

España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel

Coord. Félix Arteaga - Informe 18 | Noviembre 2014

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

El Real Instituto Elcano es un *think-tank* español de estudios internacionales y estratégicos que analiza el mundo desde una perspectiva española, europea y global.

El Real Instituto Elcano nació en 2001 como una fundación privada, bajo la presidencia de honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias. Su Patronato está compuesto por figuras destacadas de la vida española vinculadas a la política exterior, los representantes de las grandes empresas que hacen posible el funcionamiento del Instituto, así como los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Educación, Cultura y Deporte, y Economía y Competitividad.

Los informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2014 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 1698-885X
Depósito Legal: M-53423-2004

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO	9
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA	13
RESUMEN EJECUTIVO	17
1. RETOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA	25
1.1. La situación general de seguridad	26
1.2. El terrorismo yihadista	41
1.3. Seguridad marítima y piratería	53
1.4. Tráfico de drogas	61
1.5. Otros tráfico ilícitos	69
1.6. Seguridad medioambiental	75
1.7. La migración irregular	78
2. INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS	95
2.1. Una visión transversal: comercio, recursos naturales e inversiones	95
2.2. Una visión discriminada: topografía de los intereses	103
3. ESCENARIOS DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES SIGNIFICATIVOS	149
3.1. Cisnes negros en el Mediterráneo occidental	150
3.2. Ceuta y Melilla	153
3.3. Una mirada geoeconómica a las oportunidades de África	162

4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ESPAÑA MIRANDO AL SUR	171
	ANEXO	179
	BIBLIOGRAFÍA	183
	ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	189

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO





PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

En los últimos años, la atención estratégica española se ha fijado en problemas que afectaban a la seguridad internacional lejos de sus fronteras mientras se acumulaban en el Sur riesgos de diversa naturaleza que podían afectar a sus intereses de seguridad. La inestabilidad política, la inseguridad jurídica de las inversiones, las migraciones irregulares, los tráficos ilícitos, los movimientos terroristas, los abastecimientos energéticos, la inseguridad marítima o las reivindicaciones territoriales afectaban, entre muchos otros, a los intereses nacionales de España en su frontera Sur. La percepción de esos riesgos se mantuvo baja debido a la naturaleza intangible de muchos de ellos, a su crecimiento incremental y a la creencia de que estaban bajo el control de los países interpuestos en el norte de África. Sin embargo, la progresiva desestabilización de esos países a partir del fenómeno de las revueltas árabes, el avance del yihadismo al norte y sur del Sahel y la multiplicación de escenarios de intervención militar en África han obligado a revisar al alza los análisis de riesgos procedentes del Sur para España.

Paralelamente, el espacio comprendido entre el Mediterráneo y el Sahel en particular, y África en general, presentan crecientes oportunidades de cooperación económica, política y cultural para la acción exterior del Estado, de sus Comunidades Autónomas y de sus empresas. La postergación tradicional de la proyección africana en beneficio de otros escenarios geográficos ha reducido el conocimiento disponible sobre las oportunidades y las posibilidades de explotárlas. A diferencia de otros actores asiáticos o latinoamericanos que están aprovechando esas oportunidades, España ha vivido de espaldas a ellas y centrado su atención en las más próximas del Mediterráneo Occidental. De ahí que el presente Informe haya incorporado el enfoque de oportunidades junto al de riesgos, para justificar el interés económico y político de estar presente y ser proactivo entre el Mediterráneo y el Sahel, para aprovechar desde allí las oportunidades que se abren en el Golfo de Guinea y en el África Subsahariana.

El Ministerio de Defensa y el Real Instituto Elcano coincidieron en la necesidad de prestar más atención a los riesgos emergentes al Sur debido a su limitado conocimiento y a la profundidad de los cambios del nuevo contexto geoestratégico. Una necesidad que se refuerza por el carácter no compartido de muchas amenazas y por la debilidad de la cooperación internacional y regional en el espacio estratégico

comprendido entre el Mediterráneo y el Sahel (la “Zona” de ahora en adelante). En consecuencia, el Real Instituto Elcano puso en marcha un proyecto de investigación para analizar los principales problemas que podían afectar a la seguridad y defensa de España a corto y medio plazo, generados o transmitidos desde la Zona. Además, se pretendía analizar los intereses y las oportunidades existentes para la acción exterior en materia de economía, energía, comercio e inversiones, así como elaborar una descripción (narrativa) que ayudara al Gobierno y a la sociedad de España a tomar conciencia de la interdependencia con la Zona, proponiendo medidas para reducir sus riesgos y aprovechar sus oportunidades.

El presente Informe responde a esa finalidad divulgativa, la de acercar la mirada española a los riesgos y oportunidades del Sur, un Sur que parecía acabarse en el Estrecho y que las realidades geopolíticas y geoeconómicas han ido ganando profundidad estratégica desde el Mediterráneo hacia el Sahel, primero y, desde la Zona hacia el Sur de África, después.

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA





METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

El análisis se ha desarrollado bajo un enfoque de contingencia, sobre los materiales más actualizados disponibles en fuentes abiertas, y contrastando las conclusiones elaboradas sobre ellos con los responsables de los distintos Ministerios y Agencias posteriormente. De esta forma se ha conseguido una primera aproximación a los riesgos y oportunidades más relevantes, un primer mapa mental cuyos factores y variables se deberían ampliar y profundizar en el futuro, validando y contrastando sus conclusiones sobre el terreno para una mayor depuración del análisis.

Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que se indican reflejan el mejor conocimiento disponible en el momento de la elaboración pero su vigencia y relevancia dependen de la sistematización y mejora de su análisis. Del mismo modo, y dada la pluralidad de variables y factores encontrados, se ha procedido a articular un análisis multidisciplinar de los mismos que determine su relevancia individual, pero sigue pendiente un análisis transdisciplinar que analice la interacción entre ellos.

Para el análisis efectuado se ha recurrido a las fuentes e indicadores más reputados y actualizados de la Zona, menores en cantidad e inferiores en calidad a los disponibles sobre otras áreas geográficas, lo que refuerza la necesidad de sistematizar y perseverar en su análisis futuro. Sobre los datos obtenidos de ellos, se ha elaborado un estado de cada cuestión de seguridad relevante y se han identificado las estrategias de intervención y las actuaciones seguidas por cada uno de los actores más importantes, incluidas las de España. En la selección de los problemas ha primado su trascendencia para España, por lo que la investigación ha descartado deliberadamente analizar otros problemas relevantes para la Zona como los de desarrollo, demográficos o medioambientales que no tienen probabilidad de afectar los intereses nacionales de forma importante a corto plazo.

Los investigadores del Real Instituto Elcano se han encargado de analizar los aspectos de la investigación que entraban dentro de sus áreas de especialización. Posteriormente, sus análisis provisionales y sus conclusiones se han ido contrastando tanto de forma genérica, en plenario, como específica, con cada organismo responsable, en el marco de un Grupo de Trabajo que ha contado con la colaboración de responsables de los Ministerios y Agencias: Presidencia del Gobierno, Ministerio de

Defensa (MD), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), Ministerio del Interior (MI), Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), Centro de Inteligencia sobre el Crimen Organizado (CICO), Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), Jefatura de Información de la Guardia Civil, Dirección de Vigilancia Aduanera (DAVA), Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Estado Mayor de la Defensa (EMAD), Estado Mayor de la Armada (EMA) y Estado Mayor del Ejército de Tierra (EME).

Los resultados de la investigación se han estructurado en torno a tres apartados principales que agrupan los análisis sobre los principales problemas de seguridad y defensa de la Zona, los retos y oportunidades políticas y económicas que presentan colectiva e individualmente y un último apartado en el que se incluyen los escenarios de mayor preocupación. Estos apartados se complementan con el sumario ejecutivo de las conclusiones y recomendaciones y las notas introductorias que refleja el Índice.

RESUMEN EJECUTIVO





RESUMEN EJECUTIVO

Según los resultados de la investigación, la Zona presenta una acumulación de riesgos de seguridad –la mayoría– y de defensa –la minoría– que, individualmente y a corto plazo, no representan una amenaza existencial a España. Sin embargo, a mayor plazo y debido a su latencia e interacción, los riesgos presentes en el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea afectarán a los intereses vitales de España en las próximas décadas, tal y como señala la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

La investigación identifica tres escenarios preocupantes para España: la desestabilización de países como Marruecos y Argelia, la sostenibilidad de Ceuta y Melilla y el desaprovechamiento de las oportunidades económicas que se abren en África. Pese a la capacidad de resiliencia demostrada por Marruecos y Argelia ante el fenómeno de las primaveras árabes, ambos se enfrentan a problemas estructurales de estabilidad que obligan a prevenir y prever el impacto de su desestabilización sobre la seguridad nacional. Ceuta y Melilla representan un segundo escenario de preocupación, no tanto por los fenómenos ligados a la inmigración irregular o a las reivindicaciones territoriales de Marruecos sino por su sostenibilidad demográfica, económica e identitaria a medio plazo. Finalmente, y desde el punto de vista de las oportunidades, la Zona presenta una alta densidad de intereses económicos en el presente y muchas expectativas de futuro, por lo que la investigación ha señalado como tercer escenario de inquietud aquel en que la falta de visión estratégica hace perder oportunidades de proyección geoeconómica en el continente africano.

La investigación revela la insuficiencia del conocimiento disponible de la situación sobre el terreno, así como de las dinámicas y el estado de los riesgos y oportunidades, por lo que es difícil analizar los riesgos con exactitud y se corre el riesgo de exagerar o subestimar su trascendencia. A falta de un conocimiento más profundo resulta difícil justificar ante el Gobierno o la sociedad la prioridad que merecen riesgos como el terrorismo, la inmigración irregular, el tráfico de drogas, la piratería o la conexión entre los anteriores cuyos fundamentos objetivos no se corresponden con su percepción intuitiva. La carencia anterior dificulta la ubicación del Sur entre las prioridades de las agendas gubernamental y social. Sucesos como los de Mali, Gibraltar, Ceuta y Melilla o Nigeria han dado mayor visibilidad a la Zona en los últimos meses pero no será fácil preservar la atención si no se profundiza en la comprensión y divulgación de los factores y dinámicas que están detrás de los riesgos y oportunidades de la Zona.

- Se recomienda ampliar y profundizar el presente análisis de riesgos y oportunidades con el fin de analizar su impacto sobre los intereses nacionales, adquiriendo un mejor conocimiento de las dinámicas y efectos de aquellos antes de adoptar las estrategias de intervención adecuadas.
- Se recomienda justificar la importancia del Sur en la combinación de riesgos y oportunidades, evitando sobredimensionar cualquiera de ellos para no desacreditar ni desincentivar su atención en la agenda.

La complejidad de los riesgos y las oportunidades de la Zona obliga a un enfoque integral de su planificación y gestión, integrando en ellas a todos los instrumentos gubernamentales y colaborando con terceros, Estados y organizaciones, públicos y privados. Sin embargo, de la investigación se desprende que la intervención española se desarrolla de forma compartimentada entre los distintos Ministerios y Agencias sin estrategias ni métodos de integración previos. Los resultados positivos de la coordinación obedecen más a procedimientos informales, de Gobierno a Gobierno (las menos), de Ministerio a Ministerio (algunas sistematizadas como la Iniciativa 5+5) o informales de Cuerpo a Cuerpo y de individuo a individuo (las más). Salvo algunas programaciones sectoriales como la Diplomacia de Defensa o la Cooperación Española, no se han identificado mecanismos que permitan desarrollar estrategias de intervención a largo plazo ni generar economías de escala o evaluar sus resultados.

Por el contrario, la investigación constata el agotamiento del Plan África elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en respuesta a la crisis de 2006, el estancamiento de la Estrategia para la Prevención del Terrorismo y la Radicalización en el Sahel-Magreb tras los sucesos de Mali y la insuficiencia de los instrumentos de planificación de la cooperación internacional. También, se ha constatado que la necesaria colaboración con la UE no se ha integrado ni sistematizado, por lo que muchos de los órganos interesados en la colaboración la gestionan de forma individual, sin la necesaria coordinación interministerial.

- Se recomienda la elaboración de una estrategia integral de intervención en la Zona, así como un procedimiento que supervise su ejecución o adaptación.
- En la integración deberían participar todos los Ministerios y Agencias implicados, así como los actores subestatales y no gubernamentales con presencia en la Zona.

Ya que las oportunidades y los riesgos son complejos, no es eficaz enfocar ninguna estrategia de intervención hacia objetivos a corto plazo, por lo que se precisa contar con recursos humanos y materiales importantes y sostenibles a medio y largo plazo. Las consultas con los expertos revelan que la existencia o no de fondos suele

ser el criterio decisivo a la hora de actuar, más que su vinculación con un objetivo estratégico concreto. Del mismo modo, movilizar recursos privados obliga a disponer de contribuciones públicas que fomenten la implicación privada. Por lo tanto, el liderazgo necesario del Gobierno debe dotarse de recursos específicos y distintos de los que Ministerios y Agencias gestionan como propios si se quiere incentivar la colaboración entre ellos bajo un enfoque integral.

- Se recomienda habilitar presupuestos *ad hoc* o fondos interministeriales para la intervención en la Zona para incentivar la colaboración entre el sector público y entre éste y el privado, de forma que se generen sinergias y economías de escala.
- Paralelamente, se sugiere estudiar la forma mejor de aprovechar fondos disponibles de la UE para la Zona y el de influir en la financiación de proyectos que satisfagan los intereses españoles (pasar de tomador de fondos a decisor de fondos).

El Informe ha analizado las estrategias de intervención de terceros países y organizaciones en la Zona en materia de seguridad y defensa. Su número es limitado cuantitativamente entre los actores extra-regionales (EEUU, Francia, el Reino Unido, Italia, la UE y la OTAN) y limitado cualitativamente entre las organizaciones y países regionales y subregionales. A falta de una arquitectura de seguridad y defensa adecuada, España deberá ir identificando y estableciendo asociaciones estratégicas con cuantos compartan intereses y sean capaces de contribuir a ello. Ya que España no tiene una tradición de presencia en toda la Zona y que se desconoce a sus posibles socios estratégicos (también nos desconocen) la aproximación deberá ser progresiva y pragmática.

- Se propone que España cree su propia red de intervención en la Zona en la que se identifiquen los actores con los que cuenta o puede contar para cada modalidad de intervención tanto sobre el terreno (nivel táctico) como fuera de él (niveles estratégicos y operativos).
- Se recomienda que España sondee a sus posibles socios estratégicos sobre las posibilidades de asociación estratégica, tanto bilateral como multilateralmente, para afrontar los riesgos y las oportunidades compartidas.
- Finalmente, se recomienda prestar al Servicio Europeo de Acción Exterior el asesoramiento de Defensa y Seguridad de los que carece en la Zona de forma voluntaria para poder alinear los intereses nacionales y de la UE en esos ámbitos.

La reforma del sector de la seguridad (RSS) es uno de los instrumentos más recurrentes entre las estrategias de intervención de terceros. Sin embargo, la investigación muestra que España carece de ese instrumento porque cada Ministerio o Agencia –incluso funcionarios a título individual– desarrollan actividades de

asistencia o formación en el marco de consorcios u organizaciones internacionales sin que exista una coordinación de sus objetivos ni seguimiento de sus resultados (escasa visibilidad como acción exterior española).

- En este sentido, se propone un mayor control de las colaboraciones individuales a la RSS y una integración de la oferta que se presente a la colaboración bilateral con terceros países u organizaciones.
- Se recomienda integrar los distintos activos disponibles para llevar a cabo iniciativas RSS de forma que en su planeamiento, instrucción, ejecución y evaluación intervengan todos los órganos implicados, incluido el sector industrial.
- Se recomienda ampliar el ámbito de colaboración de la Iniciativa 5+5 de la Defensa a la Seguridad y a la RSS.

El Golfo de Guinea es un subsector de la Zona que ha cobrado interés en los últimos meses. La investigación revela diferencias importantes entre la naturaleza y respuesta de los problemas de seguridad marítima y piratería en Somalia y en el Golfo de Guinea, por lo que las estrategias de intervención deberán ser diferentes. A diferencia de Somalia, los países ribereños del Golfo de Guinea disponen de medios y estrategias de intervención y se enfrentan a problemas de piratería e inseguridad marítima de características diferentes, por lo que precisan una estrategia de intervención más propia de la seguridad que de la defensa. Este enfoque de la Estrategia para el Golfo de Guinea que se ha elaborado por la UE en 2014 donde prima el valor de los instrumentos policiales, judiciales y de inteligencia frente a los militares (un enfoque que también ha seguido la UE en relación con la emigración irregular en el Mediterráneo, descartando llevar a cabo misiones PCSD al respecto).

La seguridad marítima va a ser un factor estructural de la seguridad en la Zona en los próximos años, pero antes precisa que se pongan en práctica los conceptos y funciones que se han aprobado recientemente en las diversas estrategias de seguridad marítima, tanto en España como en la UE, la OTAN y la Unión Africana. Dada su novedad, así como la diversidad y complejidad de competencias y agencias que conforman las cuestiones de seguridad marítima es de esperar que se tarde algún tiempo en articular la necesaria coordinación interministerial, primero, e internacional después. Finalmente, la asistencia extra-regional a las fuerzas armadas y de seguridad regionales para dotarles de capacidades propias carece de mecanismos de coordinación, lo que resta eficacia a la misma.

- Se recomienda progresar hacia una definición de responsabilidades y de protocolos de integración en el ámbito de la seguridad marítima nacional, evitando la duplicación de esfuerzos y medios.

- Se recomienda contribuir al empoderamiento de los países del Golfo de Guinea desde un enfoque de seguridad, contribuyendo a desarrollar su estrategia de seguridad marítima y sus capacidades de actuación, reservando una intervención naval directa a la defensa de intereses nacionales puntuales.
- Se recomienda buscar algún tipo de reparto de trabajo entre los países occidentales que apoyan a las fuerzas locales en la lucha contra la piratería y la inseguridad marítima de modo que se haga sostenible el empoderamiento entre todos.

Las cuestiones de seguridad y defensa parecen confinadas al diálogo entre Ministros homólogos y disociadas del diálogo Gobierno a Gobierno con los países de la Zona. Las estrategias españolas de intervención, incluida la concertación de asociaciones estratégicas con países u organizaciones afines, se elaboran, negocian y ejecutan dentro de ámbitos ministeriales específicos con lo que pierden visibilidad como instrumentos transversales de políticas de Estado. Por el contrario, parece conveniente elevar el perfil del protagonismo del Gobierno, por ejemplo incluyendo esas estrategias y sus responsables dentro de las agendas de los Consejos de Alto Nivel con países de la Zona o implicando al Gobierno en las iniciativas de seguridad y defensa que se propongan.

- Se propone incluir los asuntos de seguridad y defensa en la agenda de las relaciones Gobierno a Gobierno para reforzar el nivel de los interlocutores y de las estrategias de intervención.
- Se recomienda incrementar el liderazgo presidencial en la concertación de la red de apoyos en la Zona que se propone, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral.
- Finalmente, se recomienda prestar atención al previsible desvío de la prioridad de intervención de la UE y de la OTAN hacia el este en detrimento del sur debido a la reciente crisis de Ucrania.

1. RETOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA





1. RETOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En este capítulo se van a analizar aquellos problemas de seguridad y defensa que afectan a España, tanto los genéricos como algunos específicos como el terrorismo, la seguridad marítima y la piratería, los tráficos ilícitos organizados y la migración irregular. En todos y cada uno de ellos se indicarán las estrategias de intervención de los actores locales, regionales y extra-regionales junto con las actividades y estrategias de actuación españolas. El capítulo se cierra con las conclusiones y recomendaciones que se resumen en el sumario ejecutivo.

La evaluación de la seguridad genérica de la Zona revela la existencia de problemas estructurales de seguridad y la falta de organizaciones de seguridad nacionales o multilaterales capaces de hacerles frente. Este desfase entre retos e instrumentos de respuesta representa una fuente de debilidad estructural. Sus efectos son asimétricos y cada país se ve afectado de forma diferenciada, pero el desfase les impide a todos contar con una garantía multilateral complementaria de sus capacidades nacionales. Organizaciones como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad de África Occidental (CAO), entre otras que se indican, están desarrollando sus capacidades pero todavía distan mucho de disponer de capacidades operativas efectivas, con lo que siguen dependiendo de las aportaciones de Naciones Unidas, la UE o terceros países para afrontar los problemas colectivos de seguridad que padece la Zona.

Otra conclusión genérica de la investigación es que la debilidad de los Estados de la Zona para hacer frente a su seguridad, ya sea porque atraviesan procesos de transición política, porque carecen de recursos económicos o de instrumentos de seguridad y defensa, aumenta la capacidad de desestabilización de los actores no estatales violentos (ANEV). Casi todos los países de la Zona tienen dificultades para hacer frente a las actuaciones del crimen organizado, el terrorismo yihadista o la insurgencia en sus territorios, con lo que son sensibles –cuando no vulnerables– a la actuación de esos grupos, lo que les abona a una situación de fragilidad o fallo latente. Además de estos grupos, en la investigación se incluye el estudio de riesgos como el terrorismo, la seguridad marítima, los tráficos ilícitos y la seguridad medioambiental por sus potenciales efectos sobre la seguridad nacional, pero no se incluyen otros factores como la gobernanza, pobreza, desarrollo, urbanización o medio ambiente que afectan más y a mayor plazo a los países de la Zona. Unos y otros precisarían un estudio más detenido en el futuro para evaluar mejor el efecto de los factores estructurales y coyunturales sobre la situación de seguridad regional y su impacto sobre España.

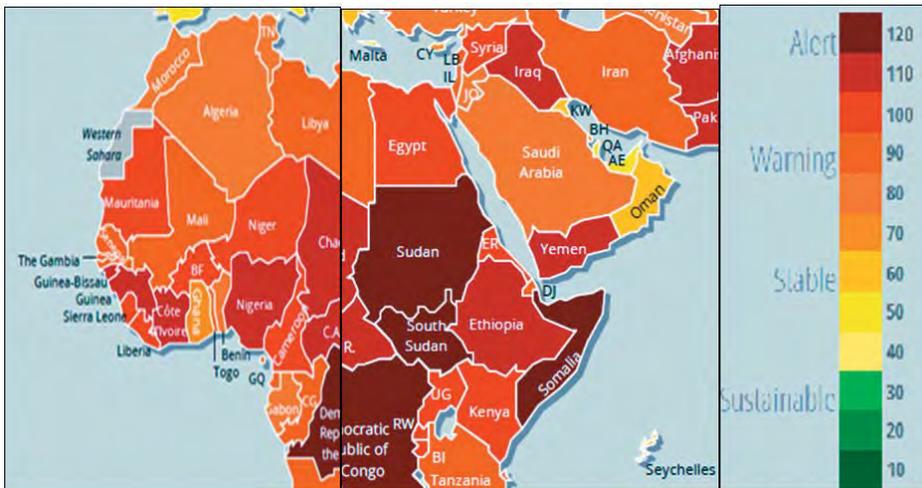
Finalmente, la investigación revela la necesidad de adoptar enfoques integrales de intervención, como ponen de manifiesto las estrategias multilaterales de intervención africanas y europea en las que se procura articular la actuación de todos los actores, y

El principal foco de desestabilización genérico procede de la existencia de actores no estatales violentos (ANEV)² que disputan el monopolio estatal del uso de la fuerza con capacidad y voluntad para hacer frente a las fuerzas de seguridad y gobiernos locales mediante acciones terroristas, insurgentes, criminales o combinaciones de los anteriores. Estos actores proliferan y consolidan sus actividades debido a que la región presenta condiciones idóneas para su arraigo:

- Escasa presencia y control de las fuerzas de seguridad y estados sobre sus territorios.
- Porosidad y amplitud de fronteras.
- Carencia de alternativas económicas y de desarrollo para amplias capas de la población.
- Existencia de conflictos y tensiones locales por el control del territorio y recursos.

A lo anterior, hay que añadir muchos factores estructurales que agravan la situación de seguridad como la falta de gobernanza, el deterioro medioambiental, la inseguridad alimentaria y la radicalización de las facciones que compiten por el poder político, religioso, étnico o económico. La acumulación de factores coyunturales y estructurales pone a la mayoría de los países de la Zona en riesgo de fracasar como Estados según el Mapa 5.

Mapa 5. Riesgo de Estados fallidos en 2013

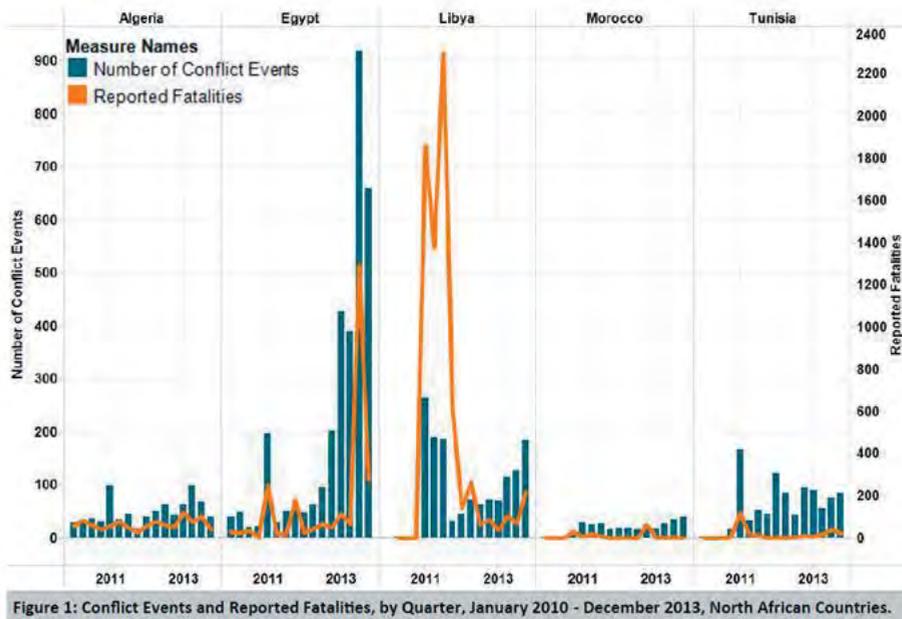


Fuente: Foreign Policy Index of Failed States 2013.

² El concepto de ANEV es más amplio que el de *violent extremist organizations* (VEO), que utiliza el AFRICOM, porque incluye la criminalidad organizada.

Siguiendo la geografía de la Zona en el sentido de las agujas del reloj, el norte de África padece un deterioro de seguridad debido, principalmente, a las secuelas de las revueltas árabes que afectan a Túnez, Libia y Egipto. Países como Argelia, Chad, Egipto, Ghana, Mali, Mauritania, Níger y Nigeria padecen todavía las secuelas de los flujos de armas y combatientes procedentes de la guerra de Libia de 2011 según el *Strategic Survey 2012* del IISS. La situación ha empeorado en Libia, Mali, Nigeria y Somalia, según el Informe del secretario general de NNUU de 2014 (A/69/162), pero tal y como refleja el Gráfico 1, Egipto y Libia presentan el mayor número de incidentes y víctimas en el norte de África entre 2010 y 2013. El conflicto entre Sudán y Sudán del Sur ha remitido, pero éste país ha entrado en guerra civil en 2013 según el *Strategic Survey 2014*. En Somalia, las fuerzas gubernamentales y de AMISOM han liberado algunas áreas del control de al-Shabaab pero esta organización ha intensificado sus atentados en Kenia y ataques en Mogadiscio, incluyendo un ataque sobre el palacio presidencial en julio de 2014.

Gráfico 1. Países más afectados por los conflictos en el norte de África



Fuente: Armed Conflict Location & Event Dataset 2014 (los sucesos incluyen desde protestas pacíficas a enfrentamientos armados; incidentes en azul y víctimas en naranja).

Libia se encuentra en una situación crítica, si no al borde de una guerra civil. Las instituciones democráticas no funcionan y se encuentran repartidas entre facciones islamistas y no islamistas apoyadas por sus respectivas milicias. Éstas no se desmovilizaron como estaba previsto ni se reintegraron en las estructuras de fuerza gubernamentales. Por un lado están las milicias locales de Misrata y las islamistas del Amanecer en Libia –antes Escudo– que apoyan a los representantes de los Hermanos

Libia se encuentra en una situación crítica, si no al borde de una guerra civil.

Musulmanes y controlan Trípoli, Bengasi y Misrata junto a la franja costera occidental hasta Túnez. Ambas reciben el apoyo ocasional de los yihadistas de Ansar al-Sharia. Del otro lado figuran las milicias de Zintan, las fuerzas gubernamentales, las milicias del general Khalifa Hiftar y las tribus del interior que controlan el este e interior del país, incluyendo los principales centros de producción energética. La inestabilidad libia se está contagiando a los países limítrofes en la medida que la falta de control territorial facilita la implantación y desplazamiento de milicias yihadistas –con el riesgo de que surja un nuevo califato– y la proliferación de tráficos ilícitos, sobre todo inmigración ilegal, hacia Europa.

Nigeria es otro país en vías de desestabilización, por la combinación de tensiones económicas, sociales y étnicas crónicas con los nuevos fenómenos de piratería y terrorismo. El grupo islamista Boko Haram ha pasado a ser su mayor fuente de preocupación debido a las más de 5.000 víctimas causadas desde 2010. En su estrategia de actuación ha vuelto a las acciones terroristas, los coches bomba y los secuestros, abandonando las tácticas de insurgencia que había adoptado hasta 2012 para controlar territorio, lo que podría indicar que su capacidad militar para ocupar territorio o atacar blancos bien defendidos es limitada. Por su parte, el crimen organizado que antes se dedicaba a la insurgencia en el Delta del Níger representa la principal amenaza para la seguridad económica de Nigeria (IISS, 2013).

La presencia en la Zona de un entramado de grupos islamistas –al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Ansar al Din (AaD) y el Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUAYAO)– y tuareg –como el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA)– representa no sólo un problema para Mali y el Sahel sino también para la estabilidad de países limítrofes al norte y al sur del Sahara, como Argelia, Mauritania, Níger y Senegal. En los últimos meses, y tras la intervención francesa en el norte de Mali (Operación Serval), la situación en ese país parece más estable³ pero la dispersión de milicianos yihadistas ha generado inestabilidad en Libia, Níger, Argelia y Mauritania. En el caso de Libia, los enfrentamientos armados por el poder político y económico pueden derivar en una guerra civil o en un vacío de poder que daría a las milicias yihadistas el santuario que perdieron en Mali. Las fuerzas armadas de Argelia y Túnez combaten a esas milicias en la frontera común y Argelia ha visto cómo un nuevo grupo yihadista Jund al-Khalifa (soldados del Califato) han prestado obediencia al Estado Islámico en Siria y Levante (ISIL) y decapitado a un ciudadano francés en su poder⁴.

³ A pesar de la firma en junio de 2013 del Acuerdo de Uagadugú, Burkina Faso, entre el Gobierno y los dos principales grupos tuaregs, y otro en julio de 2014 con varios grupos rebeldes, se suceden los enfrentamientos.

⁴ Entre otros grupos de la Zona que han prestado obediencia a ISIL figuran el egipcio Ansar Beit al Maqdis que opera en el Sinaí, un grupo escindido de AQMI en Argelia y Ansar al-Shariah en Libia.

En África Occidental, la inestabilidad se centra en las subregiones del Golfo de Guinea, donde además de la piratería existen otros problemas estructurales asociados a la debilidad interna, la expansión del terrorismo yihadista y el auge del crimen organizado, que pueden inhibir el potencial de desarrollo de la región según la OCDE (2012). También en la región del Río Manu, entre Liberia y Sierra Leona, la falta de progreso en la estabilización y la gobernanza amenazan con generar un nuevo conflicto, mientras que las dificultades económicas y políticas representan una fuente de inseguridad para países como Burkina Faso y Senegal, donde las movilizaciones sociales no consiguen mejorar la gobernanza local y las reclamaciones se convierten en un caldo de cultivo para el extremismo. A lo anterior hay que añadir que el brote de ébola en 2014 ha reducido el PIB de Liberia y Sierra Leona en torno al 3% según estimaciones del Fondo Monetario Internacional⁵.

En Sierra Leona se ha dado por finalizada en marzo de 2014 la misión de mantenimiento de la paz que Naciones Unidas abrió en 1999 (UNAMSIL). En Mali se ha transferido la responsabilidad de la misión internacional de apoyo a Mali (AFISMA) dirigida por la Unión Africana y CEDEAO a otra misión de estabilización dirigida por Naciones Unidas (MINUSMA) y se han encauzado las tensiones territoriales entre Costa de Marfil y Guinea, entre Nigeria y Burkina Faso y entre Camerún y Nigeria (península de Bakassi). Además, las misiones de Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y Costa de Marfil (UNOCI) han ayudado a sus gobiernos a repeler las incursiones de grupos armados, aunque las tensiones persisten. Por último, se ha estrechado la cooperación bilateral entre los Estados occidentales con intereses en la Zona y las distintas organizaciones regionales y subregionales de seguridad, así como se han desarrollado estrategias integrales de intervención por la UE y Naciones Unidas, mereciendo una mención especial la creación del grupo Sahel-Nouakchott, un partenariado dentro del G5 (Chad, Mauritania, Mali, Níger y Burkina Faso) para fomentar la seguridad y el desarrollo en África Occidental.

En África Occidental, la inestabilidad se centra en las subregiones del Golfo de Guinea.

1.1.1 Estrategias genéricas de intervención

En su último informe sobre la región, el secretario general de Naciones Unidas (S/2013/354) identifica la falta de estructuras y capacidades de seguridad como la principal debilidad de la región. Los países de la Zona se enfrentan a serias dificultades para afrontar su seguridad a través de organizaciones como la Unión Africana (UA/AU), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), la Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), la Comunidad de África Oriental (CAO/EAC) o la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Estas organizaciones y sus Estados miembros carecen de las capacidades necesarias en materia de gestión de crisis, equipamiento y formación, sistemas de

⁵ Reuters, Ana Yukhananova, 11/IX/2014.

Tanto la Estrategia Europea para el Cuerno de África como la Estrategia Europea para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel tienen vocación integral.

alerta temprana y fuerzas regionales, tal y como demuestra su limitada capacidad operativa para preservar la paz en Mali, así como la divergencia de intereses para luchar frente a los actores violentos no estatales. Muchos países han perdido el monopolio del uso de la fuerza y no pueden contribuir a las necesidades institucionales (los Estados africanos sólo aportaron el 2% del Fondo para la Paz de la UA entre 2008 y 2011), lo que no permite articular un sistema autosuficiente de seguridad colectiva. La situación en Libia ha permitido a Egipto y Emiratos Árabes Unidos llevar a cabo algunos ataques aéreos limitados contra las milicias de Misrata que apoyan la causa de los Hermanos Musulmanes en Libia. Una intervención árabe que no se registraba desde la guerra para el cambio de régimen del coronel Gadafi en 2011.

La UE ha apostado por promocionar la capacidad local a través de la *African Peace Facility* (APF) que canaliza fondos del *European Development Fund* desde 2004 siguiendo la Estrategia Conjunta UE-África (JAES) de 2007 actualizada en abril de 2014⁶. A pesar del esfuerzo económico europeo, la mayor parte de la inversión —en torno al 90% o 95%— ha ido a financiar operaciones en lugar de potenciar las capacidades locales, con lo que persiste la dependencia regional. Del mismo modo, la UE, que ha venido apoyando la misión de Naciones Unidas en Somalia⁷. Operaciones de capacitación o de adiestramiento de la UE, como EUCAP-Nestor, EUTM Uganda y EUTM-Somalia, contribuyen a la capacitación naval y terrestre de las tropas locales pero aún están muy lejos del objetivo de empoderamiento, con lo que la presencia militar europea en el Cuerno de África se prolongará en el tiempo.

Tanto la Estrategia Europea para el Cuerno de África como la Estrategia Europea para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel tienen vocación integral⁸ y tratan de simultanear el desarrollo y la seguridad, un enfoque más comprehensivo en la variedad de objetivos que en la abundancia de recursos para conseguirlos. La Estrategia para el Sahel de 2011 fue acertada en su diagnóstico de los problemas estructurales de gobernanza,

⁶ La UE ha invertido en la APF 1.100 millones de euros en operaciones de apoyo a la paz, capacidades y mecanismos de alerta temprana (la UE aporta 15 millones de euros mensuales a AMISOM). El programa incluye actividades de formación de cuadros de mando, gestión de crisis y despliegue de fuerzas (*African Stand by Force*) bajo el nombre Paz en África (*Amani Africa*) entre 2008 y 2015.

⁷ Finalizadas: EUFOR Chad, Apoyo a AMIS II en Darfur y EU SSR Guinea Bissau. En curso: EUTM Mali y EUTM Somalia, EUBAM Libia, EUAVEC Sudan del Sur, EUCAP Nestor/Sahel/Niger y EUNAVFOR Atalanta.

⁸ La UE adoptó en marzo de 2011 la denominada *Strategy for Security and Development in the Sahel*; en noviembre de ese año la *EU Strategic Framework for the Horn of Africa*, desconectada del entramado de Acuerdos de Asociación y del marco de Vecindad vigente para el norte de África; y en marzo de 2014 la *EU Strategy on the Gulf of Guinea*.

de pobreza y humanitarios, pero subestimó el componente de seguridad y minusvaloró la contribución militar (Rouppert, 2012; Bello, 2012; y Simon, 2011)⁹. Como resultado, la estrategia resultó menos integral de lo necesario y quedó en evidencia cuando los grupos terroristas comenzaron a combatir en Mali para hacerse con un Estado propio¹⁰. Hasta 2013, las actuaciones militares europeas estaban limitadas al adiestramiento de las tropas somalíes (EUTM Somalia) y la lucha contra la piratería en el Océano Índico (Atalanta) mientras se preparaba otra misión de formación a las tropas malienses (EUTM Mali) para que pudieran intervenir en la reunificación de su país junto con las tropas de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en una misión de asistencia internacional autorizada por Naciones Unidas (*African-led International Support Mission to Mali*, AFISMA). A partir de 2013 comenzó el despliegue de la Brigada Franco-Alemana y el de misión EUCAP-Sahel Mali para entrenar a las fuerzas de seguridad malienses. De cara al futuro, la UE se propone elaborar un nuevo plan de acción para el Sahel, profundizando su intervención operativa en Mali, Mauritania y Níger y ampliándola a Burkina Faso y Chad. Finalmente, la UE se ha visto obligada en julio de 2014 a retirar a Túnez el personal que atendía la misión EUBAM para asistencia a la gestión de las fronteras hasta que se restablezca la normalidad en Trípoli.

