda: 30% Acceso/disponibilidad: falta de acceso extrema, mucho menos de 2100 kcal persona/día.

Tabla 1. Marco integrado de clasificación de las fases desde la seguridad alimentaria hasta la emergencia humanitaria

La inseguridad alimentaria puede producirse por distintos motivos en cualquiera de sus intensidades. Las causas más habituales son:

- Guerra, conflicto armado o levantamiento social.

8 Fuente: FAO junio 2006. Tabla de elaboración propia.

- Pérdida de cosechas por cuestiones climáticas o medioambientales tales como sequía, inundación, viento, plaga de insectos (fundamentalmente langosta).
- La interrupción o destrucción de la cadena de distribución de alimentos y/o el sistema de mercado que afecta a una parte importante de la población. La causa puede estar en crisis políticas, medioambientales o económicas.

De las causas citadas, las más frecuentes son la sequía y el conflicto. En el caso del **conflicto** la inseguridad interrumpe el delicado ciclo productivo de la agricultura, desestabiliza los mercados y redes de transporte encargados de hacer llegar el alimento a su destinatario final y aumenta los costes de producción del alimento. El conflicto impide la producción normal de alimento al desplazar poblaciones y frena la llegada de insumos, además de desestructurar los mercados. El conflicto afecta a todos los elementos de la seguridad alimentaria al afectar a la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los mismos y su aprovechamiento. En ocasiones el hambre no es solo resultado indirecto del conflicto, si no es en sí mismo un arma de guerra.

En ocasiones el hambre se le impone a la población bajo control del bando opositor buscando el debilitamiento del enemigo y la pérdida del apoyo popular. La historia nos enseña cómo, pese a ser esta una estrategia habitual, no por ello es más efectiva. Los combatientes, normalmente hombres jóvenes y con armas, son los últimos que dejan de comer. Siendo la población más afectada la población más vulnerable: mujeres y niños/as.

La capacidad del hambre de generar conflicto es algo mucho menos estudiado. Pese a que recientemente se han comenzado a hacer planteamientos científicos de la cuestión dentro de los *Estudios para la Paz*, no se han contemplado relaciones estrictamente directas, aunque esto puede estar próximo a cambiar. La capacidad de producción agrícola se ha convertido en un elemento estratégico no sólo como medio de subsistencia de las poblaciones, sino que también por su valor estratégico en la lucha por las materias primas y como fuente de especulación en un panorama internacional en el que el alimento parece comenzar a escasear y en el que los cultivos se convierten en un elemento de política energética.

El crecimiento desmesurado de las poblaciones en determinadas regiones ha llevado a gobiernos y multinacionales a la compra de grandes extensiones de tierra fuera del ámbito de sus fronteras. A modo de ejemplo, China, con una enorme y creciente población, tiene también una gran superficie de su territorio ocupada

por desiertos. Por ello, ha comenzado a comprar grandes extensiones de tierra en África, una forma de colonialismo agrario, con un potencial desestabilizador importante.

Asimismo, y siguiendo esta línea argumental, la regulación europea que obliga a utilizar un 10% de biocombustibles para el transporte a partir del año 2015⁹, y el gran negocio que representa la producción intensiva de alimentos de cara al cambio climático, la escasez de agua y el aumento de población actual, concretamente en países como China e India, está provocando que grandes países como la citada China estén comprando grandes extensiones de tierra en el continente africano. Como ejemplo está Etiopía, cuyo gobierno ha ofrecido –en los últimos años– tres millones de hectáreas de su tierra más fértil a países desarrollados y a algunos de los individuos más adinerados del mundo para que exporten alimentos a sus propias poblaciones. El dato paradójico es que en este país 13 millones de personas viven en crisis alimentaria¹⁰.

En el caso concreto del Sahel, la práctica de *land grabbing* o acaparamiento de tierras, afecta fundamentalmente a la zona Occidental. En un estudio de la Universidad de Nsukka en Nigeria, se calcula que las compras de tierras en África del Oeste por parte de compañías extranjeras se han multiplicado por 10 en los últimos años documentándose operaciones de más de 100.000 Ha en Nigeria, Ghana y Mali, Burkina Faso y en menor medida en Níger y Senegal¹¹. En este caso, los sospechosos habituales, no son solo empresas privadas de China, sino también empresas con origen en múltiples países europeos, India, Sudáfrica, y Arabia Saudí.

Y, por otro lado, la **sequía** es en general la mayor causa de disminución de la producción agrícola. Sin embargo, la idea tradicional que establecía una relación directa causa-efecto entre la sequía y la hambruna ha sido superada por estudios que en las dos últimas décadas han mostrado otras relaciones más complejas entre ambas. En los últimos años, la principal causa de las hambrunas han sido

9 Fuente: Comisión Europea. 2012.

10 Sin embargo, Etiopía no es único país que ofrece sus campos más fértiles y abundantes a estos nuevos tipos de colonizadores, desplazando a millones de familias campesinas que de un momento a otro ven sus propiedades invadidas por tractores y maquinaria agrícola. Actualmente, son veinte las naciones africanas que ya han vendido 50 millones de hectáreas de territorio africano.

11 ONOJA, Anthony O. “Large-Scale Land Acquisitions by Foreign Investors in West Africa: Learning Points”. *The Journal of Sustainable Development*. Vol.14, Iss 2. University of Nigeria. Department of Agricultural Economics. Nsukka, Nigeria. 2015. pp. 173-188.

las guerras—basta con mirar al continente africano para comprobarlo—. Como fenómeno natural, la sequía ha estado presente a lo largo de la historia y se da de forma más o menos frecuente en diversas regiones.

En contextos en los que la vulnerabilidad de la población es muy alta, este tipo de catástrofe natural actúa como detonante de una crisis que, si no se logra atajar mediante las estrategias de afrontamiento familiares, las políticas gubernamentales o la ayuda internacional, pueden desencadenar un proceso de desastre, incluida la hambruna. Las sequías conllevan diversas consecuencias, que se extienden y agravan conforme la situación se prolonga, y que afectan a¹²:

- Los **sistemas de sustento**, sobre todo de los campesinos y los pastores, quienes pierden parte de su producción alimentaria e ingresos, viéndose obligados a vender progresivamente sus medios productivos para poder subsistir e hipotecando así su subsistencia futura;
- La **seguridad alimentaria**, consecuencia no tanto de la disminución del abastecimiento, sino de la disminución de recursos económicos;
- El **estado sanitario**, ya que la escasez de agua potable obliga a consumir agua contaminada, ocasionando enfermedades diarreicas;
- La **sobrecarga de trabajo para las mujeres**, que tienen que desplazarse más lejos para poder acarrear el agua a casa; y
- La **situación macroeconómica del país**, que se ve deteriorada en varios frentes por la disminución de la producción agrícola.

EL CONFLICTO COMO CAUSANTE DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La relación entre hambre y conflicto ha de ser analizarla de forma bidireccional. En una primera dirección, la inseguridad alimentaria y la malnutrición parecen haber contribuido al aumento de la frecuencia de las crisis, así como de la vulnerabilidad de los países ante ellas. Actualmente la mayoría de los conflictos armados y los desastres naturales se concentran en regiones sumamente dependientes de la agricultura y en países con un porcentaje elevado de hogares con inseguridad alimentaria, calificados por la FAO como “*países de bajos ingresos y con déficit*”

12 CLAY, E., “Aid and Drought: Responding to the Human and Economic Consequences of Natural Disasters”, en O’Neill, H. y J. Toye (coords.), “A World without Famine? New Approaches to Aid and Development”. Mcmillan Press y St. Martin’s Press. Londres-Nueva York. 1998. pp. 199-220.

de alimentos” (PBIDA)¹³. Pero, en la otra dirección, además de ser consecuencia de un conflicto, la inseguridad alimentaria puede ser causa y origen del mismo. Son muy pocos los conflictos que se producen en situaciones en que existe seguridad alimentaria.

“*El conflicto causa inseguridad alimentaria al reducir la producción de alimentos, el acceso a la comida, el bienestar y las capacidades humanas mediante la destrucción del medioambiente, la salud y los servicios sanitarios, la educación y la infraestructura social*”¹⁴. El primer resultado que tiene el conflicto sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones es la disminución en la producción. Según datos de la FAO, entre 1970 y 1997, las pérdidas en la agricultura producidas por el conflicto en los países en vías de desarrollo fueron de 121 mil millones de dólares. En África subsahariana las pérdidas en los años 80 y 90 supusieron más del 50 por ciento de la ayuda recibida y excedieron con mucho los flujos de inversión extranjera. Según datos del Banco Mundial¹⁵ del 2003 las guerras *intraestatales* suponen una disminución del 2,2 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) por año.

Otro de los resultados más relevantes es la interrupción del flujo comercial normal. El conflicto suele, en primer lugar, elevar el gasto militar de los países afectados en detrimento de otras inversiones como son las infraestructuras que podrían ayudar a acercar el alimento de forma barata a las poblaciones que sufren inseguridad. Por otro lado, las operaciones militares compiten en gran medida por los mismos elementos logísticos que el mercado de abastecimiento, encareciendo los costes de transporte del alimento y dificultando el acceso especialmente el de los más pobres. El conflicto también supone un descenso en el gasto en salud a favor del gasto militar.

Hay que decir que el conflicto como causante del hambre ha sido ya extensamente estudiado y por ello no pretendemos emplear una parte sustancial de este artículo para este análisis. En general, los elementos que determina Frederick C. CUNY en su libro *Hambruna, Conflicto y Respuesta* (1991) siguen siendo relevantes. De forma resumida, el conflicto provoca hambre mediante las siguientes causas:

13 Organización de las Naciones Unidas para el Fomento de la Agricultura (FAO), La reducción de la pobreza y el hambre, Depósito de documentos, 2002, en: Fecha de la Consulta 05.09.2016 <http://www.fao.org/DOCREP/003/Y6265S/y6265s03.htm>

14 SEN, Amartya. “Conflict, Food Insecurity and Globalization” en Ellen MESSER y Marc. J. COHEN. “Conflicto, Inseguridad Alimentaria y Globalización”. Informe Food Policy Research Institute (IFPRI), mayo, 2006.