Tras la Operación Serval de Francia, la UE se ha visto obligada a revisar sus estrategias de actuación. La lucha contra el terrorismo o los tráfico ilícitos en el Sahel precisa unos recursos de naturaleza militar que no se pueden suplir con programas de formación policial o judicial, y si países como Argelia y Marruecos disponen de esos recursos militares, no disponen de los mismos el resto de los países de la Zona por lo que cualquier futuro plan de actuación tendrá que tener en cuenta esta realidad y proporcionar los equipos que se necesitan¹¹. A pesar de su necesaria revisión, la Estrategia y los fondos del Instrumento de Estabilidad (*Instrument for Stability*, IfS) de la UE han permitido progresos en la cooperación policial euro-saheliana (Colegio

La UE se propone elaborar un nuevo plan de acción para el Sahel, profundizando su intervención operativa en Mali, Mauritania y Níger y ampliándola a Burkina-Faso y Chad.

⁹ La intervención se diseñó entre 2008 y 2010 en base a la preocupación por unos grupos terroristas que habían comenzado a secuestrar ciudadanos europeos, por lo que primó el enfoque antiterrorista y del estado de derecho en detrimento del militar. Cuando se aprobó la Estrategia en marzo no podían preverse las consecuencias de la primavera árabe de 2011, pero se elaboró sin tener en que los patrones de actuación de los ANEV en Irak o Afganistán obligaban a incluir una dimensión militar de respuesta (incluso la misión EUCAP Níger mantuvo su naturaleza civil aunque comenzó en agosto de 2012).

¹⁰ Contra su intención de asociar seguridad y desarrollo, el Informe de Seguimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la estrategia de marzo de 2012 revela un desfase entre los fondos asignados a la seguridad (135 millones de euros) o a prevenir la radicalización (50 millones) frente a los 500 millones destinados al desarrollo, lo que revela una contradicción entre medios y fines.

¹¹ El concepto *Train & Equip*, ya utilizado en los programas de asistencia de EEUU, se está desarrollando ahora por un grupo de trabajo entre el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión.

Virtual, Sistema de Información Policial), la lucha contra la droga (19,7 millones de euros de apoyo al Plan de Acción de CEDEAO) y la prevención de conflictos (41 millones hasta 2017 para el Proyecto de Paz y Seguridad de CEDEAO).

La estrategia de intervención de EEUU tiene un enfoque interagencias –humanitarias, de desarrollo y seguridad– y selectivo, limitado a los sectores antiterrorista y energético, aunque también refleja su interés por la estabilidad del norte de África y del Mediterráneo. Se enfoca, por un lado, a mantener su capacidad de actuación unilateral contra grupos terroristas como al-Shabaab, AQMI y Boko Haram y, por otro, a reforzar las capacidades de defensa y seguridad africanas, para lo que desarrolla programas de asociación bilateral y regional a través del AFRICOM¹². Militarmente, ha apoyado las acciones militares de Francia en la Zona con inteligencia y apoyo logístico, pero no con tropas. En el dominio marítimo, dispone del programa de ejercicios *Africa Partnership Station* y contribuye con equipos e instructores a formar las fuerzas marítimas locales. España colabora en esos programas, caso por caso, y dentro de la cooperación bilateral ha permitido el despliegue temporal de una unidad de intervención rápida estadounidense en Morón (500 marines y ocho aviones de transporte inicialmente).

Francia es una potencia en África, donde mantiene la mayor parte de su despliegue internacional.

Francia es una potencia en África, donde mantiene la mayor parte de su despliegue internacional. Mantiene presencia militar en cinco países (Costa de Marfil, Chad, Gabón, Senegal y Yibuti), asociaciones estratégicas con ocho (Camerún, Comores, Costa de Marfil, Gabón, República Centroafricana, Senegal, Togo y Yibuti) y acuerdos bilaterales con otros 16 países. Cuenta con una estrategia de intervención actualizada¹³, apoyándose en sus socios europeos y africanos para defender sus intereses estratégicos, como han demostrado sus intervenciones recientes en Mali y en la República Centroafricana. El Reino Unido es otro actor con presencia en la Zona que ha ido desplazando su área de intervención hacia el este subsahariano como se

describe más adelante, mientras que en el oeste ha llevado a cabo misiones de reforma del sector de la seguridad como la de Sierra Leona¹⁴.

1.1.2 Las estrategias españolas de cooperación

España, como se irá explicando más adelante, no dispone de una estrategia integrada de intervención en la Zona y sólo cuenta con los planes de actuación en materia de

¹² La asignación permanente de una brigada al AFRICOM en marzo de 2013 para desarrollar esos programas demuestra su voluntad de continuar asistiendo a las fuerzas armadas y de seguridad locales de una forma discreta (*light footprint*) desde su sede en Stuttgart.

¹³ *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 29/IV/2013.

¹⁴ El Reino Unido dispone de fondos y recursos humanos compartidos para este tipo de misiones entre la *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) y el *Department for International Development* (Dfid), un tipo de colaboración interagencias sistematizada del que no disponen otros países.

seguridad y defensa que se elaboran para la cooperación militar¹⁵, dentro de la diplomacia del Plan de Diplomacia de Defensa de 2012 o de la Iniciativa 5+5, así como para las acciones de paz y seguridad o regulación de los flujos migratorios a cargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A lo anterior hay que unir las misiones internacionales en las que participan las Fuerzas Armadas españolas.

Desde finales de 2004, la Zona cuenta con la Iniciativa 5+5 entre los países del Mediterráneo occidental¹⁶ para cooperar en materia de vigilancia marítima, protección civil y seguridad aérea mediterráneas. Dentro de la Iniciativa, España organiza desde 2008 el ejercicio *Seaborder* para el adiestramiento conjunto y combinado en el control de tráfico marítimo, búsqueda y rescate, abordaje e inspección de buques¹⁷, mientras que Malta e Italia organizan los ejercicios *Canale* en el Mediterráneo oriental. La cooperación militar con los países norteafricanos en el marco de la Iniciativa 5+5 avanza lentamente dentro de un clima de progresiva confianza entre las dos orillas y, sobre todo, entre países como Argelia y Marruecos, a lo que hay que añadir la incorporación activa de Libia. Cuenta con un Plan de Acción anual de actividades y varios proyectos a largo plazo como el Centro Virtual Regional de Control de Tráfico Marítimo, una Academia de Defensa, el Centro Euro Magrebí de Estudios Estratégicos, Centro de Desminado, Puntos de Contacto y Centro no Permanente de Planificación y Coordinación Operativa en emergencias, Manual de Procedimientos Comunes en seguridad marítima y Mecanismo de Coordinación de las marinas de los países de la Iniciativa que lidera España.

Con este enfoque, la Iniciativa sólo puede contribuir desde el diálogo a la resolución de los problemas de seguridad del Sahel, en sentido amplio, y la de los bilaterales en sentido estricto (Argelia-Marruecos). Diseñada más para

Desde finales de 2004, la Zona cuenta con la Iniciativa 5+5 entre los países del Mediterráneo occidental¹⁶ para cooperar en materia de vigilancia marítima, protección civil y seguridad aérea mediterráneas.

¹⁵ Dentro de las misiones de la UE, las Fuerzas Armadas españolas participan en EUTM Mali, con 33 instructores y 76 miembros de la fuerza de protección del Ejército de Tierra, lo que representa el segundo contingente tras Francia. El mismo lugar se ocupa en la EUTM Somalia aunque se proporcionan cinco de los 66 miembros. Se proporciona transporte aéreo estratégico a Francia y a AFISMA desde Dakar con un avión y un destacamento (Marfil) de 50 miembros. En la misión EUCAP Nestor participan tres observadores que coordinan la contribución española al desarrollo de la capacidad marítima local (formación de guardacostas locales aprovechando la presencia naval). España ha mantenido siempre en Atalanta un avión de reconocimiento y ahora cuenta con un buque desplegado en la operación.

¹⁶ Argelia, España, Libia, Italia, Francia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez.

¹⁷ En el ejercicio *Seaborder 2012* participaron representantes de Argelia, Marruecos, Italia, Libia, Portugal, España y Túnez dirigidos desde el Centro de Operaciones de Vigilancia Marítima de Argel en su fase de control marítimo desde puestos de mando y desde el (COVAM) de Cartagena en su fase real en las aguas del golfo de Cádiz (la parte de salvamento y rescate se coordinó desde el Centro de Coordinación de Rescate Aéreo de Madrid).

fomentar la confianza que la seguridad entre las partes, la Iniciativa se enfrenta al reto de trascender la cooperación militar y abordar proyectos que refuercen las capacidades locales de respuesta frente a los retos regionales como el terrorismo, la inmigración, los tráfico ilícitos o la inseguridad marítima, entre los ya mencionados. Algunos países como Argelia han apoyado la participación de otras agencias¹⁸ y la Presidencia española de 2014 tiene entre sus objetivos fomentar la cooperación militar ante desastres y emergencias, pero la Iniciativa 5+5 sigue confinada al ámbito de la defensa. En cualquier caso, la Iniciativa está consiguiendo más resultados que otros procesos de diálogo como el Euromediterráneo de la OTAN o la Unión por el Mediterráneo de la UE.

Dentro de las relaciones bilaterales, la Zona es prioritaria –sólo superada por la UE y EEUU– dentro del Plan de Diplomacia de Defensa, en particular las que se mantienen tradicionalmente con Marruecos y, últimamente, con Mauritania¹⁹. El Ministerio dispone de Agregados de Defensa en esos dos países, además de Argelia, Túnez, Libia y Egipto. La cooperación con Marruecos comprende la enseñanza y ejercicios anfibios, de defensa aérea y de búsqueda y rescate, entre otras 25 actividades incluidas en el Plan, que se actualiza mediante las reuniones de una Comisión Mixta. Además de las cuestiones relacionadas con la contaminación marítima ya mencionadas, Marruecos está muy interesado en que sus Fuerzas Auxiliares –un cuerpo armado de naturaleza militar dependiente de Interior– colabore con la Unidad Militar de Emergencias española.

Dentro del Plan de Diplomacia [del Ministerio de Defensa], la Zona es prioritaria y sólo superada por la UE y EEUU.

La cooperación con Argelia parte del Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa de 2003. El Plan consta de unas 20 actividades relacionadas con la formación, ejercicios e intercambio que se actualizan mediante una Comisión Mixta. Con Mauritania, las áreas de cooperación tienen que ver con la formación, la asistencia sanitaria y la búsqueda y rescate. Otras iniciativas como la construcción de un hospital militar o la cesión de un avión de reconocimiento no han prosperado. El Ejército de Tierra español está interesado en realizar maniobras en áreas desérticas (la primera tuvo lugar en diciembre de 2013) y Mauritania desearía que España formara a sus pilotos de caza y helicópteros, unas expectativas que se abordan en las reuniones bilaterales (la última tuvo lugar en 2013).

Túnez es el decano de la colaboración militar –más de 14 comisiones mixtas hasta 2011– y su Plan anual recoge unas 15-20 actividades relacionadas con la formación y la

¹⁸ No obstante, los proyectos aprobados o en estudio y los planes de acción se van abriendo hacia ámbitos de seguridad como la protección civil, las emergencias, la seguridad marítima, la contaminación, el salvamento e, incluso, evalúan la posibilidad de ampliarla a la inmigración ilegal y la lucha contra el crimen organizado en la última Declaración Conjunta de los ministros de Defensa de la Iniciativa 5+5 (Guimarães, Portugal, 11/XII/2013).

¹⁹ Este plan contó con una partida presupuestaria específica del Ministerio de Defensa (121) de 1,09 millones de euros para gastos de personal y de 50.000 euros para operaciones en 2013.

transición democrática de las Fuerzas Armadas (la cesión de un patrullero no ha prosperado por el coste de la puesta a punto). Túnez desea que España proporcione formación profesional para personal civil al igual que hacen Italia, Francia y Alemania, pero no ha concretado su propuesta. Con Libia no se mantienen activas otras actividades que las mencionadas en la Iniciativa 5+5, aunque existe un Memorando de 2007 que permitiría programar la cooperación militar. Sin embargo, la Comisión Mixta sólo se ha reunido una primera –y última– vez en abril de 2009 sin que se hayan reanudado las relaciones con el nuevo Gobierno.

España sólo tiene acuerdos de cooperación con Senegal, Gabón y Cabo Verde en el Golfo de Guinea. Las actividades asociadas a la seguridad marítima son ocasionales y se limitan a aprovechar la presencia de buques de la Armada en la zona tanto por motivos individuales como cuando participa en ejercicios de la *African Partnership Station* del AFRICOM. La cooperación con Senegal está encuadrada en el Plan de Diplomacia y ha crecido significativamente debido a las crisis migratorias y del Sahel. Comprende actividades de formación, adiestramiento y cesión de material (tres patrulleros, un avión y un helicóptero) y ahora se ha desplegado un avión para el apoyo logístico de AFISMA en Mali. Senegal desearía que España facilitara el mantenimiento del equipo y la Armada está negociando el texto de un acuerdo de seguridad marítima con la Marina senegalesa.

Dentro de la cooperación al desarrollo, España ha contado con 30 millones de euros en el marco del Memorando de Entendimiento con la UA para el período 2009-2011 cuyas entregas se han ido retrasando en la ejecución o en la justificación (21 millones hasta 2013). Las actividades de 2014 se encuentran en tramitación y la contribución anual se va a reducir a 1 millón de euros. Desde 2012 la contribución se concentró en los pilares I, paz y seguridad, y II, Desarrollo, Cooperación e Integración (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Contribución de la Cooperación Española al desarrollo y seguridad de la Zona

Pilares	2009-2011 (ejecución)		(ejecución 2012 + presupuesto 2013)		Total contribución en euros (incluye intereses generados y reinvertidos)	
I. Paz y seguridad	8.089.073,53	50%	7.148.715,08	57%	11.428,341	53%
II. Desarrollo e Integración	3.645.316,90	23%	5.404.325,41	43%	6.787,232	32%
III. Valores compartidos	685.981,93	4%	-	0%	514,486	2%
IV. Fortalecimiento institucional	3.705.154,21	23%	-	0%	2.778,866	13%
	16.125.526,57	100%	12.553.040,49	100%	21.508,925	100%

El primer Pilar (2009-2013) buscaba el fortalecimiento de las capacidades de la UA para fomentar la paz, seguridad y la estabilidad en el continente dentro de su Agenda de Paz y Seguridad. Entre otros, se han beneficiado de fondos españoles los componentes no militares de la misión de la UA en Somalia (AMISOM), el desarrollo de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (*African Peace and Security Architecture*, APSA) –incluidos el Consejo de Paz y Seguridad, el Consejo de Asesores y el sistema de Alerta Temprana–, la Política Africana de Defensa y Seguridad Común –incluida la lucha contra el terrorismo a través del Centro Africano de Investigación sobre el Terrorismo en Argel–, y los programas de gestión de conflictos y de reconstrucción de la paz.

Con la misma orientación, la cooperación española ha destinado a fomentar el diálogo y la reconciliación en el norte de Mali casi la cuarta parte de un proyecto de 2 millones de euros, a lo que hay que sumar la contribución de las cooperaciones belga y francesa. También en 2014, y en colaboración con la cooperación noruega y danesa, está previsto concluir un programa para la rehabilitación y reintegración de los antiguos combatientes de al-Shabaab en Somalia.

Finalmente, las Fuerzas Armadas participan en varias misiones internacionales en la Zona con más de 400 efectivos, en todas las misiones de la UE y en colaboración bilateral con Francia²⁰. En la operación EUTM Mali contribuyen con 110 militares dedicados al adiestramiento de la fuerza y al asesoramiento de la cadena de mando que acabará, salvo prórroga, en 2016. Junto a los anteriores, el destacamento Marfil apoya el transporte estratégico de las misiones de Francia y Naciones Unidas. En la República Centroafricana se presta apoyo aéreo a la operación Sangaris francesa mediante un destacamento de transporte compuesto por 50 militares y se participa en la misión Eufor República Centroafricana con otros 50 miembros del Ejército de Tierra y 25 de la Guardia Civil junto a otros miembros asignados a los cuarteles generales de la operación. La contribución a Somalia se reparte entre la operación Atalanta de la UE con un destacamento aéreo táctico que opera desde Yibuti y un buque con un total de 85 militares que acabará, salvo prórroga, en diciembre de 2016. También se contribuye a las operaciones Eucap Nestor de vigilancia de la costa con siete miembros y EUTM Somalia de formación con 15 militares asignados hasta 2015.

Aumenta la probabilidad de que tropas españolas tengan que actuar en la Zona durante los próximos años para contener las actividades yihadistas.

1.1.3 Recomendaciones

En función de lo anterior, aumenta la probabilidad de que tropas españolas tengan que actuar en la Zona durante los próximos años para contener las actividades yihadistas, sea para apoyar intervenciones militares occidentales, entrenar a las fuerzas locales (reforma del sector de la seguridad), extraer a fuerzas desplegadas en la Zona o para evacuar a personal nacional no combatiente, independientemente de cuál fuera su misión inicial. Si la situación degenerara hacia la insurgencia, con incremento de combates irregulares, atentados y ocupación del terreno, la intervención militar española debería recurrir al empleo de medios específicos (inteligencia, aviones no tripulados y operaciones especiales) para combatirlos. Los escenarios anteriores parecerían remotos si no existieran los precedentes de AQMI en Mali e ISIL en Siria. La rapidez con la que los ANEV pueden hacerse con el control territorial y la dificultad que tienen los Estados de la Zona para recuperarlo obliga a planificar por adelantado intervenciones militares tipo Serval –las realizadas por Francia en Mali y en la República Centroafricana–, donde los países impulsores deben asumir el esfuerzo principal de las operaciones porque no hay muchos coligados potenciales.

²⁰ Para una evaluación actualizada y detallada de estas misiones, véase la comparecencia del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso (D.S. 607 de 9/VI/2014).

En consonancia con la importancia que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 asigna a los riesgos del Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea para los intereses vitales de España durante las próximas décadas, y con los cambios geopolíticos y geoestratégicos en curso, el Real Instituto Elcano ha recomendado dar prioridad a la actuación militar en esos escenarios del Sur (Arteaga, 2013). Pero para pivotar la prioridad estratégica hacia el Sur se precisa articular antes una estrategia y una red de intervención en la Zona. Hasta ahora, y según la investigación, la intervención española se desarrolla de forma compartimentada entre los distintos Ministerios y Agencias sin estrategias ni métodos de integración previos, lo que resta sinergia y coherencia a la coordinación nacional e internacional. La investigación constata el agotamiento del Plan África elaborado en respuesta a la crisis de “las pateras” de 2006, el estancamiento de la Estrategia para la Prevención del Terrorismo y la Radicalización en el Sahel-Magreb tras los sucesos de Mali y la falta de instrumentos de planificación de la cooperación internacional (delegada, por ejemplo, a las iniciativas de la UE o de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP, en cuestiones de Interior y Justicia).

También se desprende que existe conciencia de esa falta de coordinación y que se trata de paliar mediante procedimientos informales como las cumbres bilaterales de Gobierno a Gobierno, de Ministerio a Ministerio (algunas sistematizadas como la Iniciativa 5+5 de Defensa o el G4 de Interior) de Cuerpo a Cuerpo o de individuo a individuo. En sentido contrario, también se ha constatado un conflicto de intereses entre la cooperación que se decide más por criterios personales (participación en programas remunerados de asistencia técnica) o institucionales (participación en programas con fondos de la UE) que por criterios nacionales (participación en programas de cooperación que satisfagan intereses nacionales y se decidan por el Gobierno). Finalmente, y dentro del ámbito de Defensa, se han detectado iniciativas de algunos ejércitos, como la cooperación militar con Mauritania del Ejército de Tierra y su estrategia sobre “Frontera avanzada” en el Sahel, o las iniciativas de la Armada en torno al Golfo de Guinea cuya articulación no parecen enmarcadas en una estrategia de intervención del Ministerio.

A pesar de que la reforma del sector de la seguridad (RSS) es una de las estrategias de intervención más recurrentes en las declaraciones de Gobierno, la investigación revela que cada Ministerio o Agencia –incluso funcionarios a título individual (FIIAPP)– desarrollan actividades de asistencia o formación en el marco de consorcios u organizaciones internacionales sin que exista una coordinación de sus objetivos ni seguimiento de sus resultados (escasa visibilidad como acción exterior española). Esto supone que España contribuye a la RSS por cuenta ajena, sin contar con ningún instrumento gubernamental de integración y supervisión de la asistencia concertada. Del mismo modo, se desaprovechan

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 asigna a los riesgos del Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea para los intereses vitales de España durante las próximas décadas.

Se recomienda que el Gobierno elabore una estrategia integral de intervención en la Zona.

capacidades industriales y tecnológicas de seguridad y defensa en las que España tiene ventajas comparativas²¹.

En consecuencia, se recomienda que el Gobierno elabore una estrategia integral de intervención en la Zona, así como un procedimiento que asegure el enfoque integral de la intervención. Esa estrategia debe contar con recursos propios, poner en valor nichos de asistencia técnica como la contribución española a los programas de modernización y reforma del sector de la seguridad y articular un sistema de integración de los planeamientos, supervisión de la ejecución y evaluación de resultados.

A falta de una arquitectura de seguridad y defensa adecuada, España deberá ir identificando y estableciendo asociaciones estratégicas con cuantos compartan intereses y sean capaces de contribuir a ello, pese al reducido número de actores extra-regionales implicados y a la baja calidad de las organizaciones involucradas. La debilidad mostrada por el sistema regional de seguridad para solucionar los problemas transnacionales que nos afectan obliga a canalizar las estrategias de empoderamiento multilateral hacia las distintas organizaciones de la Zona²² a través de la UE, mientras que se desarrollan asociaciones estratégicas de colaboración bilateral con los países occidentales (EEUU, el Reino Unido y Francia) que tengan intereses de seguridad y con los países locales relevantes de la Zona (Marruecos, Argelia y Mauritania).

En particular, y tras los sucesos de Ucrania, España deberá movilizar su influencia en la UE y en la OTAN para evitar que la renovada atención al Este perjudique a la debida atención al Sur. En particular, deberá buscar coligados en la defensa de una mayor implicación de la UE en la atención del problema migratorio en el Mediterráneo y en hacer compatible la previsible atención al Este en la OTAN con la necesaria atención a la región del Sur.

Se recomienda que España cree su propia red de intervención en la que se identifiquen los actores con los que se cuenta (nodos) para cada modalidad de intervención (flujo) tanto sobre el terreno (nivel táctico) como fuera de él (niveles estratégicos y operativos). La malla/red vendría a ser la arquitectura de intervención y la estrategia su modelo de funcionamiento (Defensa aportaría sus propios nodos y flujos en ella).

²¹ En este sentido, fuentes de la industria de seguridad y defensa, señalan la soledad en la que se encuentran para ofertar sus productos a diferencia de las actividades de promoción que realizan en el norte de África países como Italia o el Reino Unido que acuden con ofertas RSS que incluyen todos los aspectos, desde el político al industrial, y a los responsables de esos aspectos en la misma delegación.

²² Entre otras, Unión Africana (UA), CEDEAO, CEN-SAD, Comunidad de África del Este (EAC), la Autoridad Intergubernamental para el desarrollo (IGAD) Unión Africana, CEDEAO, CEN-SAD.

Ya que España no tiene una tradición de presencia en toda la Zona y que se desconoce a los posibles socios estratégicos (también nos desconocen) la aproximación deberá ser progresiva y pragmática. Para ello se recomienda consolidar la red desde la confianza a la asociación, desde las relaciones informales a las formales, desde la colaboración práctica a la teórica, y de las relaciones entre fuerzas y cuerpos a las relaciones institucionales.

En el mismo sentido, se recomienda prestar al Servicio Europeo de Acción Exterior el asesoramiento de Defensa y Seguridad de los que carece en la Zona de forma voluntaria para poder alinear los intereses nacionales y de la UE en esos ámbitos. La prestación consistiría en reforzar el personal agregado a las embajadas para permitir el desdoblamiento y aumentar la influencia en el planeamiento y ejecución de las intervenciones europeas. Si no se hace, tarde o temprano esa función asesora se acabará cubriendo por terceros ajenos a los problemas de seguridad de la Zona o poco familiarizados con sus implicaciones para los intereses nacionales.

Dentro del ámbito de la reforma del sector de la seguridad se recomienda un mayor control de las colaboraciones individuales y una integración de la oferta que de valor añadido a la colaboración bilateral o multilateral. Se dispone de experiencia y capacidades suficientes para ello, e incluso un órgano gestor como la FIAPP, pero falta un mecanismo de supervisión que asegure un retorno para los intereses nacionales en esas contribuciones.

Finalmente, y dado que el continuo entre seguridad y defensa conduce a un solapamiento de competencias y responsabilidades, se recomienda al Ministerio de Defensa concertar con otros Ministerios y Agencias las actuaciones de las Fuerzas Armadas en el nuevo marco de la seguridad nacional. Una concertación necesaria si se desea ampliar el ámbito de colaboración de la Iniciativa 5+5 desde la cooperación militar a la cooperación de seguridad y protección civil.

Se recomienda prestar al Servicio Europeo de Acción Exterior el asesoramiento de Defensa y Seguridad de los que carece en la Zona.

1.2 El terrorismo yihadista

Este tipo de terrorismo se considera entre los principales riesgos de seguridad que afectan tanto a la Zona por su capacidad de desestabilización en países como Mali y Níger que no disponen de suficiente capacidad de lucha antiterrorista, así como de crear problemas graves de seguridad nacional a países que disponen de mayor capacidad como Marruecos o Argelia. También se considera peligroso por su posible proyección hacia España y Europa, aunque como se analizará a continuación, la proyección está muy condicionada a la visión localista o global de los distintos grupos terroristas, así como a la capacidad de proyección de la que disponen en cada momento.

Recientemente, la dinámica del terrorismo yihadista se ha visto condicionada de forma principal, pero no exclusivamente, por dos factores de especial incidencia. Por un lado, la intervención francesa que desbarató el condominio yihadista que al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), el Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y Ansar al Din (AaD) habían conseguido instaurar en gran parte del norte de Mali, aprovechando la oportunidad favorable que ofrecieron sobre todo una rebelión tuareg derivada en buena medida de la desintegración estatal en Libia y un golpe de Estado en Bamako. Por otro, la participación de algunas organizaciones terroristas de orientación yihadista en la cruenta guerra civil desencadenada en Siria. A ella llegan combatientes de países fronterizos o del Norte de África junto a otros de origen norteafricano pero reclutados en el seno de las sociedades de Europa Occidental²³.

Actualmente se está produciendo una recomposición del elenco de grupos y organizaciones que cabe adscribir en el creciente y heterogéneo sector del movimiento yihadista en la Zona. Entre los principales se encuentran los siguientes:

- AQMI, que cuenta con alrededor de unos 200 miembros estables en estos momentos, aunque resulta difícil precisar su número tras la operación Serval y la presión argelina. Es una estructura terrorista consolidada y de referencia para el conjunto del sector yihadista en el Magreb y el Sahel. Ha reemplazado a los mandos de algunas unidades descentralizadas y está confinada en sus bases del norte de Argelia (Boumerdes, Tizi Ouzu) donde se sitúa en estos momentos su principal ámbito operativo, si bien mantiene presencia en el territorio de Mali y la ha extendido hacia el suroeste de Libia.
- El MUYAO y el grupo liderado por Mokhtar Belmokhtar, escindido en su día de AQMI, que han optado en agosto de 2013 por su fusión en un nuevo grupo, al-Murabitun, que cuenta con más de 600 miembros que operan en la Zona que discurre desde el sur de Argelia y su frontera con Libia a países como Níger, sin olvidar otros ubicados más hacia el sur y hacia el suroeste de la región.
- AaD, que sigue operativa en torno a la ciudad maliense de Kidal aunque la mayoría de sus miembros parecen haberse desmovilizado o pasado a las filas del Movimiento de Liberación Nacional de Azawad (MLNA) y en menor proporción al MUYAO o al Murabitun.
- Ansar al Sharia es un grupo tunecino afín a al-Qaeda que lidera la insurgencia en las áreas montañosas de la frontera argelo-tunecina y el reclutamiento de jóvenes combatientes para la yihad internacional.

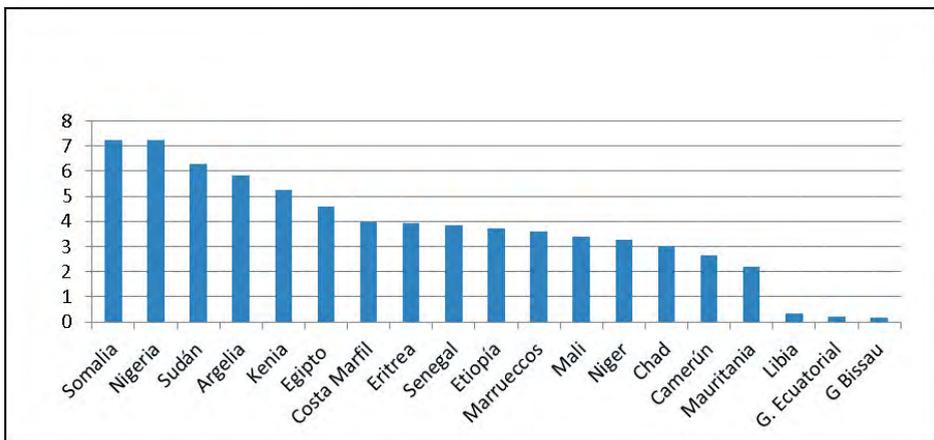
²³ Según Reinares (2013) se habrían desplazado a combatir en Irak y Siria unos 1.200 combatientes de Marruecos, 1.000 de Argelia, 2.400 de Túnez y 500 de Libia, por 700 de Francia y 100 de Italia y España (51 españoles en cifra actualizada a agosto de 2014 por el Ministerio del Interior; *El País*, 31/VIII/2014).

- Al-Shabaab, que combate en Somalia por el control del territorio y lleva a cabo acciones terroristas en los países limítrofes para secuestrar rehenes o realizar atentados como el del centro comercial de Nairobi, Kenia.
- Boko Haram, que se ha ido radicalizando a partir de 2009, cuando las fuerzas armadas nigerianas acabaron con su líder, Mohamed Yusuf, y atacando objetivos religiosos, fuerzas de seguridad y simbólicos con métodos que muestran una interacción con AQMI. Una escisión de Boko Haram de 2012, Ansaru, presenta un perfil más transnacionalista y se ha dedicado al rapto de extranjeros en Nigeria y Camerún, apoyando la lucha armada en Mali.

Según datos para 2012 del Índice Global sobre Terrorismo (GTI) del *Institute for Economics and Peace* (2013), dos países de la Zona, Somalia y Argelia, figuran entre los 10 países más afectados en el mundo por el terrorismo en los últimos 10 años. Somalia y Nigeria tuvieron su peor año en 2011 con un repunte máximo de víctimas debidas en su mayoría a al-Shabaab (175 incidentes, 294 muertos y 493 heridos) como las causadas por Boko Haram (168 incidentes, 437 muertos y 614 heridos). Nigeria ha reemplazado a Argelia tras los atentados de 2012. En sentido contrario, la violencia terrorista ha decrecido en Argelia (de 109 incidentes y 500 víctimas en 2002 a 15 y 25, respectivamente en 2011).

El índice GTI que aparece en el Gráfico 2 establece una conexión entre corrupción, especialmente la que afecta a la policía, jueces y militares, y paz. También identifica una alta correlación entre motivos religiosos y actividad terrorista, lo que explica, por ejemplo, el alto número de incidentes en el norte de Nigeria desde que los estados del norte implantaron la *sharia* con la consiguiente multiplicación de incidentes (2.070 víctimas entre julio de 2009 y septiembre de 2012 según *Human Rights Watch* (2012).

Gráfico 2. Índice de ataques terroristas en la Zona



Nota: datos del GTI 2013. Índice medio de los últimos cinco años (siendo 9,56 el de Irak y 3.09 el de España), pp. 48-49. Este índice es una Elaboración propia.

Como complemento al Gráfico 2, el Mapa 6 muestra la creciente expansión geográfica de la violencia terrorista desde 1997 hasta la fecha. Aunque el número de incidentes ha disminuido en su conjunto, la presencia terrorista se ha generalizado por la región, por lo que se ha convertido en un factor de inseguridad crónico. Medido en términos estadísticos, el saldo de la violencia yihadista ha pasado de 500 incidentes con 4.000 víctimas en 1997 a unos 1.400 incidentes con las mismas víctimas en 2012 según Dowd (2013, pp. 5-6).

Mapa 6. Evolución de las actuaciones islamistas violentas



Los datos anteriores revelan una tendencia al alza de los efectos terroristas en la Zona que contrastan con una reducción de sus actuaciones en España y Europa. Aparte de los atentados abortados por la acción policial, sólo se han registrado los atentados de Madrid, en marzo de 2004, Londres, en julio de 2005, y Volgogrado, en diciembre de 2013, durante la última década. La amenaza persiste según fuentes del Ministerio del Interior y del CNCA –amenaza alta e intensidad baja para España en 2014– pero su fuente ya no sólo se vincula al yihadismo de la Zona sino al instalado en Europa que alimenta el desplazamiento de combatientes hacia Siria, Iraq y otros focos de insurgencia yihadista. La falta de correlación entre las manifestaciones del terrorismo yihadista en la Zona y en Europa dificulta evaluar la relación causal entre ambos movimientos a uno y otro lado del Mediterráneo, por lo que sería conveniente ampliar y profundizar su estudio en el futuro.

Otro objeto pendiente de investigación más detallada es la financiación de estos grupos que, al menos en fuentes abiertas, no está suficientemente analizada. Por un lado, los rescates por el pago de rehenes parecen ser la mayor fuente de financiación autónoma. En años anteriores, las bandas podrían haber recibido según esas fuentes en torno a 90 millones de dólares (Nossiter, 2012) con una subida del rescate individual desde 400.000 dólares en 2003 a 6,5 millones en 2012, según la estimación de Stratfor que revela la Tabla 2²⁴. Según estimaciones abiertas y del Tesoro de EEUU, los países europeos habrían pagado entre 125 y 165 millones de dólares por rescates desde 2008, según el desglose de la Tabla 2.

²⁴ La cifra casa con la pagada por la liberación de los cuatro rehenes franceses de las compañías francesas Areva y Sogea-Satom en Níger: más de 20 millones de euros según *Le Monde* (30/X/2013).

Tabla 2. Evolución de los rescates por rehenes de AQMI entre 2003 y 2012 (en millones de dólares)

Rescate	6	4	6,5	3,9	6,5	10,3	10,3	16,8	5,2	19,4
Fecha	Agosto 2003	Nov. 2008	Abril 2009	Julio 2009	Febrero 2010	Abril 2010	Agosto 2010	Febrero 2011	Abril 2012	Julio 2012
Liberados	15	2	2	3	2	3	3	5	2	3
Meses	64	5	3	7	2	4	6	14	3	-
Pago unitario	400	2000	3250	1300	3250	3433	3433	3360	2600	6466

Fuente: Stratfor (Mali: AQIM's Ransom Revenue, 15/X/2012).

Tabla 3. Pagos de rescates por gobiernos europeos entre 2008 y 2013 (en millones de dólares)

Año	Pagador	Beneficiario	Rescates (millones US\$)	Liberados
2008	Austria	AQMI	3,2	2
2009-2010 2011-2013	España	AQMI al-Shabaab	5,9 5,1	3 2
2009	Suiza	AQMI	12,4	3
2010-2011 2010-2013	Compañía nacional francesa	AQMI	17,7 40,4	3 4

Fuente: Rukmuni Callimachi, *The New York Times*, 29/III/2014.

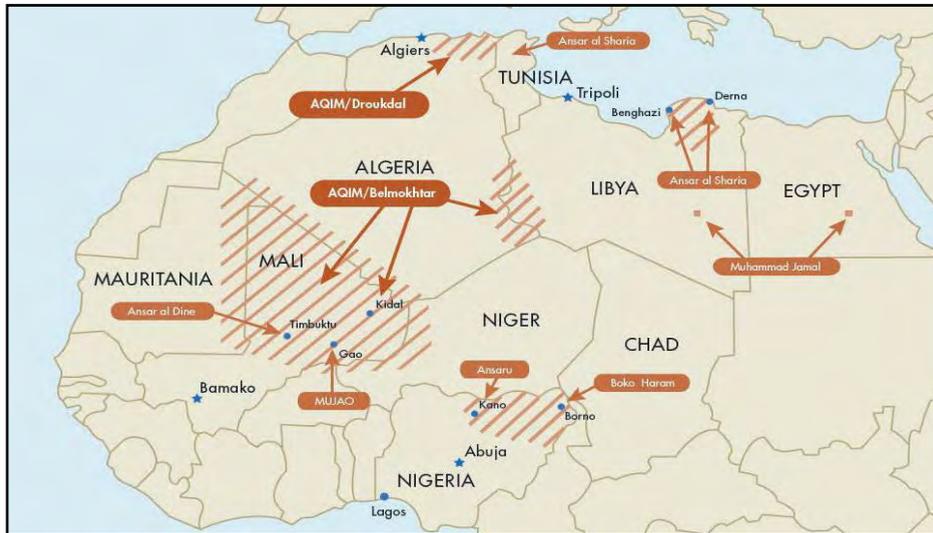
Aparte de los rescates, cuyo pago perjudica el interés y los acuerdos generales²⁵, se conoce poco de la financiación procedente del Golfo y de la autofinanciación mediante el pago de peajes, seguridad o la participación en el tráfico ilegal. Estas fuentes se consideran probables debido a su empleo por otros movimientos yihadistas pero la extrapolación no se ha podido verificar empíricamente más allá de conexiones puntuales en relación con grupos criminales o tráfico de drogas. Precisamente la interacción entre grupos yihadistas y criminales organizados –una asunción recurrente en los análisis de riesgos pero que no está suficientemente analizada– precisaría un análisis más detenido para evitar exageraciones como las que denuncia el International Crisis Group a propósito de Túnez²⁶.

Otro objeto de conocimiento a mejorar son las relaciones entre los distintos grupos terroristas. Existen evidencias de relaciones entre AQMI y otros grupos yihadistas (por ejemplo, el incremento de la capacidad operativa de Boko Haram en 2011 coincidió con su entrenamiento en campos de AQMI) que muestra el Mapa 7, pero sobre ellas no se pueden construir todavía patrones de interacción estables o algún tipo de división de tareas que revele una centralización de las actividades yihadistas.

²⁵ El pago de rescates en julio de 2012 para liberar a los rehenes españoles e italianos secuestrados por grupos yihadistas, al tiempo que se aprobaba la misión EUCAP Sahel Níger, puso de manifiesto la tensión entre los intereses generales y los particulares (Bello, 2012, p. 14).

²⁶ Según el ICG (2013, p. 32), tanto los responsables de seguridad como los medios de comunicación están magnificando la conexión entre terrorismo y contrabando. De hecho, Argelia, Libia y Túnez disponen de equipos conjuntos de control de fronteras desde enero de 2012 y han incrementado el intercambio de enlaces e inteligencia (Boukhars, 2013, p. 13) para combatirlos, lo que perjudica las actividades de contrabando en la frontera occidental tunecina.

Mapa 7. Relaciones de AQMI con otros grupos yihadistas en la Zona



Fuente: Chivis y Liepman (2013, p. 7).

1.2.1 Momento y tendencias del terrorismo en la Zona

Los últimos años han sido de especial preocupación por la situación terrorista en el Sahel. La ocupación del norte de Mali en 2012 por un entramado de grupos islamistas (AQMI, AaD y MUYAO) y tuareg (como el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad, MNLA) acentuó la inestabilidad de Mali y del Sahel. Mientras las organizaciones africanas de seguridad, CEDEAO y UA, preparaban junto con la UE una operación de asistencia internacional a Mali (AFISMA) para reunificar su territorio y Argelia se empeñaba en buscar una solución política a la secesión, el norte de Mali registró un incremento de combatientes (de unos 1.000 a finales de 2011 a unos 6.500 a finales de 2012) reclutados por el efecto llamada o mediante dinero. Su llegada y la disponibilidad de armas procedentes de Libia permitieron a los grupos yihadistas consolidar su santuario en el norte desplazando a las milicias tuareg del control territorial y, por otro, mantener la presión sobre las posiciones más avanzadas de las fuerzas malienses. A principios de 2013, y en lugar de prepararse para la llegada de las fuerzas africanas, las milicias yihadistas avanzaron hacia el sur desencadenando una intervención militar de Francia –Operación Serval– junto con la aceleración y refuerzo de la misión de asistencia internacional. Como resultado, las milicias se vieron desalojadas de las posiciones alcanzadas en Gao y Tombuctú y obligadas a replegarse hacia el norte. La retirada ha reducido la actividad yihadista en Mali pero la ha trasladado a otros países de la Zona donde se han ido a refugiar.

La desaparición de algunos de los gobiernos del norte de África más beligerantes contra el terrorismo ha reducido la presión de sobre las fuerzas yihadistas, a lo que hay que unir las dificultades de las fuerzas de seguridad –salvo Argelia y Marruecos– para afrontar la pujanza de los actores violentos no estatales en toda la Zona. Incluso

en estos países, la concesión de indultos para favorecer la reconciliación o prevenir la radicalización de las reivindicaciones hace que agrupaciones no legalizadas como Hizb ut Tahir en Túnez o Justicia y Caridad en Marruecos dispongan de mayor margen de actuación que en el pasado. Algunas amnistías, como las de Mauritania, no han favorecido la lucha contra el terrorismo y está por ver si su anuncio en Nigeria no generaría una situación similar a la ocurrida con el Movimiento para la Liberación del Delta del Níger (dispersión regional y búsqueda de nuevas fuentes delictivas de ingresos). Además, el empleo de fuerzas armadas y de seguridad sin preparación en la lucha contra el terrorismo en Mali y Nigeria ha sido contraproducente en la medida que sus excesos han aumentado el reclutamiento yihadista.

La interacción entre milicias y partidos salafistas, así como su enfrentamiento con otros sectores laicos o menos rigoristas del islam representan otra fuente de riesgo para la Zona, tal y como se registra en países como Túnez, Libia y Marruecos. El riesgo se extiende a los intereses económicos occidentales, tal y como evidenciaron los ataques terroristas de In Amenas (Argelia) en enero de 2013 y en Agadez y Arlit (Níger) en mayo del mismo año. La acción yihadista sobre la planta de In Amenas –estuviera o no relacionada con la intervención militar francesa– ha demostrado la capacidad yihadista para actuar incluso en países de la capacidad militar de Argelia. Además, ese tipo de actuaciones contra objetivos bien protegidos disuade a otros países más débiles de potenciar su lucha contra el terrorismo.

Tras el desmantelamiento del condominio yihadista establecido bajo su dirección en el norte de Mali, AQMI ha perdido vigor y prestigio, aunque sigue siendo el principal referente yihadista en la región²⁷. Por el contrario, tanto el MUYAO como la nueva organización al-Morabitum son las que han mostrado más capacidad operativa en la Zona desde la intervención francesa. Las distintas organizaciones terroristas de orientación yihadista se encontrarían en estos momentos más en una fase de competencia entre sí por recursos y por demarcación territorial que de cooperación, al contrario de lo que ocurrió mientras consiguieron imponer mancomunadamente su dictado en el Norte de Mali. al-Morabitum, además, ha expresado su compromiso con Ayman al Zawahiri, el líder de al-Qaeda, de la que AQMI es una extensión territorial. Es muy posible que, al igual que ha ocurrido en el caso sirio, al-Qaeda central trate de intervenir mediando entre las entidades activas dentro de un mismo sector yihadista en el Magreb y el Sahel.

El ataque a la planta de In Amenas ha demostrado la capacidad yihadista para actuar incluso en países de la capacidad militar de Argelia.

²⁷ AQMI se ha esforzado en combatir esta percepción reivindicando algunos atentados suicidas cometidos a partir de septiembre contra los cuarteles o fuerzas presentes en Tombuctú, Tessalit y Kidal (el asesinato de dos periodistas franceses en esta última ciudad el 2 de noviembre).

España y otros países europeos se sienten preocupados por el terrorismo (aunque no todos en igual medida).

Tanto la narrativa de AQMI, como la que emerge a partir de la fusión entre MUYAO y el grupo liderado hasta el pasado mes de agosto por Mokhtar Belmohktar, denotan una manifiesta voluntad expansiva. al-Morabitum ha sido incluso presentada por sus emprendedores como parte de una iniciativa para unir a los musulmanes “desde el Nilo hasta el Atlántico”²⁸. Aunque está por ver en qué realidad se manifiesta dicha voluntad en uno y otro caso, en la práctica, lo que cabe subrayar es que las dos organizaciones mantienen relaciones con otras de igual orientación yihadista como Boko Haram en Nigeria²⁹ o al-Shabaab en países del este de África.

Las organizaciones terroristas de orientación yihadista representan un serio desafío para los países magrebíes –y una amenaza estratégica en el caso de Libia– debido a su creciente interacción con sectores de la población que apoyan partidos salafistas (no menos del 10% de la población tunecina comparte actitudes favorables a al-Qaeda). Un desafío que comparten los países sahelianos, si bien con variaciones debidas a diferentes condicionamientos estructurales, incluyendo la robustez de las capacidades antiterroristas y la importancia de la cooperación internacional en esta materia. El empleo de países como Mauritania, Senegal, Libia,

Chad y Argelia por terroristas como santuario frente a la presión en otros puntos de la Zona aumenta su vulnerabilidad y disminuye la capacidad de combatirlos desde fuera –por el riesgo de que activen sus capacidades locales–, o desde dentro, tanto por el interés de que no actúen en los territorios donde se refugian como por la posible connivencia con las autoridades locales. La experiencia fallida de Mali desaconsejará a los grupos yihadistas llevar a cabo actuaciones de insurgencia para ocupar territorios que no pueden defender y, en su lugar, volverán a sus acciones terroristas de desestabilización de los gobiernos locales, aprovechando la proliferación de tensiones étnicas o sociales que pueden explotar, y a combatir la presencia e influencia extranjera.

España y otros países europeos se sienten preocupados por el terrorismo (aunque no todos en igual medida) y, entre los países de la Zona, muchos consideran que es más un problema europeo que africano. El principal foco de amenaza terrorista

²⁸ La peligrosidad de al-Morabitum reside en su deseo de impresionar a al-Qaeda y disputar a AQMI el protagonismo regional, por lo que podrían intentar acciones espectaculares, aunque es necesario diferenciar entre capacidades y propaganda en sus aseveraciones.

²⁹ En los últimos meses se ha evidenciado un distanciamiento entre AQMI y Boko Haram debido a que las acciones militares incontroladas restan credibilidad al yihadismo (4.000 víctimas mortales desde 2009 y 1.500 en los cuatro primeros meses de 2014, incluyendo el secuestro de un centenar de niñas en Borno; véase *El País*, 16/IV/2014), por lo que AQMI ha suspendido el adiestramiento de las milicias de Boko Haram y favorecido el apoyo alternativo a Ansaru.

sigue siendo AQMI y las células de ámbito nacional o transnacional con que esa organización, todavía predominantemente argelina, cuente en el seno de sus sociedades. La reconfiguración competitiva del sector del movimiento yihadista en la región norteafricana puede estimular la ejecución de alguna acción terrorista de envergadura en España, Francia –supuestamente el blanco predilecto tanto de AQMI como de la emergente al-Morabitum– o Italia, pero existen dudas sobre su capacidad actual de proyectar fuerzas tras el correctivo recibido en Mali. En todo caso, siguen estando expuestas las representaciones diplomáticas, las fuerzas desplegadas en Mali, los países que los combaten, las instalaciones y expatriados de las empresas y los extranjeros en general que deambulen por la Zona.

También crece el número de individuos de origen norteafricano que se radicalizan en el yihadismo dentro de determinadas colectividades musulmanas en España y son reclutados para desplazarse a los distintos escenarios de yihad en la Zona. Hoy en día, tienen como destino preferente Siria³⁰ pero también se les convoca para otros escenarios como el libio, el tunecino o el argelino. Proceden tanto de los países del norte de África como de Cataluña, Ceuta o Melilla³¹ y preocupa su eventual retorno a sus lugares de residencia, tanto a la Zona como a España, donde las organizaciones yihadistas pueden aprovecharse de su adiestramiento para acciones terroristas.

1.2.2 Estrategias de intervención

Para potenciar la capacidad regional de lucha contra el terrorismo yihadista hay que fomentar estructuras de coordinación y unidades de intervención para paliar la falta de unidades especializadas en la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado y la falta de control policial efectivo sobre el territorio de la Zona. Dentro del ámbito regional, en 2010 se creó el Comité de Estado Mayor Combinado Operativo en Tamamrasset (Argelia) para mejorar la cooperación antiterrorista de Argelia, Mauritania, Mali y Níger. Por su parte, Francia ha instado a Túnez, Argelia, Chad, Mali y Egipto a realizar una iniciativa similar para controlar los movimientos terroristas en Libia y Túnez.

Marruecos ha realizado importantes progresos en la lucha contra el terrorismo. No se ha registrado ningún atentado importante desde el de Casablanca de 2003 y se han desmantelado desde entonces decenas de células, la mayoría en proceso de formación. Por su parte, en Argelia se han incrementado los atentados, algunos tan significativos como los de In Amenas, y

Crece el número de individuos de origen norteafricano que se radicalizan en el yihadismo.

³⁰ El conflicto de Siria ha desviado recursos humanos y materiales hacia organizaciones yihadistas como Yabat al Nusra, especializada en la práctica de atentados suicidas y altamente letales, o el llamado Estado Islámico de Irak y Levante (antiguo al-Qaeda en Mesopotamia), con lo que se ha incrementado la competencia entre los grupos y organizaciones con base en el Magreb y el Sahel.

³¹ Según Reinares y García-Calvo (2013), hasta diciembre de 2013 se había confirmado el alistamiento de 17 residentes españoles, 11 de ellos nacionales y seis marroquíes, en las filas yihadistas, mientras que otros 25 se habrían alistado –en principio– en el Ejército Libre de Siria.

se han reforzado las fronteras del sur para evitar la entrada de yihadistas procedentes de Mali, Libia o Túnez³². Ambos países colaboran puntualmente en la lucha contra el terrorismo pero sus diferencias dificultan la regionalización de esa lucha y, además, tampoco desean ser apoyados de forma visible por Europa.

Por su parte, Nigeria mantiene el estado de emergencia desde mayo de 2013 y una operación de contrainsurgencia contra Boko Haram³³, mientras que Argelia y Túnez sostienen otra contra milicias yihadistas procedentes de Mali en el área montañosa fronteriza de Jebel Chaambi. Mauritania dispone de una estrategia antiterrorista, ha endurecido su legislación antiterrorista y está formando a sus fuerzas de seguridad ante la llegada a territorio mauritano –para pasar a la clandestinidad– de milicianos tuareg o yihadistas procedentes de Mali³⁴. Otros países, como Níger, ya habían actualizado su legislación antiterrorista en 2003, al igual que Senegal en 2007 y Nigeria en 2010³⁵. En 2013, los Estados miembros de CEDEAO aprobaron en Yamosussoukro, su

estrategia de lucha contra el terrorismo y su Plan de Acción. Pese a lo anterior, la falta de confianza entre los países de la Zona y la inmadurez de los mecanismos de cooperación dificultan la regionalización de su lucha contra el terrorismo.

La UE no ha realizado ninguna misión de lucha contra el terrorismo en el marco de la PCSD, por lo que ha incluido el terrorismo dentro de su “Estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel”³⁶. La asistencia está orientada a fortalecer el Estado de Derecho en sus dimensiones policial y judicial, pero no aporta a las fuerzas armadas y de seguridad locales

los medios aéreos de vigilancia, control e inteligencia que precisan para luchar contra el terrorismo en el extenso Sahel. Entre otros, la UE financia la misión EUCAP Sahel para la reforma del sector de la seguridad en materia de terrorismo

La UE ha incluido el terrorismo dentro de su “Estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel”.

³² Entre los más notorios y recientes están la eliminación del número tres de AQMI, Khalil Ould Hada, junto a cuatro de sus miembros en diciembre de 2013.

³³ Boko Haram pasó de ser un grupo poco armado a un grupo terrorista con armas y estrategias de actuación proporcionadas por AQMI y al-Shabaab (IISS, *Strategic Comments*, 9/VIII/2013) y de actuar en algunos estados del norte a actuar en todo el territorio nigeriano y Camerún. Nigeria mantiene 8.000 soldados en la Operación *Restore Order* de contrainsurgencia para la que no están preparadas con numerosas denuncias de actuación contraria a los derechos humanos.

³⁴ Alemania ha puesto en marcha (2013-2015) un programa de formación policial en Mauritania y Chad dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores (GIZ).

³⁵ La Unión Africana dispone desde 1999 de una Convención para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo ratificada por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Nigeria, Senegal y Togo (el Protocolo sólo se ha ratificado por Mali y Níger).

³⁶ La estrategia de intervención de la UE se ve condicionada por el limitado conocimiento de lo que ocurre en la Zona así como por la divergencia de opiniones entre los 28 sobre las prioridades, riesgos y plazos. Las estrategias reflejan los acuerdos posibles y difícilmente pueden obtener resultados a corto plazo (observaciones de la sesión de trabajo RIE-EUSR Sahel en Madrid, 2/IX/2013).

y crimen organizado de Níger (operativa desde diciembre de 2012). España participa con tres miembros y lideró la participación hasta noviembre de 2013 y cuenta con oficiales de enlace en Mali y Mauritania a donde podía ampliarse la misión.

La UE financia el programa CT Sahel II (2011-2014) sobre prevención y lucha contra el terrorismo en Mauritania, Mali y Níger³⁷ y también forma a las gendarmerías de Argelia, Níger, Mauritania, Mali, Senegal y Túnez en materia de gestión de crisis dentro del Programa *European Police Services Training* (EUPST)³⁸.

EEUU lanzó en 2007 su iniciativa *Trans-Sahara Counterterrorism Partnership* para potenciar la colaboración en la lucha contra el terrorismo en la Zona en el que participan Argelia, Chad, Mali, Mauritania, Marruecos, Níger y Túnez. Dispone de un Mando específico (*Africa Command*, Africom) y de estrategias para llevarla a cabo³⁹. Inicialmente enfocada hacia los grupos asociados a al-Qaeda (AQMI, al-Shabaab y Boko Haram), la estrategia persigue reforzar las iniciativas y capacidades locales mediante programas y acuerdos de asociación. Además de instrumentos de cooperación regional y bilateral, incluidos 70 millones de dólares para el adiestramiento antiterrorista de países como Níger, Mauritania y Libia, EEUU dispone de un margen de actuación autónoma apoyado en los medios militares de Africom, como los aviones no tripulados⁴⁰. Junto con EEUU, Francia es el país más activo en la Zona. Tras su experiencia en la operación Serval, Francia ha puesto en marcha la operación Barkhane para adiestrar a Burkina Faso,

La UE financia la misión EUCAP Sahel para la reforma del sector de la seguridad en materia de terrorismo y crimen organizado de Níger.

³⁷ En 2012, se realizaron actividades de formación en Níger y Mauritania pero no en Mali. Se apoyó el lanzamiento del Colegio de Seguridad del Sahel, su complementariedad con EUCAP Níger y se encargó un estudio sobre Boko Haram y la evaluación de una misión EU CT en Nigeria. Liderado por la Gendarmería Francesa, ha contado con un experto español en Níger.

³⁸ El programa se ha financiado (5,6 millones de euros) a cargo del Instrumento de Estabilidad de la UE y dura de noviembre de 2011 a noviembre de 2014. La Guardia Civil ha desarrollado dos cursos en su Centro de Adiestramientos Especiales de Logroño.

³⁹ “National Strategy for Counterterrorism” de junio de 2011, “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” de enero de 2012 y “US Strategy Toward Sub-Saharan Africa” de junio de 2012.

⁴⁰ Según fuentes abiertas (*The Washington Post*), EEUU ha operado esos aviones desde bases permanentes o pistas adaptadas en Niamey (Níger), Nuakchot (Mauritania), Nzara (Sudán del Sur), Entebbe (Uganda), Arba Minch (Etiopía), Manda Bay (Kenia), Camp Lemonnier (Yibuti) y Victoria (Seychelles). Tanto en misiones de reconocimiento (más de 200 misiones en apoyo de la Operación Serval) como de combate con *drones* armados (Victoria, Arba Minch y Lemonnier). También ha desplegado en España e Italia unidades de intervención rápida para desplazar a África en caso de necesidad (no se incluyen entre éstas los comandos que atacaron objetivos terroristas en Libia y Somalia en octubre de 2013).

Chad, Mali, Mauritania y Níger en la lucha contra el terrorismo y prevenir la aparición de santuarios en el Sahel⁴¹.

España dispone, dentro del marco de la Estrategia contra el Terrorismo y la Radicalización, de una subestrategia Magreb-Sahel -ambas clasificadas- para coordinar las actuaciones en la Zona. Para llevarla a cabo disponen de instrumentos bilaterales y multilaterales en materia policial, judicial y de inteligencia, aunque su ejecución está pendiente de que se normalice la situación militar en el norte de Mali. También participa junto a Marruecos, Argelia y Egipto en las iniciativas del Foro Global Contra el Terrorismo (*Global Counter-Terrorism Forum*, GCTF) en la lucha contra los fenómenos terroristas de los combatientes yihadistas, el secuestro y pago de rescates, o la radicalización, entre otros⁴². Además, y dentro de la cooperación entre ministros del Interior de Francia, Portugal, Marruecos y España (G 4), esta última ha apoyado la ampliación de la cooperación policial a la lucha contra el terrorismo y los flujos ilícitos en el Sahel. Finalmente, España envió un equipo de la Policía Nacional para colaborar en la búsqueda de las niñas secuestradas por Boko Haram. Por su parte, las Fuerzas Armadas españolas contribuyen con fuerzas navales a las operaciones de la OTAN *Active Endeavour*, puesta en marcha en 2001 para prevenir el terrorismo y proteger el tráfico marítimo en el Mediterráneo, y *Ocean Shield*, en el Índico para luchar contra la piratería. España también contribuye con fuerzas de operaciones especiales a los ejercicios *Flintlock* organizados por el Africom desde 2005⁴³.

El papel de las Fuerzas Armadas en relación con el terrorismo yihadista en la Zona está reservado a la participación militar en las operaciones antiterroristas tipo Serval o Barkhane, en solitario, o en apoyo a terceros.

1.2.3 Recomendaciones

El papel de las Fuerzas Armadas en relación con el terrorismo yihadista en la Zona está reservado a la participación militar en las operaciones antiterroristas tipo Serval o Barkhane, en solitario o en apoyo a terceros. Es un papel subsidiario respecto al que ostentan las fuerzas y cuerpos de seguridad en los distintos ámbitos no militares de lucha contra el terrorismo, pero que podía invertirse en alguna situación particular dada la tendencia de los grupos terroristas a recurrir a la insurgencia

⁴¹ Cuenta con una fuerza de 3.000 militares, seis aviones, 20 helicópteros, 200 vehículos, tres *dro-nes* y 10 aviones de transporte que operan desde cuatro bases (Maxime H.L. Larivé, *The National Interest*, 7/VIII/2014).

⁴² La UE no dispone de un socio regional en África para compartir estrategias bilaterales. Ayuda a su existencia financiando el Centro Africano de Investigación y Estudio del Terrorismo destinado a integrar las actuaciones individuales. Para mayor detalle de las buenas prácticas y de las actividades del Foro, véase www.thegctf.org.

⁴³ En febrero-marzo de 2013, España participó junto a EEUU, Francia, el Reino Unido, Alemania, Australia, Canadá, los Países Bajos e Italia, así como con Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, Níger, Nigeria, Senegal y Burkina Faso. Sus fuerzas actuaron como “mentores” de algunas unidades de operaciones especiales mauritanas (Gendarmería Nacional y Seguridad Presidencial) y está previsto que realicen actividades similares en febrero de 2014 en Níger.

armada. Para ello, y de acuerdo con las lecciones aprendidas en las operaciones de contrainsurgencia y contraterrorismo recientes, las Fuerzas Armadas deberán disponer de capacidades de inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento (ISTAR), aviones no tripulados, armados o no, y fuerzas de operaciones especiales para acceder y actuar en toda la Zona. Esas capacidades se incluyen dentro de las previstas para la Fuerza Conjunta y deberán complementarse con las que otros países aporten a la red/malla de intervención. La estrategia de intervención militar está condicionada materialmente por la falta de bases de despliegue permanentes cerca del Sahel, lo que dificulta llevar a cabo acciones militares como las que Francia puede realizar aprovechando su infraestructura local (Chad, Burkina Faso, Níger y Yibuti). También se verá limitada por la cultura estratégica española que se muestra renuente al empleo de la fuerza. Por lo que se recomienda estudiar la estrategia de comunicación que permita justificar todas las actividades que se vienen desarrollando de forma discreta y cotidiana en la Zona, como las que se puedan desarrollar en situaciones de crisis.

1.3 Seguridad marítima y piratería

El principal problema de la seguridad marítima que afecta a la Zona, especialmente en las costas occidental y oriental, es el limitado control de las aguas, territoriales o no, que puede ejercer la mayoría de los países ribereños, así como su efecto diferenciado sobre sus intereses de seguridad, lo que disminuye la voluntad de cooperar regionalmente. La inseguridad marítima afecta al desarrollo de los países ribereños y, especialmente, al potencial de desarrollo del Golfo de Guinea (OECD, 2012). Aunque el fenómeno más conocido de la seguridad marítima es la lucha contra la piratería, existen otros que cobran importancia en relación con el desarrollo como el control del tráfico marítimo, la protección del medioambiente, la lucha contra la pesca ilícita y los tráficos ilícitos, la protección del patrimonio cultural y la emigración ilegal.

El creciente número de buques que transitan en sus proximidades⁴⁴, especialmente por sus estrechamientos de Suez y Gibraltar, dificulta su control y la vigilancia de prácticas medioambientales dañinas como el vertido de lastre o el aprovisionamiento ilegal de buques en el mar (*bunkering*) que aumentan el riesgo de incidentes –de mayor impacto cuanto más cerca del Estrecho– por lo que es necesario desarrollar la capacidad de integración de las diversas administraciones implicadas en la seguridad marítima.

La pesca es una fuente de seguridad alimentaria y de ingresos para las poblaciones ribereñas pero su explotación se ve afectada por la piratería, la pesca ilegal y la

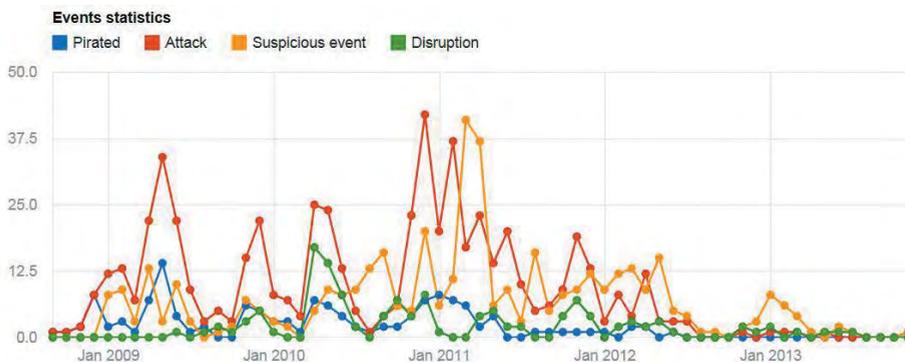
La inseguridad marítima afecta al desarrollo de los países ribereños y, especialmente, al potencial de desarrollo del Golfo de Guinea.

⁴⁴ España es la tercera potencia europea tras Alemania y los Países Bajos en el tráfico de contenedores. Más de 12 millones de contenedores se reparten cada año por los puertos de Valencia (primer puerto mediterráneo y 30º mundial), Algeciras (2º mediterráneo y 34º mundial), Barcelona, Las Palmas y Bilbao.

contaminación medioambiental⁴⁵. El mayor control de las autoridades de la UE sobre la pesca y descarga en puertos europeos desde enero de 2010 ha reducido la entrada de pesca ilegal en la UE pero continúa el expolio mediante buques de banderas asiáticas y de conveniencia. Esta práctica ha afectado a España como puerto de entrada de pesca, porque el incremento de los controles europeos redujo los armadores de terceros países que operaban en el Puerto de La Luz desde 2011 y en su cuota pesquera porque la reducción de los caladeros por la pesca exhaustiva de terceros reduce la cuota total a negociar por la UE. En aguas del Índico, el despliegue de la Armada y la presencia de vigilancia privada en los buques españoles que faenan han evitado la repetición de secuestros como en el pasado (una presencia de 20-30 buques a noviembre de 2013). El cumplimiento de la regulación comunitaria, por sí misma, no evitará que la pesca ilegal agrave la inseguridad alimentaria actual si los países ribereños no son capaces de exigir el cumplimiento a flotas de terceros países que operan sin restricciones. De ahí la importancia de fomentar la capacitación de los países ribereños para regular y vigilar sus áreas de pesca.

La piratería ha decrecido en la costa oriental de África en los últimos años mientras ha crecido en el Golfo de Guinea. La operación Atalanta ha complementado sus actuaciones preventivas con ataques anticipatorios en tierra y mar, lo que unido a las medidas de autoprotección adoptadas por los armadores han conseguido reducir la eficacia de los ataques.

Gráfico 3. Evolución de la piratería durante la Operación Atalanta



Fuente: EU Naval Force Somalia, datos actualizados a octubre de 2013⁴⁶.

⁴⁵ Según la ONG Fundación para la Justicia Internacional (EJI, 2012), el 37% de la pesca ilegal mundial se localiza en África Occidental con un valor anual entre 800 y 1.600 millones de dólares. Según Adjoa (2013, p. 4), investigador del programa sobre el Golfo de Guinea de Chatham House, la pesca ilegal genera pérdidas de unos 1.500 millones de dólares anuales en sus aguas. Las flotas arrastreras dañan los fondos marinos, faenan en aguas reservadas a pescadores locales o pescan especies prohibidas y las traspordan ilegalmente sus cargas a buques congeladores que las llevan a puertos donde la vigilancia no es rigurosa.

⁴⁶ Los datos desglosados del Gráfico (* pág. 55) revelan la reducción de la actividad, aunque no su erradicación.

Los buenos resultados y los altos costes se han traducido en una reducción de la presencia naval de las distintas flotas durante 2012 y 2013 que, presumiblemente, seguirá disminuyendo en los próximos años mientras se desarrollan las capacidades regionales. Por el contrario, la piratería se está consolidando en el Golfo de Guinea debido a la reducida capacidad local para hacerle frente, a la falta de alternativas económicas y a la existencia de flujos marítimos lucrativos. La piratería perjudica el desarrollo de los países afectados que ven reducirse sus ingresos fiscales y aduaneros y ha pasado de su manifestación más generalizada, el robo de bienes marítimos en las inmediaciones portuarias, a las más peligrosas de asalto, apresamiento de buques y toma de rehenes⁴⁷. Aunque cuantitativamente su magnitud no es todavía comparable, sí que lo son sus causas y tendencias, lo que obliga –al menos– a evaluar su impacto potencial en un escenario energético sensible para España.

La piratería se está extendiendo desde su concentración inicial en el Delta del Níger (54% de los casos detectados por la *International Maritime Bureau* entre 2001 y 2008) a países como Benín (20 tanqueros atacados en 2011) Togo, Costa de Marfil y Ghana. Entre 2008 y 2012 se han registrado 98 casos de piratería, robo a mano armada o polución marítima en el Golfo de Guinea, lo que reduce su diferencial con la costa oriental. Los ataques también han aumentado su distancia del litoral hasta más de 70 millas náuticas, lo que indica que las embarcaciones de asalto ya cuentan con buques nodriza. Del mismo modo, de los robos en buques mercantes se está pasando a robos o piratería contra buques que transportan petróleo o gas, lo que ha disparado la preocupación por esos incidentes (51 incidentes en 2012, con un incremento del 42% respecto al año anterior) que afectan a los costes de seguridad, incluyendo asegurar fletes, instalaciones y expatriados de las empresas. La expansión del problema ha llevado a Lloyd's Marketing a incluir a Nigeria y Benín en la misma categoría que Somalia, lo que reducirá el tráfico comercial y portuario, actividades de las que dependen la economía de países como Benín (el 70% de su PIB)⁴⁸.

* nota⁴⁶

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Acciones sospechosas	8	59	99	166	73	15
Ataques realizados	24	163	174	176	35	4
Ataques con éxito	14	46	47	25	5	0
Desarticulación grupos	0	14	65	28	16	4

⁴⁷ Nigeria ha recuperado en 2012 el liderazgo de la piratería que cedió a Somalia en 2007 aunque con sus cifras han bajado de 47 incidentes en 2011 a 27 ataques en 2012. De los ataques producidos en la primera década de 2000, sólo 108 se produjeron en aguas internacionales –lo que las haría susceptibles de ser calificadas como piratería– mientras que 170 se produjeron aguas territoriales y 270 dentro de los propios puertos según datos del IMB.

⁴⁸ Para un impacto regional de la piratería sobre los países –2.000 millones de dólares en 2011–, véase el Informe de Evaluación de la Piratería de Naciones Unidas S/2012/45 de 19 de enero.

A la hora de evaluar este riesgo, se debe evitar caer en la extrapolación fácil de los efectos de la piratería en la costa oriental de África al Golfo de Guinea y sobredimensionar su impacto real. Como se ve en el Mapa 8, los incidentes en el Golfo de Guinea (31, incluidos dos secuestros) superan a los del Cuerno de África (11, incluidos dos secuestros) pero se desconocen las cifras reales de ataques (las denuncias son inferiores a las reales), los costes regionales de la actividad pirata, su impacto en las economías locales y la reducción del tráfico mercantil por vía marítima. Debido al precedente de Somalia, se cree que no tardará en consolidarse sobre estas actividades delictivas una red criminal con apoyos políticos y sociales locales, pero no se dispone todavía de verificación empírica suficiente. Lo que sí se conoce es que movimientos como los de Liberación del Delta del Níger (Nigeria) o los Bakassi-Boys y Lapto Marine Force (Camerún) actúan por motivaciones económicas, por lo que es muy difícil su desactivación.

Mapa 8. Comparación de incidentes en ambas costas durante 2013



Fuente: International Maritime Bureau (consultado en noviembre de 2013).

1.3.1 Estrategias de intervención

Las estrategias de intervención dependen de los intereses en riesgo. La seguridad energética española se ve afectada en mayor medida por las actividades delictivas contra la industria petrolífera realizadas en las aguas territoriales o en el interior de los países del Golfo que por la piratería, ya que aquellas reducen la capacidad de producción o exportación de las fuentes de aprovisionamiento disponibles. Los intereses energéticos occidentales son importantes pero no existe un riesgo a corto plazo que justifique un despliegue naval propio frente a la piratería del Golfo. Siendo la seguridad marítima parte de un problema mayor de inseguridad regional, las estrategias de intervención occidentales deben coadyuvar al empoderamiento de las capacidades locales para imponerse al conglomerado de delincuentes, militantes e insurgentes que la ponen en riesgo. Para los países afectados como Nigeria, la preocupación prioritaria es la reducción de ingresos por el cierre de instalaciones o el tráfico ilícito de combustible, ocupando la piratería un lugar menos importante en su agenda de lucha contra

la delincuencia organizada⁴⁹, ya que el robo, trasvase, tráfico ilícito y refino clandestino de petróleo tienen un mayor efecto sobre su estabilidad y prosperidad⁵⁰. En todo caso, y para combatir un tipo de piratería distinto del de las costas de Somalia, se precisa un tipo distinto de respuesta que pasa por el refuerzo de las capacidades marítimas de los países del Golfo de Guinea y del refuerzo de su seguridad interior, ya que los ataques se realizan tanto por delincuentes habituales como por tramas criminales organizadas que se aprovechan de la corrupción –cuando no la complicidad– de las limitadas fuerzas de seguridad encargadas de la represión (ICG, 2012).

La seguridad marítima es uno de los ámbitos en los que los países africanos han comenzado a construir un régimen de seguridad (Bueguer, 2013). Empezando por los actores locales, la cooperación regional presenta una reducida capacidad operativa de sus fuerzas de seguridad⁵¹, la escasa presencia de fuerzas o asistencia técnica extra-regional y la falta de legislación adecuada (tanto para definir actos de piratería como para juzgar a sus autores). Tal y como pedía el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Res. 2039 de 2012), la Unión Africana, los países ribereños y las organizaciones regionales como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEEAC), están elaborando estrategias, códigos de conducta y mecanismos de actuación propios y armonizados sobre los que pudieran integrarse la asistencia internacional de Naciones Unidas, la Organización Marítima Internacional, la UE o de sus países miembros⁵². Las estrategias se enmarcan dentro de las directrices de Estrategia Marítima Integrada de África (*2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*) de la Unión Africana, aunque existen problemas de coordinación entre las organizaciones y de desconfianza entre los 25 países.

⁴⁹ Durante los seis primeros meses de 2013, la *Joint Military Task Force* nigeriana practicó 608 arrestos, destruyó 748 refineras ilegales, confiscó 154 buques y barcasas, además de 881 lanchas de madera, dentro de la operación *Pulo Shield* en el interior del país y dentro de sus aguas territoriales, mientras que fuera sólo llevó a cabo una acción contra la piratería para abortar el apresamiento del Buque TS Notre en agosto (IISS, 2013).

⁵⁰ Hay que distinguir entre los incidentes debidos a la delincuencia común -en Nigeria se roba entre el 20% y el 25% de lo producido y transportado, en torno a unos 400.000 barriles de petróleo por día según fuentes de Shell–, a la violencia política por conflictos de reparto de ingresos de la energía (ataques contra las instalaciones por grupos como el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger) y los provocados por grupos terroristas como Boko Haram o Ansaru contra bienes o empleados occidentales en Nigeria (también aquí hay que distinguir entre el sur más seguro y el norte menos).

⁵¹ La mayor parte de las armadas regionales tienen problemas de operatividad, obsolescencia del material y bajo mantenimiento, sin contar con la diversificación necesaria para actuar dentro de las aguas territoriales y en la Zona Exclusiva Económica (Riols, 2011, pp. 58-65).

⁵² Conferencia sobre Seguridad Marítima del Golfo de Guinea en Cotonou, Benín, el 19 de marzo de 2013 para preparar los documentos aprobados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 24-25 de junio de 2013 en Yaundé (Camerún): código de conducta, memorando de entendimiento y declaración de Seguridad Marítima en África central y occidental junto al Centro de Coordinación Interregional.