15 Fuente: Banco Mundial.

interrumpe el ciclo agrícola; expulsa a los agricultores de sus tierras; interrumpe los mecanismos de comercialización; destruye los almacenes de alimentos; y genera escasez de alimentos que aumenta los precios.

Por otro lado, el hambre también debemos analizarla como causante de conflictos sociales, aunque este hecho ha sido menos estudiado. Durante años el hambre no ha sido considerada un elemento clave para la violencia armada. Era más bien un elemento más que requería de otros muchos elementos desestabilizadores. Ha sido recientemente cuando esta relación se ha comenzado a vislumbrar o bien cuando los efectos de la crisis global de alimentos han comenzado a modificar el paradigma. El alimento, un factor desencadenante del conflicto de segundo nivel en los indicadores tempranos de conflicto, está pasando al primer nivel. Veremos, si como dicen algunos estudios, se convierte en un factor primordial en el largo plazo a medida que la inseguridad alimentaria aumente en el mundo.

En el informe del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) de mayo de 2006 sobre *Conflicto, Inseguridad Alimentaria y Globalización* se hace una afirmación tan tajante como la siguiente: “la mayoría de las guerras del siglo XX y principios del XXI son “guerras de la comida”, significando esto que la comida es utilizada como arma, los sistemas de comida destruidos a causa del conflicto, y la inseguridad alimentaria persiste como herencia del conflicto”¹⁶. El estudio analiza diversos conflictos en función de sus niveles de inseguridad alimentaria, estableciendo la seguridad alimentaria como la falta de comida, la falta de acceso a esta o la desnutrición.

En otro estudio realizado por este mismo instituto de 2003 los resultados no pudieron ser más claros. Si superponemos el mapa de la inseguridad alimentaria con el del conflicto encontraremos que de los 44 países con elevada o media inseguridad alimentaria (del 5 hasta el 20 por ciento de la población), 24 tenían conflictos activos, 18 estaban en situaciones de postconflicto y dos eran receptores de refugiados de conflictos externos¹⁷. Este resultado parece dejar fuera de toda duda que el conflicto y las situaciones posteriores derivadas de este, generan índices de inseguridad alimentaria por encima del 20 por ciento de la población. Gran parte de esa población alcanza además criterios para ser merecedora de ayuda humanitaria. Es decir, su elevada inseguridad alimentaria desemboca

16 Op. cit. Ellen MESSER y Marc J.COHEN.

17 Véase Mapa 2 del Discussion Paper 206 “Conflict, Food Insecurity, and Globalization”. Mayo 2006 International Food Policy Research Institute.

en pérdida de vidas humanas como ya hemos visto mayoritariamente mujeres y niños.

Además, el estudio desmonta dos grandes dogmas de los defensores de la globalización. Una de las ideas que se mantenían como efectos positivos de la globalización era que la apertura de los mercados podría evitar la inseguridad en contextos de conflicto al permitir que los mercados permanecieran abastecidos. Pese a que en muchos de estos contextos se determinó que el acceso a los mercados internacionales de las economías afectadas era elevado, esto no sirvió para evitar las consecuencias sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones. Como tampoco contribuyó la globalización a hacer un mundo más estable como preconizaban los defensores de esta tendencia¹⁸.

Haciendo un análisis menos académico, y fruto de la experiencia profesional, el hambre genera en un primer lugar de forma habitual una salida a la desesperada de jóvenes e incluso niños hacia las filas de los grupos combatientes. Esto ya ha podido ser observado en el caso de *Boko Haram*. En segundo lugar, el hambre, al dificultar el desarrollo cerebral de los niños hasta la edad adulta, dificultando su entrada en el mundo laboral normal y facilitando que acaben en la vía armada como salida de supervivencia.

LA SITUACIÓN HUMANITARIA EN EL SAHEL, UN PÉSIMO PUNTO DE PARTIDA

El Sahel no es por sí misma una entidad geopolítica diferenciada como demuestra el hecho de que haya autores que incluyan entre los países del Sahel también a Sudán y Somalia. A efectos de nuestros objetivos, seguiremos considerando como hasta ahora aquellos países del listado más restringido que incluye Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Camerún y Chad, excluyendo del listado más extenso Senegal, Argelia, Sudan y Mauritania.

18 A modo de ejemplo el lector puede consultar las obras de GLEDITSCH, PETTER, Nills, WALLENSTEEN, Mikael. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset'002" en *Journal of Peace Research*. Nº 39. 2002. pp. 615–637; MARSHALL, M. and GURR, T. "A Global Survey of Armed Conflicts" *Self-Determination Movements and Democracy*. "Peace and Conflict". Center for International Development and Conflict Management. University of Maryland. 2005; MARTÍNEZ GUZMÁN, Vicent. "Teorías de la guerra en el contexto político de comienzos del siglo XXI" en MURILLO, I. (ed.). *Filosofía práctica y persona*. Centro Internacional Bancaja para la paz y el desarrollo. Castellón. 2004.

Estos países, si bien como decíamos no integran una unidad geopolítica, si podemos considerar que desde el punto de vista humanitario comparten características, aunque sea de forma tan amplia como acumular un gran número de riesgos e impactos con un punto de partida común que es un muy bajo Índice de Desarrollo Humano. Cuatro de ellos, entre los 10 países con menor Índice de Desarrollo en el mundo. En la siguiente tabla (Tabla 2) se puede ver la posición de los países del Sahel en el Índice de Desarrollo Humano del 2015¹⁹. El Índice de Desarrollo Humano mide cada año el grado de prosperidad de las poblaciones de los países en función de una serie de parámetros (esperanza de vida, educación e ingreso per cápita de sus habitantes). Indica finalmente el grado de desarrollo de la población de un país en términos estándares. El ranking se establece en una lista que va del país con el mejor Índice de Desarrollo Humano (Noruega) al número 188 del ranking que ocupa Níger.

PAÍS	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
Nigeria	152
Camerún	153
Mauritania	156
Malí	179
Burkina faso	183
Chad	185
Níger	188

Tabla 2. El Índice de Desarrollo Humano de la región del Sahel (2015)

Si el punto de partida ya haría de por sí la situación difícil, encontramos en el Sahel una situación general que expone a cada uno de sus países a una serie de factores que complican su situación humanitaria. Como causas de esta situación, además de la pobreza encontramos un rápido crecimiento demográfico, los efectos del cambio climático, las crisis nutricionales recurrentes y conflictos con grandes desplazamientos de población.

19 Fuente: Human Development Report 2015 “Rethinking Work for Human Development. HDRO (Human Development Report Office) United Nations Development Programme. Fecha de la Consulta 04 .09.2016.

Crecimiento de población frente a la capacidad de producción local y aumento de las temperaturas

El Sahel experimenta uno de los crecimientos de población más elevados del mundo, con una tasa de crecimiento del 3 por ciento anual²⁰. De acuerdo a un artículo publicado en el *Environmental Research Letters* por el Departamento de Geografía Física de la Universidad de Lund²¹, entre el 2000 y el 2010 la población del Sahel aumento en un 31 por ciento, lo que supuso un aumento de la presión sobre el suministro de alimentos. Lamentablemente las expectativas es que el aumento de las temperaturas debido al cambio climático y la falta de predictibilidad de las lluvias, así como su carácter aleatorio, harán que la capacidad de suministro local se vea desbordada empeorando la situación nutricional de la región.

Crisis nutricionales recurrentes

La región del Sahel sigue intentando recuperarse de cuatro crisis alimentarias consecutivas (2005, 2008, 2010 y 2012). La situación alimentaria se ve agravada por los conflictos de Mali, norte de Nigeria, Libia y la República Centroafricana.

De acuerdo con los datos de ECHO, por poner el ejemplo de Níger donde 1,3 millones de niños sufren de desnutrición aguda, se duplica la población cada 20 años. Esto contribuye a aumentar la desnutrición, pero también a un crecimiento que merma las capacidades de los niños hasta la vida adulta. Se calcula que 5,9 millones de niños menores de cinco años sufrirán desnutrición moderada (MAM) en el Sahel durante el 2016, de los cuales 1,9 millones están en riesgo de desnutrición aguda severa (SA).

Según OCHA, existen actualmente en el Sahel 32,3 millones de personas no tienen suficiente para comer, de los cuales 7 millones están en situación de emergencia. Los límites considerados de emergencia nutricional (un 15 por ciento de GAM o Desnutrición General Aguda) son considerados en múltiples áreas del Sahel como la situación estándar o normal. La desnutrición alcanza a 7,2 millones de niños, mujeres embarazadas y madres lactantes.

20 Fuente: ECHO Factsheet Sahel Fecha de la Consulta 05.09.2016 http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf

21 Fuente: Universidad de Lund. Fecha de la Consulta 01.09.2016 <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/9/9/094003/pdf> consultado el 28/8/2016

Epidemias

A un panorama bastante devastador o casi nos atreveríamos a decir apocalíptico, todavía se suman las epidemias. El Sahel acumula 12 millones de personas en riesgo de epidemias, fundamentalmente paperas y sarampión.

Situación financiera de la respuesta humanitaria

El Sahel ha sido históricamente una crisis financiada por debajo de sus necesidades. Durante los últimos 2 años los llamamientos para la región han rondado los 2.000 millones de dólares. Mientras el llamamiento de 2014 se cubrió en un 44 por ciento y el de 2015 llegó a una tasa de cobertura del 41 por ciento. El llamamiento de 2016 arroja tasas de momento poco esperanzadoras según el *Financial Tracking Service* de las Naciones Unidas²² con coberturas como:

- Nigeria 37,7 %
- Camerún 27,5 %
- Mauritania 59,8 %
- Mali 28,4 %
- Burkina Faso 49,9 %
- Chad 19,6 %
- Níger 34,7 %

Conflicto y desplazamiento

En la actualidad varios conflictos asolan la región del Sahel. En el Norte de Nigeria la violencia indiscriminada del movimiento *Boko Haram* afecta a 30 millones de personas de las regiones más pobres de Camerún, Chad, Níger y Nigeria. El conflicto ha forzado el desplazamiento de 2,8 millones de persona, 1,7 millones de ellos son niños. Tan solo el Norte de Nigeria suma el 50 por ciento de los menores de cinco años en situación de desnutrición aguda (GAM).