Las estrategias regionales se enmarcan dentro de las directrices de Estrategia Marítima Integrada de África de la Unión Africana.

En 2009, los países de la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC) crearon un Centro Regional de Seguridad marítima en África Central (CRESMAC) en Punta Negra, Congo, y los de la CEDEAO han encargado a su Comité de jefes de Estado Mayor de la Armada la creación de un subcomité y una estrategia de seguridad marítima. Se ha creado un Centro de Coordinación en Douala (Camerún), una Escuela Naval en Bata (Guinea Ecuatorial) y proyectos para intercambiar información (*Regional Maritime Awareness Risks, Capability*). La cooperación interinstitucional se ha incrementado en los últimos años, pero todavía no ha concluido el proceso de validación de la estrategia marítima integrada de CEDEAO y su correspondiente plan de acción. Las fuerzas navales de algunos países como Nigeria y Benín realizan patrullas conjuntas desde 2011, así como algunos países de la CEEAC, pero todavía se está muy lejos de contar con un sistema regional o subregional de lucha contra la piratería que permita abordar sus aspectos legales, procesales y operativos de forma satisfactoria.

La asistencia internacional procede de países con vínculos coloniales como Francia y el Reino Unido, de Estados con intereses asociados a la lucha contra el terrorismo y a la energía, como EEUU, y de otros actores preocupados por la estabilidad integral, como la UE. EEUU desarrolla programas de adiestramiento naval a través del AFRICOM con las marinas del Golfo de Guinea (*African Partnership Station, African Maritime Law Enforcement Partnership, Obangame Express y Saharan Express*) y algunos países con intereses económicos y de seguridad marítima en la región (China, la India, Sudáfrica y Brasil) contribuyen con equipos y fondos. También desarrollan programas de adiestramiento locales como el del Batallón de Intervención Rápida del Delta de Camerún, junto con el Reino Unido, Francia e Israel, para la protección de las plataformas petrolíferas.

El Reino Unido tiene mayor presencia en el Cuerno de África que en la del Golfo de Guinea y mayor colaboración con los países anglófonos que con los países francófonos. Disponen de agregados militares en Etiopía, Kenia y Uganda y desarrollan programas de capacitación, mientras que en el Golfo han cerrado su misión permanente en Ghana, aunque continúan apoyando a este y otros países, especialmente a Nigeria o Sierra Leona mediante equipos de formación y fondos para fomentar la capacidad marítima local: infraestructuras de vigilancia, apoyo a las estrategias marítimas de CEDEAO y otros o la creación de un Centro de Información de Comercio Marítimo en Ghana. El Reino Unido dispone de estrategias de intervención específicas para Somalia o la lucha contra el terrorismo en el Cuerno de África. Aunque cada departamento implicado, incluidas las embajadas, se encarga de planificar y ejecutar sus cometidos, las estrategias se supervisan por el Consejo de Seguridad Nacional bajo un enfoque integral. Francia cuenta con un programa de diplomacia naval (*Corymbe*) dedicado a la formación de las marinas de países de

ascendencia francófona, con presencia en Yibuti, Chad, Libreville (Gabón) y Reunión⁵³.

La UE ayuda a fomentar la pesca sostenible en aguas africanas mediante programas propios como el ACP Fish II o el ENRTP, así como con otros compartidos con la Organización Marítima Internacional o el grupo de países de Asia, Caribe y Pacífico (con estos dos se acaba de poner en marcha en 2014 un programa de capacitación de responsables del transporte marítimo de 1,2 millones de euros). Ha contribuido a evaluar los riesgos mediante sus programas PMAR (*Piracy, Maritime Awareness and Risks*)⁵⁴ y el Consejo Europeo (2014) ha aprobado una Estrategia para el Golfo de Guinea en la que ha integrado sus actuaciones. En ella, el SEAE considera que la respuesta al problema de la seguridad marítima y la piratería del Golfo de Guinea corresponde a una estrategia de Estado de Derecho y con un enfoque integral, sin que se contemple ningún despliegue similar al de Atalanta ni otra acción militar que no sea la de asistencia técnica a las armadas y guardacostas locales. También acaba de extender el programa de Rutas Marítimas Críticas al Golfo de Guinea (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea*, CRIMGO) para reforzar la seguridad y la protección de las rutas marítimas a lo largo de Benín, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, y Togo. El programa de asistencia técnica, financiado con cargo al Instrumento de Estabilidad de la UE, está dotado con 4,5 millones de euros y ayudará a formar las guardias costeras, así como a establecer un sistema de respuesta subregional que fomente la libertad de navegación⁵⁵.

España participa en la asistencia colectiva (por ejemplo, la Armada participa en el Grupo de Trabajo de la UE sobre Cooperación Marítima con África) pero no dispone de un programa de actuación específico. Su intervención sigue criterios compartimentados de Interior, Defensa y de los distintos cuerpos implicados sin que se complementen con otras actuaciones de inteligencia, diplomacia o financiación asociadas. La coordinación interministerial establecida en torno al fenómeno de las “pateras” en 2006 –mediante una Comisión *ad hoc* y las misiones HERA– se ha desmovilizado y la coordinación ha

La coordinación interministerial establecida e torno al fenómeno de las “pateras” en 2006 se ha desmovilizado.

⁵³ La presencia naval permite a Francia complementar su actividad diplomática y económica en el Golfo donde no cuenta con bases permanentes y complementar el despliegue militar en las áreas adyacentes, preposicionando medios militares embarcados para intervención inmediata, evacuación de civiles y cooperación con las marinas locales (de paso exportar patrulleros de diversos tipos a Togo, Benin y Nigeria, en lo que se ve secundada por China, la India, Israel y Brasil).

⁵⁴ El *Joint Research Centre* de la Comisión ha llevado a cabo estudios PMAR sobre el Cuerno de África (2010-12) y el Golfo de Guinea (2011-2013).

⁵⁵ En el programa participan *France Expertise International* y la *Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense* (Francia), la *Direção-Geral do Política do Mar* (Portugal), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España), la *Foreign & Commonwealth Office* (Reino Unido), la *Satakunta University of Applied Sciences* (Finlandia), la *International Maritime Safety Security Environment Academy* (Italia) y la *Szczecin Maritime University* (Polonia).

vuelto a ser ocasional y bilateral entre los actores, salvo los ejercicios de seguridad marítima que se practican dentro de la ya descrita Iniciativa 5+5 multilateral. Más allá de ésta, y dentro del Plan de Diplomacia de Defensa, la Armada ha ido estableciendo contactos con las marinas locales, identificando los socios potenciales y participando en los programas del Africom. Dentro del *African Partnership Station* de 2013, instructores de Infantería de Marina se han desplazado junto a otros de los Países Bajos, el Reino Unido y EEUU a Marruecos, Ghana, Nigeria, Senegal, Camerún y Benín. La Armada ha participado en los ejercicios *Obangame Express*, junto a unidades de EEUU, Francia, Bélgica, Nigeria, Camerún y Gabón, y *Saharan Express*, contribuyendo a la coordinación de los centros de control marítimo de Mauritania, Senegal y Cabo Verde junto a unidades de EEUU.

1.3.2 Recomendaciones

La cooperación internacional de España debe enfocarse a reforzar el Estado de Derecho y las agencias locales dedicadas a prevenir la piratería y la inseguridad marítima de forma multilateral, aprovechando los fondos comunes disponibles de la UE, y de forma individual en países como Nigeria donde nuestros intereses económicos justifiquen una relación bilateral⁵⁶. Siendo España una recién llegada, su actuación tiene que orientarse a establecer relaciones de confianza con las fuerzas armadas y de seguridad regio-

nales, colaborando desde lo concreto a lo genérico, y desde lo personal a lo institucional. Pero para que esa línea de actuación prospere, debe integrarse en una estrategia de acción transversal más amplia que integre la actuación de todos los instrumentos del Estado en la Zona para reforzar los intereses comerciales y económicos de las empresas españolas en la región (algo para lo que se precisa articular un foro interactivo con el sector privado interesado). Otro obstáculo importante para la presencia española en el Golfo es la falta de un punto de apoyo (Canarias está lejos y la opción de Guinea Ecuatorial es compleja y arriesgada). Sin estrategia integradora ni presencia sostenible, la asistencia española a la seguridad del Golfo de Guinea seguirá dependiendo de las iniciativas individuales de la Armada o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los recursos limitados que puedan dedicar a ello.

Otro obstáculo importante para la presencia española en el Golfo es la falta de un punto de apoyo (Canarias está lejos y la opción de Guinea Ecuatorial es compleja y arriesgada).

El descenso de la piratería en Somalia y el empoderamiento regional de la lucha contra la misma en el Golfo de Guinea apuntan a que el papel potencial de la Armada en la Zona tendrá más que ver el futuro con la asistencia técnica a la lucha contra la piratería e inseguridad marítima que con un despliegue naval permanente. En esas funciones para hacer frente a los riesgos identificados en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (Presidencia de Gobierno, 2013)

⁵⁶ El Ministro de Defensa ha manifestado la voluntad de colaborar bilateralmente con todos los países del Golfo de Guinea, a ser posible junto con Portugal y en una línea similar a la de formación con Mali (D.S. 607 de 9/VI/2014).

se verá acompañada la Armada por el resto de las agencias implicadas en la seguridad marítima. En la medida que las estrategias y mecanismos de coordinación de la seguridad marítima están en proceso de construcción, antes de elaborar planes de acción concretos habrá que esperar a que se definan competencias y asignación de recursos en materia de seguridad marítima, una materia nueva donde se solapan competencias estatales y no estatales, de seguridad y protección, civiles y militares, de difícil conciliación.

Finalmente, y en relación con la cooperación multilateral, se recomienda acudir a ella partiendo de una estrategia integral propia, de forma que se sepa qué se debe obtener de ella. Al igual que ocurrió en Atalanta, donde el liderazgo hispano-francés acabó poniendo en marcha una operación multinacional, en materia de seguridad marítima y piratería, España deberá estudiar sus posibles apoyos y contar con recursos propios e iniciativa para asegurarse capacidad de influencia en la cooperación multilateral. Además, debería favorecer o liderar dentro de ella algún tipo de reparto de trabajo entre los países occidentales para distribuir las distintas tareas (equipamiento, adiestramiento, mantenimiento y operación, entre otras) de forma que la asistencia técnica fuera sostenible.

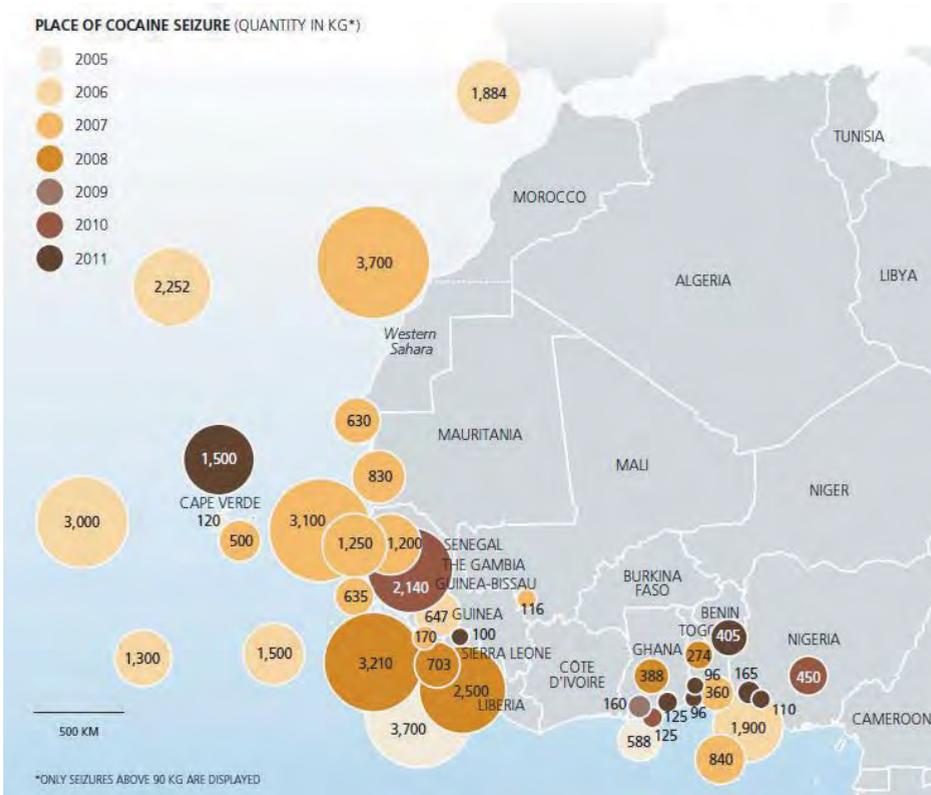
1.4 Tráfico de drogas

La existencia de un gran volumen de tráfico de drogas entre la Zona y Europa es otro de los fenómenos a los que se dedica una atención prioritaria en las fuentes abiertas. La investigación ha analizado los datos que avalan esa percepción y constatado la existencia del tráfico, pero, en menor proporción que la intuida y con tendencia a la baja desde el pico alcanzado en 2007. La relativización del riesgo se acentúa por la diversificación de las rutas y tipos de drogas que entran y salen por la Zona que muestra la investigación, así como por las dudas sobre la metodología de evaluación disponible. Los datos de fuentes abiertas tampoco han podido validar la creencia de que el terrorismo yihadista ha entrado en el negocio de la droga. Por el contrario, no existe apenas preocupación por los efectos que el consumo y el tráfico están creando entre la población y la gobernanza de la Zona, reforzando las redes criminales organizadas y fomentando la corrupción local, lo que sí afecta a la estabilidad regional.

Las rutas de tráfico traen cocaína a la costa occidental africana desde América Latina y heroína a la costa oriental desde Asia. De esas costas parten redes que distribuyen las drogas de costa a costa y, desde ellas, hacia Europa o Asia, a lo que habría que añadir la distribución de las anfetaminas producidas localmente. Las fuentes abiertas coinciden en la limitada fiabilidad de las aprensiones de droga como fuente de conocimiento del origen y volumen de los flujos, ya que las incautaciones no son concluyentes e, incluso, a veces son contraintuitivos por lo que sería necesario ampliar y profundizar el conocimiento de

Los datos avalan la existencia del tráfico [de drogas] pero, en menor proporción que la intuida y con tendencia a la baja desde el pico alcanzado en 2007.

Mapa 9. Aprehensiones de cocaína entre 2005 y 2011 en África Occidental



Fuente: base de datos de aprehensiones de UNODC.

los mismos. En particular, la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado (UNODC) resalta siempre la falta de fiabilidad de los datos recogidos en África.

Esas mismas fuentes coinciden en constatar un progresivo descenso de los indicadores de tráfico desde que se tomó conciencia del problema hace una década, con lo que hay que relativizar la percepción generalizada del riesgo y juzgar el problema por los indicadores disponibles más actualizados. Según los datos disponibles de UNODC (2013a, 2013b y 2012), el tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental se ha ido reduciendo desde 2007⁵⁷, como lo revelan las progresivas reducciones de aprehensiones (los círculos más oscuros del Mapa 9, los de los años más recientes, se van reduciendo de tamaño por su menor importancia).

⁵⁷ La mayor parte de las fuentes abiertas que denuncian la gravedad de la situación ignoran la evolución regresiva de los datos del tráfico de cocaína a partir del pico alcanzado en 2007: 3 toneladas en 2004, 17 en 2005, 32 en 2006, 47 en 2007, 23 en 2008, 21 en 2009 y 18 en 2010 (un valor de mercado de unos 25.000 millones de dólares) según los datos de UNODC (2013a).

África Occidental es una vía de acceso a Europa de las drogas que llegan desde América Latina (un *hub*) y se preparan para el tránsito en países como Guinea, Guinea Bissau, Ghana, Benín, Nigeria y Sierra Leona a los que se han unido Mauritania y Marruecos como nodos necesarios en las redes de contrabando porque disponen de puertos, aeropuertos y fronteras permeables desde los que canalizar los flujos omnidireccionalmente según las oportunidades del mercado y la menor presión policial. La cooperación policial y judicial no funciona bien con los países de tránsito, porque ellos no disponen ni de los recursos ni la capacitación necesarios y los países destinatarios carecen de suficiente inteligencia sobre el terreno, salvo la que pueda aportar la cooperación con países como Marruecos donde se ha institucionalizado. Incluso admitiendo las aprehensiones como indicadores, parece que remite la importancia de África Occidental como plataforma de envío de cocaína hacia Europa (UNODC, 2012, p. 55)⁵⁸, una opinión que los oficiales de enlace españoles y belgas⁵⁹ comparten, así como Europol (2013, p. 45; y 2011, p. 20) aunque puede obedecer a una diversificación de los métodos de transporte.

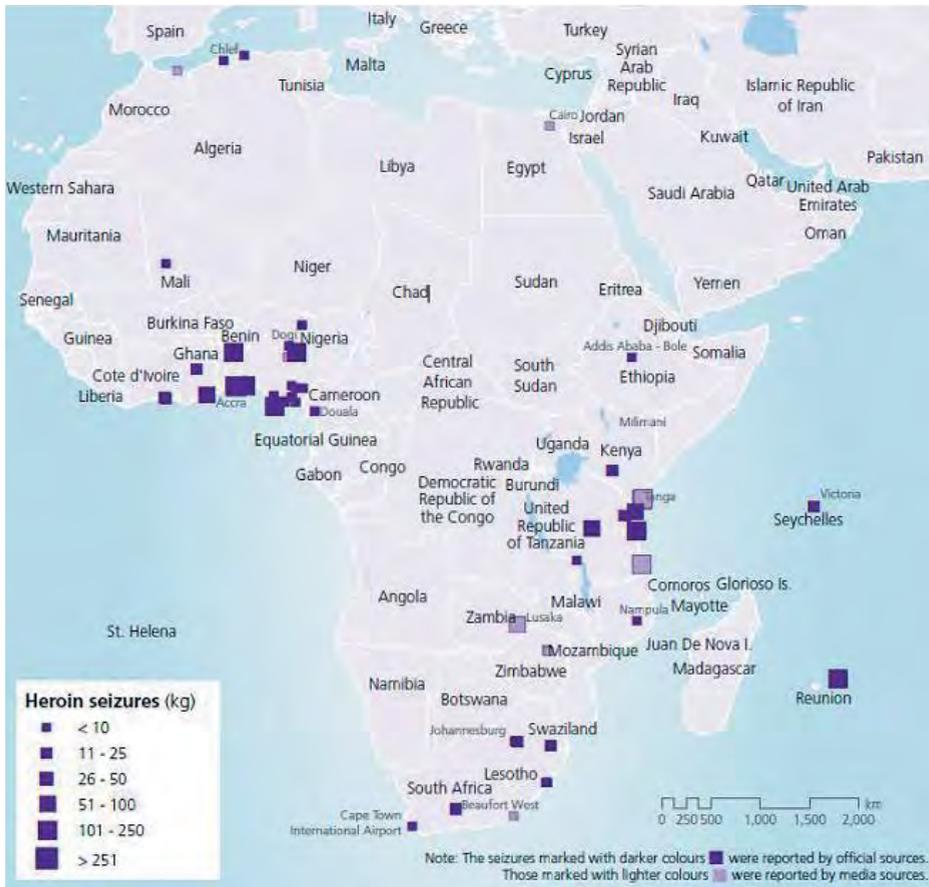
Según esta hipótesis –tan difícil de verificar empíricamente como el resto– las aprehensiones se habrían reducido porque se han incrementado los grandes envíos por vía aérea, contenedores y buques mercantes, con la consiguiente disminución de los transbordos y lanchas rápidas interceptadas con drogas. Este cambio de *modus operandi* de las redes también se recoge en el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2011 (JIFE, 2012). Según ese informe, la heroína entra por los puertos y aeropuertos orientales africanos (en torno a 40 toneladas procedentes de Afganistán) según se desprende del crecimiento de las incautaciones de heroína en Kenia y Tanzania, aunque también se han registrado incautaciones de menor entidad en la costa occidental que recoge el Mapa 10. La JIFE (2012:56) señala a Brasil como principal origen de la cocaína, seguido de Bolivia, que emplean aeronaves y buques comerciales (la mitad de la cocaína incautada en contenedores procedía de Brasil). También ha crecido la producción local de anfetaminas y Nigeria y Benín se están convirtiendo en centros de distribución hacia dentro y hacia fuera de la Zona (en Nigeria se han desmantelado dos laboratorios de anfetaminas desde 2011).

Remite la importancia de África Occidental como plataforma de envío de cocaína hacia Europa... aunque puede obedecer a una diversificación de los métodos de transporte.

⁵⁸ Según Pierre Lapaque, representante de UNODC para África Occidental y Central, se estima que entre 2011 y 2012 se importaron 33 toneladas de cocaína desde América Latina, de las cuales unas 20 se habría destinado a Europa (23/VII/2013, <http://afriquedrogue.blogs.rfi.fr>).

⁵⁹ Contra el parecer de las estimaciones de los enlaces británicos de la *Serious Organised Crime Office* (SOCA) en Accra y Daka, los anteriores sostienen que la cantidad de cocaína que llega de África Occidental es inapreciable: de las 20 toneladas de cocaína aprehendidas en España en 2011 –el 40% de la aprehendida en Europa– menos del 1% procedía de allí (EUCRP, 2013, p. 152).

Mapa 10. Aprehesiones de heroína en África entre 2010 y 2012



Para situar las cifras del Mapa en perspectiva, las incautaciones de opiáceos en las costas occidental y oriental apenas representan el 0,25% y el 0,29% de las incautaciones mundiales.

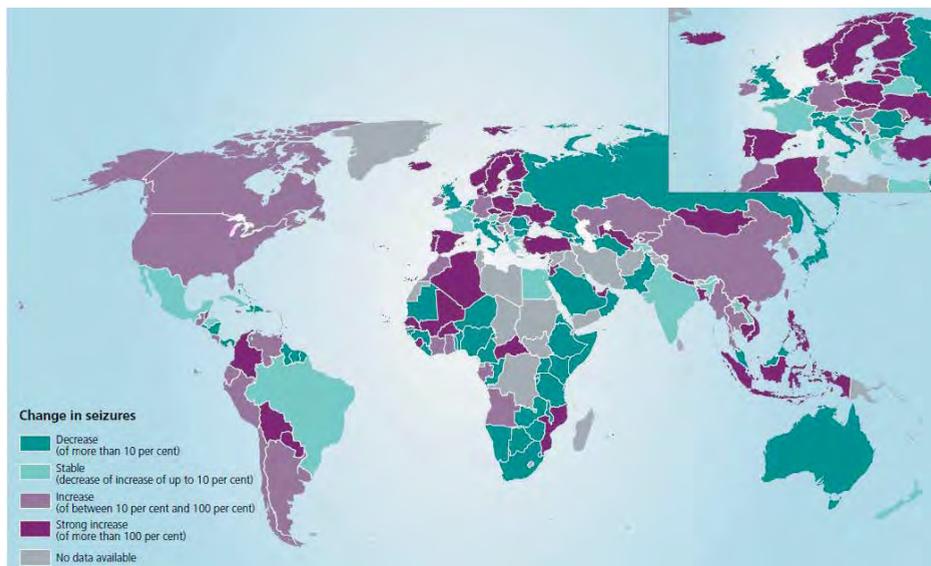
Fuente: UNODC (2013, pp. 34 y 142).

La Organización Mundial de Aduanas estima que el 72% de la cantidad de resina de *cannabis* que se incauta en el mundo procede de Marruecos (JIFE, 2012, p. 55). Sin embargo, las estadísticas de UNODC (2013, p. 25) muestran que el tráfico ilícito de resina y kif de *cannabis* se está reduciendo en los últimos años mientras aumenta el tráfico –y la calidad– de la hierba de *cannabis*. Esta evaluación coincide con la caída de las incautaciones de *cannabis* marroquí en España de los últimos años⁶⁰ y con la estabilización de

⁶⁰ La Memoria de la Fiscalía (2012, p. 222) refleja la tendencia a la reducción de los alijos de hachís procedente del norte de África: 55 toneladas en 2007, 58 en 2008, 46 en 2009, 40 en 2010 y 38 en 2011. Las cifras de UNODC (2013, p. 25) muestran también descenso pero con distintas cifras de toneladas incautadas: 356 en 2011, 384 en 2010 y 445 en 2009.

la producción en Marruecos (la superficie destinada al cultivo ilícito de *cannabis* en 2011 fue de 47.400 hectáreas desde las 72.500 declaradas en 2005, lo que revela un esfuerzo de erradicación aunque sigue liderando junto con Afganistán la producción mundial de *cannabis*). Los métodos de transporte continúan siendo las lanchas rápidas y las embarcaciones no comerciales pequeñas aunque en 2013 la DAVA ha detectado el uso de embarcaciones de mayor tamaño. Lo preocupante de la situación con Marruecos es que los traficantes de cocaína latinoamericana y heroína asiática tratan de aprovechar las redes de tráfico ilícito marroquíes para introducir sus drogas en Europa.

Mapa 11. Variación en las incautaciones de hierba de cannabis 2002-2006 y 2007-2011



Fuente: UNODC (2013, p. 139).

El tránsito de drogas por rutas terrestres y su pago en drogas extienden el consumo y la dependencia local, atomizando y reforzando las redes clandestinas de contrabando, lo que complica su desmantelamiento. Según datos de UNODC de 2011, África representó sólo el 4% del mercado mundial de la droga (14 sobre 322 billones de dólares). Independientemente de su efecto sobre los consumidores –más de 1,6 millones en África occidental y central según UNODC (2013), a los que hay que unir los consumidores de *cannabis* en toda África– y sobre el crimen organizado en los países consumidores, el tráfico de drogas preocupa debido a su posible retroalimentación –no demostrada fehacientemente hasta la fecha– con los ANEV locales. A falta de fuentes alternativas de ingresos, el acceso a los flujos del dinero generado por la droga es una opción para grupos criminales o radicales así como un medio para corromper las estructuras de seguridad y fomentar redes clientelares de apoyo. Estas pueden derivar en un modo de vida que sustente a grupos locales (los tuareg y otros grupos del norte de Mali) como a la ocupación del poder político. Sobre estas suposiciones, Europol especula con que “posiblemente” los grupos afines a AQMI o rebelde puedan estar participando o controlando en esos tráfico, pero no puede aportar evidencias.

El principal riesgo del tráfico de drogas es el de su efecto sobre la gobernanza local y la posibilidad de que algún día acabe en manos de grupos yihadistas o de milicias insurgentes.

Aunque no existen datos fiables, el consumo sigue liderado por los derivados del *cannabis*, estimulantes anfetamínicos y cocaína, mientras que la heroína está mucho menos implantada (la procedente de Pakistán sigue bajando desde 2006 hasta representar sólo el 4% del consumo en 2012 según UNODC). El crecimiento de las aprehensiones de heroína y morfina apenas representa el 0,2% entre 2009 y 2010 (en resina de *cannabis* llega al 25% y en hierba al 11%). Al incremento de consumo de heroína detectado en informes anteriores en Egipto, Kenia, Nigeria y Tanzania, UNODC (2013, p. 46) resalta el aumento del consumo de cocaína registrado en Argelia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Marruecos, Ghana y Togo, mientras que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2012, p. 52) añade a Mauricio y Seychelles. Las redes criminales locales mueven la cocaína suramericana, el *cannabis* magrebí, la heroína asiática y las drogas de síntesis locales en todas las direcciones posibles a través de las rutas de contrabando del Sahel pero no sólo hacia Europa, con lo que el tráfico a través de España y Portugal –el hub sudoccidental en terminología Europeo– tiende a reducirse aunque por él se mueve hierba y resina de *cannabis* marroquí, así como heroína paquistaní y turca hacia el norte de Europa (según el informe hay indicios de que las redes turcas se han instalado en Marruecos).

En función de los datos anteriores, y admitiendo las dificultades para evaluar el volumen real de tráfico, el principal riesgo del tráfico de drogas es el de su efecto sobre la gobernanza local

y la posibilidad de que algún día acabe en manos de grupos yihadistas o de milicias insurgentes. El dinero de la droga alimenta la corrupción de las autoridades políticas, policiales y judiciales (según UNODC, en 2008 el tráfico de cocaína en Guinea-Bissau igualó su producto nacional bruto) y consolidan plataformas de insurgencia contra los gobiernos locales a los que arrebatan el control explícito o implícito del terreno (caso de Mali, sur y este de Libia y otros espacios sin control gubernamental del Sahel). De la superposición de entramados terroristas y contrabandistas que controlan territorios y rutas de paso de tráficos ilegales se deduce la posibilidad de cooperaciones ocasionales entre ambos. Sin embargo, y según la bibliografía de fuentes abiertas (Aning y Pokoo, 2013) no está probada la conexión entre droga y terrorismo y existen sólo indicios superficiales relacionados con la protección a través de los territorios que controlan⁶¹. Esa conexión sólo sería peligrosa si el yihadismo se hiciera con el control de la droga en lugar con un peaje de tránsito, pero esta hipótesis todavía carece de evidencias que la respalden (una de las estrategias de AFRICOM es ayudar a prevenir esa conexión). En el mismo sentido, el International Crisis Group (2013, p. 33) argumenta las razones por las que los idearios

⁶¹ En su informe sobre financiación del terrorismo en África Occidental (2013, p. 32), la GIABA estima que la base de la conexión entre terrorismo y delincuencia se apoya en un número limitado de casos probados.

salafistas y de los criminales organizados tradicionales no son compatibles aunque, en su lugar, apunta a la emergencia de un “islamismo-delincuencial” en las periferias de las ciudades y con delincuentes jóvenes simpatizantes del salafismo que, en su caso, sí que podía facilitar la conexión temida entre delincuencia y yihadismo⁶².

1.4.1 Estrategias de intervención

La cooperación regional dispone de los planes de acción de la Unión Africana para el control de drogas y la prevención del crimen (2013-2017) y de CEDEAO (expiró en 2011)⁶³. Los países de la Unión del Magreb Árabe decidieron estudiar una estrategia conjunta en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de Argel en julio de 2012. Algunos países como Egipto, Túnez, Libia, Burkina Faso, Nigeria, Ghana, Sierra Leona, Liberia y Gambia tienen legislación y agencias antidrogas, pero carecen de los recursos adecuados, por lo que se han puesto en marcha iniciativas entre varias agencias de dentro y fuera de la región como la *West Africa Coast Initiative*, los programas nacionales integrados de UNODC, las operaciones aeroportuarias con Europol y la Organización Mundial de Aduanas (Operación Cocair 3 de 2012) o centros de inteligencia financiera o los programas de asistencia del Reino Unido o de Naciones Unidas (50 millones de dólares entre 2010 y 2011).

La lucha contra la droga y el crimen organizado en África Occidental es una de las ocho prioridades del Programa EMPACT de Europol (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*). La UE puso en marcha el *Cocaine Route Programme* a cargo del Instrumento de Estabilidad (IFS) para la lucha contra el crimen organizado en África, América Latina y el Caribe en respuesta al tráfico de drogas por vía marítima y aérea entre Sudamérica y África Occidental⁶⁴. En el ámbito operativo, la UE cuenta con el *Maritime*

En el ámbito operativo, la UE cuenta con el *Maritime Analysis and Operations Centre (MAOC)* de Lisboa.

⁶² El término narcoterrorismo, empleado recurrentemente por Argelia y otros países, trata tanto de asociar al terrorismo con la delincuencia como disociar al sustantivo terrorismo del calificativo islamista.

⁶³ Para una descripción de las iniciativas regionales, véanse los informes de la JIFE (2012) y UNODC (2013).

⁶⁴ AIRCOP I, II y III (*Airport Communication Programme*) para intercambiar información e inteligencia entre Interpol y los aeropuertos asociados y AML-WA (*Anti-Money Laundering Activities in West Africa*) para capacitar a sectores no bancarios y fomentar las unidades de inteligencia financiera en Ghana, Nigeria, Senegal y Cabo Verde. SEACOP I, II and III (*Seaport Cooperation Programme*) para crear unidades conjuntas de seguridad marítima en puertos de África Occidental. WAPIS I and II (*West African Police Information System*) para facilitar la recogida e intercambio de información policial entre los países de ECOWAS y Mauritania. AMERIPOL I y II (*Law Enforcement & Judicial Cooperation in Latin America*) para facilitar el intercambio de información judicial. GAFISUD I, II and III (*Support to the Fight against Money Laundering in Latin America*) dedicado a los sectores no financieros de los países miembros de GAFISUD. PRELAC I y II (*Prevention of the Diversion of Drugs Precursors in the Latin America Caribbean Region*) para reforzar el control de los precursores químicos entre 17 países. CORMS I y II (*Cocaine Route Monitoring and Support*) para coordinar los distintos programas e iniciativas de los distintos países, la UE y otras organizaciones internacionales.

Analysis and Operations Centre (MAOC) de Lisboa⁶⁵. Se ocupa de controlar los flujos no comerciales que aprovechan la acumulación de flotas pesqueras, buques de recreo y chárteres que atraviesan el Atlántico (entre Noruega y África del Sur). Coordina operaciones, recaba y procesa inteligencia sobre las dinámicas que están detrás de los incrementos o reducciones de incautaciones y fomenta el intercambio de información.

España colabora en operaciones antidroga con centros interagencias con el MAOC de Lisboa, donde cuenta con un oficial policial de enlace, y con la Fuerza Operativa Conjunta Interagencias (*Joint Interagency Task Force South*, JIATFS) de Key West, que depende del Mando Sur (Southern Command, SOUTHCOM) de EEUU. España lidera la Plataforma de Bogotá para la lucha contra el tráfico de cocaína y colabora con el Centro de Coordinación de la Lucha contra la Droga del Mediterráneo (CECLAD-M) de Tolón en el Mediterráneo y con las plataformas de Accra (Ghana) y Dakar (Senegal). También colabora con Francia dentro del Plan de Acción Trienal, una colaboración que podía extenderse a países del norte de África. Policialmente, la actuación se ha orientado a prevenir el tráfico de lanchas semirrígidas y avionetas por el Estrecho.

Policialmente, la actuación se ha orientado a prevenir el tráfico de lanchas semirrígidas y avionetas por el Estrecho.

La Armada colabora en la lucha contra los tráficos ilícitos con los cuerpos y fuerzas de seguridad aunque todavía queda por delimitar los ámbitos y responsabilidades de actuación⁶⁶. Dispone de un Centro de Operaciones y Vigilancia de la Acción Marítima (COVAM) en Cartagena desde el que se puede tener un conocimiento marítimo de interés para la Armada y para la lucha

contra los tráficos ilícitos gracias a su Sistema Integrado de Vigilancia y Conocimiento del Entorno Marítimo (desde ese centro se coordina la colaboración con la Marina francesa y con la Guardia Civil o la DAVA en las operaciones Levrier).

Dentro de la cooperación europea, España dirige el consorcio euro-latinoamericano (COPOLAD) entre 2010 y 2014 (6 millones de euros), participa en el programa de cooperación policial con América Latina (AMERIPOL, 3,7 millones de euros entre 2010 y 2014), en el de flujos migratorios de CEDEAO entre 2011 y 2015 (28 millones de euros), en el de apoyo a Cabo Verde (11 millones de euros entre 2011 y 2014) y en el de lucha contra el blanqueo del dinero entre América Latina y África Occidental en apoyo a CEDEAO.

⁶⁵ Cuenta con oficiales de enlace de Francia, los Países Bajos, Irlanda, Italia, Portugal, el Reino Unido y España y observadores de Europol, UNODC, EEUU (JIATFS), Canadá, Alemania, Cabo Verde, Grecia y Marruecos.

⁶⁶ Hasta hace poco, el mar territorial y las capacidades de los buques separaban las competencias de la Armada y de la Guardia Civil, pero ahora la Guardia Civil dispone ya de buques capaces de actuar fuera del mar territorial y la Armada ha incrementado su participación en operaciones de vigilancia y seguridad marítima para las que ya se ha reconocido el carácter de agentes de autoridad a los miembros de sus dotaciones (Ruiz, 2012). La superposición de competencias y capacidades para desarrollar actuaciones interagencias como la Operación Levrier citada podría superarse a través de mecanismos como la Comisión Mixta Guardia Civil-Armada o el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional aprobada en 2013.

1.5 Otros tráficos ilícitos

El crimen organizado se aprovecha de la debilidad de las instituciones de seguridad locales y de la falta de cooperación regional. La falta de control de las fronteras y de grandes porciones del territorio ha favorecido el desarrollo de redes criminales que han pasado del contrabando tradicional a nuevos tráficos ilícitos. Lo peculiar de estas redes criminales es su interacción con otros actores no estatales violentos en las diferentes áreas de conflicto o postconflicto como Mali, Sierra Leona, Liberia y el Delta del Níger. Los fondos procedentes del comercio ilícito fomentan la corrupción, así como su impacto en la gobernabilidad (el negocio de la cocaína generó entre 1.000 Y 2.000 millones de dólares en 2009, cuatro veces el PIB de países como Guinea-Bissau).

El contrabando es una actividad tradicional en la Zona de la que han vivido numerosos grupos sociales y de la única que pueden vivir ahora grupos sahelianos como los tuareg o poblaciones ubicadas cerca de fronteras fiscales (Ceuta, Melilla y Gibraltar). El contrabando de base incluye tabaco, falsificaciones⁶⁷, dinero, metales preciosos y mercancías no declaradas. Su repercusión es fiscal, en la medida que afecta a las tasas exigibles, pero afecta también a la seguridad en la medida que accedan sustancias peligrosas. Se practica a gran escala aprovechando la multiplicación de contenedores y la dificultad de controlar todas las fronteras. Cuando los flujos encuentran un punto de control efectivo, se produce una capilarización de los flujos peatonales (menudeo a través de Ceuta, Melilla y La Línea), náuticos (puertos deportivos del Mediterráneo) y fronterizos (automóviles) que luego se concentra y se redistribuye hacia Europa.