El conflicto en las regiones del Norte de Mali ha dejado una situación humanitaria complicada y una situación volátil en términos de seguridad. Las luchas entre fuerzas gubernamentales, grupos separatistas y milicias islamistas han

22 Fuente: Financial Tracking Service. Fecha de la Consulta 01.09.2016 <https://ftsbeta.unocha.org/>

desplazado a 1,5 millones de personas hasta la fecha. Para muchas de ellas, todavía el regreso no es una opción dada la inestabilidad del país.

La gran cantidad de conflictos en la región ha forzado que grandes poblaciones se refugien en los países vecinos. Podemos observar el flujo de malienses a Mauritania y Burkina Faso y Níger, la llegada de chadianos a Níger y la salida de la población que huye de *Boko Haram* a todos los países vecinos (Chad, Níger y Camerún). Sumémosle a eso a llegada a Sahel (fundamentalmente a Camerún y Nigeria) de refugiados Centro Africanos y de sudaneses al Chad.

Toda la región es finalmente un *totum revolutum* con grandes movimientos de población (hasta 4,5 millones entre refugiados, desplazados y retornados) con todas las dificultades que trae el desplazamiento entre las que se encuentran: violencia sexual, abandono escolar, caída de la producción agrícola, presión sobre los servicios sanitarios en las zonas de recepción, tensiones sociales y un largo etcétera que empeora enormemente la situación.

CONCLUSIONES

El hambre no es solamente consecuencia del conflicto, sino que también trasciende a una relación más directa siendo además causa e instrumento del mismo. El hambre no puede ser percibida únicamente como un tema técnico, social o humanitario, sino que tenemos que analizarlos como un auténtico problema con profundas raíces políticas y como una anomalía de los sistemas económicos de producción, distribución y acceso al alimento.

Dentro del contexto de la globalización, la capacidad de producción agrícola se ha convertido en un elemento estratégico por la lucha de la obtención de las materias primas y como fuente de especulación en un panorama internacional en el que se produce una carencia de alimentos y los cultivos se convierten en un elemento de política energética. En esta línea, las grandes multinacionales, y algunos actores estatales, se están aprovechando de la situación de poder que les brida su posición en la escena internacional con el fin de adoptar medidas enfocadas a aumentar sus beneficios. Esta postura supone una reivindicación de las teorías realistas y conservadoras y, además, admite la falta de sensibilidad ante las situaciones que afectan a la estabilidad de la mayor parte de la población mundial.

La región del Sahel comparte unos indicadores de desarrollo humanos similares, derivados de una situación humanitaria alarmante y con una inestabilidad

política y económica de las más graves del planeta. Con unas previsiones climáticas poco halagüeñas de aumento de las temperaturas y la falta de predictibilidad de las lluvias, las capacidades de la población por fomentar el suministro local empeorarán la situación nutricional de la región. A estas causas estructurales hay que sumarle las derivadas por las decisiones políticas en relación con la gestión de los recursos naturales, fundamentalmente agua y tierra, que agravan la situación de estabilidad alimentaria de la población.

Los efectos provocados por los diversos conflictos en la región están agravando la situación alimentaria de la población generando una inseguridad alimentaria alarmante. Sin embargo, parece demostrado que la inseguridad alimentaria en el Sahel no es solamente una consecuencia de los diversos conflictos latentes, sino que además es causa e incluso, en ocasiones, un instrumento en manos de alguno de los grupos enfrentados en el conflicto.

Todos estos conflictos están generando, además, otros conflictos sociales como grandes movimientos de población con las dificultades que generan en la gestión en los lugares de llegada, principalmente núcleos urbanos, como sobrexplotación de los sistemas sanitarios y educativos, aumento de basura y desechos, aumento de la violencia, etc., y un largo etcétera que empeora enormemente la situación.

En definitiva, la situación alimentaria en el Sahel es producto de varios conflictos focalizados en la región que tienen causas diversas pero que comparten una situación de vulnerabilidad humanitaria común. A diferencia de otros conflictos, la inseguridad alimentaria es causa y consecuencia, por tanto, la población se convierte en víctima de los conflictos en tres dimensiones, en sus efectos, en su desarrollo y en sus orígenes.

ACTORES DEPREDADORES Y SU INFLUENCIA EN LA INESTABILIDAD EN EL SAHEL. REPERCUSIONES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Emilio Duch Ramos
Capitán CGET (ING)

Sumario: Introducción. Actores depredadores. Actores depredadores y Seguridad Nacional. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Así como el vacío que se creó tras la caída del muro de Berlín y el consecuente desplome del bloque soviético facilitó la actividad transnacional de los actores no estatales, el ataque a las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de septiembre de 2001 confirmó la capacidad de actuación y desestabilización del orden internacional de estos mismos actores. De entre estos sujetos presentan especial interés, a efectos de estudio y análisis, aquellos que mediante actividades depredadoras subvierten el orden instituido como medio de alcanzar el poder, aunque sea de facto, u obtener un beneficio económico.

La actividad de los actores no estatales es especialmente intensa en una región tan próxima a España como el Sahel. Definida como una de las tres zonas vitales para los intereses españoles en el continente africano, junto al golfo de Guinea y el Cuerno de África, la seguridad de la región y, por extensión, de nuestro país pasa por la realización de acciones coordinadas con los países de la zona, junto a nuestros socios y aliados, para combatir y mitigar las amenazas generadas por estos sujetos ajenos al orden internacional.

La existencia de este tipo de actores, y su actividad, afecta a España tanto de forma directa como indirecta, sus actividades, realizadas en territorio nacional o en espacios de importancia geoestratégica, afectan a los intereses y la seguridad de nuestra nación. Las amenazas que provocan, contempladas en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*, pueden en ocasiones afectar a los intereses vitales del estado y poner en riesgo a la ciudadanía. Casos como el del terrorismo inter-

nacional son en ocasiones calificados como amenazas sobredimensionadas, que difícilmente pueden afectar a los intereses vitales o poner en riesgo la propia existencia del Estado. En nuestra opinión, no podemos estimar la capacidad de impacto de una amenaza de forma aislada, puesto que éstas se encuentran estrechamente relacionadas e interactúan multiplicando su alcance y capacidad de desestabilización. En el mundo actual las amenazas son híbridas, al igual que los actores que las generan, siendo difícil poder aislar a unas de otras, cuestión que, como expondremos, debería afrontarse a la hora de analizar, planificar y elaborar procedimientos y estrategias para prevenirlas y combatirlas.

En el presente artículo definiremos que son actores depredadores, su tipología y actividad en el área de interés del estudio, en este caso el Sahel occidental. Esta definición no pretende más que describir las características de un fenómeno social, político y económico que produce con mucha frecuencia situaciones de inseguridad. Posteriormente se enumerarán las implicaciones de la actividad de estas organizaciones para la Seguridad Nacional y sus repercusiones para la ciudadanía.

ACTORES DEPREDADORES

La globalización de la actividad humana en el mundo surgido tras el colapso de la URSS y el final de la política de bloques, no sólo ha aportado beneficios desde el punto de vista social, económico y político, sino que también ha revelado la transformación de algunas amenazas tradicionales que operan bajo una nueva dinámica. Uno de los principales retos de la comunidad internacional es el papel de aquellos actores, frecuentemente de carácter no estatal, que depredan su entorno ejerciendo, en la mayor parte de las ocasiones, una violencia de carácter instrumental. La transnacionalidad, que es otra de las características de estos agentes, está forzando a la comunidad internacional a adaptar sus respuestas tradicionales para poder hacer frente a estos retos. La globalización ha eliminado fronteras infranqueables y anulado el efecto de la distancia en la propagación de estas amenazas.

En el siguiente apartado procederemos a la definición de estos actores para comprender mejor las consecuencias de su actividad en la zona objeto de estudio, de esa manera podremos evaluar cuál es grado de amenaza que suponen para la seguridad nacional.

Definición

La definición que realizamos a continuación no será analizada en detalle por ser objeto de otras líneas de investigación del autor. Respecto al ámbito de estudio que nos ocupa entenderemos como actor a una institución, organización o grupo social que responderá a una serie de características que podrán ser evaluadas mediante ciertos indicadores que señalaremos posteriormente.

Por *actor* entenderemos lo que define el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) para el término *actor*:

1. El que es causa de alguna cosa.
5. (Der) En lo criminal, persona que comete delito, o fuerza o induce directamente a otras a ejecutarlo, o coopera en la ejecución por un acto sin el cual no se habría ejecutado.

En nuestro caso el actor tiene un carácter colectivo, por lo que nos ajustaremos a la definición, también reflejada en el DRAE, del término *organización*:

1. Conjunto de personas con los medios adecuados que funcionan para alcanzar un fin.

En lo que se refiere al adjetivo depredador se entenderá de aplicación lo que define esa misma fuente como acción de *depredar*:

1. Robar, saquear con violencia o destrozo.
2. Cazar para subsistencia algunos animales a otros de distinta especie.

No obstante, profundizando más en el objeto de estudio que pretendemos abordar, sabemos que generan inseguridad como consecuencia del desarrollo de sus actividades y que como organización persiguen un fin. El objetivo de este tipo de agentes sería la obtención del poder, aún *de facto*, o de beneficios del mismo, como podría ser el lucro.

Por lo tanto, una posible definición para el término Actor Depredador podría ser la siguiente: “*Organización, grupo humano o institución que desarrolla todo tipo de actividades ilícitas, en ocasiones mediante un uso instrumental de la violencia, con el objeto de obtener el poder o beneficios del mismo, produciendo graves consecuencias para los sistemas políticos, sociales y económicos*”. En la siguiente

tabla mostraremos unos indicadores orientativos que pueden facilitar la identificación de este tipo de entes.

INDICADORES OBLIGATORIOS	INDICADORES OPTATIVOS
1. Colaboración de dos o más personas.	A. Delitos contra el DIH
2. Ejercen el poder, incluido <i>de facto</i> , o en su defecto obtienen beneficios del poder.	B. Son causa de emergencias humanitarias.
3. Acción con permanencia en el tiempo.	C. Provocan impacto en la paz y la seguridad internacionales.
4. Empleo instrumental de la violencia o amenaza de uso de la fuerza.	D. Atentan contra el desarrollo económico y social.
5. Actividad internacional/ transnacional.	E. Capacidad de uso de la fuerza en las RRIL.
	F. Incumplen la responsabilidad de protección del Estado.
	G. Atentan contra el Medio Ambiente.
	H. Hacen un uso indiscriminado de la fuerza.

Tabla 1: Indicadores para identificar a los Actores Depredadores

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes normativas de Derecho Internacional Público¹.

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

RRIL: Relaciones Internacionales.

Para que un agente pueda ser clasificado como actor depredador, en el orden internacional, entendemos que debe cumplir al menos con los indicadores obligatorios, sirviendo los indicadores optativos para definir su tipología.

Tipologías

Como habremos podido deducir de los indicadores reflejados en la Tabla 1, los Actores Depredadores responderán a distintas tipologías, orígenes y organización, siendo por el contrario sus principales rasgos definitorios el desarrollo de actividades ilícitas, y por lo tanto lesivas para la sociedad civil mediante el ejerci-

¹ Carta de las NNUU, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Resoluciones 2625, 3314, 60/1, 55/25 y 55/255 de las Naciones Unidas o el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998.

cio del poder, del uso o amenaza de empleo de la violencia, y su capacidad de acción transnacional.

Algunos de estos actores podrían incluso encajar en lo que Kofi Annan, antiguo Secretario General de las NNUU, definió como “Sociedad Incivil” en referencia a aquellos grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil². Una relación de este tipo de actores podría incluir a los siguientes:

- Grupos insurgentes / organizaciones armadas. Rebeldes o al servicio de terceros, incluidos gobiernos, organizaciones paramilitares, mercenarios, etc.
- Organizaciones terroristas.
- Redes de Crimen Organizado.
- Gobiernos corruptos.

Por otra parte, también existen actores cuyo objeto es el desarrollo de actividades legítimas como es el caso de agentes económicos y organizaciones internacionales. Sin embargo, se han producido situaciones concretas en que la actividad de estos, o de aquellos que actúan en representación de los mismos, han terminado por realizar actividades predatorias.

- Agentes económicos / empresas multinacionales. Principalmente aquellas que se dedican a la extracción o explotación de recursos naturales³. O aquellas que proporcionan servicios relacionados con la seguridad para gobiernos u organizaciones internacionales.
- Organizaciones Internacionales. En aquellas ocasiones en que la acción de sus representantes o fuerzas se han constituido en parte del problema y no de la solución, como sería el caso de algunas denuncias de abusos de las fuerzas de mantenimiento de la paz, *peacekeepers*, en zonas donde han intervenido y que ha forzado una respuesta por parte de las NNUU⁴.

2 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, UNODC, Nueva York. 2004. p. iii.

3 ROJAS, Alberto, “Oro del Congo por armas de China”, *El Mundo*, 01 de agosto de 2016, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/01/579e2eb646163f892f8b45e4.html>, Fecha de la consulta 01.08.2016

4 BLANCO y de la TORRE, Félix, “Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y los abusos sexuales perpetrados por «Peacekeepers»”, Documento de Análisis 31/2016. IEEE, 10 de mayo de 2016.

Actividad de los actores depredadores en el Sahel

El Sahel occidental es un área geográfica que posee todas las características físicas y políticas adecuadas para la actividad de los actores no estatales. Vastos espacios áridos y, en ocasiones, con una orografía abrupta, una baja demografía con altas concentraciones de población en unos pocos núcleos, que contrastan con áreas en que la escasa población se encuentra dispersa y es de un marcado carácter nómada. Estas condiciones implican la existencia de unas fronteras porosas, escasas vías de comunicación y grandes espacios físicos que escapan al control de los estados postcoloniales, facilitando el movimiento descontrolado de todo tipo de agentes en la región. Por esta razón tienen gran importancia y desempeñan un papel esencial en la economía local las rutas y prácticas comerciales transaharianas que siguen fundamentándose en los lazos sociales previos a la aparición de las potencias coloniales. A su vez el factor étnico resulta imprescindible para explicar la conflictividad de la zona que es fronteriza entre los pueblos árabes y bereberes, procedentes del Magreb, y las distintas etnias negras al sur, en lo que se conoció en árabe como el Bilad al Sudan⁵, el país de los negros. Como consecuencia de todos estos factores, los estados nacidos de las fronteras trazadas por las antiguas metrópolis, tienen dificultades para ejercer el poder en todo su territorio, incluido el monopolio de la violencia, convirtiéndose en países en los que se superponen dos esferas distintas de actividad política, una legal y otra real⁶.

El Sahel occidental encaja perfectamente en lo que algunos han definido como territorios desgobernados, *ungoverned territories*⁷. Además, por su vecindad con el Magreb y su proximidad a nuestro territorio nacional, la actividad de actores no estatales en la zona tiene especial importancia para la seguridad de nuestro país.

Grupos armados, insurgentes, organizaciones terroristas y redes del crimen organizado ejercen su actividad en la región, en ocasiones cooperando estrechamente. Un ejemplo de la capacidad de contagio de la inestabilidad es la revuelta iniciada en el norte de Mali en 2012 como consecuencia del retorno de mercenarios tuareg a su país tras la derrota del dictador libio⁸. La caída de Gadafi, además,

5 INIESTA, Ferrán (ed.), "El islam del África Negra", *Biblioteca de Estudios Africanos* 16, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2009, p. 20

6 BAYART, Jean – François, "África en el espejo", Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 38

7 VVAA, "Ungoverned Territories. Understanding and reducing terrorism risks", RAND Corporation, Santa Mónica, 2007.

8 VVAA, "Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades", *Cuaderno de Estrategia* 176, IEEEE, Madrid, 2016, p. 17.

supuso la libre circulación de grandes cantidades de armamento en todo el Sahel. Tras el desmoronamiento del régimen, los depósitos de armamento del ejército libio quedaron abandonados y sin control, liberando una gran cantidad de material bélico que ha ido a parar a manos de todo tipo de actores violentos.

La conectividad entre terroristas y redes de crimen organizado es una de las principales amenazas que se gesta en la región. Con el aprovechamiento de las ancestrales rutas comerciales que atraviesan el Sahel, lejos de cualquier medida de control estatal, y con el apoyo de poblaciones que durante siglos se han dedicado a facilitar el intercambio comercial entre el Mediterráneo y el África subsahariana, diversos productos ilegales fluyen hacia el Magreb con destino norte hacia una Europa próspera que produce una alta demanda de esos recursos, especialmente de estupefacientes. La fortaleza de los medios de vigilancia en Europa ha terminado por desviar las rutas procedentes de Iberoamérica hacia las zonas de menor resistencia, en este caso hacia el África occidental. La llegada de las redes de narcotráfico iberoamericanas, y su contacto con las organizaciones delictivas locales, abrió una nueva vía de penetración para las sustancias estupefacientes procedentes de la región Andina que, partiendo de las costas de Venezuela y Brasil, atraviesa el océano Atlántico en lo que se ha llegado a conocer como autopista 10⁹, entrando en el continente africano por el golfo de Guinea. La existencia de esas redes locales y regionales dedicadas a otro tipo de tráfico ilícitos, la connivencia de gobiernos corruptos que han cooperado, y se han beneficiado, en muchas ocasiones de estas actividades, y la existencia de fuertes desequilibrios socioeconómicos que facilitan la inmersión de la población en este modo de subsistencia, sirven para explicar la rápida integración de las rutas ilícitas del narcotráfico procedente del otro lado del Atlántico en el entramado delictivo regional.

Un elemento esencial para explicar la conexión entre terrorismo, insurgentes, gobiernos corruptos y crimen organizado es el aprovechamiento de las mismas rutas y recursos para el transporte de los distintos bienes, lo que fomenta la cooperación activa entre los distintos actores implicados. Esta cooperación regional entre redes de narcotráfico, migrantes, armas o recursos naturales, en consorcio con actores endógenos que mantienen el control de determinadas zonas de paso obligado, proporcionando protección y cooperación al transporte, así como la existencia de focos de inestabilidad que escapan al control de los Estados, como el norte de Mali o Libia, han creado brechas en la seguridad del sur de Europa.

9 MORENO TORRES, Carlos, "Tráficos ilícitos. Piratería y terrorismo en la mar", Punto Rojo Libros, Sevilla, 2014, p. 158.

ACTORES DEPREDADORES Y SEGURIDAD NACIONAL

A pesar de la relativa lejanía del Sahel, la actividad de sus actores depredadores tiene repercusiones directas para la seguridad nacional. El conocimiento de la amenaza resulta esencial para combatirla o prevenir su materialización, aunque las autoridades elaboren planes y estrategias de seguridad, un factor esencial para la resiliencia de la sociedad es el conocimiento por parte de esta de los peligros a los que se halla expuesta. Pero ¿Es consciente la sociedad española de las amenazas que se generan o transitan al sur del Magreb?

Conciencia de la amenaza

Para prevenir el impacto de una posible amenaza, en primer lugar, se debe tener conciencia de la magnitud del peligro al que nos enfrentamos y de la probabilidad de que éste se materialice. Lógicamente, en un contexto de crisis económica con evidentes consecuencias sociales, la inseguridad que generan determinados actores desde el exterior del territorio nacional no formará parte de las principales preocupaciones de la sociedad. En los últimos meses del año 2015 las principales preocupaciones de la población española, según el barómetro del CIS, eran las siguientes:

- Paro: 79,1%
- Corrupción / fraude: 29,4%
- Economía: 24,7%

Por otro lado, en lo que se refiere a preocupaciones relacionadas con la seguridad de procedencia externa, el terrorismo yihadista preocupaba a un 0,8% y los conflictos externos a un 0%. Bien es cierto que cuando los cuestionarios se realizan específicamente sobre cuestiones relacionadas con las amenazas exteriores el terrorismo yihadista ocupa el primer lugar y el Daesh el tercero¹⁰. Evidentemente este dato contrasta con las preocupaciones reflejadas en el Barómetro del CIS, pero lo que es incuestionable es que en el contexto general, el grado de preocupación de la población en relación con esas amenazas es extremadamente

10 REINARES, Fernando, "Percepción social del terrorismo yihadista en España", Real Instituto Elcano, Comentario Elcano 2/2016, disponible en www.realinstitutoelcano.org. Fecha de la consulta 10.08.2016

bajo o nulo. La cuestión que queda en el aire es, ¿Hasta qué punto este desconocimiento sobre la probabilidad de impacto de la amenaza supone una grave vulnerabilidad de la sociedad española, en términos de resiliencia y estabilidad?