No se dispone de indicadores adecuados para analizar el volumen del contrabando en la Zona porque algunos como las incautaciones no se consideran orientativas por los propios encargados de ellas –ya que su correlación con el tráfico no está garantizada– y porque es difícil discriminar qué cantidad del contrabando total procede o transita por la Zona. El contrabando se disuade mediante los controles aduaneros, así como con el patrullaje, la interdicción de medios sospechosos y la investigación y desarticulación de organizaciones. Los controles aduaneros son una responsabilidad de la UE, y no sólo española, aunque se realiza en nuestros puertos y puestos fronterizos. La función aduanera es policial y consiste en el control de la cadena logística desde los orígenes de procedencia hasta los de destino en España. Los avances tecnológicos y los nuevos procedimientos (escáneres de personas o portales de detección radioactiva) permiten la inspección no intrusiva agilizando las tareas de

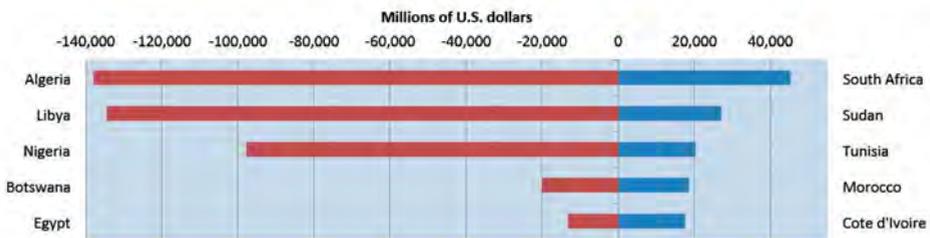
El contrabando se disuade mediante los controles aduaneros, así como con el patrullaje, la interdicción de medios sospechosos y la investigación y desarticulación de organizaciones.

⁶⁷ UNODC ha identificado el contrabando de medicinas con destino a África Occidental como otra actividad ilícita de la delincuencia organizada (2013^a, pp. 39-42) en la Zona que afecta a los usuarios locales.

control sin colapsar el tráfico. La fiabilidad de la cadena logística potencia el empleo de puertos como el de contenedores de Algeciras frente a otros puertos en la Zona que no cuentan con los medios adecuados (la seguridad como factor de competitividad). Igualmente, la lucha contra el fraude fiscal fomenta la colaboración con países como Argelia interesados en su erradicación.

Otros flujos a vigilar se refieren al dinero y al oro. Ambos suben, bajan y se desplazan lateralmente mediante dinámicas que son poco conocidas por ahora. Intuitivamente, parece que el dinero se mueve buscando la seguridad bancaria que falta en los países de la Zona, así como refugio fiscal y, en menor medida, blanqueo de dinero. Puede proceder tanto de actividades lícitas como la pesca o el comercio como de ilícitas, pero todavía no se conoce la dinámica de los flujos y no se pueden explicar fenómenos como la presencia de euros en países como Mauritania, Mali y Ghana. También podría relacionarse con la proximidad de paraísos financieros (*offshore centres*) en el Reino Unido y las Islas del Canal o Suiza, entre otros⁶⁸. Según la interpretación de *Global Financial Integrity* (GFI) y el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el flujo de fondos podría proceder del dinero que se traslada fuera del país ilegalmente⁶⁹. La magnitud y orientación de los flujos se explica mediante los Gráficos siguientes en los que se identifican a países como Argelia, Libia, Nigeria y, en menor medida, Egipto como los países cuyo saldo neto de transferencias lideró las primeras posiciones del tráfico ilícito en la Zona, mientras que Sudán, Túnez, Marruecos y Costa de Marfil ocupan las últimas (Gráfico 4).

Gráfico 4. Países africanos con mayor saldo negativo (rojo) y positivo (azul) de transferencias netas registradas por cuenta corriente y acumuladas entre 1980 y 2009



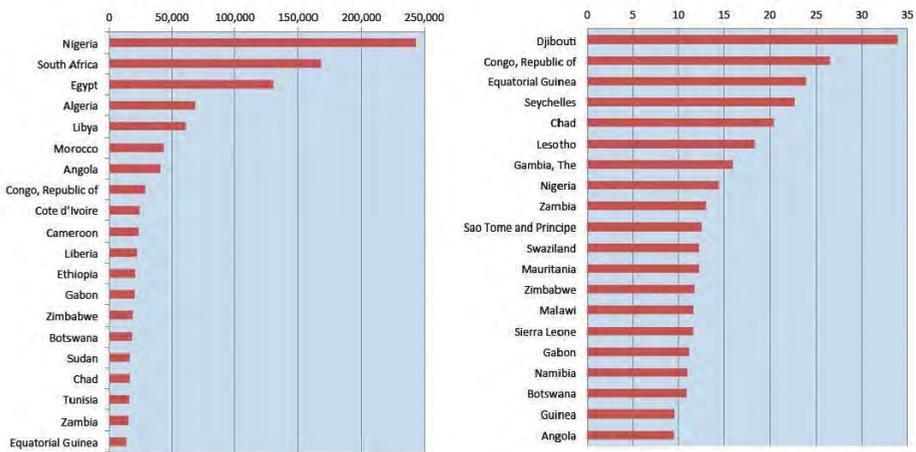
Fuente: estimaciones de GFI y AfDB (2013:17). Valor en millones de dólares de 2005 una vez deducida la inflación con el índice de precios al consumo.

⁶⁸ Según *Global Financial Integrity* (2012), en su Informe sobre Flujos Financieros Ilícitos de los países en desarrollo, los países del Medio Oriente y del norte de África lideran los movimientos de capitales ilícitos, con un crecimiento anual del 26,3%. En un estudio posterior sobre África realizado junto con el AfDB (2013) se recogen los gráficos que se presentan en esta página.

⁶⁹ Los flujos ilícitos incluyen las transferencias de fondos ganados mediante la corrupción, sobornos, evasión fiscal, delincuencia y contrabando y otros ilícitos. También incluye los fondos sacados ilegalmente del país aunque su origen sea legal, incluidos las fortunas amasadas gracias a la captura de rentas desde el poder.

Con la misma base de datos y metodología, el Gráfico 5 revela que, en los últimos años analizados (2000-2009), Nigeria, Egipto, Argelia y, en menor medida, Libia y Marruecos son los países con mayores flujos ilícitos acumulados, mientras que los más relevantes –como porcentaje de su PIB– serían Yibuti, Chad, Nigeria y Sierra Leona. Estos datos sobre flujos de renta pueden explicar el malestar social expresado durante el despertar árabe en relación con las fortunas acumuladas por algunos dictadores, sus entornos familiares y políticos y la falta de transparencia de las relaciones económicas en ellos. De todos los países, los del norte de África serían los que más se han significado por este flujo: el 83% de todos los fondos ilícitos transferidos (unos 30 billones anuales de dólares) procede de ellos, lo que contribuiría a explicar la existencia detectada de flujos y depósitos bancarios en la Zona.

Gráfico 5. 20 países africanos con mayor saldo negativo de flujos ilícitos acumulado entre 2000 y 2009 (en millones de dólares) y 20 países más afectados (en mayor porcentaje del PIB) entre 1980 y 2009



Fuente: estimaciones de GFI y AfDB (2013, p. 26).

Según datos de UNODC de 2011, África representó sólo el 5% del blanqueo mundial de dinero en 2003 (9,6 sobre 193 billones de dólares), lo que a pesar de la antigüedad del dato revela la limitada entidad del fenómeno. Los informes anuales como el último de 2011 del GIABA (*Inter-Governmental Action Group Against Money Laundering in West Africa*) señalan que los principales delitos que están detrás del blanqueo de dinero son la corrupción, el fraude, el tráfico de drogas, el contrabando de piedras y metales preciosos y los delitos de capitales e informáticos. El blanqueo también está detrás de la compra de propiedades, los delitos bancarios y el movimiento de fondos transfronterizos. La falta de capacidad/competencia de los Estados para combatir el blanqueo es la principal causa de la expansión del fenómeno. Sus dificultades para regular, supervisar, exigir y sancionar el cumplimiento de las leyes obedecen a la falta de cooperación interna y subregional entre las diferentes organizaciones implicadas.

La estrategia internacional del Grupo de Acción Financiera (*Financial Action Task Force*, FATF) no se puede aplicar a los países de la Zona (sólo Sudáfrica en toda África es miembro de la FATF) por su limitada capacidad de supervisar el cumplimiento de normas internacionales, incluido su coste (incluso Nigeria ha estado hasta octubre de 2013 bajo vigilancia de la FATF en su lista global de incumplimientos). Algunos gobiernos han creado dos instituciones regionales al estilo de la FATF para desarrollar la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. En la primera, la *Middle East and North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF), participan Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto y Sudán⁷⁰, mientras que en el *Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA) están los países de la Zona miembros de CEDEAO.

La escalada de tensión en torno a Gibraltar durante el verano de 2013 hizo aflorar los datos que la investigación había acumulado en los meses anteriores. Como se hizo público por las fuentes abiertas y contra la intuición general, Gibraltar parece descartada por los expertos como refugio de fondos delictivos porque éstos buscan opacidad y no ventajas fiscales. Lo que Gibraltar sí continúa siendo es un paraíso fiscal en el que se otorgan a las empresas locales ventajas fiscales que no se ajustan al régimen comunitario de ayudas públicas, un problema fiscal que se está evaluando⁷¹. También está

Gibraltar parece descartada por los expertos como refugio de fondos delictivos porque éstos buscan opacidad y no ventajas fiscales.

por estudiar el flujo de efectivo hacia Gibraltar desde España (en sentido inverso es irrelevante)⁷² y queda por establecer un sistema de información que asegure el intercambio de información fiscal y el traslado de las comisiones rogatorias por las autoridades judiciales en su lucha contra el blanqueo de capitales. El contrabando de tabaco procedente de Gibraltar es el que mayor volumen de fraude fiscal genera⁷³ aunque existen otros puntos dedicados al contrabando de contenedores hacia Europa distintos de Gibraltar a los que se acaba de incorporar Libia en 2012. Desde el punto de vista de la seguridad, la integración en el ámbito de la información sobre fronteras (*European Border Surveillance System*, Eurosur) puede permitir a las autoridades de Gibraltar beneficiarse del flujo de información generado por un sistema en el que no participa el Reino Unido si este país firma un acuerdo bilateral con cualquier miembro de Eurosur.

⁷⁰ España, junto con EEUU, Francia y el Reino Unido son los únicos países con el estatuto de observadores en esta organización junto a otras organizaciones multilaterales (MENAFATF, 2012).

⁷¹ Existe un Grupo de Trabajo en el Ministerio de Hacienda dedicado a evaluar el impacto fiscal de las operaciones vinculadas a Gibraltar. En 2010, la *Income Gibraltar Act* redujo el impuesto de sociedades del 22% al 10% (en la parte española se sitúa en torno al 30%).

⁷² De 2.788 operaciones entre 2007 y 2011, sólo ocho por un valor de 872.000 euros proceden de Gibraltar mientras que el resto asciende a 1.571 millones (ABC, 22/IV/2013).

⁷³ En Gibraltar se venden 100 millones de cajetillas anuales, lo que supone una media de 9 cajetillas por habitante y día (*Expansión*, 8/X/2013). En los últimos años se había incrementado drásticamente las exportaciones por vía terrestre a Gibraltar desde España: de 76 contenedores en 2006 a 254 en 2011.

Finalmente, el tráfico de armas representa un problema de seguridad sobre el que no existen en fuentes abiertas más evidencias que las asociadas al vaciamiento de los arsenales libios en 2011, la entrega de equipo a movimientos revolucionarios y algunas noticias aisladas de flujos hacia Oriente Medio. Las fuentes abiertas carecen de datos fiables sobre el volumen de tráfico y algunas declaraciones oficiales, como las asociadas a los misiles tierra-aire desaparecidos de Libia, no cuenta con evidencias empíricas que los justifiquen⁷⁴. Según UNODC (2013^a, pp. 33-38), la delincuencia ha obtenido las armas tradicionalmente de las fuerzas de seguridad locales mediante corrupción o complicidad, por lo que no existía un contrabando organizado ni a gran escala. En el Mapa 12 se reflejan los lugares y la dirección de las 38 mayores incautaciones de armamento conocidas en fuentes abiertas entre 2008 y 2011 cuyo desglose puede dar idea aproximada de la entidad del tráfico⁷⁵.

Mapa 12. Incautaciones de armas registradas entre 2008 y 2011



Fuente: UNODC (2013a, p. 35).

⁷⁴ El almirante Giampaolo di Paola, Jefe del Comité Militar de la OTAN, estimaba que habían desaparecido 10.000 misiles tierra-aire de los arsenales libios, el doble de los estimados por el general Mohamed Adia, responsable de armamento del Ministerio de Defensa libio (*El País*, 2/XI/2011). Investigaciones posteriores (UNODC, 2013a:37) apuntan que de los 22.000 del inventario libio, 5.000 se controlaron sobre el terreno y 43 se han incautado en Argelia, con lo que la cifra desaparecida podría ser mayor. Sin embargo, no consta en fuentes abiertas que se hayan utilizado en los conflictos posteriores pese a su capacidad destructiva.

⁷⁵ Las 38 incautaciones del Mapa 7 revelan que la cantidad y calidad del armamento eran limitadas: 71 rifles de asalto, 39 lanzacohetes o 16 pistolas, entre otras armas de pequeño calibre.

No obstante, sí que existían precedentes de flujos de armamento procedentes de conflictos latentes o pasados en la región, un precedente que se confirmó durante la guerra libia. El Panel de Expertos sobre Libia creado por la resolución 1973 (2011) ha podido establecer en su informe de marzo de 2013 (S/2013/99) un patrón del tráfico de armamento libio hacia Egipto (Franja de Gaza y Sinaí), Sahel (Mali y Nigeria), Siria y Chad aprovechando la porosidad de las fronteras. Según el secretario general de Naciones Unidas (S/2013/359:4) se estima que entre 10.000 y 20.000 rifles de asalto procedentes de Libia acabaron en Mali⁷⁶.

El tráfico de armas no afecta a la UE según el análisis de riesgos de Frontex.

En la Zona existe más demanda que oferta de armamento. Solo Nigeria tiene capacidad industrial de producir armamento ligero para sus fuerzas armadas, mientras que el resto sólo tiene capacidad artesanal para reparar o producir munición, lo que reduce el riesgo de proliferación (España ha aplicado embargos a algunos países como Guinea, Liberia y Costa de Marfil hasta 2010 y a Sierra Leona, Togo y Mali hasta 2012) y, salvo Mauritania, los países de la CEDEAO son signatarios de la Convención de Armas Ligeras. No obstante, algunos informes o las incautaciones de armas en las fronteras demuestran un incremento del tráfico asociado a conflictos como el de Costa de Marfil o el más reciente de Mali⁷⁷. De la existencia del tráfico de armas y de la falta de control de las fronteras se

benefician los ANEV que participan o se aprovisionan de los flujos. Las autoridades argelinas y malienses notaron un incremento del tráfico a partir de 2008 que se incrementó exponencialmente en 2011 con la caída de Gadafi. A diferencia de otros países como Argelia, Túnez y Níger que reforzaron los controles en frontera, las autoridades de Mali no desarmaron a quienes llegaron procedentes de Libia, lo que facilitó su ocupación del norte de Mali. El tráfico de armas no afecta a la UE según el análisis de riesgos de Frontex (2013, p. 52), mientras que ve el norte de África como un punto de destino de vehículos robados en el sur de Europa, un flujo menos importante que el que atraviesa las fronteras orientales y del este.

1.5.1 Recomendaciones

Aunque en principio parece que los tráficos ilícitos agrupados en este apartado representan menor riesgo para los intereses nacionales que otros, su análisis –probabilidad y efecto– parece poco elaborado por las razones metodológicas descritas. Contrasta la limitación de los recursos de inteligencia e información disponibles para la amplitud geográfica de la Zona, por lo que la obtención de inteligencia debe orientarse a los puntos de mayor impacto fiscal o delictivo. Por eso es importante desarrollar metodologías

⁷⁶ El ministro de Defensa, Pedro Morenés, ha confirmado esa estimación en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso (D.S. 607 de 9/VI/2014) incluyendo lanzagranadas y misiles que se han repartido por los ANEV que operan en la Zona.

⁷⁷ La participación de Qatar en el aprovisionamiento de armas a los conflictos de Libia que da por probada el Panel de Expertos de Naciones Unidas (S/2013/99, pp. 16-23), al del norte de Mali que se sospecha (Berghezan, 2013, p. 33) o el admitido en relación con Siria, suponen la existencia de sistemas logísticos al margen de los localmente establecidos.

de análisis de riesgos que faciliten una mayor eficiencia en la asignación de los escasos recursos disponibles y elaborar indicadores que midan la relevancia de este tipo de riesgos, por ejemplo el valor fiscal en euros de las mercancías decomisadas. Junto a lo anterior, ya se implementan controles y cruces de datos entre las aduanas de origen y destino, pero la información podría explotarse por otras agencias de seguridad siempre que se realice sobre las fronteras.

1.6 Seguridad medioambiental

En un estudio como el presente, de riesgos y oportunidades a corto plazo, el enfoque no está orientado a evaluar las causas, manifestaciones y aspectos humanitarios últimos de la inseguridad medioambiental sino a estudiar sus efectos sobre la estabilidad regional a menor plazo. Por ello se ha recurrido al enfoque de vulnerabilidad medioambiental en el que se combinan los riesgos medioambientales naturales (inundaciones, sequías, vientos, incendios y precipitaciones anómalas) con otros asociados a la densidad de población, a la resiliencia (salud, educación, alimentos y agua) y a la gobernanza (rendición de cuentas, estabilidad, eficacia, y violencia política)⁷⁸. Con este enfoque no se identifican áreas afectadas por un desastre natural –lo que precisaría una acción humanitaria– ni áreas donde el cambio climático vaya a alterar las condiciones de vida a largo plazo⁷⁹, sino aquellas áreas donde los efectos climáticos puedan tener un impacto decisivo a corto. Con este enfoque, países expuestos a los rigores climáticos como los del norte de África son menos vulnerables ante riesgos medioambientales que otros como Níger, Guinea, Sierra Leona y Somalia debido a su mayor capacidad de respuesta.

Según las estadísticas disponibles, entre 1999 y 2013 se han producido 2.371 desastres naturales en toda África, con 1,3 millones de víctimas mortales y 454 millones de afectados⁸⁰. Sin embargo, los fenómenos medioambientales no han provocado ni desencadenado ningún conflicto en la Zona, aunque el deterioro medioambiental ha incrementado el impacto de esos conflictos (la sequía de los últimos años en Somalia aceleró el desplazamiento de la población de los territorios controlados por al-Shabaab en 2010 y coadyuvó

El enfoque de vulnerabilidad medioambiental combina riesgos medioambientales naturales, densidad de población, resiliencia y gobernanza.

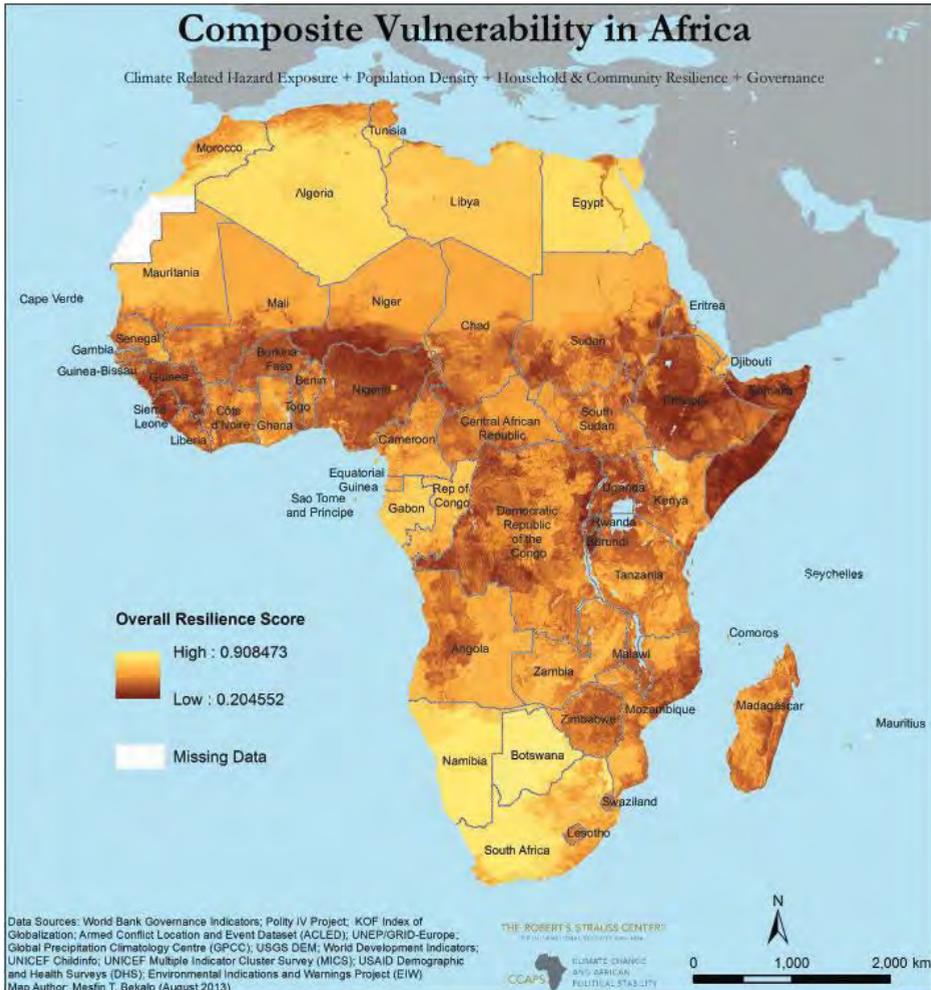
⁷⁸ Este enfoque de *driver* o multiplicador de amenazas combina indicadores de factores de riesgo en un índice compuesto para identificar los puntos críticos y medir la vulnerabilidad relativa de cada país. La metodología de este y otros tipos de análisis de vulnerabilidad se puede ver en Busby y otros (2013).

⁷⁹ El *IV Assessment Report* del IPCC (2007) apuntaba ya las serias implicaciones del cambio climático para África: en 2020 el conjunto del continente padecerá un estrés hídrico muy importante, las tierras áridas y semiáridas aumentarán en un 5%-8%, y los rendimientos de la agricultura no irrigada pueden reducirse hasta en un 50%, lo que planteará serios problemas de seguridad alimentaria y malnutrición. Para el final del siglo XXI las áreas costeras (donde se concentra la población) se verán afectadas por la elevación del nivel del mar y los costes de adaptación pueden elevarse hasta el 5%-10% del PIB.

⁸⁰ Base de datos EM-DAT de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, a noviembre de 2013.

al desplazamiento de la población del norte de Mali tras su secesión en 2012)⁸¹. En el Mapa 13 se muestran los lugares de la Zona más vulnerables a los riesgos medioambientales. Destacan Guinea y Sierra Leona, debido a una combinación de alta población y exposición medioambiental sin la debida resiliencia (Joiner, Kennedo y Sampson, 2012).

Mapa 13. Vulnerabilidad de África a los riesgos medioambientales



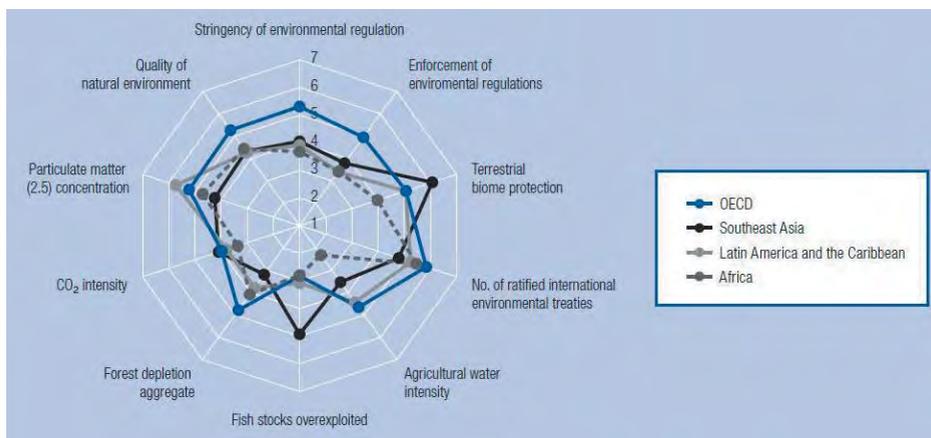
Fuente: Busby, Smith, Krishnan y Bekalo (2013).

⁸¹ Según estudios comparados de las bases de datos de violencia política y fenómenos medioambientales dentro y fuera de África se deduce que la violencia no es mayor en períodos de sequía sino que, por el contrario, aumenta tras años de lluvia (Hendrix y Salehyan, 2012).

En el caso del sur del Sudán y del Chad, o el oeste de Etiopía, coinciden la mala gobernanza, los fenómenos climáticos adversos y el estrés medioambiental generado por la alta densidad de población, por lo que aparecen como áreas vulnerables a los riesgos medioambientales, mientras que Sudán no parece en riesgo a pesar de compartir la baja gobernanza, un resultado contra-intuitivo que obedece al enfoque de vulnerabilidad compuesto empleado (Doty, 2011, p. 9). Por último, en Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Níger y Nigeria, la sequía, la escasa pluviosidad y el fuego se combinan con la falta de gobernanza para exponer a su población a situaciones de inseguridad y desplazamientos de población. En el mismo Mapa se advierte que los países del norte de África salen bastante bien librados de la agregación de indicadores medioambientales, lo que quiere decir que aunque no están exentos de padecer un desastre natural grave, disponen de mecanismos suficientes para hacerles frente. Esta percepción podía variar en Egipto si persiste el deterioro de la gobernanza, continúa aumentando su consumo de agua (21 billones de metros cúbicos sobre el consumo actual en 2050) y se reduce el flujo de agua del Nilo que desemboca por ese país debido a los proyectos de riego y generación eléctrica que impulsan Etiopía y Sudán (la cuota acordada en 1959 asigna a Egipto un total de 55,5 billones de metros cúbicos anuales y 18,5 billones a Sudán, quedando para Etiopía 11 billones).

También de forma contra-intuitiva, la situación medioambiental del conjunto de África no está muy lejos de la de otras regiones como las comprendidas en el Gráfico 6 en materia de tratados medioambientales, la calidad del medio, la emisión de CO₂, el rigor de la legislación o deforestación, mientras que sí se distancia en la disponibilidad de agua para regadíos.

Gráfico 6. Factores medioambientales africanos comparados con los de otras regiones



Fuente: Banco Mundial (2013, p. 21).

Los recursos naturales son otra fuente potencial de conflicto, tanto por el acceso y propiedad de los mismos como por el riesgo medioambiental que causan las extracciones incontroladas. Como ejemplo, el Mapa 14 refleja la situación de recursos naturales por los que se compite en África Occidental y cuya explotación crea una huella ecológica en

el Golfo de Guinea. Destaca la contaminación asociada a la extracción de oro en Ghana y a la de petróleo del Delta del Níger (unos 2.300 metros cúbicos anuales).

Mapa 14. Contaminación en zonas de extracción de recursos naturales



Fuente: Joiner, Kennedo y Sampson (2012, p. 4).

Entre las estrategias de intervención, cabe destacar las de la UE, que dispone de buques antivertidos situados en la Bahía de Algeciras y que exige una evaluación del impacto de exploraciones como las de Canarias⁸². Además, la UE estableció en 2012 dos programas orientados a reforzar la resiliencia de las comunidades locales, el de Apoyo a la Resiliencia en el Cuerno de África y la Alianza Global para la Iniciativa de Resiliencia en el Sahel, que combinan el enfoque humanitario a corto con el de resiliencia alimentaria a mayor plazo. Los dos programas se enmarcan en las estrategias de la UE para la seguridad y el desarrollo de ambas regiones⁸³.

1.7 La migración irregular

El problema de la migración irregular en la Zona presenta algunos perfiles peculiares que no presentan otros flujos migratorios irregulares hacia España. En primer lugar, es un flujo que tiende a crecer por la existencia de factores estructurales que lo alimentan. La emigración se ha convertido en el único proyecto vital de una gran mayoría de sus jóvenes que no encuentran en sus lugares de origen oportunidades ni expectativas de vida. La alta demografía, la pobreza, la inestabilidad política o una combinación de las

⁸² Directivas 2008/56/CE sobre permisos de exploración, 2011/92/UE sobre impacto ambiental, 92/43/CEE sobre hábitats y 2000/60/UE sobre medidas de prevención.

⁸³ La UE adoptó en marzo de 2011 la denominada *Strategy for Security and Development in the Sahel* y en noviembre de ese año la *EU Strategic Framework for the Horn of Africa*.

anteriores empujan a las poblaciones jóvenes a seguir flujos de migración económica que han instalado en Europa a varias generaciones de emigrantes africanos.

Respecto al potencial migratorio de la Zona, hay que diferenciar entre el Magreb, donde el crecimiento demográfico se ha frenado sustancialmente en las últimas décadas y presenta tasas de fertilidad algo superiores a dos hijos por mujer, y el Sahel y África Occidental, donde la tasa de fertilidad supera en mucho a la anterior (con una media de cinco hijos por mujer y seis en el caso de Mali) y la población crece a un ritmo de más del 2% anual. Egipto está en una situación intermedia, con la mayor natalidad (2,7 hijos por mujer) y crecimiento del norte de África (1,7% en 2011). Según las estimaciones de la División de Población de Naciones Unidas (DPNU, 2012), la población del norte de África será un 30% mayor que la actual en el 2050, mientras que la de África occidental se habrá duplicado como mínimo y en algunos países, como Mali, casi triplicado⁸⁴. La estructura de edades actual, con un 44% de menores de 15 años en Senegal o un 40% en Mauritania, implica que, incluso aunque esta generación tuviera muchos menos hijos que sus padres, la población aumentará sustancialmente en las próximas décadas. Puesto que no es previsible un rápido crecimiento económico tan intenso como para absorber este aumento de la población, se incrementará la emigración, principalmente dentro de África (Alvear Trenor, 2008) y, también, hacia Europa a través de España (Ceuta, Melilla y Canarias).

Otro factor menos conocido es la tradición migratoria regional con flujos subregionales del interior a las costas, del norte al sur y entre las comunidades lingüísticas o étnicas. La libertad de movimientos se ha combinado con la falta de fronteras hasta consolidar una base migratoria que ahora se dirige al norte, pero que también se orienta subregionalmente (por ejemplo hacia Gabón, Angola y Camerún buscando oportunidades económicas). Finalmente, y también novedoso, la inestabilidad política y la conflictividad que padece la Zona genera un flujo creciente de emigrantes por estos motivos que tiende a consolidarse en el Mediterráneo central y oriental pero que también puede afectar a su parte occidental⁸⁵.

La población del norte de África será un 30% mayor que la actual en 2050, mientras que la de África occidental se habrá duplicado como mínimo y en algunos países, como Mali, casi triplicado.

⁸⁴ Estas estimaciones se basan en la natalidad actual que está disminuyendo, por lo que el crecimiento real puede ser algo menor que el previsto, aunque no radicalmente diferente.

⁸⁵ Los datos de Frontex (2014) revelan una distribución desigual de los flujos migratorios irregulares por el Mediterráneo que han crecido desde 2011 y se han intensificado en 2013, pero que se distribuyen de forma desigual: 51,6% en el Mediterráneo central, 19,1% en el oriental, 6,3% en el suroriental, el 5,9% en el occidental y el 0,25% en el africano occidental. Las diferencias se explican por la ubicación de los principales países de origen: Siria, Eritrea, Somalia y Egipto, pero también por el despliegue del SIVE y de la firma de acuerdos de repatriación con países de tránsito u origen en el espacio occidental. En cualquier caso, la llegada de ciudadanos de Siria a Ceuta y Melilla aprovechando las redes ilegales para sortear las restricciones europeas a la concesión de asilo y refugio revela la fluidez de la situación.

para controlar los flujos –evitando críticas por el trato a los emigrantes–⁸⁶ como para evitar la llegada de yihadistas o delincuentes amparándose en ellos. Marruecos, en septiembre de 2013 anunció la adopción de una nueva política migratoria (oficina de asilo, regularización, ayuda al retorno voluntario) que, dentro de sus limitaciones de medios y de aplicación, coadyuvará a mejorar su capacidad de gestión.

Posteriormente, los flujos irregulares locales, subsaharianos y los de terceros países que las redes de traficantes incorporan a los anteriores, se presentan ante las fronteras españolas para atravesarlas de cualquier modo y a cualquier precio. Cuantitativamente, estos flujos son novedosos, ya que incluso en los años de gran afluencia migratoria a España (1998-2007) menos del 10% de la inmigración irregular ha procedido de África, y limitados, porque el grueso de la inmigración irregular se produce por otras vías. Sin embargo, cualitativamente su importancia es elevada porque estos flujos tienen mayor visibilidad social y política que el resto de flujos irregulares y porque obligan a realizar un gran esfuerzo de medios humanos y técnicos para controlarlos.

Su impacto mediático es muy elevado entre la opinión pública española por las arriesgadas condiciones del viaje y el estado de necesidad en que se produce su llegada en medio de imágenes de muros, naufragios y centros de acogida desbordados por la masificación. A esta percepción emocional de la inmigración irregular ayuda el desconocimiento de los efectos menos visibles de esa inmigración que afectan a la seguridad en la medida que las redes aprovechan los flujos irregulares para enmascarar sus actividades delictivas y consolidar la presencia y actividades que esas redes han instalado ya en territorio europeo. Por último, hay que tener en cuenta que la responsabilidad y la carga de la respuesta recaen fundamentalmente sobre los países afectados, sin que la UE disponga todavía de mecanismos de solidaridad y respuesta a la altura del reto migratorio (la soledad de Italia frente a la inmigración masiva durante y después de la guerra de Libia es elocuente al respecto).

La estrategia de intervención de la UE frente a la inmigración ilegal procedente del Sur se enmarca en su política de inmigración aunque se han adoptado medidas reactivas tras el auge de los flujos migratorios a partir del despertar árabe de 2011 o de tragedias humanitarias como la registrada en octubre

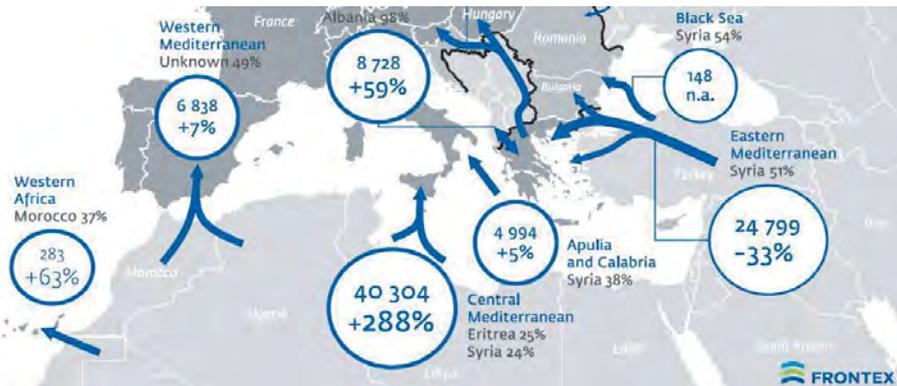
Incluso en los años de gran afluencia migratoria a España (1998-2007) menos del 10% de la inmigración irregular ha procedido de África.

⁸⁶ Algunos episodios que muestran el maltrato a los irregulares, como su abandono en medio del desierto en la frontera entre Marruecos y Argelia o las quejas sobre las condiciones de vida en los centros de estancia de inmigrantes en África occidental, como el construido con ayuda española en Mauritania, se deben a la falta de políticas migratorias o a la de recursos para aplicarlas. La adopción de estándares europeos obligaría a los países magrebíes de tránsito a permitir la estancia de una gran parte de esos inmigrantes que no pueden repatriarse por razones diferentes, con lo que aumentaría su número y el flujo migratorio.

de 2013 frente a Lampedusa⁸⁷. La creación de la *Task Force* del Mediterráneo ese año obedeció al desbordamiento de las previsiones migratorias previas y a la toma de conciencia de las implicaciones humanitarias y de seguridad de la inmigración ilegal desde el Sur. Entre las medidas aprobadas en octubre de 2013 (Comunicación 2013/869) no se incluye la propuesta de los ministros de Defensa e Interior italianos de poner en marcha una misión de la UE dentro de su Política Exterior y de Seguridad Común (Martínez-Almeida de Navasqués, 2014), lo que refleja la oposición europea a asignar un papel relevante a las fuerzas armadas en el problema migratorio no disponiendo de fuerzas especializadas, Italia recurrió a ellas para la operación *Mare Nostrum*).

Los informes de Frontex muestran un incremento importante de emigrantes ilegales a través del Mediterráneo en la que ha tenido gran incidencia la guerra de Siria según muestran los Gráficos 7 y 8. En total se registraron 60.173 detecciones en 2013 (23.254 en 2012, 71.172 en 2011 y 14.260 en 2010) de las que 45.298 llegaron por el Mediterráneo Central y 7.121 por las fronteras españolas (Mediterráneo occidental).