El terrorismo yihadista lleva actuando tres décadas en nuestro país, desde el atentado contra militares estadounidenses producido en 1985 en el restaurante “El Descanso”, próximo a la base aérea de Torrejón de Ardoz¹¹. Aunque su actividad principal haya sido de carácter logístico, consistente en actividades de financiación, proselitismo y reclutamiento de activistas, la presencia de estas redes terroristas supone una grave amenaza contra la seguridad ciudadana. El afianzamiento de su presencia y su continua actividad, a pesar de la eficacia policial desplegada hasta el momento, contrastan con el bajo nivel de preocupación de la población en relación a la amenaza.

El número de operaciones policiales contra el terrorismo yihadista desde 1995 hasta 2015 fue de 110, siendo el último año el periodo en que más acciones se han ejecutado (28) que corresponden a un 25,45% del total¹². El carácter de las redes que han operado en nuestro país ha variado a lo largo del tiempo, desde organizaciones como las argelinas destinadas a apoyar la lucha del GIA contra ese estado magrebí hasta la irrupción en nuestro país de la Yihad Internacional¹³, siendo su máximo exponente en la actualidad las redes vinculadas al Daesh.

En cierto modo resulta difícil saber a qué tipo de amenaza nos estamos enfrentando cuando no existe una definición universal y consensuada de terrorismo. Los únicos supuestos en los que parecen coincidir los distintos organismos internacionales son:

- El uso instrumental de la violencia.
- El terror como resultado de sus acciones.
- Obtención de un fin político.

11 *Diario ABC*, disponible en <http://www.abc.es/20100413/historia-/atentado-torrejón-1985-islamismo-201004121803.html>, Fecha de la consulta 02.08.2016

12 GESI, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Universidad de Granada. Disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-espa%C3%B1a>, Fecha de la consulta 10.08.2016

13 JORDAN, Javier, “Evolución organizativa de la militancia yihadista en España”. Real Instituto Elcano, ARI 12/2014, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari-12-2014-jordan-evolucion-organizativa-militancia-yihadista-espana

Una dificultad añadida, a la hora de valorar y estimar la amenaza, es el carácter de este tipo de actores conformado en la mayor parte de las ocasiones en una malla, sin forma definida, compuesta por numerosos elementos de diversa procedencia unidos por intereses comunes y en ocasiones, a pesar de ello, con objetivos diferentes.

El desconocimiento de la amenaza por parte de la población responde a una visión endógena de la seguridad, que probablemente se materializa de manera inconsciente. Este desconocimiento de la amenaza, a su vez, incrementa la capacidad de impacto de cualquier acción contra la población, otorgando a estos agentes una capacidad de daño mayor de la que realmente poseen, lo que supone una gran vulnerabilidad para una sociedad como la española, máxime si tenemos en cuenta que la cuestión que queda en el aire no es si se producirá un atentado en España, sino más bien cuando.

Repercusiones de su actividad

La actividad o presencia en el Sahel de actores como Ansar Dine, Al Qaeda en el Magreb Islámico, Al Morabitún, el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad o las redes de crimen organizado que dirigen el tráfico de migrantes, por poner varios ejemplos, generan amenazas que repercuten directamente en la seguridad de la UE y de nuestro país. Algunas de estas amenazas, con consecuencias como las ya mencionadas, son las siguientes:

- **Conflictos armados**, como el del Azawad, en el norte de Mali, generan espacios descontrolados facilitadores del tránsito de vectores de inseguridad, como son los flujos migratorios irregulares o los tráficos de armas y estupefacientes, entre otros.
- **Terrorismo**, con la presencia de organizaciones terroristas que no solo generan inseguridad en la región. Muchas de ellas cuentan con sólidas bases de apoyo social en nuestro país donde se llevan a cabo actividades, principalmente, de apoyo logístico, proselitismo, reclutamiento, blanqueo de dinero y financiación de las mismas. No obstante, la simple presencia de estas redes de apoyo implica la capacidad, a su vez, de llevar a cabo ataques en nuestro propio territorio.
- **Crimen Organizado**, de ámbito global y que cuenta con una fuerte presencia en nuestro país, denominado por algunos la puerta de entrada a Europa y por otros la “primera barrera” de la lucha contra esta modalidad

delictiva¹⁴. Nuestro país no sólo resulta atractivo para las redes de crimen organizado por sus posibilidades de inversión, que facilitan las actividades de blanqueo de dinero. Como país desarrollado genera una importante demanda social de bienes ilícitos para su consumo que sirve de fuerte polo de atracción para esta tipología criminal.

- **Flujos migratorios irregulares**, que tienen por objeto la llegada de los migrantes a Europa en busca de oportunidades de desarrollo y bienestar social. Estos flujos dirigidos por redes de crimen organizado discurren por territorios controlados por insurgentes y organizaciones terroristas, que cooperan con las redes criminales, facilitando su financiación. La tan deseada llegada a Europa, y a nuestro país, de estas personas supone en ocasiones la integración en redes que se dedican a actividades delictivas, o su sometimiento a situaciones de explotación o control por parte de esas mismas redes, con el fin de saldar la deuda contraída para alcanzar nuestro territorio. Esta situación les expone a su vez a un riesgo de exclusión social que puede generar inseguridad ciudadana o convertirles en objeto de radicalización.
- **Vulnerabilidad energética**, La acción terrorista e insurgente en zonas productoras de hidrocarburos y gas como Argelia o Nigeria, de las que España se nutre, es un factor de riesgo que amenaza el suministro de energía para nuestro país. El 7% de los productos del petróleo importados proceden de Argelia y el 8% de Nigeria. La cifra es todavía superior en lo que se refiere al GNL importándose un 34% y un 19% respectivamente¹⁵. La situación de Mali resulta preocupante por su estatus de santuario para organizaciones terroristas e insurgentes desde el que amenazan zonas de producción, como en el caso del ataque perpetrado contra las instalaciones de In Amenas (Argelia) en enero de 2013, por elementos de la red de Belmojtar¹⁶. Al efecto producido en el suministro energético por la presencia y actividad

14 FIGUEREDO, Enrique, “La desigual lucha por tierra, mar y aire contra el poder de los «narcos»”, *La Vanguardia*, 02 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.lavanguardia.com/autores/enrique-figueredo.html>, fecha de la consulta 02.09.2016

15 U.S. Energy Information Administration, (EIA). Información disponible para Argelia en EIA - Country Analysis Brief: Algeria. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=AG>, y para Nigeria en EIA - Country Analysis Brief: Nigeria. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=NI>. Fecha de la consulta 08.08.2016

16 WOJTANIK, Andrew, “Mokhtar Belmokhtar: One-eyed firebrand of North Africa and the Sahel”, *Jihadi Bios*, Combating Terrorism Center, West Point, disponible en <https://www.ctc.usma.edu/publications>, p. 21.

de actores armados, cabe añadir la acción de los grupos de delincuencia organizada que trafican con esos recursos, generando inseguridad en el transporte de los mismos.

CONCLUSIONES

La actividad de actores, que hemos definido como depredadores, en regiones relativamente alejadas de nuestro territorio nacional tiene claras repercusiones para la seguridad de nuestro país. Puesto que se tratan de amenazas transnacionales, las medidas preventivas y de lucha contra las mismas deben realizarse desde la cooperación con los países en que se generan o desarrollan, y al amparo de las normas establecidas por las distintas OOH de las que formamos parte. La disuasión estratégica contra este tipo de actores no se basa tanto en anular sus capacidades militares o armadas como en acometer acciones multidimensionales como la anulación de sus centros de gravedad de apoyo social, la eliminación de sus líderes, y la reducción de sus capacidades estratégicas de financiación y sostenimiento logístico¹⁷.

La destacada presencia de España y de la UE en la región del Sahel mediante el desarrollo de diversas misiones militares o policiales, como por ejemplo la EUTM Mali, no acaba de ejercer el efecto deseado, más bien la situación ha sufrido un deterioro importante en el último año y medio hasta el punto en el que la MINUSMA, la misión de las Naciones Unidas en el norte de Mali, ya se ha convertido en la más letal de esta organización¹⁸. El terrorismo yihadista parece haber cobrado nueva fuerza desde el año 2013, tras la intervención de las fuerzas armadas francesas en la zona para evitar el colapso de ese país, habiéndose producido más de 100 ataques por parte de Al Qaeda y sus organizaciones afines en los últimos meses¹⁹.

17 NAVEH, Yair, "Deterrence against Non-State Actors: Thoughts following Operation Protective Edge", INSS Insight nº 633, February 11, 2015, disponible en <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=8720>, Fecha de la consulta 10.08.2016

18 EFE "La ONU refuerza su misión en Mali con más efectivos y capacidades" en El Confidencial, 29.06.2016, disponible en http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2016-06-29/la-onu-refuerza-su-mision-en-mali-con-mas-efectivos-y-capacidades_952411/, Fecha de consulta 20.08.2016

19 WEISS, Caleb "al Qaeda has launched more than 100 attacks in West Africa in 2016", The Long War Journal, 08.06.2016, disponible en <http://www.longwarjournal.org/archives/2016/06/over-100-al-qaeda-attacks-in-west-africa-since-beginning-of-the-year.php>, Fecha de la consulta, 01.09.2016

No obstante, confrontar este tipo de amenazas, por las razones que ya hemos expuesto a lo largo del texto, implica a su vez una serie de acciones que el Estado suele acometer tanto en el ámbito policial y judicial, así como en el legislativo. Sin embargo, consideramos que como asignatura pendiente por parte de las autoridades queda la labor de concienciar a nuestra sociedad sobre esas amenazas a las que se encuentra expuesta, evitando connotaciones alarmistas, pero siempre con el objetivo de fortalecer su exposición a un daño y de incrementar su resiliencia. De esta forma se cumplirá un doble objetivo. En primer lugar, se incrementará la capacidad de resistencia al daño de la misma dificultando que determinados actores puedan alcanzar sus objetivos, sean estos políticos o económicos. En segundo lugar, esta conciencia de la amenaza nos convertirá en una sociedad más libre, menos propensa a la coacción por parte de los violentos e impidiendo, por lo tanto, la adopción de medidas restrictivas de derechos y libertades consecuencia de una sobre-reacción del Estado, que además puedan terminar por “legitimar” la actividad de los propios actores causantes del daño.