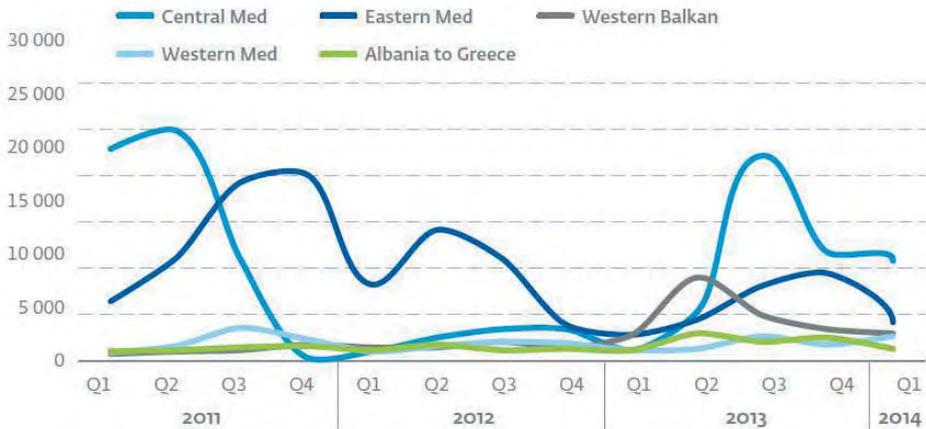
Gráfico 7. Detecciones de cruces ilegales de fronteras europeas en 2013 respecto a 2012



Fuente: Annual Risk Analysis (2014, p. 33).

El Mediterráneo central aparece como la principal vía de escape de la presión migratoria ilegal hacia Europa como indica el Gráfico 8. Una avalancha migratoria que se intenta contrarrestar ampliando las operaciones *Hermes*, *Aeneas* y *Poseidon Sea*, coordinadas por Frontex, y mediante el intercambio de información a través de *Eurosur*, que entró en funcionamiento en diciembre de 2013 (Reg. 1052/2013 de 22 de octubre).

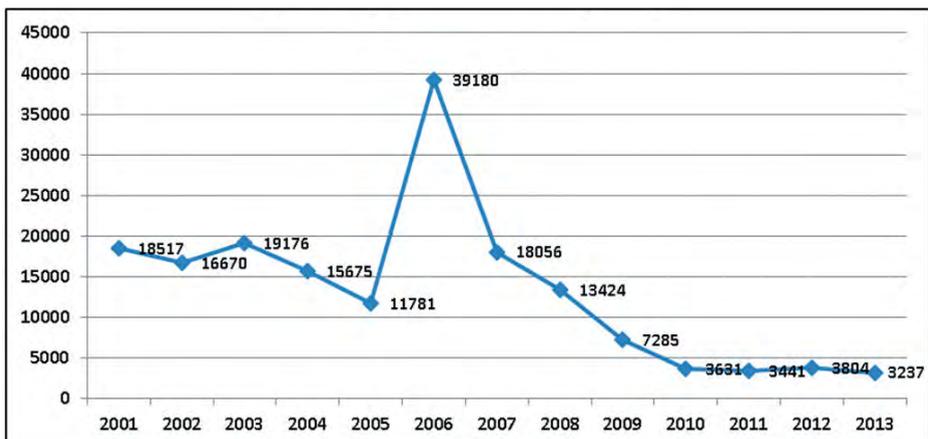
⁸⁷ Para las medidas adoptadas por la UE, incluidos el enfoque integral de la Comisión (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM), directivas sobre retorno (2008/115/EC) y empleo irregular (2009/52/EC), la Agencia Europea para la gestión y cooperación operativa de las fronteras exteriores (Frontex), el sistema de vigilancia e intercambio de información sobre las fronteras exteriores (*Eurosur*) o los fondos comunitarios destinados a la solidaridad y gestión de los flujos migratorios (1.820 millones de euros entre 2007 y 2013 para fronteras y 676 entre 2008 y 2013 para retornos), véanse los informes del European Migration Network (EMN, 2012) y de la DG EXPO (2014).

Gráfico 8. Evolución trimestral de las detecciones ilegales por vía marítima en el Mediterráneo

Fuente: Análisis de Frontex (FRAN Q1:20) a 21/V/2014.

1.7.1 Puntos fuertes y débiles de la política española de inmigración

Desde las sucesivas crisis de 2005 (asaltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla) y 2006 (llegada de 31.678 inmigrantes irregulares a Canarias), España ha desarrollado una intensa actividad diplomática, de cooperación y de seguridad que ha logrado una reducción sustancial de los flujos irregulares procedentes de África. Las llegadas por embarcaciones a todas las costas españolas han pasado de 39.180 en 2006 a 3.237 en 2013, lo que supone un descenso del 90% (de 31.678 en Canarias en 2006 a 196 en 2013) como refleja el Gráfico 9. Sin embargo, se ha disparado la llegada de inmigrantes irregulares a Ceuta y Melilla: de 2.841 en 2012 a 4.235 en 2013 (+ 48,5%) y se suceden las avalanchas (1.500 sobre la verja de Ceuta el 14 de marzo, 600 sobre la de Melilla el 2 de mayo y 1.429 sobre las costas de Cádiz el 12-13 de agosto de 2014).

Gráfico 9. Evolución de la emigración irregular hacia las costas españolas, 2001-2013

Fuente: Elaboración propia según datos del Ministerio del Interior (2014).

La reducción general de la llegada de inmigrantes por vía marítima se ha conseguido mediante mejoras tecnológicas en la detección de embarcaciones (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, SIVE)⁸⁸, la dotación de recursos humanos y materiales para la vigilancia de la costa africana, una red de oficiales de enlace y agregados en los países de origen y la firma de acuerdos de readmisión con terceros países para desincentivar la migración irregular. Además, y paradójicamente, el desarrollo del SIVE y de las capacidades de Salvamento Marítimo se ha convertido en un factor de riesgo y atracción en la medida que muchas embarcaciones se arriesgan a la partida sin la debida preparación (en agosto de 2014 necesitaron rescate 113 pequeñas lanchas de juguete procedentes de Marruecos) en la esperanza de que la alerta a las autoridades de salvamento les garantice una entrada segura en puertos españoles, a la que se une la imposibilidad de repatriación. Sin embargo, la presión migratoria se ha incrementado por las rutas terrestres (tal y como indica el Gráfico 10) y las imágenes de los asaltos a las vallas o la muerte de 15 inmigrantes en la playa del Tarajal en febrero de 2014 han desatado un debate político sobre la forma de proteger las fronteras, la existencia o no de mafias tras ellos o sobre la magnitud de la bolsa de emigrantes que esperan en Marruecos⁸⁹.

Gráfico 10. Evolución trimestral de las detecciones ilegales en el Mediterráneo occidental



Fuente: Análisis de Frontex (FRAN Q1:20) a 21/V/2014.

⁸⁸ El SIVE, desarrollado y gestionado por la Guardia Civil, se ha implantado en sucesivas extensiones territoriales desde 2002, comenzando en Algeciras para desplegarse más tarde por casi toda la frontera marítima mediterránea. Con la inclusión prevista de Barcelona, Girona y A Coruña, el SIVE habrá cubierto toda la costa sur española, incluidas las Islas Baleares, Islas Canarias y Ceuta, además de las dos provincias atlánticas gallegas. A su vez el SIVE se integra con el SIVCC portugués y con el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, Eurosur, que incluye todos los dispositivos nacionales de vigilancia marítima de las fronteras europeas oeste y sur, incrementando la información disponible y la capacidad de reacción de cada sistema nacional.

⁸⁹ El ministro del Interior la cifró en unos 40.000 en Marruecos y otros tantos en Mauritania, citando fuentes oficiales marroquíes (ABC, 5/III/2014). Según fuentes abiertas, es difícil encontrar indicadores migratorios fiables en muchos países de la Zona (por ejemplo, el Informe anual de UNODC sobre tráfico de personas en 2012 no incluye datos de países tan relevantes como Marruecos, Argelia, Mauritania, Túnez, Libia, Senegal o costa de Marfil).

En África occidental, la acción exterior española que siguió a la crisis del 2006 consiguió la firma de acuerdos de cooperación en materia de inmigración⁹⁰, con diferentes formatos y grados de institucionalización con los países de la Zona que muestran las tablas del Anexo 1. El acuerdo de readmisión firmado con Marruecos en 1992 permite que los inmigrantes irregulares de esta nacionalidad interceptados al llegar a las costas españolas sean devueltos de inmediato a su país de origen, pero no la devolución de los subsaharianos llegados a la Península desde sus costas (Marruecos ratificó el acuerdo en octubre de 2012 y se comprometió a la readmisión de los inmigrantes subsaharianos pero aún no ha aplicado este acuerdo).

Pese a la firma de estos acuerdos, la cooperación efectiva de los países locales depende en gran parte del mantenimiento de canales de comunicación basados en redes de confianza personal. Estas redes se han establecido gracias al despliegue de las consejerías y agregadurías del Ministerio del Interior en las embajadas y consulados españoles (reguladas por el Real Decreto 1300/2006). La presencia de coroneles de la Guardia Civil o comisarios de la Policía Nacional en las consejerías, o de comandantes, inspectores jefe o inspectores en las agregadurías ha resultado un canal muy eficaz para la formación de lazos con las policías y fuerzas de seguridad de los países de origen.

Sin el clima de confianza construido a partir de estas relaciones, la ejecución de los retornos sería mucho más difícil. Y a su vez, los retornos son un elemento clave disuasorio de la migración irregular, ya que transmiten un mensaje sobre el fracaso de los intentos.

Los países africanos en los que se han desplegado consejerías y agregadurías del Ministerio del Interior son Argelia, Mauritania, Mali, Nigeria, Gambia, Libia, Senegal, Guinea Bissau, Guinea, Ghana, Camerún, Marruecos, Egipto, Níger y Túnez. En todos ellos hay al menos un agregado, en Argelia, Senegal y Marruecos hay además un consejero y en este último país el número de agregados es el mayor, con cinco personas.

Pese a la firma de acuerdos [con España], la cooperación efectiva de los países locales depende en gran parte del mantenimiento de canales de comunicación basados en redes de confianza personal.

⁹⁰ La Conferencia Ministerial Euroafricana celebrada en Rabat en julio del 2006 (Proceso de Rabat) constituye el antecedente de estos acuerdos. En ella se suscribió un Plan de Acción sobre migración legal (establecimiento de canales para facilitar la migración legal), sinergias entre cooperación al desarrollo y migraciones y colaboración en la lucha contra la inmigración irregular, lo que incluye la implicación en la reducción del fraude de documentos, el fortalecimiento del control de fronteras y la readmisión de los nacionales. En la segunda Conferencia Ministerial celebrada en París en noviembre de 2008 se estableció un Plan Trienal de actuación (2009-2011) enfocado a la identificación de los inmigrantes irregulares, campañas de sensibilización sobre los peligros de la inmigración irregular, la mejora de la seguridad en los procesos de producción de documentos de viaje, la modernización en la gestión de los documentos civiles, ayuda a la gestión de las fronteras, mejora de las readmisiones y el establecimiento de un diálogo con los países asiáticos de los que proceden emigrantes en tránsito a través de países africanos. La tercera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre la Migración y el Desarrollo se celebró en Dakar (Senegal) en noviembre de 2011 y aprobó una estrategia para el período 2011-2014 con objetivos semejantes a los anteriores.

El MAEC colabora en materia migratoria y de desarrollo con la CEDEAO desde 2005, cuando se acordó un primer Memorando de Entendimiento al que han seguido otros acuerdos y un fondo de 10 millones de euros.

La acción exterior española ha permitido establecer un despliegue permanente de la Guardia Civil en Mauritania y Senegal, los dos puntos principales de salida hacia Canarias. Esta presencia allí es la clave del descenso de llegadas a Canarias: los cayucos son interceptados en las propias aguas territoriales de ambos países y devueltos a sus puertos. Marruecos, desde el año 2004, colabora en la vigilancia de sus costas para evitar la salida de inmigración irregular desde ellas y se han establecido patrullas conjuntas de la Guardia Civil y la Gendarmería marroquí, con intercambios de personal, en varios puntos: Granada-Alhucemas, Almería-Nador, Algeciras-Tánger y Aaiún-Fuerteventura (próximamente va a firmarse un acuerdo de intercambio de información con los Guardacostas argelinos).

En 2006 se puso en marcha el programa *Seahorse Atlántico* de la Comisión Europea para la cooperación policial (visitas, cursos de formación marítima e inmigración, patrullas mixtas, oficiales de enlace y conferencia policial Europa-África) entre España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, al que siguió la instalación de una red de comunicaciones (*Seahorse Network*) que se ampliaron luego a Marruecos, Gambia y Guinea Bissau (*Seahorse Cooperation Centres*). En Gran Canaria se sitúa el Centro de Coordinación Regional, apoyado por el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima desde Madrid. A través de esta red, los países de origen y de destino de las embarcaciones pueden compartir información en tiempo real, cooperando en su distribución, en la localización de embarcaciones sospechosas y en tareas de

salvamento y de intercepción. En 2013, a iniciativa española y sobre la base de la experiencia del *Seahorse Atlántico* se aprobó el programa *Seahorse Mediterráneo* en el que participarán Francia, Italia, Malta, Portugal, Chipre, Grecia, Libia y España, incorporándose Argelia, Túnez y Egipto en diciembre de 2014 (también se podrían realizar cursos de vigilancia marítima de Libia)⁹¹.

En el ámbito de la cooperación, el MAEC colabora en materia migratoria y de desarrollo con la CEDEAO desde 2005, cuando se acordó un primer Memorando de Entendimiento al que han seguido otros acuerdos y un fondo de 10 millones de euros⁹².

⁹¹ Desde 2011 la UE cuenta con el Programa Perseus para control de fronteras en el que participan Francia, Grecia, Portugal, Italia, Finlandia, Rumanía, Marruecos y España a través de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil (la tecnología la aporta INDRA y los fondos el VII Programa Marco de I+D de la UE). El programa Seahorse dispone de 5,37 millones de euros para el período 2011-2020.

⁹² El Memorándum de Entendimiento de 9 de diciembre de 2007 se acordó en la II Cumbre UE-África de Lisboa, tras la Euro-Africana de Migración y Desarrollo de Rabat de 2006, y dentro de los objetivos sobre esas materias del Plan África, de los distintos planes directores de la Cooperación Española y del Enfoque Común sobre Migración de la CEDEAO, firmada en Uagadugú en enero de 2008.

En junio de 2009, y dentro de la primera Cumbre España-CEDEAO, se ampliaron los acuerdos mediante programas de apoyo a la CEDEAO por un importe superior a los 270 millones de euros en materia de migración y desarrollo junto a otros sectores como el fortalecimiento institucional, las políticas de género, las infraestructuras, las energías renovables y la eficiencia energética o la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria⁹³. El Fondo financia propuestas individuales de colaboración en materia de inmigración irregular y tráfico de seres humanos, especialmente mujeres y niños, dentro de la Convocatoria de Fortalecimiento Institucional (hasta 250.000 euros por cada Estado miembro) dentro de una Convocatoria dedicada al Fortalecimiento Institucional al que se presentaron 19 proyectos nacionales y otro de la Comisión de CEDEAO de los que se suspendió el de Guinea Bissau y no se han podido ejecutar dos debido a la situación de Mali. Además, y dentro de la Convocatoria de Sociedad Civil, se aprobaron 24 proyectos por un importe máximo unitario de 120.000 euros para 10 de los 15 países miembros (todos excepto Gambia, Ghana, Liberia, Mali y Sierra Leona). En la siguiente convocatoria de 2012 se aprobaron 32 proyectos por un importe unitario menor (entre 25.000 y 100.000 euros) y está previsto que el Fondo funcione hasta 2014 cuando se debe revisar la cooperación AECID-CEDEAO⁹⁴.

Uno de los principales logros españoles en su política contra la llegada de inmigración irregular desde las costas africanas ha sido la implicación europea en esta tarea, una mejora considerable frente a la situación anterior al 2006, cuando los socios comunitarios consideraban un asunto básicamente español la prevención de esa llegada. A raíz de la crisis del verano del 2006 y la velada amenaza del Gobierno español de trasladar los inmigrantes hasta la frontera francesa si no recibía ayuda europea para gestionar la avalancha, la situación ha cambiado muy notablemente, no sólo por la participación de Frontex, sino también por la financiación de varios programas europeos. Con el programa Aeneas se financian las operaciones *Seahorse*, la operación *Minerva* para el paso del Estrecho de Gibraltar durante un mes y medio en el verano⁹⁵ y la operación *Indalo* en Granada, Almería y Murcia durante seis meses al año. A pesar de la ayuda europea recibida, el peso principal del esfuerzo del control de la inmigración irregular recae sobre los recursos humanos y materiales de España.

Uno de los principales logros españoles en su política contra la llegada de inmigración irregular desde las costas africanas ha sido la implicación europea en esta tarea.

⁹³ El Fondo se gestiona por una Unidad Técnica creada en 2011 bajo Comité Director paritario y con la progresiva colaboración de plataformas nacionales en los Estados miembros para supervisar la aplicación del Fondo.

⁹⁴ El IV Plan Director (2013-2016) no identifica al sector migración y desarrollo como prioritario dentro del proceso de concentración sectorial emprendido por la Cooperación Española (salvo en los aspectos asociados al impacto positivo del retorno del capital humano inmigrante). Del mismo modo, la UE está revisando su estrategia de actuación, por lo que habrá que estudiar la coordinación entre las ayudas europea y española.

⁹⁵ Controla los puertos de Algeciras, Tarifa y Almería durante el regreso de las vacaciones estivales de la población originaria del norte de África y residente en Europa, para evitar la entrada de inmigrantes irregulares acompañando a los inmigrantes regulares o escondidos en sus vehículos.

La principal debilidad de la política migratoria es la dependencia de la buena voluntad y las buenas relaciones con los gobiernos y las fuerzas de seguridad de la Zona.

La principal debilidad de la política migratoria es la dependencia de la buena voluntad y las buenas relaciones con los gobiernos y las fuerzas de seguridad de la Zona. El caso más claro es el de Ceuta, Melilla y los islotes despoblados que gestiona directamente el Ministerio de Defensa español. Sin la cooperación marroquí sería imposible impedir un flujo continuo de inmigrantes irregulares subsaharianos desde Nador hasta Isla de Tierra, distante 50 metros de sus playas y accesible a pie con marea baja. De la misma forma, sin la cooperación marroquí en la vigilancia contra la inmigración irregular impidiendo que los subsaharianos se lancen al agua para llegar a nado o en pequeñas balsas a las costas de Ceuta y Melilla, o sin sus periódicas operaciones de desalojo en los montes de las cercanías de las Ciudades Autónomas, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla o la entrada a nado serían mucho más frecuentes. Esa cooperación, vital para los intereses españoles, depende de la voluntad de cumplimiento del vecino y pone en sus manos un instrumento de influencia determinante⁹⁶.

La cooperación de África occidental tiene una base endeble, especialmente ahora que España no puede ofrecer puestos de trabajo para cubrir la oferta de inmigración legal y que las restricciones presupuestarias reducen también las posibilidades de apoyo con la entrega de material de seguridad, como se ha hecho en los casos de Mauritania y Senegal. Por otra parte, la readmisión de inmigrantes irregulares despierta la animadversión local y su aplicación está al arbitrio de los políticos locales. España, como el resto de Europa, ha logrado “externalizar” en parte el control fronterizo haciendo recaer en los países del norte y oeste de África la tarea de impedir la llegada de la inmigración irregular. Sin embargo, si la externalización no va acompañada de los recursos y asistencia –españoles o europeos– que compensen su contribución al control de los flujos migratorios, se corre el riesgo de que la colaboración

se vuelva intermitente, disminuyendo cuando no hay incentivos (un riesgo alto en un entorno político y administrativo de corrupción muy elevado)⁹⁷.

Ceuta, Melilla y los islotes y peñones del Estrecho constituyen el principal punto débil de la política de contención de la inmigración irregular en España. La entrada en Melilla es más vulnerable por la mayor cercanía a Argelia y a una ciudad marroquí de tamaño medio, Nador, así como por el mayor control que se realiza ahora en el paso de El Tarajal en Ceuta. La inmigración irregular se duplicó en Melilla en el 2012 (2.105 entradas, frente a 1.039 en el 2011) mientras disminuía un 40% en Ceuta, y ha adquirido nuevas formas, como la llegada a la Isla de Tierra, la entrada a nado, en pequeñas barcas

⁹⁶ Un fallo en la vigilancia marroquí de 48 horas en agosto de 2014 facilitó la llegada a las costas de Cádiz de un millar de inmigrantes ilegales en un centenar de embarcaciones de juguete (*El País*, 28/VIII/2014).

⁹⁷ Marruecos demanda a España y a la UE los fondos y la asistencia técnica comprometidos. Entre ellos, los del art. 11 del Convenio de Readmisión hispano-marroquí.

hinchables de plástico o con coches kamikazes atravesando la frontera. Junto a estos nuevos métodos, en 2013 aumentó la presión migratoria y se reeditaron los asaltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla. Las normas españolas obligan a las autoridades de Ceuta y Melilla a trasladar los inmigrantes irregulares a un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para acogerlos, proceder a su documentación, tramitar las peticiones de asilo y, en su caso, gestionar la devolución. Los CETI experimentan ocasionales episodios de sobreocupación y, a veces, la tensión entre sus residentes se acentúa tras frustrar su proyecto de viaje y vital. La estancia en esos centros abiertos puede prolongarse mucho tiempo –la media es de 18 meses– aunque periódicamente parte de sus residentes son trasladados a centros de la Península para descongestionarlos. Una vez en ella, si su expulsión no es posible, quedan en libertad en la Península con una orden de expulsión. Mientras, la sobreocupación y la frustración entre los retenidos provocan episodios de tensión y se suceden los intentos de llegar a la península (los más jóvenes escondidos en los vehículos que salen del puerto).

Otro factor de debilidad en la política migratoria española es la divergencia entre los enfoques humanitario y securitario de la inmigración. Al debate sobre el uso de concertinas de 2013 siguió otro sobre el empleo de pelotas de goma tras la muerte de 15 emigrantes ilegales mientras asaltaban la valla de Ceuta en febrero de 2014. Resulta difícil conciliar la obligada protección de las fronteras con la, también, obligada protección de los emigrantes que acceden a las fronteras, especialmente cuando no se dispone de los recursos materiales y humanos que facilitarían la reconciliación de ambos enfoques. Como resultado, se acentúan las divergencias entre las visiones de uno y otro enfoque, dejando a las fuerzas de seguridad sin el necesario respaldo político y social en la imposición de la ley que se les encomienda. Del mismo modo, se acentúa la divergencia entre los responsables nacionales y europeos de la inmigración, una divergencia que se añade a la falta de solidaridad para hacer frente al reparto de costes de la protección de las fronteras y de quienes acceden a ellas en busca de protección.

La atención a los inmigrantes menores de edad no acompañados es otro punto débil de la política de contención, especialmente en Ceuta y Melilla, donde los menores marroquíes de las provincias cercanas pueden entrar libremente, como toda la población de esas áreas (con la condición de que las abandonen antes de las 12 de la noche). De acuerdo con las normas españolas sobre protección a la infancia, no pueden ser devueltos a su país de origen o tránsito, a no ser que se asegure la recepción por su familia o por una institución dedicada a su cuidado, y deben ser acogidos y recibir una educación hasta que llegan a la mayoría de edad (18 años). En 2009 –último año del que se disponen datos publicados– se encontraban acogidos en España 5.000 menores, 1.300 de ellos en Canarias. Este fenómeno se realiza de forma generalmente programada por las familias que envían a estos muchachos a España para que se les proporcione formación y trabajo, a la espera de que puedan enviar

Otro factor de debilidad en la política migratoria española es la divergencia entre los enfoques humanitario y securitario de la inmigración.

remesas. Esta vía familiar migratoria se frustró cuando el efecto llamada aumentó la cifra de menores llegados con lo que los centros tienen problemas para conseguirles trabajo y permiso de residencia, con lo que los jóvenes son devueltos a su país de origen al alcanzar la mayoría de edad⁹⁸.

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional atribuyen a las Fuerzas Armadas un papel de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se irá desarrollando con el tiempo.

Finalmente, existe el problema de la coordinación. A pesar de los avances realizados hacia un enfoque integral, sigue pendiente la división del trabajo entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad a propósito de algunos de los riesgos incluidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 como la inmigración irregular, además de los señalados anteriormente sobre la seguridad marítima. La Armada cuenta con un centro de vigilancia marítima (Centro de Operaciones y Vigilancia de la Acción Marítima de la Armada, COVAM) en Cartagena, desde el que puede ejercer el mando y control de la seguridad marítima y apoyar a otros actores marítimos, pero todavía no se ha definido un procedimiento/responsable de integración. La Armada está interesada en participar y cuenta con el aval del liderazgo militar en ciertas operaciones complejas, pero algunas agencias civiles están en contra de una militarización de la coordinación desde la Armada. Por su parte, la Guardia Civil cuenta con las 74 estaciones sensoras del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) así como con un Servicio Marítimo, un Grupo de Ala Fija en el Servicio Aéreo y un Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) que integra la información procedente de los cuatro centros regionales de Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña. Con esas capacidades, pueden realizar tareas de vigilancia

marítima adelantada, análisis de riesgos, dirigir operaciones y ser el punto de contacto con organismos homólogos nacionales e internacionales como Frontex, como punto de contacto nacional del proyecto Eurosur.

⁹⁸ Para frenar esa llegada, el gobierno español y las Comunidades Autónomas más afectadas (Andalucía, Canarias, Madrid y Cataluña) han financiado la construcción y mantenimiento de centros dedicados a la protección de los menores en Marruecos. Por su parte, éste se comprometió en 2007 a agilizar la repatriación de los menores, pero el acuerdo no ha sido ratificado hasta octubre de 2012. No contamos aún con información sobre su desarrollo.

1.7.2 Recomendaciones

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional atribuyen a las Fuerzas Armadas un papel de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se irá desarrollando con el tiempo. La acomodación de todos los actores a los ámbitos comunes de actuación no será fácil, como han demostrado las dificultades para coordinar las estrategias de Seguridad Marítima Nacional y Ciberseguridad Nacional. Por ello se recomienda desarrollar mecanismos de integración sostenibles que faciliten la colaboración entre los distintos cuerpos y administraciones implicados. Las Fuerzas Armadas colaboran habitualmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en algunos tipos de lucha donde se combinan la capacidad operativa militar con la capacidad jurisdiccional civil. Una colaboración que tiende a crecer a otros ámbitos puestos de relieve por la investigación como la seguridad marítima, la inmigración ilegal y la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. La colaboración en la Zona debería servir para desarrollar sinergias y aprender lecciones que carecen, por ahora, de una sistematización adecuada. La recomendación previa de elaborar una estrategia integral ayudaría a paliar este problema pero hasta que no se elabore, los responsables de Defensa e Interior deberían progresar en la coordinación operativa y técnica al respecto entre los distintos cuerpos y agencias que dependen de ellos.

Siendo difícil conciliar los enfoques humanitario y securitario de la inmigración, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado debe acompañarse de una explicación del componente de inseguridad que la inmigración representa. La pedagogía debe incluir los argumentos de ambos enfoques, las opciones de respuesta al problema y los costes asociados. La inmigración irregular debe estudiarse como un *continuo* para evitar que la atención se centre en el momento del asalto a las vallas, la llegada de embarcaciones o la entrada por los aeropuertos, ignorando sus efectos previos sobre los países de tránsito y posterior sobre los de acogida (la entrada en España no implica que este sea su país de destino). Para desarrollar esa pedagogía, es necesario estudiar en profundidad los movimientos migratorios con origen o tránsito en la Zona, su destino dentro de España y Europa y su efecto objetivo sobre la seguridad nacional. Sobre ese conocimiento, se podrían mejorar el análisis del riesgo migratorio del Sur y su conocimiento político y social, abandonando el enfoque reactivo actual para adoptar un enfoque más proactivo de concertación con otros países afectados y, junto con ellos, realizar propuestas de acción a la UE. España, al igual que otros países mediterráneos, reivindica una mayor asistencia europea, pero le corresponde explicitar –sola o en colaboración con los anteriores– la forma en la que la UE debería articular su colaboración con el Magreb y con el África Occidental.

2. INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS





2. INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

El análisis de los riesgos realizado en el capítulo anterior debe complementarse ahora con el de los intereses y oportunidades de España en la Zona, tanto desde el punto de vista transversal del comercio, los recursos y las inversiones en la región como desde el punto de vista individualizado de las relaciones económicas y políticas con los principales países. En este capítulo se esboza un mapa de vectores geoeconómicos con implicaciones estratégicas para España, con nuevos retos y oportunidades geoeconómicas en un espacio geográfico donde los intereses económicos y energéticos españoles han crecido con fuerza en los últimos años y presentan un potencial considerable de crecimiento futuro.

Entre los retos que afectan a los intereses españoles se encuentran las tensiones entre Argelia y Marruecos, la situación en el Sahara Occidental, las disputas sobre Ceuta y Melilla, la inseguridad marítima o la presencia yihadista en el Sahel. Dentro del proceso de cambio que afecta a los países del norte de África, también preocupa la renovación de sus elites económicas tradicionales y la irrupción de nuevos actores que alteran los equilibrios de economía política y precisan una tarea adicional de diplomacia e inteligencia económicas para relacionarse con los nuevos interlocutores. Entre las oportunidades, la Zona, y África en su conjunto, son espacios naturales para la diversificación de suministros de recursos naturales, comercio e inversión a explorar para diversificar en el margen la cartera de riesgos española hacia espacios de más riesgo pero también de mayor rentabilidad esperada (Escribano, 2010). A las dinámicas propias del norte de África se añaden las del Sahel y del Golfo de Guinea para conformar un panorama de mayor profundidad estratégica para España: mayor nivel de interdependencia económica actual y esperada, mayor nivel de interacción con y entre las dinámicas subregionales y, finalmente, mayor volatilidad del entorno económico regional.

2.1 Una visión transversal: comercio, recursos naturales e inversiones

Una primera aproximación geoeconómica a la Zona consiste en analizar los flujos comerciales y de servicios de recursos naturales e inversores. Flujos que no se producen en un vacío geográfico e institucional porque están marcados por la proximidad geográfica y por la existencia de acuerdos entre la UE y la mayoría de países de la macro-región considerada. La proximidad geográfica hace que estos países y España sean socios naturales *à la Krugman*, en tanto pueden beneficiarse de las ventajas logísticas de la cercanía en el marco de redes industriales transnacionales. Pero también se benefician en el sentido más clásico de contar con ventajas comparativas en buena medida complementarias, dadas las divergencias en nivel de desarrollo, estructura económica y dotación de factores de producción, incluyendo aquí los recursos naturales pero también las características de la mano de obra.

En el norte de África, España se beneficia del entramado de acuerdos euromediterráneos y de vecindad alcanzado con buena parte de los países norteafricanos (salvo con Libia y la ausencia de Plan de Acción de Vecindad para Argelia). Aunque la UE no tiene una visión geoeconómica integrada del norte de África, el Sahel y el África occidental⁹⁹, los acuerdos anteriores proporcionan un marco estable y creíble que ha mostrado su capacidad para anclar las políticas económicas de los países mediterráneos participantes.

Las exportaciones [a la Zona] han crecido desde 2007 a más de un 14% anual, en comparación con una tasa del 3,7% para el conjunto de las exportaciones.

En el caso del África Occidental, la ventaja comparativa de la cercanía es menor porque está mediatizada por la falta de infraestructuras de transporte y la dimensión de los mercados locales. No obstante, en el caso de los recursos naturales, las infraestructuras existen y, aunque insuficientes, siguen proporcionando una gran parte de los ingresos de la región. El marco institucional de las relaciones económicas está también menos desarrollado, por lo que España cuenta con una menor capacidad de influencia que en el espacio euromediterráneo.

2.1.1 Comercio

La Tabla 4 contiene una primera aproximación a la interdependencia comercial española con la región considerada. En 2012 el conjunto del norte de África supuso el 3,11% de las exportaciones españolas y el 5,9% de las importaciones. Sumando el 0,47% de las exportaciones españolas y el 3,68% de las

importaciones realizadas con el conjunto de países subsaharianos considerados, el total representa el 3,6% de las exportaciones y el 9,6% de las importaciones de España.

Del lado de las exportaciones destacan Marruecos (1,65%), Argelia (0,72%) y Túnez (0,36%) con porcentajes que se comparan favorablemente con las exportaciones españolas destinadas a países emergentes como Brasil (0,7%) y China (1,15%). El peso de los países subsaharianos en las exportaciones españolas es muy reducido, pero han experimentado un impulso muy importante desde el inicio de la crisis económica, al igual que ocurre con las destinadas al norte de África. Las exportaciones a ambas regiones han crecido desde 2007 a más de un 14% anual, en comparación con una tasa del 3,7% para el conjunto de las exportaciones. Las tasas son especialmente altas para Libia, Argelia y Egipto, pero también para un buen número de países subsaharianos, aunque evidentemente, desde una base mucho menor. Cuando se comparan con las tasas de crecimiento de las exportaciones totales a la UE, o a Francia, el principal socio comercial de España, su elasticidad parece muy superior, al igual que ocurre con Brasil y, en menor medida, con China.

⁹⁹ Estos acuerdos de la UE deben diferenciarse de otros marcos de cooperación no económicos como las Estrategias Conjuntas entre la UE y la UE (Joint Africa-Europe Strategy, JAES) y sus planes de acción, así como de otras estrategias subregionales de cooperación y desarrollo, como las mencionadas Strategy for Security and Development in the Sahel y la EU Strategic Framework for the Horn of Africa que están desconectadas del entramado de Acuerdos de Asociación y del marco de Vecindad vigente para el norte de África.

El patrón de interdependencia está sesgado por el lado de las importaciones, que suponen porcentajes superiores a los de las exportaciones, básicamente debido a las importaciones de recursos naturales, sobre todo gas y petróleo. Los principales suministradores españoles de la región en 2012 fueron Nigeria (2,8% de las importaciones españolas), Argelia (2,7%), Libia (1,3%) y Marruecos (1,2%). En términos comparativos, el norte de África casi alcanza el peso de China (7%) como suministrador y Brasil (1,3%) se sitúa en porcentajes de importación comparables a los de Marruecos o Libia. En casi todos los casos, las tasas de crecimiento anual de las importaciones han estado muy por debajo de las de las exportaciones. En este caso, las importaciones de los países productores de recursos naturales se han comportado mejor, creciendo a tasas anuales muy superiores a la caída en un 2,3% de las importaciones mundiales. Esta evolución refleja la mayor inelasticidad de las importaciones españolas procedentes de los productores de hidrocarburos y minerales de la región.

Tabla 4. Exportaciones e importaciones españolas con países seleccionados

Elemento	Exportaciones 2012		Tasa anual crecimiento X 2007-2012 (%)	Importaciones 2012		Tasa anual crecimiento M 2007-2012 (%)
	Millones €	% del total		Millones €	% del total	
Mundo	222.643,89	100	3,7	253.401,2	100	-2,3
Marruecos	5.294,59	1,65	11,5	2.956,91	1,16	-0,2
Argelia	3.464,03	0,72	20,7	6.862,78	2,70	8,9
Túnez	1.003,41	0,36	7,9	567,74	0,22	-3,8
Libia	379,77	0,06	27,1	3.343,57	1,31	5,2
Egipto	1.074,81	0,25	18,2	1.140,33	0,45	-4,9
Mauritania	140,39	0,04	11,2	96,96	0,03	-4,2
Norte África	11.357,00	3,11	14,5	14.971,52	5,90	3,9
Mali	37,86	0,01	14,1	1,08	0,0004	-15,4
Burk. Faso	35,69	0,01	6,9	1,16	0,0004	3,0
Niger	6,09	0,001	18,6	2,61	0,001	10,6
Chad	5,74	0,002	8,8	0,19	0,0007	-31,6
Senegal	175,75	0,05	10,9	68,22	0,03	7,9
Gambia	10,37	0,005	1,5	1,51	0,0006	14,7
Guinea Bissau	6,35	0,002	9,0	4,52	0,002	65,9
Guinea	37,27	0,03	-9,4	151,95	0,06	5,0
Sierra Leona	17,40	0,002	38,2	1,92	0,0007	-12,4
Liberia	19,01	0,01	-2,9	82,74	0,03	180,8
Costa Marfil	135,62	0,04	14,1	198,55	0,08	-4,3
Ghana	259,21	0,05	20,9	83,08	0,03	1,4
Togo	152,65	0,02	38,0	8,22	0,003	3,7
Benín	59,72	0,02	13,6	2,33	0,0009	12,1
Nigeria	342,14	0,09	13,1	7.056,83	2,78	14,0
Camerún	88,42	0,01	19,8	430,19	0,16	-11,69
Guinea Ecu.	297,33	0,06	18,5	866,81	0,34	-0,80
Gabón	40,27	0,02	-1,1	363,98	0,14	34,00
África Occidental	1.726,88	0,47	14,4	9.325,95	3,68	-9,41
Francia	36.079,51	18,80	0,7	26.607,65	10,50	-5,33
Brasil	2.818,74	0,70	16,7	3.365,78	1,32	1,94
China	3.765,77	1,15	12,1	17.631,33	6,95	-0,94

Fuente: Datacomex.

La Tabla 5 recoge los índices de intensidad exportadora e importadora¹⁰⁰ (IIE y III), que muestran la especialización geográfica comercial española respecto a la de la UE (Escribano y Muñoz, 2013). Los índices en negrita (superiores a la unidad) representan flujos intensos, y por tanto una especialización geográfica relativa. Como era de esperar, ambos son especialmente altos con la UE y con los países del norte de África –especialmente con Marruecos y Argelia–, pero lo más relevante son las diferencias que se aprecian al comparar el patrón español con el de la UE. Los flujos comerciales españoles con los países del Magreb son especialmente intensos, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones, mucho más que con la UE y, por supuesto, que con América Latina. La intensidad es especialmente elevada con Marruecos y Argelia, pero también con África Subsahariana del lado de las importaciones (de nuevo el influjo de los hidrocarburos nigerianos). Además, como era de prever, la intensidad comercial española con la macro-región también es mayor que la registrada por el conjunto de la UE, especialmente en el Magreb. Esto significa que España no sólo se juega mucho, sino que se juega más que los demás socios europeos.