Más que nunca, en un entorno globalizado en el que la cooperación internacional es un factor clave, debemos comprender que la seguridad de nuestro país no se circunscribe a nuestro territorio y su entorno más próximo. La presencia de España en el Sahel es, por lo tanto, no sólo necesaria sino imprescindible para la Seguridad de nuestra nación.

AMENAZAS TECNOLÓGICAS DEL TERRORISMO GLOBAL ACTUAL

Antonio Andrés Ocón Carreras

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: Introducción: Sociedad en red, ciberespacio y terrorismo global. Ciberseguridad y ciberataques. Terrorismo global en el ciberespacio. Nuevas amenazas del terrorismo global. Medidas de Protección. Conclusiones

INTRODUCCIÓN: SOCIEDAD EN RED, CIBERESPACIO Y TERRORISMO GLOBAL

El enorme desarrollo de las Tecnologías de la Información, entendidas como la integración de las tecnologías informática y de comunicaciones, está provocando cambios trascendentales en nuestra sociedad. Trabajo, economía, relaciones y ocio son algunos de los aspectos que están evolucionando a gran velocidad, dirigiéndonos hacia un mundo cada vez más global, en la que lo que ocurre en cualquier parte del planeta forma parte de nuestras circunstancias. Así se configura un nuevo modelo de sociedad globalizada, al que se denomina Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento o Sociedad en Red.

Internet es el factor determinante de la globalización cultural y en especial, de la económica, diseñando nuevos escenarios socioeconómicos. En la Red realizamos nuestro trabajo, es nuestro escenario de ocio, de comunicación, de negocio, en ella nos relacionamos, compramos, buscamos información y depositamos nuestra intimidad y privacidad, nuestra vida laboral y económica. Tecnologías desarrolladas en la década pasada, como la Web 2.0, la computación móvil o la Internet de las cosas, están cambiando radicalmente la forma en la que interaccionamos con nuestro entorno. una gran parte de nuestras vidas transcurre en o alrededor del espacio virtual que configura Internet.

El autor de ciencia ficción William Gibson acuñó el término “ciberespacio” en uno de sus libros¹ y el uso del término se ha extendido en los círculos profesionales y académicos. A lo largo de los años se han dado muchas y diferentes defi-

1 “El Neuromante”. (1984)

niciones para el ciberespacio. Así, el Departamento de Defensa de EEUU considera el ciberespacio como el quinto “Global Common” después de la tierra, el mar, el aire y el espacio exterior: “un dominio global dentro del entorno de la información que consiste en una red interdependiente de infraestructuras de TI, incluyendo Internet, redes de telecomunicaciones, sistemas informáticos, procesadores embebidos y controladores”².

Por su parte, la Comisión Europea lo define como “el espacio virtual por donde circulan los datos electrónicos de los ordenadores del mundo”³ y por último la UIT (Unión Internacional de las Telecomunicaciones) define el ciberespacio como el lugar creado a través de la interconexión de sistemas de ordenador mediante Internet.

Así, la Red configura un ciberespacio que sirve a fines legítimos y positivos, pero que también ha traído nuevas amenazas y nuevos desafíos. “La protección de la información, de la privacidad, regular las relaciones comerciales, o los derechos de propiedad intelectual no pueden quedar al arbitrio de los usuarios. Resulta preciso adecuar las normas al nuevo escenario, para evitar crear espacios de impunidad, que pueden ser aprovechados por unos pocos para hacer prevalecer sus intereses”⁴.

Por otra parte, el terrorismo yihadista se ha convertido en un fenómeno de carácter global, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Organizaciones como Al Qaeda y muy especialmente el ISIS (también denominado ISIL o Daesh) han sabido aprovechar las ventajas de Internet y utilizar el ciberespacio como sustrato, no solo de propaganda en su entorno y de difusión de terror al resto del mundo, sino de comunicación con sus bases y de reclutamiento e incluso formación de nuevos miembros.

CIBERSEGURIDAD Y CIBERATAQUES

Existen múltiples definiciones de ciberseguridad. Según la Unión Internacional de Comunicaciones, la ciberseguridad puede ser definida como “el conjunto de he-

2 Joint Publication 1-02. Department of Defense. Dictionary of Military and Associated terms. (2009) <http://www.dtic.mil>.

3 European Commission. Glossary and Acronyms (Archived). In Information Society Thematic Portal, http://ec.europa.eu/information_society/tl/help/glossary

4 Caro Bejarano, María José; “Alcance y ámbito de la seguridad nacional en el ciberespacio”; Instituto Español de Estudios Estratégicos; *Cuadernos de Estrategia* nº 149; 2011.

herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberespacio”. La ciberseguridad garantiza que se alcancen y mantengan las propiedades básicas o *dimensiones* de seguridad de los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno. Estas dimensiones son: la disponibilidad; la integridad (que puede incluir la autenticidad y el no repudio, en origen o destino); y la confidencialidad.

Entendiendo el ciberespacio como el quinto dominio o *Common Global*, todas las actividades realizadas en los restantes dominios pueden extenderse a este. Así, el ciberterrorismo se define como la variante de terrorismo que utiliza el ciberespacio para intimidar, coaccionar o para causar daños a grupos sociales, con objeto de lograr una serie de fines políticos o religiosos.

La ciberguerra o guerra informática es aquel conflicto bélico que utiliza como campo de operaciones, en vez de los campos de batalla convencionales, el ciberespacio y las tecnologías de la información y como armas las aplicaciones, comandos y herramientas diversas que proporcionan la informática y las telecomunicaciones. Los objetivos más comunes son la inhabilitación de los sistemas informáticos del enemigo o la obtención de información⁵.

Estos actos, tanto los incluidos en el cibercrimen, en la ciberguerra o en el ciberterrorismo, se denominan Ciberataques.

Con independencia del ámbito en el que se produzca un ciberataque, del alcance del mismo y de la gravedad de sus consecuencias, los efectos más importantes serán la destrucción de información, la pérdida de disponibilidad de los servicios, los daños a la propiedad, la violación de la intimidad y los daños a la reputación de la organización.

La bibliografía clásica encuadra las motivaciones de los ciberatacantes en cuatro categorías principales: Obtención de beneficio económico (Money); Motivación política (Ideology); Intención de hacer daño (Compromise) y Prestigio y autoestima (Ego). En la actualidad, las cuatro motivaciones se encuentran en orden decreciente de frecuencia. No así de peligrosidad, en la que las acciones de ciberterrorismo, como veremos más adelante, son una de las mayores amenazas de los estados occidentales, muy especialmente si se combinan las motivaciones de ciberterroristas con las capacidades de ciberdelincuentes.

5 Urueña Centeno, Francisco J.; “Ciberataques: La mayor amenaza actual”; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documentos de opinión nº 09; 2015.

Una de las mayores amenazas actuales es el software malicioso o *malware*. Con independencia de su método de acceso al sistema y de su ulterior propagación (que lo lleva a denominarse virus, gusano o troyano), el *malware* puede ser clasificado de acuerdo a las acciones que realiza. Así, un mismo componente de *malware* podrá comportarse de forma diversa, realizando acciones encuadradas en una o varias de las categorías siguientes:

- Instalación y ocultación. Rootkits. Backdoors. Downloaders.
- Captura de información. Spyware. PWStealers. Keyloggers.
- Captura de recursos. Bots. Botnets.
- Secuestro de información. Rogues. Ransomware (criptovirus).
- Destrucción de información. Killers. Bombas lógicas.

Especial importancia tienen en este sentido las vulnerabilidades no conocidas de programas y sistemas operativos, explotadas mediante los denominados “virus de día cero”. Algunos virus muy célebres como el Stuxnet, desarrollado aparentemente de forma conjunta por Israel y los EE.UU. para paralizar los sistemas SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition) de las centrifugadoras de uranio iraníes, son de este tipo.

Se conocen como *Web Hacking* las técnicas de ataque destinadas a falsear la página web a la que se dirige la víctima, con intención de dirigirla a una web falsa, en la que se podrá obtener las credenciales de acceso de dicha víctima en la web real. Las dos variantes más utilizadas son el *phishing* o envío de correos electrónicos con enlaces falsos y el *pharming*, o envenenamiento del sistema de nombres de Internet (DNS) para reencaminar a la víctima a la web falsa.

Por su parte, los ataques de denegación de servicio (DoS, de “Denial of Service”) son un caso particular de ataques muy popular en los últimos años y tiene como objetivo anular la disponibilidad de la información, provocando la caída de los equipos, incapaces de atender una multitud de solicitudes concurrentes. La técnica más común es el ataque de denegación de servicio distribuido (DdoS), que consiste en capturar ilícitamente mediante malware un conjunto de ordenadores «zombis», que quedan a merced del atacante. Los ordenadores de esta *botnet*, pueden seguir funcionando con normalidad sin que sus usuarios perciban que están siendo utilizados para el ataque⁶.

En este sentido, la organización de estas *botnets* está demostrando ser un *negocio* muy rentable, ya que se contratan sus servicios anónimamente a través de

6 Ocón Carreras, Antonio, Manual de la Asignatura Emergencias Tecnológicas. Servicio de Publicaciones de la ULPGC (2011).

Internet, tanto para la organización de ataques DDos (se puede decir que la práctica totalidad de las grandes empresas y organizaciones han sufrido serios ataques de estas características) como para el envío de spam (se estima que en la actualidad, más del 50% del spam es producido por bots).

Cuando lo que se prepara es un ciberataque destinado a recopilar información almacenada en servidores protegidos o para tomar el control de los mismos, se suele organizar en una serie de etapas, en las cuales el atacante comienza por recopilar información conducente a la identificación de vulnerabilidades de todo tipo en el objetivo (ante ataques, accidentes y negligencias), se aprovechan estas vulnerabilidades para acceder al sistema y realizar las acciones deseadas, a la vez que se establecen medidas que permitan bien eliminar las huellas, o bien garantizar la posibilidad de mantener el acceso o el control sobre el objetivo.

- Recopilación de información sobre el objetivo.
- Escaneo de puertos, escuchas, ingeniería social.
- Identificación de vulnerabilidades.
- Explotación de vulnerabilidades.
- Continuación del ataque: Comienza un ciclo de accesos, aseguramientos y saltos a otro objetivo hasta llegar al deseado.

Finalmente, por muy fiable y robusto que sea un sistema informático, estará administrado por personas. Un atacante con habilidades sociales puede aprovechar las debilidades de la condición humana para obtener acceso a un sistema. Según Kevin Mitnick, un famoso hacker y ciberdelincuente, hoy reformado y convertido en asesor de seguridad (*samurái*), la **ingeniería social** se apoya en cuatro principios básicos: todos queremos ayudar; el primer movimiento siempre es de confianza hacia el otro; no nos gusta decir “no” y a todos nos gusta que nos hagan. Así lo que hacen los ingenieros sociales es seguir las técnicas básicas de persuasión: manejo del poder, utilización del miedo, control de la reactancia ante situaciones provocadas por ellos, etc.

TERRORISMO GLOBAL EN EL CIBERESPACIO

Nadie duda que hoy en día el terrorismo yihadista ocupa el centro de atención de la comunidad internacional. Los atentados de septiembre de 2001 en Nueva York, perpetrados por grupo Al Qaeda, y sucesos más cercanos en el tiempo como los acontecidos en Francia en el último año con el Daesh, han situado al terro-

rismo yihadista en el centro de atención de la comunidad internacional, de los medios de comunicación y de los principales analistas e investigadores.

Los atentados de Nueva York supusieron un cambio de paradigma, ningún atentado hasta el momento había causado tales daños, pero al mismo tiempo ninguno ha sido tan retransmitido mediáticamente y tan analizado. Junto a estos hechos, Al Qaeda, principal representante del terrorismo yihadista en aquel momento, ponía en marcha una elaborada estrategia comunicativa que desde ese momento no ha dejado de expandirse. Con ella, han logrado alcanzar a una amplísima audiencia, ser conocidos en cualquier punto de la geografía mundial y, además, captar adeptos⁷.

En los últimos años, estas labores comunicativas han alcanzado un nuevo punto de inflexión. La expansión de internet y el auge de las redes sociales han cambiado por completo la transmisión de información; si el periodismo ha sufrido un cambio, el terrorismo yihadista también. Sin embargo, mientras medios de comunicación y gobiernos parecen vagar por un camino desconocido y tortuoso en todo lo relativo a las nuevas tecnologías y a la Web 2.0., no les sucede así a los integrantes de grupos yihadistas y, especialmente, a los de ISIS/Daesh. Estos han encontrado en las nuevas tecnologías su mejor aliado para desarrollar actividades de carácter muy variado. Reclutar, transmitir sus acciones, darse a conocer y expandir un mensaje del terror, todo eso se produce a través de redes sociales e Internet, medios accesibles desde casi cualquier punto del globo, de carácter gratuito y de fácil difusión.

Es tal su éxito que han logrado superar los algoritmos de Twitter, *hackear* cuentas oficiales de gobiernos y lograr que sus videos sean difundidos en todos los medios de comunicación. Por el contrario, desde el contraterrorismo no se consigue todavía hacer frente eficazmente a estos sucesos, la red es un soporte dinámico, que requiere una adaptación constante y en el que no es fácil legislar.

Así, el Daesh destaca por ser un asiduo usuario de las redes sociales y, muy especialmente de Twitter para la transmisión de sus mensajes. Es la plataforma utilizada para reclutar nuevos adeptos, para crear una comunidad de seguidores, para legitimar sus acciones y también para comunicar sus atentados y atemorizar a Occidente. Su extensión ha sido tal que tan solo en 2014 los estudios regis-

7 Tapia Rojo, María Eugenia; "Análisis de la estrategia comunicativa del terrorismo yihadista: el papel de las redes sociales"; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documentos de opinión nº 02; 2016.

traron alrededor de 46 mil cuentas pertenecientes a miembros de este grupo⁸, y la cifra podría estar en crecimiento.

Más allá de la factura técnica de sus contenidos, la innovación del Daesh se encuentra en el uso que han hecho de las redes sociales para difundir sus mensajes, adaptándose a los lenguajes propios de Twitter, Facebook o Instagram, controlando los tiempos, y adaptando su comunicación social a sus objetivos estratégicos y operativos.

La campaña de propaganda que está llevando a cabo ISIS en las redes sociales supone un importante avance para el yihadismo. La calidad de sus contenidos ha alcanzado un nivel profesional; se han unido a la organización decenas de jóvenes que han dejado Occidente para luchar en Irak o en Siria, y muchos de ellos tienen conocimientos de diseño y de producción cinematográfica que ponen al servicio del terror. Además, las técnicas de comunicación no tienen nada de envidiar a las de empresas o Estados de Europa y Estados Unidos; los militantes de ISIS dominan a la perfección el lenguaje de las redes sociales y saben explotarlas de una manera creativa y efectiva al mismo tiempo. Por último, la actividad online del Estado Islámico demuestra que tiene una estrategia muy concreta, y que el aspecto mediático representa un papel fundamental en ella. Todo esto está logrando hacer del Estado Islámico el referente internacional de la yihad, por encima incluso de Al Qaeda.

La derrota frente al Daesh, tanto en el terreno militar por parte del gobierno iraquí en la primera parte de la campaña, como por parte de los gobiernos occidentales en el ciberespacio, (si nos atenemos a los resultados de sus campañas de captación, radicalización y terror en red) nos ha proporcionado una lección dolorosa. El cierre y la prohibición de páginas webs y aplicaciones puede ser eficaz en parte, pero las alternativas surgen a una velocidad muy superior. Si verdaderamente se quiere vencer al terrorismo en internet y en las redes sociales, no basta con perseguirles, es necesario contraatacar con sus mismos medios y participar en esa guerra mediática, infiltrarnos en sus redes y vencerles en su propio terreno.

Así, en los últimos años se han creado unidades especiales en los cuerpos y fuerzas de seguridad de muchos países occidentales, con personal especialmente preparado para infiltrarse en las redes de captación y adoctrinamiento del yihadismo. Por ejemplo, el Departamento de Estado de EE.UU. creó en 2011 el Centro de Comunicaciones Estratégicas Antiterroristas, una unidad de la diplomacia estadounidense encargada de analizar las razones que llevan a jóvenes a la radica-

8 ORTEGA Paula, "El Estado Islámico tiene 46.000 cuentas en Twitter", *El País* (24.07.2014).

lización online y destinado a luchar contra el reclutamiento por parte de organizaciones terroristas. Aunque trabajan en árabe, urdu y somalí, la gran novedad ha sido una campaña en inglés que tiene como objetivo detener la marcha de occidentales a la yihad⁹. Con el nombre de ThinkAgainTurnAway (piénsalo otra vez y date la vuelta), el centro ha creado una cuenta de twitter desde la que responde a todos aquellos usuarios que dicen apoyar a ISIS o que alaban a la organización en sus comentarios, y lo hace de la misma manera que los militantes terroristas, con imágenes muy impactantes, usando un lenguaje muy adaptado a las redes sociales¹⁰.

NUEVAS AMENAZAS DEL TERRORISMO GLOBAL

“El uso del ciberespacio en el entorno terrorista, ha experimentado un importante crecimiento que se mantiene constante, sobre un medio, como Internet, que se ha demostrado vulnerable. En consecuencia, la red de redes se ha convertido tanto en un instrumento, como en un medio para los terroristas. Un instrumento para la captación y la radicalización y un medio de propaganda de sus actos terroristas”¹¹. (DIEEE086)

Ciberterrorismo

Sin embargo, hasta el momento no se conocen muchos actos susceptibles de ser calificados como ciberterrorismo en sentido estricto. Este término alcanza su auténtico significado cuando el ciberespacio no es el medio, sino el objetivo del ataque terrorista, orientándose hacia los sistemas de información y comunicaciones, que sustentan el normal funcionamiento de las Infraestructuras Críticas y Estratégicas y cualquier otro servicio esencial para la ciudadanía.

9 SANCHEZ, R. Here's How The US Is Fighting Terrorists Through Twitter. Business Insider. Obtenido de <http://www.businessinsider.com/think-again-turn-away-twitter-account-2014-5>

10 Barrancos Larráyo, David; “Los community managers del terror: la propaganda online de ISIS y su ofensiva sobre Iraq”; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documentos de opinión nº 82bis; 2014.

11 Ruiz Díaz, Joaquín; “Ciberamenazas: ¿El terrorismo del Futuro?”; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documentos de opinión nº 86; 2016.

En este sentido, el último resumen ejecutivo del CERT del CCN¹², con datos de 2015 y tendencias para 2016, no considera al ciberterrorismo por el momento una grave amenaza, a causa de las limitadas capacidades técnicas observadas en sus despliegues, aunque sí apunta al crecimiento de la peligrosidad potencial de sus acciones atribuibles¹³.

No obstante, el director del CNPIC manifestaba hace un año que “hay que ser conscientes de que nos pueden hacer más daño con un ataque cibernético contra una infraestructura crítica que con un atentado tradicional”¹⁴.

La amenaza es evidente, ya que las “limitadas capacidades técnicas” indicadas en el resumen ejecutivo del CERT (y limitadas de momento, ya que el yihadismo está demostrando lo rápido que aprende en casi todos los campos), desaparecerían en el mismo momento en que “los caminos de los hackers y de los terroristas confluyeran, entonces tendríamos que dejar de hablar de riesgos para plantearnos el problema como una amenaza real”¹⁵.

Terrorismo DIY o “Do it Yourself” (Impresoras 3D, Drones)

En otro orden de cosas, el uso malintencionado de los avances tecnológicos por parte de agentes no estatales es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional. A las características inherentes de una determinada tecnología para ser aplicada de forma delictiva hay que sumar el rápido desarrollo de las tecnologías de la información. La posibilidad de “materializar” esa información mediante el empleo de impresoras 3D (tanto convencionales como biológicas o químicas) ha generado un nuevo escenario de riesgo tanto para el tráfico ilícito de armas convencionales como para la proliferación de armas de destrucción masiva¹⁶.