Tabla 5. Índices de Intensidad Exportadora (IIE) e Importadora (III): España y UE, 2011

Intensidad Exportadora	España		UE-27	
	IIE	III	IIE	III
UE-27	2,00	1,73	1,99	1,90
Japón	0,18	0,20	0,21	0,32
EEUU	0,28	0,40	0,43	0,46
AMÉRICA LATINA	0,82	0,98	0,35	0,42
México	0,60	0,69	0,26	0,19
MERCOSUR	0,85	1,11	0,52	0,58
Argentina	1,12	1,61	0,45	0,51
Brasil	0,81	0,91	0,57	0,60
MAGREB	5,17	5,00	1,53	1,55
Argelia	4,47	5,00	1,55	1,18
Marruecos	8,33	9,64	1,51	1,71
Túnez	2,73	2,03	1,79	2,40
ORIENTE MEDIO	0,70	0,95	0,70	0,37
Turquía	1,54	1,57	1,30	1,44
ASIA en desarrollo	0,18	0,47	0,31	0,49
ÁFRICA SUBSAHARIANA	0,78	1,90	0,87	0,80

Fuente: Datacomex.

Debe además agregarse que el dinamismo de los flujos comerciales depende en gran medida de la propia evolución económica de la región. Las perspectivas de crecimiento de los países africanos subsaharianos y las oportunidades que ofrece a

¹⁰⁰ Índice de Intensidad Exportadora (IIE) = $(X_{ij}/X_i)/(M_j/W)$, donde X_{ij} : exportaciones de “i” a “j”; X_i : exportaciones totales del país “i”; M_j : importaciones totales del país “j”; W : comercio internacional total. Índice de Intensidad Importadora (III) = $(M_{ij}/M_i)/(X_j/W)$, donde M_{ij} : importaciones del país “i” desde el país “j”. Un índice de 1 significa que los flujos de los países de referencia son proporcionales a su peso en el comercio internacional, mientras que un índice mayor (menor) que la unidad refleja flujos de mayor (menor) importancia de lo que justifica la participación del país en el comercio mundial.

España han sido destacadas en los últimos años (Jordana, 2013), así como el potencial económico de la relación bilateral con el norte de África (Escribano, 2011a, 2013a). Aunque es de esperar que el final de la crisis haga repuntar el dinamismo de los intercambios comerciales con el resto de los países desarrollados, el norte de África ampliado seguirá ofreciendo oportunidades comerciales a las empresas españolas en el periodo previsible. No en vano se trata de nuestros vecinos emergentes, aunque su emergencia distará de ser tranquila, lineal ni homogénea.

En conjunto, los datos anteriores dibujan una importancia relativamente elevada de la región en los flujos comerciales españoles, sólo por detrás de los principales Estados miembros de la UE y en pie de igualdad con el conjunto de América Latina, que tiene mucha más población y renta. El crecimiento de los flujos comerciales representa tanto una oportunidad como un riesgo asimétrico respecto a otros países europeos no mediterráneos: la oportunidad de que España se beneficie más que ellos si se preserva la estabilidad y el riesgo de que su desestabilización nos afecte en mayor medida. En ese caso, la desestabilización de la Zona podría constituir un choque asimétrico para España, que pudiendo verse más afectada que el conjunto de la UE, careciese sin embargo de instrumentos para gestionar dicha desestabilización, al menos al nivel de las preferencias españolas. Por tanto, la estabilidad general de la Zona y, en particular, la de los países con quienes mantenemos un flujo comercial creciente, no sólo es un problema de seguridad y defensa sino también económico.

2.1.2 Recursos naturales

Los países de la Zona son suministradores importantes de España, especialmente de recursos naturales, con los consiguientes riesgos de conflictos por recursos o medioambientales. La Tabla 6 presenta los datos sobre importaciones españolas de los países de referencia de petróleo y sus derivados, gas, y minerales. La macro-región considerada supuso en 2012 más de un 25% de las importaciones españolas de petróleo, más de un 63% de las de gas y apenas un 5% de las de menas y minerales. En el caso del petróleo, los principales suministradores fueron Nigeria (11%), Libia (6,8%, pero en rápida recuperación hacia los porcentajes cercanos al 12%-13% alcanzados antes del conflicto de 2011), Argelia (2,8%) y Guinea Ecuatorial (1,7%). En relación al gas, los principales proveedores regionales en 2012 fueron Argelia (46,5%), Nigeria (14%) y Egipto (2,5%).

Desde una perspectiva geoeconómica, la importancia para España del crudo norteafricano excede al de su volumen (Escribano, 2011b) debido, primero, a su cercanía a los mercados europeos que reduce los costes y facilita la logística respecto a otras fuentes de suministro (el transporte desde el Golfo supone 10-12 días más de navegación y atravesar Suez). Y en segundo lugar, los crudos libios, argelinos y nigerianos son de alta calidad, ligeros y dulces (bajo contenido en sulfuro), fáciles de procesar en refinería y, en ocasiones, utilizados en mezcla para rebajar la densidad de crudos más pesados, por lo que su pérdida es más difícil de gestionar que la de los crudos pesados de otros proveedores. Por esas razones preocupan las dificultades de explotación y de seguridad de su personal que varias compañías españolas han tenido en los campos libios y argelinos.

Tabla 6. Importaciones españolas de petróleo y derivados, gas, y menas y minerales, 2012

	Petróleo y derivados		Gas		Menas y minerales	
	miles de €	%	miles de €	%	miles de €	%
Marruecos	59.393,84	0,12			100.626,31	1,45
Argelia	1.355.245,05	2,79	5.245.030,61	46,46	6.473,59	0,09
Túnez	206.805,69	0,43	2.458,65	0,02	32.691,97	0,47
Libia	3.319.506,89	6,84	17.514,92	0,16	1.474,26	0,02
Egipto	373.876,98	0,77	284.653,26	2,52	7.548,69	0,11
Mauritania	-	-	-	-	7.072,99	0,10
Senegal	-	-	-	-	3.700,21	0,05
Guinea	-	-	-	-	148.364,65	2,14
Liberia	62.432,83	0,13	-	-	14.855,52	0,21
Costa Marfil	-	-	-	-	2.331,32	0,03
Ghana	-	-	-	-	2.945,33	0,04
Benín	-	-	-	-	2.168,69	0,03
Nigeria	5.379.057,91	11,09	1.580.596,78	14,00	10.982,02	0,16
Camerún	353.121,25	0,73	-	-	-	-
Guinea Ecu.	815.908,35	1,68	30.869,96	0,27	-	-
Gabón	320.597,02	0,66	-	-	19.506,61	0,28
Total países	-	25,24	-	63,44	-	5,20

Fuente: Datacomex (miles de euros y porcentaje del valor del total de importaciones).

Respecto a las importaciones de minerales, la región presenta una importancia secundaria aunque alberga proveedores importantes como Marruecos (1,45% de las importaciones españolas, sobre todo fosfatos) y Guinea (2,14%, con especial relevancia de bauxita y oro). No hay un flujo demasiado significativo de minerales estratégicos, como las tierras raras, con la significativa excepción de las importaciones de uranio de Níger, que históricamente han supuesto un porcentaje del 15%-20% de las importaciones españolas y han convertido al país en el tercer proveedor español de uranio (Fernández Ordóñez, 2011). En todo caso, debe destacarse que las importaciones españolas de uranio están bastante diversificadas y son relativamente reducidas, dada la dimensión del parque nuclear español¹⁰¹.

Por otro lado, el impacto de la “primavera árabe” se ha hecho sentir sobre las políticas de extracción de los países productores de hidrocarburos que han aumentado los precios, la producción o ambos para afrontar mayores gastos sociales y contener el malestar de sus poblaciones. Con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012), los precios de equilibrio fiscal del petróleo (*fiscal breakeven oil prices*) saltaron para Argelia de 73,8 a 117,9 dólares/barril entre 2008 y 2012, mientras que los precios

¹⁰¹ Esta situación es muy diferente a la de Francia, que importa el 30%-40% de su uranio de Níger con las consiguientes implicaciones estratégicas y logísticas.

de equilibrio externo (*external breakeven oil prices*) en el mismo período pasaron de 49,2 a 74,4 dólares/barril. Para Libia, los primeros casi se doblaron desde los 46,6 a los 88,5 dólares/barril en esos mismos años. Esto dificulta una relajación de las condiciones fiscales otorgadas a las compañías extranjeras, mientras que la necesidad de control político impide una mayor flexibilidad en las barreras de entrada y participación. En consecuencia, dadas las barreras existentes al aumento de la producción, la tentación de los productores estriba en maximizar los precios.

Lo anterior lleva a la cuestión de la gobernanza de los recursos naturales y su papel en los conflictos regionales¹⁰². Una gestión adecuada puede ayudar a prevenir conflictos y resulta clave para dinamizar la economía, creando puestos de trabajo y mejorando la redistribución de las rentas, mientras que una gestión inadecuada favorece la corrupción, la falta de transparencia y la redistribución de rentas. En Libia, el marco institucional heredado no cuenta ni con la capacidad ni con la legitimidad necesaria para resolver los problemas de corrupción y protección de los derechos de propiedad que atenazan los esfuerzos de reconstrucción. En presencia de tensiones territoriales internas, caso de Nigeria y de Libia, la delegación de la autoridad o el establecimiento de mecanismos de autoridad compartida sobre los recursos naturales puede ser un medio para aumentar la estabilidad, si bien a expensas de pérdidas de eficiencia en la gestión de recursos a los que el principio de subsidiariedad aconseja mantener bajo control nacional y no regional o local. En muchos casos, compartir las rentas de los recursos naturales es un prerrequisito para la pacificación, como ocurre en Irak, donde la constitución permite que los gobiernos regionales recauden impuestos sobre operaciones relacionadas con los hidrocarburos. En otros casos, como ocurre en Nigeria con el Delta del Níger, un gobierno local puede recibir una proporción fija de las rentas obtenidas.

Las posibles vías para mejorar la gobernanza de los recursos naturales han sido objeto de numerosos análisis en los últimos años, pero los principales resultados se plasman en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (*Extractive Industries Transparency Initiative Act*, EITI), la Carta de Recursos Naturales apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la iniciativa de la UE en el ámbito forestal (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, FLEGT), o las exigencias de la Secretaría de Comercio estadounidense para que las empresas cotizadas en ese país reflejen los pagos de forma transparente (Escribano, 2011c). España podría impulsar estas iniciativas e incluirlas en su estrategia de actuación hacia la Zona.

España podría impulsar las iniciativas [de gobernanza de los recursos] e incluirlas en su estrategia de actuación hacia la Zona.

¹⁰² Entre la abundante literatura académica sobre recursos naturales y conflictos, algunos estudios (Collier, 2007; Nichols *et al.*, 2011) apuntan a que una elevada dependencia de las exportaciones de recursos naturales aumenta el riesgo de guerra civil, que el riesgo se reduce cuando existen contrapesos institucionales al poder y transparencia de la gestión de esos recursos, y que los conflictos en países con recursos naturales valiosos tienen mayor probabilidad de reproducirse.

2.1.3 Inversiones

A diferencia de lo que ocurre con el comercio y los recursos naturales, la inversión española es comparativamente reducida. La Tabla 7 recoge la dispar evolución de los flujos de inversión bruta española hacia los países de la región. Según ella, las economías subsaharianas apenas recibieron inversiones significativas y las norteafricanas han decrecido a partir de 2012 como resultado de la inestabilidad política.

Tabla 7. Flujos de inversión bruta española, 1993-junio de 2013

	Total	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total países	5633,8	33,8	75,6	51,0	317,2	1646,0	24,5	522,8	786,9	182,1	1199,8	323,8	122,1	275,6	69,4	3,3
Angola	19,3	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,8	1,4	0,0	0,1	15,0	0,2	0,0
Argelia	297,5	0,9	0,0	0,2	0,1	0,0	0,2	2,2	128,4	4,0	92,8	34,7	9,0	11,1	13,2	0,5
Costa Marfil	27,3	0,0	0,0	0,1	0,0	13,0	1,8	0,0	0,2	0,0	0,0	10,0	0,8	0,0	1,5	0,0
Egipto	788,5	3,3	0,0	6,6	8,7	215,6	7,8	374,6	3,4	3,3	21,3	47,0	21,0	73,2	2,5	0,0
Gabón	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gambia	4,6	0,9	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0
Chana	21,7	0,0	12,2	0,4	0,0	5,1	0,3	1,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea	13,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	2,0	0,0	5,0	0,6	1,6	0,7	0,0
Guinea Bissau	1,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guinea Ecu.	3,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1
Liberia	30,1	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	2,0	0,0	21,7	0,0	1,2	0,2	0,0
Libia	579,9	0,0	0,0	0,0	4,5	4,5	3,9	0,0	0,1	0,0	453,7	93,2	11,6	8,0	0,4	0,0
Mali	5,8	0,0	1,1	2,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,2	1,0
Marruecos	3453,7	25,6	49,8	28,6	184,0	1397,5	6,2	81,3	646,7	159,0	565,0	97,8	56,9	135,9	17,9	1,5
Mauritania	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Níger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nigeria	14,9	0,0	9,9	0,2	0,6	3,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0
Senegal	22,0	0,3	0,0	0,0	0,1	1,8	0,0	0,0	6,2	9,3	0,0	0,0	2,2	1,6	0,5	0,0
Sierra Leona	55,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,2	15,8	23,5	0,0
Túnez	275,7	0,2	0,5	4,2	118,1	2,2	3,4	60,9	0,0	1,2	63,9	10,5	1,8	0,3	8,3	0,1
Togo	17,1	0,0	0,0	3,0	0,4	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	11,5	0,0	0,0

(*) Tasa de crecimiento.

Fuente: Datainvox (millones de euros).

Esta visión general no debe esconder que las empresas españolas tienen proyectos de inversión importantes en la región, sobre todo en el norte de África, y prácticamente en todos los sectores, desde el energético al turístico pasando por el industrial y el agrícola. En consecuencia, la seguridad física y jurídica de estas inversiones puede resultar crucial para los resultados de las empresas implicadas. A esto se añade el potencial futuro. La secuencia habitual de internacionalización de la empresa española consiste en penetrar primero los mercados mediante el comercio, y sólo realizar inversiones sobre la base de un conocimiento del mercado habitualmente adquirido mediante los intercambios de bienes y servicios. Las grandes empresas suelen abrir el camino a las medianas y pequeñas. Es decir, la inversión sigue al comercio, por lo que sería previsible que conforme la internacionalización de las inversiones españolas madure éstas inviertan más en la región (Escribano, 2012a).

Esta cuestión entra en relación directa con la “europeización” de las medidas bilaterales de los Estados miembros de protección de las inversiones, ya que para un país como España resulta crucial contar con un mecanismo comunitario efectivo de protección de las inversiones, especialmente en la Zona objeto de análisis, que debería resultar prioritaria para la UE. El apoyo a la inclusión de mecanismos de solución de diferencias y contratos públicos en los acuerdos alcanzados con la Zona debería también constituir una prioridad española. Sin embargo, en el caso concreto de Marruecos, se puede apreciar un patrón adicional de internacionalización de la empresa española que se manifiesta en la deslocalización de PYMES –muchas de ellas en el sector agrícola o en manufactura básica– lo que ofrece un potencial diferente de internacionalización. Este potencial se da tanto para el tejido empresarial español por el tamaño de la empresa –la internacionalización vía inversiones es más característica de las grandes empresas– como para el conjunto de la proyección del país, puesto que los sectores de actividad de las empresas y su capilaridad permiten unos efectos más visibles en desarrollo que facilitan la conexión con otras patas de la acción exterior como la cooperación internacional al desarrollo (Olivié, Pérez y Gracia, 2013).

2.2 Una visión discriminada: topografía de los intereses

Como revelan los datos de la aproximación transversal, los intereses económicos españoles no se distribuyen de forma homogénea por la Zona, sino que se concentran más en unos países que en otros. En el apartado actual se van a analizar individualmente los países y regiones que ofrecen mayor interés, siguiendo el orden de las agujas del reloj a lo largo de los países de la costa occidental y del norte de África donde existen intereses económicos o políticos en la actualidad. En el análisis se incluyen las oportunidades y retos que presentan los distintos escenarios, con un mayor detenimiento en aquellos países como Marruecos y Argelia con los que España mantiene relaciones económicas y políticas de naturaleza estratégica.

2.2.1 El Golfo de Guinea

El Mapa 16 presenta la localización de los principales recursos de hidrocarburos del África Occidental y Sahel. Desde una perspectiva económica, el Golfo de Guinea contiene suministradores importantes para España de hidrocarburos (Nigeria y, en menor medida, Guinea Ecuatorial) y minerales (Guinea-Conakry, básicamente minerales de aluminio). Respecto a los hidrocarburos, España ha recurrido repetidamente a Nigeria como alternativa a suministradores en problemas como Libia o Irán. La cercanía geográfica, la ausencia de *choke points* y, sobre todo, la calidad de los crudos dulces y ligeros de la región, la convierten en un vector de diversificación y compensación idóneo para España.

España ha recurrido repetidamente a Nigeria como alternativa a suministradores en problemas como Libia o Irán.

Mapa 16. Recursos de hidrocarburos de África occidental en 2007



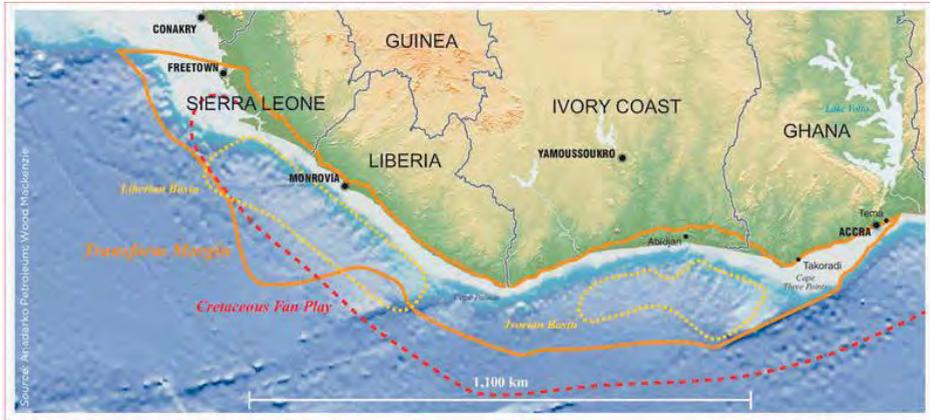
Fuente: OECD (2007).

En cierta medida, la sustitución de las importaciones de otros productores ha incrementado la importancia estratégica del Golfo de Guinea para la seguridad energética española. La revolución norteamericana del *shale gas* y el *tight oil* abren, además, la posibilidad de que parte de las exportaciones de la región hacia EEUU queden liberadas para los consumidores europeos y asiáticos. Por ello, parece urgente que España lleve a cabo una reflexión estratégica sobre su posicionamiento energético en la región. No sólo por la magnitud de las importaciones actuales de gas y petróleo sino por la posibilidad de diversificar sus abastecimientos actuales de Oriente Medio y el norte de África.

En términos de hidrocarburos, buena parte de la franja costera de África Occidental podría contener recursos de petróleo y gas accesibles con las nuevas técnicas de prospección y extracción en aguas profundas. En los últimos años, se han realizado descubrimientos importantes en el Golfo de Guinea que han convertido sus costas en la nueva provincia petrolera de África Occidental (PE, 2009). En 2007, Kosmos Energy descubrió el campo Jubilee en aguas profundas de Ghana inicialmente poco prometedoras. En 2009 un consorcio con participación de Repsol descubrió el campo Venus en aguas profundas de Sierra Leona igualmente poco propicias, con lo que han surgido importantes expectativas en torno a la nueva provincia petrolera, el *West African Transform Margin*, un área situada entre dos placas tectónicas que se extiende casi 1.500 km a lo largo de la costa en las aguas profundas entre los dos países (véase el Mapa 17)¹⁰³.

¹⁰³ La región ya había sido explorada sin éxito, especialmente tras los descubrimientos realizados en Nigeria en la década de 1960, pero al parecer las exploraciones buscaron un tipo de estructura geológica distinta y no se aventuraron en aguas profundas.

Mapa 17. West African Transformation Margin



Fuente: Petroleum Economist, 2009.

Junto a Repsol, otras grandes *majors* internacionales acudieron rápidamente a un área hasta entonces explorada básicamente por pequeñas y medianas empresas petroleras, muchas de ellas estadounidenses. En Sierra Leona, destacan los hallazgos de Repsol en los pozos Venus B-1 (2009), Mercury-1 (2010) y Júpiter-1 (2012), en una zona poco explorada y muy prometedora. Repsol también está presente en Liberia en cuatro bloques de exploración en varios de los cuales ha incrementado su participación en los últimos años. Repsol descartó recientemente la explotación de un bloque en Guinea Ecuatorial por razones de falta de viabilidad comercial y tiene operaciones en Angola y Sudáfrica, junto a Gas Natural Fenosa, y Namibia, lejos del Golfo de Guinea pero que utilizan rutas de navegación que discurren cerca de la parte más occidental del mismo por lo que podrían verse afectados por el fenómeno en auge de la piratería del Golfo.

Las oportunidades económicas se ven también obstaculizadas por problemas de seguridad endémicos en el Golfo de Guinea como los que se han señalado anteriormente, fruto de la incapacidad de los países ribereños para hacer frente a los ANEV que participan en las redes de tráfico ilícitos por las que se desplazan drogas, personas y armas (ICG, 2012). La existencia de un narco-Estado como Guinea Bissau es un caso extremo pero demuestra cómo se puede pasar del fracaso del Estado de Derecho al desgobierno. Son las fuerzas de seguridad locales las que, además de la protección de los buques y las plataformas, deben garantizar el funcionamiento de la justicia, controlar las fronteras y mantener el control del territorio para evitar la llegada e implantación de estos actores violentos que se aprovechan de la fragilidad de los Estados. También existen problemas crónicos de desigualdad, discriminación e injusticias de los que se aprovechan movimientos como Boko Haram o las franquicias de al-Qaeda que utilizan la existencia de agravios para desarrollar movimientos terroristas y de insurgencia. Una vez instalados, actuarán contra las infraestructuras donde se producen o por las que se transportan materias primas

y energía de la que dependen los ingresos locales, obligando a las compañías extractoras a pagar un sobrecoste de protección –en Nigeria los costes de seguridad de los proyectos medianos y pequeños de exploración son más elevados que los de los mega-proyectos, según Leicher (2012)–. La connivencia o incapacidad de los gobiernos locales para luchar contra esos grupos se traduce en un incremento de la inseguridad humana de las poblaciones del Golfo, a lo que hay que añadir los efectos del consumo de drogas importadas, como la cocaína y la heroína, o fabricadas ya localmente, como las anfetaminas y el éxtasis que revela el *World Drug Report 2012*. Como ya hemos visto, hay otros aspectos de la seguridad marítima como la pesca ilegal (el 40%) y la contaminación medioambiental que se suelen olvidar a pesar de su impacto sobre la economía y la seguridad alimentaria de los países ribereños.

Del Golfo de Guinea procede el 13% de las importaciones de petróleo y el 7% de las de gas a Europa.

La relevancia geoeconómica del Golfo de Guinea para España estriba tanto en su significación actual como en su potencial como vector de diversificación del aprovisionamiento energético y, tal vez en menor medida, de socio comercial e inversor. Del Golfo de Guinea procede el 13% de las importaciones de petróleo y el 7% de las de gas a Europa, siendo la principal región productora africana de petróleo (5 millones de barriles diarios), por lo que su estabilidad ha adquirido mayor importancia para España

a medida que esta región ha sustituido las compras que antes se realizaban en Irán. Desde la perspectiva energética, el conjunto del África Occidental ofrece una panoplia muy amplia de opciones técnicas, condiciones de participación empresarial más abiertas y términos contractuales atractivos, mucho territorio por explorar y rondas de concesiones pendientes, nuevas fronteras de exploración, elevado potencial de gas natural licuado e, incluso, recursos sin explorar, incluyendo no convencionales como crudo pesado, arenas bituminosas (*oil sands*) y gas no convencional. Su relevancia estratégica para España tenderá a aumentar a medio plazo, y las empresas españolas pueden extender su ya relevante papel en algunos países para conformar una cartera de intereses geoeconómicos más amplio, con lo que será necesario potenciar la seguridad marítima en la Zona, así como la presencia e influencia gubernamental.

2.2.2 El Sahel

El Sahel fue un espacio de intercambio entre norte y sur de África hasta que las rutas marítimas de los comerciantes europeos acabaron con las rutas trans-saharianas, aunque su creciente vector geoeconómico de influencia se debe a que los ANEV recrean las rutas de antaño y utilizan el Sahel como un corredor logístico de tránsito y distribución de tráfico ilícitos por la Zona. La escasez de recursos naturales mineros, agua, pastos y tierras cultivables genera conflictos por acceso a ellos y rivalidad por participar en las rentas de las explotaciones mineras, sin olvidar la competición por acceder a los flujos de ayuda al desarrollo. El Sahel es también una de las regiones donde se espera que el cambio climático tenga un

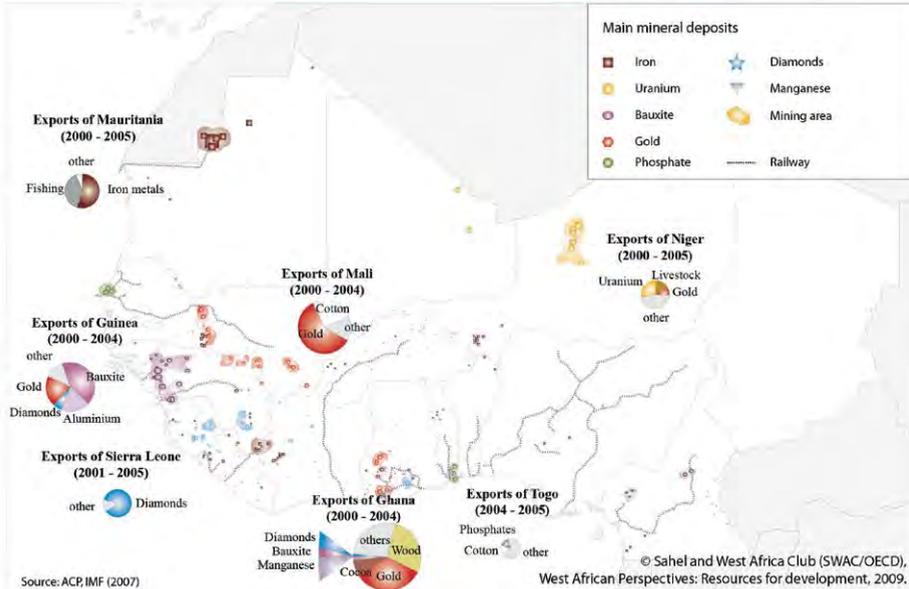
mayor impacto, y de hecho en los últimos años se asiste a una cronificación de las sequías, la desertización y el agotamiento de los recursos hídricos. El negativo escenario medioambiental, unido a un fuerte incremento de la demografía, ha deteriorado la capacidad del Sahel para alimentar a la población en base a sus actividades económicas tradicionales. De este modo, se ha fomentado un sistema económico basado en la violencia, que incluye los conflictos por los recursos y los tráficó ilícitos (Abdalla, 2009). Eso hace del Sahel una especie de *heartland* negativo en el que no existe actividad económica significativa ni grandes recursos naturales o humanos, sino un potencial de desestabilización de sus espacios de influencia en el norte de África y el Golfo de Guinea.

Mali y Níger se encuentran entre los países más pobres del mundo. Mali ocupaba el puesto 175 en el Índice de Desarrollo Humano de 2011, mientras que Níger ocupaba el 186 (de un total de 187) a pesar de contar con recursos naturales de cierta relevancia. La cuenca hidrocarbonífera de Taoudeni, situada entre el norte de Mali y el este de Mauritania, permanece básicamente inexplorada y su explotación resulta muy compleja logísticamente por su posición geográfica, la falta de infraestructuras de exportación y la inseguridad. El país cuenta con otras cuencas por explorar, como Tamesna, Ilumenden, Ditch Nara y Gao. Níger tiene los recursos de la cuenca de Termit, situada al norte de la cuenca del Lago Chad, cuyas perspectivas de explotación son algo mejores. El Mapa 18 muestra la localización de los principales depósitos y su participación en las exportaciones por país. Mali dispone sobre todo de reservas de oro que, junto con el algodón, constituye su principal partida exportadora; también hay exploraciones prometedoras de uranio y reservas importantes por explotar de otros minerales. A diferencia de los campos de hidrocarburos, gran parte de las minas se sitúan en el sur del país, aunque hay minas aisladas en el norte. En cambio, el grueso de las minas de uranio de Níger se sitúa en el noroeste del país, lo que las hace muy vulnerables a la inestabilidad saheliana. Francia controla buena parte de las minas de uranio nigerinas, pero recientemente el país se ha abierto a China y la India. España no tiene grandes intereses económicos estratégicos destacables en Mali, pero sí en Níger, donde el grupo español Edursa cuenta con una participación en una mina de uranio explotada por la francesa Areva¹⁰⁴.

Los ANEV (actores no estatales violentos) recrean las rutas de antaño y utilizan el Sahel como un corredor logístico de tránsito y distribución de tráficó ilícitos por la Zona.

¹⁰⁴ Dadas la buena diversificación energética y las elevadas reservas estratégicas de uranio en Occidente, el suministro de uranio en España no presenta los problemas estratégicos de los hidrocarburos.

Mapa 18. Recursos mineros en África Occidental, hasta 2005



Fuente: FMI (2007).

Níger es uno de los países del África Occidental que más inversión extranjera ha atraído en los últimos años, casi enteramente destinada al sector minero y petrolero, alcanzando y superando a Nigeria y Costa de Marfil según datos del *Economist Intelligence Unit* (2013a). A pesar de los esfuerzos del presidente Issoufou por diversificar sus relaciones económicas hacia el mundo anglosajón, Francia y China dominan las inversiones. El país carece de infraestructuras básicas y todos los mercados están por desarrollar. Conforme las nuevas inversiones empiecen a dar sus frutos podrían dar un empuje importante a la economía nacional, que en 2012 creció a más del 11%. Sin embargo, y como revelan los indicadores del Instituto Fraser canadiense (*Survey of Mining Companies 2012/13*), la inseguridad y las infraestructuras sitúan a Níger en el puesto 70 entre las 96 principales regiones mineras del mundo en lo referente a su índice de potencial.

Níger es el cuarto productor mundial de uranio y ese ha sido su principal recurso hasta los descubrimientos de crudo (en 2012 los ingresos por crudo superaron ya a los de uranio). La mayoría del uranio se extrae de las minas de Arlit y Akouta operadas por la francesa Areva y la nigerina Somair, pero desde 2010 una pequeña explotación es operada por una subsidiaria de la *China National Nuclear Corporation* cerca de Azelik, en el norte del país. La incertidumbre sobre el futuro de la energía nuclear en los países occidentales y Japón –a diferencia de China– ha llevado a Areva a paralizar el desarrollo de la mina nigerina de Imouraren. Además, las explotaciones podrían verse afectadas por la situación de seguridad, que ya ha causado numerosos retrasos en varios proyectos

mineros, y fuerzas especiales francesas se han desplegado para proteger las instalaciones¹⁰⁵.

A esto se añade la tensión por la distribución de las rentas de los recursos naturales con las compañías internacionales y en el seno del país, lo que plantea riesgos de nacionalismos de recursos y conflictos internos por el control de los mismos. Estos riesgos latentes a veces tienen origen en políticas coloniales o postcoloniales que han alterado los equilibrios entre pastores y población sedentaria o que han discriminado a algunas comunidades en la distribución de rentas. Así, a la rebelión de Mali han contribuido las recurrentes sequías que han puesto en peligro la subsistencia de las poblaciones sahelianas y excluido a los tuaregs de las rentas de los recursos naturales –incluyendo agua y tierras cultivables y de pastoreo comunales– e, incluso, de la ayuda humanitaria internacional por parte de los gobiernos maliense y nigerino.

Una alternativa a esa economía de la violencia sería el desarrollo de los recursos energéticos de Mali y Níger. A ello ayudaría el deseo de Argelia de convertirse en un *hub* energético entre los mercados europeos y los recursos de gas existentes en el Golfo de Guinea, básicamente Nigeria, pero también otros productores potenciales del Golfo occidental y en el futuro eventualmente del Sahel. Su propuesta de un gasoducto trans-sahariano ha parecido más una estrategia para mejorar sus perspectivas negociadoras como exportador de gas que un deseo de integrar energéticamente el norte de África, Sahel y el Golfo de Guinea. Pero dada la situación actual de inseguridad, el gasoducto sería la mejor opción para colocar los recursos de gas de Mali y Níger, actualmente estrangulados, a través de Argelia hasta conectar con las infraestructuras de exportación. Una opción que reforzaría el papel de España en una potencial interconexión gasista entre Argelia y la UE.

Desde una perspectiva geoeconómica, el Sahel contiene pocos vectores positivos en términos de recursos naturales, comercio o inversiones para España. Salvo el abastecimiento de uranio de Níger, no existe apenas presencia de empresas ni flujos económicos relevantes. Aunque los yacimientos de hidrocarburos convierten al Sahel en una alternativa al norte de África conforme su producción entre en declive, su explotación plantea numerosas dificultades y no puede contarse con su extracción en el medio plazo. Puesto que Mali y Níger se encuentran entre los países más pobres y menos desarrollados del mundo, es imprescindible que en el marco de una aproximación integral a las relaciones con estos países se tengan particularmente en cuenta los objetivos de desarrollo. Dicho de otra

El Sahel contiene pocos vectores geoeconómicos positivos en términos de recursos naturales, comercio o inversiones para España.

¹⁰⁵ El 23 de mayo de 2013 se registró el último ataque (un atentado suicida con coche bomba) contra las instalaciones mineras de Areva/Somair que paralizó la producción. Este ataque, unido al de la planta de In Amenas en Argelia, a los secuestros en Nigeria de autoridades locales que han recibido fondos de Exxon Mobil en EsitEket y el ofrecimiento de milicias para protección en Libia revela una creciente fijación en los recursos naturales como fuente de financiación de la insurgencia y la delincuencia.

forma, los posibles retornos económicos de los países del Sahel precisan antes grandes inversiones en seguridad, desarrollo y gobernanza.

2.2.3 Mauritania

Mauritania es el país más frágil del Magreb¹⁰⁶ que, sin embargo, ha demostrado en los últimos años mayor capacidad de resistencia de la esperada en un contexto desfavorable de inestabilidad, terrorismo y revueltas políticas. Frente a las previsiones que auguraban la caída del Gobierno por el contagio del “despertar” árabe o que se aprovecharía del yihadismo para reforzar su control interno (Jourde, 2011, p. 4), el presidente mauritano, Mohamed Uld Abdelaziz, ha salido reforzado gracias a una base social y militar bastante amplia y ha visto cómo se diluía el apoyo social a la movilización de algunos grupos de activistas (Movimiento 25 de Febrero).

Mauritania ocupa el lugar 31 de 179 países en el Índice de Estados Fallidos de 2013 de Foreign Policy.

A más largo plazo, esta situación puede cambiar porque persisten muchos problemas estructurales que afectan a la legitimación, a la división política y al descontento social como la desigualdad y la discriminación en las condiciones

laborales o el censo según la procedencia étnica, o fenómenos como la exclusión social y el esclavismo que colocan al país en una situación crónica de inestabilidad (Planet y Hernando de Larramendi, 2009). A la dificultad de controlar el país desde la capital, se añade la connivencia de responsables de la administración con los grupos dedicados a los tráfico ilícitos con los que coinciden en el interés de lucro, la pertenencia a un grupo étnico, tribu o clan. Esa connivencia sostiene el sistema de prebendas y corrupción que se denuncia en la Estrategia-País (2008-2013) de la Comunidad Europea y dificulta el progreso de la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad, con lo que se pone en riesgo la interacción entre desarrollo y seguridad. También existe desigualdad y discriminación entre grupos sociales y etnias, lo que facilita la receptividad del mensaje igualitario del salafismo. La economía mauritana está dominada por la exportación de recursos naturales y, en segundo lugar, por la ayuda al desarrollo. El país cuenta con escasos recursos agrícolas (el 80% del territorio es desértico y menos del 1% de la tierra es cultivable) e hídricos (salvo la cuenca del río Senegal), y padece un fuerte problema de sobre-pasto, deforestación y erosión del suelo que se traduce en un acelerado proceso de desertificación. En 2011-2012 sufrió una sequía que llevó al país al borde de una crisis alimentaria. En febrero de 2013 el país firmó un memorando de 1.000 millones de dólares con dos empresas saudíes para desarrollar varios megaproyectos agrícolas relacionados con la ganadería y la acuicultura, si bien los plazos y detalles operativos de los proyectos están por definir.

¹⁰⁶ Ocupa el lugar 31 de 179 países, detrás de Libia (54º), Argelia (73º) y Marruecos (93) en el Índice de Estados Fallidos de 2013 de Foreign Policy.

Las inversiones en exploración y producción en los sectores extractivos constituyen el principal vector de crecimiento económico del país. Mauritania tiene reservas importantes de minerales ferrosos y no ferrosos (oro, hierro, cobre, uranio, cobalto, diamantes, fosfatos y otros) todavía no prospectadas por completo, recursos pesqueros importantes para la flota española y reservas *offshore* de hidrocarburos. Sin embargo, su explotación no es fácil. La producción de hidrocarburos es relativamente reducida y está en declive. Los esfuerzos en exploración y los descubrimientos recientes no se traducirán en una mayor producción en el corto plazo por la lentitud con que se desarrollan los grandes proyectos energéticos, especialmente *offshore*. Los descubrimientos se iniciaron en 2001 en el campo de Chinguetti, ahora en declive acelerado, al que se han ido añadiendo los campos de Tiof, Banda y Tevet, considerados ahora prioritarios. También hay operaciones de prospección en distintas fases en áreas adyacentes a los campos descubiertos. En el país están presentes compañías petroleras occidentales, rusas, kuwaitíes y asiáticas (la malasia Petronas). Recientemente, se han alcanzado acuerdos con empresas de Emiratos Árabes Unidos para el desarrollo de centrales solares.