De la misma forma, las tecnologías de fabricación y control de vehículos aéreos no tripulados, conocidos popularmente como drones, utilizadas extensivamente

12 Computer Emergency Response Team del Centro Criptológico Nacional.

13 CCN-CERT IA-0916_Ciberamenazas_2015_Tendencias_2016_Resumen_Ejecutivo; pág. 9.

14 Fernando Sánchez; Director del Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas; *Diario ABC*; <http://www.abc.es/espana/20150127/abci-entrevista-ciberseguridad-201501271111.html>

15 Fernández García, Luis; “Nuevas Ciberamenazas del siglo XXI”; *Ciberterrorismo, hacktivismo, cibercrimen, ciberespionaje y ciberguerra*; Master en Análisis y prevención del terrorismo; URJC; 2016.

16 Hidalgo García, María del Mar; “Impresoras 3D: Un desafío en la proliferación de armas de destrucción masiva”; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Documentos de Análisis nº 17; 2016.

por los gobiernos occidentales en su lucha contra el terrorismo global de AQ y Daesh, están siendo utilizadas también por estos grupos, inicialmente como sistemas de vigilancia, pero con una evolución clara hacia su empleo para coordinar misiones de combate¹⁷ () y como armas de carácter táctico. En este sentido Los servicios de Inteligencia de EE.UU. han descubierto recientemente que Daesh ha comenzado la fabricación de vehículos aéreos no tripulados en una planta industrial militar, ubicada fuera de la ciudad de Mosul. Aparentemente, están en las etapas finales de la preparación de las pruebas de drones armados con misiles o bombas después de haber contratado a varios técnicos, procedentes de países musulmanes¹⁸.

Empleo de Armas de Destrucción Masiva

De mucho peor calado son las noticias relativas a la posibilidad de empleo a muy corto plazo, por parte del terrorismo global, de armas de destrucción masiva, en la práctica totalidad de sus variantes.

Así, la amenaza de que estos grupos puedan adquirir bombas atómicas, bien en el mercado negro (pese a su estricto control a nivel internacional, la fragmentación de la URSS a finales del siglo pasado dejó muchos cabos sueltos en este sentido) o bien mediante pactos con potencias nucleares, ha sido y es tema recurrente en la literatura y la cinematografía de ficción. No obstante, la amenaza es muy real, hasta el punto de que bajo el liderazgo de Rusia y EE.UU. se crea en 2006 la Iniciativa Global para combatir el Terrorismo Nuclear o GICNT¹⁹. Esta organización cuenta en la actualidad con 86 países miembros (incluyendo España) que, en su declaración de principios, se comprometen a desarrollar la capacidad de asociación para combatir el terrorismo nuclear de una forma decidida y sistemática, acorde con las competencias y obligaciones legales nacionales que les incumben de conformidad con los marcos jurídicos internacionales pertinentes. En sus diez años de vida ha desarrollado una intensa agenda de reuniones tanto multilaterales como bilaterales, promoviendo buenas prácticas, desarrollo de

17 ISIS Coordinates Complex Attack With Drones, USAF Veteran Community <https://www.funker530.com/isis-coordinates-complex-attack-with-drones/> 31-12-2015

18 Debka Israeli news <http://debka.com/article/25173/ISIS-is-flying-homemade-drones-developing-a-missile-armed-model>. 20-1-2016.

19 GICNT, Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, <http://www.gicnt.org>

ejercicios de simulación y mejorando las capacidades de sus estados miembros en la protección contra este tipo de amenazas.

Este tipo de amenazas no se limitan al posible empleo de bombas nucleares, sino que se extiende al concepto de “bomba sucia”, entendida como la combinación de un explosivo, que puede ser convencional, para la diseminación de material radiológico, biológico, químico, etc... contemplando la posibilidad de que cualquier instalación de estas características pueda ser alcanzada y convertida en la “fuente de suciedad” a gran escala.

La combinación de las posibilidades de las bombas sucias y los drones se vuelve aún mas terrorífica, por la posibilidad de producir desastres de estas características en áreas urbanas, afectando a centenares de miles, sino millones de ciudadanos, a muy bajo coste y con bajo riesgo de interceptación. Así David Cameron afirmaba en abril de este año a The Telegraph que “los terroristas de ISIL están planeando utilizar drones para esparcir material nuclear sobre ciudades occidentales en un horrible ataque con bombas sucias”²⁰. En la misma noticia, un video muestra al presidente Obama afirmando que “ISIS está localizando material nuclear para matar a tanta gente como sea posible”.

Medidas de Protección

Del mismo modo que la protección de la ciudadanía de los peligros del ciberespacio compete a diferentes cuerpos y fuerzas, que han de coordinar sus esfuerzos, la protección ante amenazas como las expuestas anteriormente requiere la organización y coordinación, tanto a nivel nacional como supranacional de marcos tanto jurídicos y legislativos, como de equipos de prevención y respuesta. En el caso de España, como ejemplos de organismos nacionales creados para la defensa contra el cibercrimen, el terrorismo y la ciberguerra tenemos:

- Mando Conjunto de Ciberdefensa, que dirige y coordina todas las acciones de las Fuerzas Armadas para frenar las ciberamenazas²¹, dependiente del Ministerio de Defensa español.

20 “Isil plotting to use drones for nuclear attack on west”, The Telegraph. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/01/isil-plotting-to-use-drones-for-nuclear-attack-on-west/>. 1-4-2016.

21 Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas, BOD de 26 febrero 2013.

- Creación del Catálogo de Infraestructuras Críticas²², infraestructuras susceptibles de sufrir un ciberataque.
- Creación de la Red de nacional de centros de emergencias CERT y CSIRT²³:

El CCN-CERT es el Equipo de Respuesta a incidentes de Seguridad de la Información del Centro Criptológico Nacional. Este servicio se creó a finales del año 2006 como el CERT gubernamental/nacional, y su función es contribuir a la mejora de la ciberseguridad española, siendo el centro de alerta y respuesta nacional que coopere y ayude a responder de forma rápida y eficiente a las Administraciones Públicas y a las empresas estratégicas, y afrontar de forma activa las nuevas ciberamenazas²⁴ (DIEEEO09-2015).

El Foro CSIRT.es pretende crear una plataforma de coordinación y colaboración entre los CSIRTs de ámbito nacional que permita optimizar la cooperación entre los mismos para actuar frente a problemas de seguridad informática en las redes españolas. A su vez, fomentar la divulgación de información de interés y la mejora de la visibilidad de los CSIRTs miembros del Foro en la comunidad española e internacional.

Dentro de las Instituciones de vigilancia de organizaciones nacionales e internacionales podemos destacar las siguientes:

- El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), es el órgano que se encarga de impulsar, coordinar y supervisar todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en relación con la protección de las infraestructuras críticas españolas, aprobada en el Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007.
- La Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), que tiene una función de asesoramiento y coordinación de las medidas adoptadas por la Comisión y los países de la Unión para dar seguridad a sus redes y sistemas de información²⁵.

22 Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, BOE de 21 mayo 2011.

23 Son las siglas de “Computer Emergency Response Team” y “Computer Security Incident Response Team” respectivamente.

24 Urueña Centeno, Op. cit.

25 Reglamento (CE) nº 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, DOUE de 13 abril 2004.

- El Centro de Ciberdefensa de la OTAN, creado en 2008 y cuyas funciones son analizar y responder a los ataques informáticos y las amenazas procedentes de Internet. El centro está situado en Estonia, ya que el ciberataque que este país miembro de la OTAN por parte (aparentemente) de Rusia en 2007, se toma conciencia en la OTAN de la necesidad de dotarse de capacidad de respuesta ante este tipo de ciberguerras.

Tanto en el ámbito nacional como supranacional, se están desarrollando estrategias de ciberseguridad. En EE.UU. la estrategia de Seguridad Nacional en el Ciberespacio de 2003 fue una de las pioneras. Francia publica la suya en 2008, el Reino Unido en 2009, Canadá en 2010. Alemania en 2011, la Unión Europea en 2013, al igual que España.

La Estrategia de Ciberseguridad Nacional²⁶ se adopta al amparo y alineada con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, que contempla la ciberseguridad dentro de sus doce ámbitos de actuación. La Estrategia de Ciberseguridad Nacional es el marco de referencia de un modelo integrado basado en la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, en la colaboración público-privada, y en la participación de la ciudadanía. Para el logro de sus objetivos, la Estrategia crea una estructura orgánica que se integra en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. Esta estructura servirá para articular la acción única del Estado conforme a unos principios compartidos por los actores concernidos y en un marco institucional adecuado.

En este sentido tiene especial importancia la directiva NIS²⁷ de la UE, publicada recientemente, y que establece unas condiciones mínimas a ser satisfechas por las legislaciones en ciberseguridad de los países miembros (y que provocará cambios en la española) en el plazo de dos años.

CONCLUSIONES

El ciberespacio es un medio inseguro y global, por ello es un magnífico campo de operaciones para la ciberdelincuencia, la ciberguerra y el ciberterrorismo. La uti-

26 Estrategia de Seguridad Nacional. 10-12-2013. <http://www.dsn.gob.es/es/file/146/download>

27 Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

lización de este medio tanto por las agencias de seguridad nacionales como por las organizaciones que operan al margen de la ley va en aumento.

Las organizaciones terroristas de carácter global, principalmente de carácter yihadista, han venido haciendo un uso creciente del ciberespacio, principalmente de las capacidades de difusión y comunicación de las redes sociales.

Se han analizado brevemente las amenazas de carácter tecnológico que plantea el terrorismo global, una directamente relacionada con el ciberespacio (el ciberterrorismo), pero también otras nuevas tecnologías no directamente relacionadas con el ciberespacio, como son el empleo de drones y elementos de nueva tecnología como las impresoras 3D, así como el empleo de armas de destrucción masiva.

Estamos en las primeras etapas de un nuevo modelo de Sociedad en Red, y nuestra propia supervivencia depende tanto de la capacidad de desarrollar a nivel planetario un modelo sostenible social y medioambiental, como de protegernos ante las amenazas que plantea el denominado quinto dominio. En ambos casos será necesario comprender que hemos de destinar una gran cantidad de recursos y sobre todo, una gran capacidad de actuar solidaria y conjuntamente a nivel internacional. Al menos en el marco del ciberespacio, la seguridad empieza a ser proactiva. El riesgo es demasiado grande como para no ser tenido en cuenta.



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