En la actualidad hay una veintena de empresas españolas instaladas en Mauritania, la mayoría de ellas de Canarias¹⁰⁷. Su actividad se centra en la pesca, el transporte y la exploración de hidrocarburos. Dado el descenso de las capturas en el caladero mauritano, muchas de las empresas pesqueras españolas han vendido su participación a sociedades mixtas gestionadas por socios locales. El principal sector receptor de inversiones españolas es el del transporte con varias empresas españolas operando regularmente en el país. Los intereses españoles en hidrocarburos se limitan a la exploración de dos bloques *onshore*. En los últimos años hay presencia de empresas españolas del sector de construcción y obra civil.

En la actualidad hay una veintena de empresas españolas instaladas en Mauritania, la mayoría de ellas de Canarias.

En enero de 2013 el presidente del comité de pesquerías del Parlamento Europeo, Gabriel Mato, recomendó al Parlamento que el acuerdo provisional de pesca alcanzado en diciembre de 2012 no fuese aprobado, pues la contribución financiera europea exigida es mucho más elevada que la preexistente, mientras que las oportunidades de capturas se han visto reducidas¹⁰⁸. Aparte de la pesca, no se aprecian grandes oportunidades geoeconómicas para España, por lo que la acción exterior en Mauritania seguirá vinculada a la cooperación al desarrollo, al control de los flujos migratorios y a la cooperación mencionada en materia de seguridad y defensa.

¹⁰⁷ La finalización de la ampliación del puerto franco de Nuadibú ha mejorado su competitividad logística y pesquera frente al de Las Palmas. También facilitará la exportación de mineral ferroso que se ha incrementado el 85% en los últimos cuatro años y genera el 25% del PIB (*Financial Times*, 9/IV/2014).

¹⁰⁸ El Parlamento Europeo aprobó el 8 de octubre de 2013 la renovación del protocolo de pesca con Mauritania con la oposición del Gobierno español y el enfrentamiento entre marisqueros andaluces y cefalopoderos gallegos. Los eurodiputados españoles del Partido Popular se opusieron, los socialistas andaluces votaron a favor y los gallegos del PSOE y el resto se han abstenido. El convenio es el más importante en volumen y variedad de especies de los que la UE ha negociado con terceros países.

2.2.4 El Sahara Occidental

El conflicto del Sahara Occidental complica la relación política de España con Marruecos, Argelia y el Frente Polisario. España continúa apoyando una resolución en el marco de Naciones Unidas pero en 2013 se opuso junto con Francia y Rusia a que prosperara la propuesta de la embajadora de EEUU al Grupo de Amigos del Sahara (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y España) para que se incluyera la supervisión de los derechos humanos en el mandato de la misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO)¹⁰⁹. A pesar de su desestimación, la Secretaría de Estado estadounidense continúa haciendo de la causa de los derechos humanos un elemento de su relación con Marruecos, al igual que algunos sectores del Parlamento Europeo.

El conflicto del Sahara Occidental complica la relación política de España con Marruecos, Argelia y el Frente Polisario.

La represión marroquí de derechos y libertades y las dificultades para su supervisión internacional complican el apoyo europeo a Marruecos en su postura sobre el Sahara Occidental. A las movilizaciones a favor de la dignidad –las de noviembre de 2010 fueron anteriores a las de Túnez y Egipto en 2011– se unen en los últimos meses las debidas al deterioro de las condiciones materiales y humanitarias de los campamentos de refugiados afectados por la caída de la cooperación internacional¹¹⁰. Marruecos ha tratado de asociar esas movilizaciones o el secuestro de rehenes en los campamentos de Tinduf en el desierto argelino –entre ellos dos españolas en octubre de 2011– a la creciente influencia de grupos yihadistas como AQMI. A pesar de las medidas del Frente Polisario para mejorar la seguridad de sus campamentos y prevenir la influencia salafista en ellos, la falta de progresos políticos y el malestar abren la puerta a una radicalización de los sectores más jóvenes. Su distanciamiento de la causa saharauí podría facilitar

su integración en las milicias yihadistas de AQMI –una situación que hasta ahora no se ha verificado de forma empírica (a pesar de las afirmaciones de Marruecos, no figuran combatientes saharauis entre los identificados en los frentes de Levante)– o en grupos delictivos dedicados a los tráficos ilícitos.

Hasta ahora, España ha mantenido una posición sobre el Sahara Occidental en la que han influido más los factores jurídicos y emocionales asociados a la autodeterminación del pueblo saharauí que los intereses políticos, económicos y de seguridad asociados a las relaciones bilaterales con Marruecos. También ha influido el temor a

¹⁰⁹ España apoyó a Marruecos frente a la iniciativa estadounidense de ampliar el mandato de la MINURSO a la vigilancia de los derechos humanos en abril de 2013 (Marruecos canceló en represalia las maniobras *African Lion* con EEUU). El presidente francés apoyó a Marruecos pero hizo ver que su postura estaba condicionada a contrapartidas económicas (España adelantó a Francia en 2012 como socio comercial).

¹¹⁰ El secretario general de Naciones Unidas analiza las últimas manifestaciones y la insatisfacción en los campamentos en su informe al Consejo de Seguridad sobre MINURSO (S/2014/250 de 10 de abril).

que elegir cualquiera de las opciones posibles –independencia, *statu quo* o autonomía– enemistaría a España irreversiblemente con alguna de las partes enfrentadas. A corto plazo, y mientras las posiciones de Argelia, Marruecos y el Frente Polisario se mantengan, la capacidad de influencia española en el resultado del conflicto es limitada y sus iniciativas se restringen a fomentar medidas que alivien las reclamaciones de la población saharauí en materia de derechos humanos y libertades. Alternativamente, se deberían explorar nuevas iniciativas en campos no sensibles como el desarrollo, el turismo o la cultura y educación en español¹¹¹, que puedan resultar beneficiosos para las poblaciones saharauí, marroquí y argelina.

A más largo plazo, tanto si se produce un cambio de posición en alguna de las partes implicadas como si el pragmatismo aconseja variar la posición tradicional española primando las relaciones con Marruecos, cualquier decisión que afecte a la población saharauí precisará contar con una estrategia de comunicación que explique de forma convincente las decisiones debido a la empatía con que cuenta la causa saharauí entre amplios sectores de la población española. Al cambio de percepción podrían contribuir factores como el arraigo de población marroquí en los territorios ocupados, la falta de relevo generacional en el Polisario, el cambio demográfico o la gestión de los campamentos de Tinduf –donde han ido arribando emigrantes sahelianos–, el retroceso del español o la dependencia económica saharauí de Marruecos. También contribuiría la coherencia interna, en la medida que España favorece la autonomía frente a la independencia como vía para resolver las tensiones territoriales. Sin embargo, hoy por hoy es difícil que Marruecos y el Polisario puedan llegar a un acuerdo para promover un referéndum sobre una autonomía plena, creíble y con garantías sobre el Sahara.

Desde el punto de vista económico, las oportunidades dependen de la solución del conflicto. La gestión de los recursos naturales del Sahara Occidental es muy compleja legalmente y genera numerosas incertidumbres y ventanas de conflicto. Cuenta con recursos relevantes como los fosfatos, la pesca, las perspectivas de explotación de hidrocarburos y otros recursos renovables solares y eólicos, así como minerales en la parte desértica. La participación en su explotación está limitada por la oposición de parte del Parlamento Europeo a que entren productos agrícolas o fosfatos del Sahara Occidental bajo el Acuerdo de Libre Comercio UE-Marruecos y por la resistencia de movimientos activistas como *Western Sahara Resource Watch* a que se explomen esos recursos.

Algunas empresas españolas han sido acusadas de participar en la industria pesquera del Sahara o de importar fosfatos, mientras otras interesadas en sectores como la

Hoy por hoy es difícil que Marruecos y el Polisario puedan llegar a un acuerdo para promover un referéndum sobre un Sahara Occidental.

¹¹¹ El Instituto Cervantes pretende establecer extensiones en El Aaiún y Tinduf para atender las necesidades de la población saharauí, así como de las argelina y marroquí (ABC, 27/N/2014).

energía solar fotovoltaica o la eólica se abstienen de hacerlo para evitar esas acusaciones (Siemens afronta una campaña que denuncia su participación en un proyecto eólico emplazado cerca de El Aaiún, en el que no quisieron participar empresas españolas).

Por su parte, Marruecos no depende de los depósitos saharauis de fosfatos para liderar, junto a Rusia, el mercado internacional y aproximadamente sólo el 10% de sus exportaciones procede de las minas de Bu Craa y recurre a esos depósitos para cubrir puntas de demanda o suplir a otros productores, lo que le permite actuar como *swing producer* con mayor facilidad. La situación es distinta respecto a la pesca porque una parte importante de los bancos pesqueros marroquíes se han ido desplazando hacia el sur por problemas de sobrepesca, y en la actualidad los puertos del Sahara registran un porcentaje elevado de las capturas desembarcadas. La inclusión de la plataforma del Sahara Occidental en el acuerdo pesquero con la UE ha planteado problemas recurrentes con los propios saharauis y con Estados miembros como Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido, planteando una oposición al acuerdo pesquero UE-Marruecos firmado en diciembre de 2013 y ratificado por Marruecos en julio de 2014.

Tanto Marruecos como el Frente Polisario han concedido permisos de exploración de hidrocarburos como un medio de afirmar sus derechos e internacionalizar el conflicto (las licencias del segundo sólo serían efectivas si se produce la independencia). Según la interpretación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desde 2002 (S/2014/250, p.3), Marruecos puede conceder permisos de exploración, pero no de explotación, puesto que son las rentas derivadas de los recursos las que deben ser preservadas para la población hasta alcanzar una solución al conflicto. Marruecos ha ofertado varios bloques de exploración en territorio saharauí a través de la Compañía Nacional de Petróleos de Marruecos

(ONHYM), aunque muchas empresas occidentales los han dejado expirar para evitar problemas legales (caso de Total, aunque se la ha acusado de encubrir su presencia mediante empresas chinas de prospección). Kosmos Energy tiene una licencia de exploración –operada por Cairn Energy– en el bloque *offshore* de Cabo Bojador, al sur de las Islas Canarias (véase el Mapa 19). Marruecos ha concedido otras licencias de exploración *onshore* en la cuenca de Tarfaya, a caballo entre Marruecos y el Sahara, con recursos de petróleo no convencional; y de gas en Zag, en el noreste, también en la frontera con Marruecos.

Es previsible que la presión internacional sobre la explotación de los recursos naturales del Sahara vaya en aumento en ausencia de una solución al conflicto. Esto no parece un problema económico demasiado importante para España, que no tiene grandes

intereses en territorio saharauí. Los siempre aludidos intereses pesqueros son en realidad muy marginales para la economía española, y no parecen a la altura de su eventual coste futuro en términos de “Marca España” (mayor exigencia por ser la antigua metrópoli) y de perturbación de las relaciones económicas con Marruecos. Mientras, la cooperación al desarrollo, así como la enseñanza de la lengua española –que es co-oficial–, deberían seguir siendo el principal vector de actuación entre España y la población saharauí.

Tanto Marruecos como el Frente Polisario han concedido permisos de explotación de hidrocarburos.

Mapa 19. Kosmos Energy en Sahara Occidental y Marruecos



Fuente: www.kosmosenergy.com.

2.2.5 Marruecos

Marruecos goza de una situación política generalmente estable, en comparación con otros países del Magreb y del mundo árabe. El monarca y su entorno juegan un papel central en las decisiones que se toman en distintos ámbitos, que va más allá de las grandes decisiones de Estado y abarca con frecuencia la micro-gestión de asuntos cotidianos. Esa característica de la realidad política marroquí genera tensiones entre los distintos actores dentro de Marruecos, así como disfunciones en el funcionamiento del Estado y sus instituciones. Asimismo, provoca con relativa frecuencia malentendidos y conflictos –de mayor o menos intensidad– con países vecinos. España no escapa a ese tipo de situaciones, que suelen surgir de forma imprevista y tienen un impacto considerable en las opiniones públicas de uno o de los dos países (Amirah Fernández, 2013b).

El monarca es la figura dominante en la escena política marroquí, con la colaboración de su entorno palaciego (conocido como el *majzen*). El rey también actúa como “comendador de los creyentes” (*amir al-muminin*), figura equivalente a la de guía espiritual que ha aportado legitimidad a la monarquía alauí de cara a sectores amplios de la población. Es de prever que esa fuente de legitimación se vea modificada en parte por los cambios sociales y culturales que afectan a algunos sectores sociales, sobre todo entre parte de la población joven y urbana. A pesar de que la imagen que proyecta el monarca es la de un dirigente querido por su pueblo, existe una insatisfacción social creciente con los procesos políticos formales, debido a la percibida incapacidad de los dirigentes marroquíes de mejorar las condiciones socioeconómicas y de atajar males extendidos como la corrupción y la arbitrariedad del sistema judicial.

Mientras que los datos macroeconómicos de Marruecos transmiten una imagen de estabilidad, eso no impide que exista un riesgo real de que aumente el malestar social si no mejoran las condiciones de vida de una manera visible. Tanto la renta *per cápita* (actualmente inferior a 3.000 dólares anuales) como las insuficientes tasas de crecimiento (2,7% en 2012) y los niveles de desigualdad son fuentes potenciales de conflicto. Por ello, se hace necesario que el modelo de desarrollo impulsado en Marruecos alcance un crecimiento mayor y más inclusivo, reduzca las desigualdades de renta, mejore los servicios sociales y, sobre todo, combata el desempleo y el subempleo que afectan seriamente a las expectativas vitales de la juventud.

Los elevados déficits fiscales están forzando el levantamiento progresivo de subsidios a la energía y a productos básicos, medidas impopulares y con un coste político considerable.

Los gobiernos marroquíes, tanto el actual encabezado por el islamista Partido Justicia y Desarrollo como sus sucesores, temen enfrentarse al riesgo de estallidos sociales provocados por el empobrecimiento, las desigualdades y la falta de empleo. Por ello, se trata de mantener el gasto social en educación, sanidad y proyectos de infraestructuras y viviendas, cuyo objetivo es limitar la exclusión social y económica. Sin embargo, el gasto social se enfrenta a crecientes restricciones y vulnerabilidades debido a los elevados déficits fiscales. Estos, a su vez, están forzando el levantamiento progresivo de subsidios a la energía y a productos básicos, medidas que resultan impopulares y tienen un coste político considerable. Mientras no aumenten los ingresos estatales, no se ataje la ineficiencia de la burocracia y no se ponga coto al nepotismo y la corrupción, resultará difícil para el Gobierno marroquí de turno mejorar los indicadores socioeconómicos al ritmo necesario para garantizar la estabilidad social y política¹¹².

La primera oleada de las revueltas anti-autoritarias árabes, iniciada a finales de 2010, no tuvo un profundo impacto social en Marruecos, aunque sí provocó una acción preventiva por parte de Palacio mediante una reforma otorgada de la Constitución. La reforma refuerza el papel del primer ministro y del Parlamento, aunque la realidad está demostrando que ello no limita la influencia del monarca y de su entorno real, que siguen marcando la agenda legislativa y controlan los “ministerios de soberanía” y puestos clave en los demás ministerios. Es de prever que esa situación no se modifique, salvo que surja un cambio abrupto del *statu quo*. Marruecos comparte la preocupación por la seguridad del Sahel, pero sus desavenencias con Argelia le impiden trabajar eficazmente en marcos regionales como los de la Unión del Magreb Árabe, la Unión Africana (de la que no es miembro) y la Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), a la que no pertenece Argelia. Marruecos recibe apoyo militar, antiterrorista y económico de EEUU, la UE y las monarquías del Golfo y se encuentra relativamente alejado de los focos de desestabilización yihadista de Libia o del Sahel y, además, cuenta con unas fuerzas de seguridad eficaces en la lucha contra el terrorismo.

¹¹² El índice de transformación Bertelsmann (2014, p. 2) refleja un estancamiento en la transformación política y económica marroquí, a pesar de las expectativas de cambio anunciadas entre 2011 y 2013.

España es el único país europeo con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con Marruecos. Esa realidad, sumada a la intensidad de la agenda bilateral y la naturaleza diferente de los sistemas de gobierno, condicionan las relaciones entre España y Marruecos. Por otra parte, las relaciones entre ambos países vienen marcadas por la existencia de conflictos cíclicos, la rivalidad entre Marruecos y Argelia por la hegemonía regional y por la competencia entre Francia y España por ejercer su influencia en la región. La suma de esos factores hace que Marruecos disfrute de un trato preferencial en las relaciones de España con el Magreb, a pesar de la existencia de varios contenciosos y de conflictos sin resolver a nivel bilateral. Ese trato preferencial se ve reflejado en la norma no escrita según la cual el primer viaje oficial de cada nuevo presidente del Gobierno español se realiza al reino alauí, algo que se repite desde principios de los años 80.

Durante décadas, las relaciones de España con el Magreb se han visto a través del prisma de los intereses nacionales vinculados a Marruecos, en lo que podría describirse como una “relación obsesiva”. Las disputas territoriales ocupan un lugar central en las relaciones hispano-marroquíes. Existen todavía varias disputas pendientes, cuya resolución parece lejana incluso en aquellas épocas en las que las relaciones bilaterales son cordiales. Marruecos reclama la soberanía de todas las posesiones españolas en el norte de África: Ceuta, Melilla y un conjunto de rocas y promontorios situados frente a la costa marroquí. La demarcación de las aguas territoriales entre ambos países constituye otra fuente de conflictos, como se detalla más adelante. Pero si existe una cuestión que mejor refleja el lado conflictivo de las relaciones hispano-marroquíes e hispano-magrebíes, ésta es el conflicto del Sahara Occidental.

Numerosas cuestiones que afectan a las relaciones con Marruecos se consideran como parte de la política nacional española, más que cuestiones pertinentes a las relaciones internacionales (la inmigración, el Sahara Occidental, las posesiones españolas en el norte de África y el tráfico de drogas). Las percepciones juegan un papel muy importante a la hora de definir las relaciones entre ambos países, tanto a nivel social como a nivel de la elaboración de políticas. España dedica un gran esfuerzo diplomático en su relación con Marruecos. No obstante, durante décadas, las relaciones hispano-marroquíes han seguido unas tendencias marcadas por grandes altibajos que oscilan entre los compromisos de amistad y buena vecindad hasta situaciones que han puesto a ambos países al borde de la guerra, tal como ocurrió en julio de 2002 con el estallido de la “crisis de Perejil”, para volver después a una normalidad aparente tras un breve periodo de tiempo. En el contexto actual no hay garantía alguna de que crisis semejantes no se vayan a repetir, en parte debido a lo imprevisible de algunas decisiones que se toman en Rabat (Amirah Fernández, 2014a).

España es el único país europeo con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con Marruecos.

En cuanto al Sahara Occidental, los gobiernos democráticos españoles han expresado durante décadas su plena adhesión a las resoluciones de Naciones Unidas, al tiempo que mantenían una posición de “neutralidad activa” en sus relaciones con las partes

A pesar de ser la antigua potencia colonial del territorio saharauí, el margen de maniobra de España para solucionar el conflicto es bastante limitado.

implicadas. Todos los gobiernos españoles del periodo democrático se han visto atrapados entre la presión de una opinión pública que apoya el referéndum de autodeterminación en el Sahara Occidental y la *realpolitik*, desde la creencia de que ejercer una presión excesiva sobre la monarquía marroquí para que se adhiriera a la legalidad internacional podría debilitarla internamente provocando incluso su caída. Semejante escenario llevaría a un periodo de inestabilidad y posiblemente caos dentro del país, con graves consecuencias para España. El miedo a lo desconocido ha sido hábilmente utilizado por Marruecos para mantener el *statu quo* y recibir el apoyo de las potencias occidentales en su posición respecto del Sahara Occidental. A pesar de ser la antigua potencia colonial del territorio saharauí, el margen de maniobra de España para solucionar el conflicto es bastante limitado debido a una serie de factores, tales como una opinión pública interna predominantemente pro-saharauí (en todo el espectro ideológico), la persistencia de la rivalidad argelino-marroquí, los vetos que impone Marruecos y la ausencia –por el momento– de una coalición internacional más amplia y neutral que esté dispuesta a aplicar cualquier acuerdo al que lleguen las partes.

El control de los flujos migratorios es otro ámbito donde se ha intensificado la interdependencia entre España y Marruecos¹¹³. Una interdependencia asimétrica porque Marruecos dispone de mayor capacidad de influencia según como aplique los acuerdos

de readmisión y según como vigile los accesos a las vallas y la salida de pateras, pero interdependencia, al fin y al cabo, porque Marruecos también depende de las iniciativas españolas. Por un lado, la presión europea y la española han obligado a Marruecos a adoptar una política migratoria con estándares de derechos humanos parecidos a los de los anteriores, por lo que ha dejado de aliviar su presión migratoria como en el pasado, endureciendo la represión contra los inmigrantes irregulares subsaharianos que acaban convirtiéndose en residentes en su territorio o expulsándoles a Argelia por Oujda, cerca de Melilla (S. Montijano y Zaragoza, 2013). Al hacerlo, Marruecos ha visto cómo aumentan y se consolidan las bolsas migratorias que atraviesan su territorio en dirección a Europa y reclaman de la UE y de España los fondos y la asistencia destinados a atención y repatriación de emigrantes ilegales que necesitan como resultado de la adopción de una política migratoria más garantista. En lugar de ser una fuente de problemas como en el pasado, el control de la inmigración, y el de las fronteras en general, podría ser una fuente positiva de interdependencia en el futuro.

¹¹³ Entre otros elementos de cooperación, y además de los acuerdos sobre inmigración mencionados, se llevan ahora a cabo patrullas mixtas terrestres, marítimas y aéreas, intercambio de oficiales de enlace, oficiales de enlace en los aeropuertos de Casablanca y Madrid, centros conjuntos de cooperación policial en Tánger y Algeciras o encuentros a alto nivel (G 4, Ministerios y Direcciones Generales de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de ambos Estados).

Las relaciones económicas bilaterales están marcadas por una profunda asimetría. Con datos de 2012, el PIB de Marruecos supone alrededor del 7% del español. Marruecos es el destino del 1,65% de las exportaciones españolas y el origen del 1,16% de las importaciones, mientras que España es el primer socio comercial marroquí con casi el 20% de sus exportaciones y el 15% de sus importaciones (sin incluir el comercio atípico con Ceuta y Melilla). España desbancó a Francia en 2012 como primer suministrador de Marruecos, lo que llevó al presidente francés a una fuerte ofensiva económica para recuperar su preeminencia comercial, generando cierto malestar en el gobierno y las empresas españolas. Respecto a los flujos inversores, España destinó a Marruecos apenas el 0,5% de sus inversiones extranjeras en el período 2007-2012, lo que representa el segundo *stock* de inversiones en el país, muy por detrás de Francia. Cuando se añade la asimetría dictada por la pertenencia de España a la UE, se encuentra una de las fuentes de debilidad de la relación bilateral: las relaciones asimétricas tienen ventajas, pero sólo una gestión cuidadosa puede evitar que degeneren en problemas.

Las relaciones económicas bilaterales están marcadas por una profunda asimetría.

Esa asimetría económica es lo que en realidad subyace en el concepto de “colchón de intereses” desarrollado por la diplomacia española: en el caso hispano-marroquí, la lógica de aumentar el coste de oportunidad del conflicto no descansa tanto en las teorías idealistas de la “paz liberal” (*peace & trade*) como en que en un contexto asimétrico el colchón siempre se espera más mullido del lado español; es decir, el coste de oportunidad del conflicto siempre será mayor para Marruecos (20% de sus exportaciones, segundo origen de inversiones extranjeras, importantes flujos de cooperación al desarrollo...). Este enfoque presenta al menos dos problemas: confunde instrumentos y objetivos, y realiza un análisis demasiado simplificador de una interdependencia cada vez más compleja.

El primer problema es tal vez el más grave al degradar la economía al carácter de instrumento (u objetivo intermedio) al servicio de las relaciones políticas. En los esquemas de “paz liberal” el aumento de la interdependencia económica es un objetivo intermedio básicamente porque la liberalización de los flujos económicos redundaría en un mayor desarrollo económico, un fin deseable en sí mismo. Pero para que ese desarrollo económico genere apertura social y política hacen falta también medidas políticas, no sólo económicas, lo que es uno de los principales fallos de diseño del entramado institucional euromediterráneo. Por otro lado, el carácter meramente instrumental de las relaciones económicas suele conducir a la inconsistencia de las medidas. El mejor ejemplo es resistirse a la liberalización agrícola al tiempo que se persigue un acuerdo pesquero, promover un acuerdo de libre comercio mientras se mantienen Ceuta y Melilla fuera de la Unión Aduanera o apoyar la Unión por el Mediterráneo (UpM) pero no a su Plan Solar. Esta inconsistencia en la instrumentalización de las medidas económicas es otra de las debilidades de la relación bilateral.

El exceso de simplificación se manifiesta en varios aspectos. Primero, Marruecos representó sólo el 1,65% de las exportaciones españolas en 2012 pero por un valor de

5.300 millones de dólares, apenas 1.000 millones de dólares menos que la suma de exportaciones españolas a China y Brasil. En la actualidad hay un millar de empresas españolas instaladas en Marruecos y detrás del gran crecimiento de las exportaciones españolas al país está la actividad de numerosas PYMES. Segundo, Marruecos es un socio natural de España por cercanía geográfica y existencia de ventajas comparativas complementarias en un marco comercial euromediterráneo establecido. Tercero, incorporar a Marruecos a la frontera de producción española redundaría en ganancias de eficiencia de las que ya dependen algunas empresas españolas deslocalizadas en el país, pero que podría tener mucho más recorrido en el futuro, por ejemplo en agricultura y energías renovables. En general, el enfoque español ha tendido a ser defensivo, sobreestimando la competencia en algunos sectores e infravalorando la complementariedad en los restantes. Estos son precisamente los puntos fuertes de la relación económica bilateral: mercados relevantes pese a su asimetría, cercanía geográfica, marco institucional euromediterráneo y ventajas comparativas complementarias. Todos ellos son fortalezas básicamente estructurales.

Para Marruecos, el deterioro de la situación en el Sahel y África Occidental presenta riesgos evidentes porque lleva años intentando diversificarse económicamente hacia

África Subsahariana, en busca de los mercados que la falta de integración magrebí le niega. Pese a que las cifras han sido modestas, el crecimiento del continente y el posicionamiento marroquí empiezan a dar sus frutos, por ejemplo mediante operaciones significativas de triangulación de España y Francia con los países del África Occidental (un ejemplo claro es la canalización de operaciones del Banco de Santander hacia su participado Attijariwafa Bank). Un deterioro económico prolongado de la región podría reducir la ventana de diversificación geográfica marroquí, algo que iría en contra de los intereses económicos españoles.

En la actualidad hay un millar de empresas españolas instaladas en Marruecos y detrás del gran crecimiento de las exportaciones españolas al país está la actividad de numerosas PYMES.

La “europeización” –o no– de las relaciones bilaterales, así como los límites de esa estrategia, es otro de los debates recurrentes en España acerca de Marruecos. Se trata de un debate en buena medida estéril porque lo relevante es la forma de aplicarla. Cuando España ha recurrido a transferir sus preferencias económicas directas, ha pecado de inconsistente proyectando al mismo tiempo preferencias cooperativas y proteccionistas, chocando con las preferencias de la UE y apareciendo como el mentor de obstáculos que compartían otros Estados miembros. En realidad, la “europeización” no

es una opción, sino una institucionalidad a gestionar. A diferencia de lo que ocurre con países como Argelia y Libia, la UE sí proporciona incentivos adecuados para las preferencias marroquíes, que buscan sobre todo poder exportar, recibir inversiones y turistas, y obtener mejores condiciones de movilidad de la mano de obra. Por eso el marco económico euromediterráneo, a pesar de sus carencias, proporciona estabilidad a la relación bilateral.

España también ha utilizado vectores económicos nada –o poco– europeizados, como la cooperación al desarrollo o la inmigración, para proyectar sus preferencias económicas allí donde los instrumentos comunitarios no las recogían de manera suficiente. Pero para el conjunto de las relaciones económicas, parece que la política euromediterránea ofrece canales suficientes para la gestión de la interdependencia económica hispano-marroquí (incluso para Ceuta y Melilla que se encuentran fuera de la Unión Aduanera, su entrada en ella europeizaría parcialmente la dimensión económica de una situación sobre la que se volverá más adelante).

La UE representa más del 70% de las exportaciones marroquíes y un porcentaje semejante de sus importaciones, lo que refleja una asimetría de capacidad de influencia. Como Estado miembro, España tiene una capacidad limitada de imponer sus preferencias, por ejemplo, en materia de política comercial comunitaria para los productos agrícolas marroquíes. Dentro de esa asimetría, España parece relativamente más eficaz a la hora de bloquear medidas de interés económico para Marruecos como el comercio agrícola que de promover actuaciones de interés mutuo, aunque discutibles, como el acuerdo pesquero.

Como Estado miembro, España tiene una capacidad limitada de imponer sus preferencias, por ejemplo, en materia de política comercial comunitaria para los productos agrícolas marroquíes.

Las nuevas negociaciones comerciales entre la UE y Marruecos pretenden concretar el vago contenido del Estatuto Avanzado alcanzado en 2008, cuyo desarrollo e implicaciones han pasado inadvertidos hasta el momento para los operadores económicos¹¹⁴. Este nuevo paso sigue la senda de otros acuerdos comerciales de última generación firmados por la UE que se extienden a los aspectos normativos e institucionales. La agenda negociadora abarca las normas de acceso a los mercados públicos, la política de competencia, la normativa sanitaria y fitosanitaria, así como la de propiedad industrial e intelectual, el marco institucional de los movimientos de capital y sus rendimientos, o la facilitación del comercio y de los trámites aduaneros.

El objetivo último consiste en equiparar, progresivamente, las condiciones de acceso al Mercado Único de Marruecos a las de sus otros participantes, (sin poder participar en sus decisiones), algo semejante a lo que ya ocurre con Noruega o, de manera más selectiva, con Suiza. Es evidente que profundizar en los aspectos normativos puede

¹¹⁴ El 1 de marzo de 2012 se completó el desmantelamiento arancelario iniciado por Marruecos en 2000 en el marco del Acuerdo de Asociación Marruecos-UE, que incluye un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) cuyas fases transitorias terminaron en 2012 (el grueso de las exportaciones industriales marroquíes entra libre de derechos arancelarios en el mercado comunitario desde 1976). El 1 de octubre de 2012 entró en vigor el Acuerdo Agrícola UE-Marruecos y el 1 de noviembre de 2012 el de la prevención y resolución de diferencias comerciales del Acuerdo de Asociación. Prosiguen las negociaciones sobre la liberalización de los servicios, que incluye asuntos centrales como la libertad de establecimiento.

reducir los costes de transacción del comercio bilateral y, sobre todo, modernizar el marco institucional de la economía marroquí mediante su “europeización”. Todo lo que redunde en una mayor capacidad de gestión de las relaciones bilaterales –por ejemplo, la solución de diferencias comerciales– será positivo para España. El problema es profundizar sin completar, la otra aspiración de Marruecos y la UE. Para asegurar el libre comercio, éste debe extenderse primero a la agricultura –lo que el acuerdo agrícola vigente impide– y luego a los servicios, cuyas negociaciones están en curso pero que difícilmente facilitarán la movilidad de la mano de obra¹¹⁵. Profundizar es importante, pero completar es lo que hace que la profundización sea verdaderamente relevante.

La renuencia española a liberalizar la agricultura sigue planteando obstáculos al desarrollo de la cooperación [con Marruecos] en otros sectores.

En suma, una vez en pleno vigor el Acuerdo de Libre Comercio y superado el escollo de los últimos acuerdos agrícola y pesquero, los vectores de negociación se centran en la profundización del Acuerdo y en las negociaciones sobre la movilidad de la mano de obra. No obstante, también requerirán la atención española en el medio plazo cuestiones como la inclusión de Marruecos en el Tratado de la Comunidad de la Energía o nuevas negociaciones agrícolas y de pesca. Construir un modelo de integración creíble y reconocible para los operadores económicos (ALC, participación en el Espacio Económico europeo e, incluso, en la Unión Aduanera) con horizontes temporales claros debería constituir una prioridad de la relación bilateral, pues obrará en favor de las preferencias españolas¹¹⁶. Sin embargo, la infra-especificación y va-

guedad de los conceptos europeos de vecindad, Unión por el Mediterráneo y estatuto avanzado generan incertidumbre acerca de su capacidad de integración y anclaje económico para con Marruecos, al igual que para los demás vecinos del Sur.

Los problemas de la pesca y de la competencia agrícola –particularmente los tomates– han dejado un poso que ha hecho difícil superar la lógica de la competencia y explorar la de la complementariedad. Afortunadamente, conforme ambos vectores han ido perdiendo importancia relativa frente a otros, como los flujos industriales e inversores, la deslocalización (también agrícola y pesquera) y el desarrollo del comercio intrafirma, su sensibilidad se ha ido aminorando muy lentamente. Sin embargo, la renuencia española a liberalizar la agricultura, especialmente en el actual contexto de crisis económica y de empleo, sigue planteando obstáculos al desarrollo

¹¹⁵ El modo 4 de prestación de servicios (terminología OMC) supone el desplazamiento del prestador del servicio al país donde tal servicio se presta, y se ha planteado aplicarlo a temporeros de los sectores a agrícola y de hostelería.

¹¹⁶ Nótese que la petición de Marruecos de integrarse en la Unión Aduanera siguiendo el modelo de Turquía fue finalmente desestimada, en parte por el Acuerdo de Libre Comercio que Marruecos firmó con EEUU. Una Unión Aduanera con Marruecos tendría todo el sentido geoeconómico y no puede descartarse a más largo plazo, lo que plantea retos adicionales al actual encaje económico de Ceuta y Melilla.

de la cooperación en otros sectores. Más que un problema real, la liberalización agrícola se ha convertido en un estigma de la relación bilateral, pues los estudios realizados estiman un impacto limitado sobre la agricultura española en contrapartida a un efecto tractor sobre otros sectores como el agroindustrial, el transporte o la distribución, entre otros. En cambio, la pesca prácticamente ha desaparecido del listado de puntos calientes de la relación bilateral y su impacto reducido casi al ámbito local; algo semejante podría pasar con la agricultura en el medio plazo.

El nuevo Acuerdo Agrícola UE-Marruecos, en vigor desde 2012, amplía la liberalización agrícola recíproca, aumenta tímidamente los contingentes de importación de los productos sensibles para España, y extiende su ámbito a los productos de la pesca y a los productos transformados. Aunque no se modifican los calendarios ni los precios de entrada –verdadera restricción a las exportaciones marroquíes–, ello no ha impedido las habituales quejas por parte de los agricultores españoles¹¹⁷. Marruecos desearía, además de la ampliación de los contingentes, la rebaja de los precios, la aceleración de los calendarios de entrada, y la participación en la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas. La ampliación de los contingentes arancelarios es la menos liberalizadora porque una ampliación del 50% en el tomate haría descender las ventas de los productores comunitarios en un 0,43% y aumentar las ventas de Marruecos en el 10,86%. En cambio, la eliminación de los precios de entrada reduciría las ventas comunitarias en un 5,7% y ampliaría las marroquíes en un 174,98%. La “arancelización” uniforme de los calendarios de entrada tendría un impacto semejante al anterior (Alvarez-Coque *et al.*, 2007). Si la UE liberalizase unilateral y completamente el acceso al mercado agrícola a sus socios mediterráneos, el efecto sobre la economía marroquí sería un aumento del 1,48% del PIB por año y un impacto sobre el empleo cercano a los 90.000 puestos de trabajo (FEMISE, 2003). Ciertamente, las ventas de los productores europeos se resentirían un 11% a lo largo de cinco años pero los costes, aunque importantes, parecen asumibles.

El enfoque defensivo frente a la liberalización agrícola sólo puede frenar –aunque no revertir– el proceso y tiene un coste para las relaciones bilaterales muy superior a la significación económica (que no política) del problema. Ese estigma frena la cooperación no sólo en otros sectores, sino también en el mismo sector agrícola y agro-industrial. A medio plazo, las negociaciones deben afrontarse con un enfoque más proactivo y menos obstruccionista en la perspectiva de un escenario de integración productiva en el sector agrícola y agroalimentario euromediterráneo donde a España le interesa explotar la complementariedad y donde tiene mucho que ofrecer (inversiones, tecnología, saber hacer, materiales, logística, *clusters* agro-industriales...).

La pesca prácticamente ha desaparecido del listado de puntos calientes de la relación bilateral y su impacto reducido casi al ámbito local.

¹¹⁷ A lo anterior hay que añadir que los exportadores marroquíes no son los únicos que deprimen los precios de los productos hortofrutícolas españoles y que la deficiente estructura de cooperativas del sector coadyuva a su caída.

En materia de energía, Marruecos es uno de los países emergentes con un programa más ambicioso de energías renovables. España no importa hidrocarburos de Marruecos sino que le exporta electricidad, en parte generada en el sur de Andalucía con renovables. Por supuesto también hay intereses energéticos españoles en el propio Marruecos relacionados con los hidrocarburos, aunque mucho menos relevantes que con Argelia, Libia o Egipto: el tramo del gasoducto Magreb-Europa que discurre entre la frontera con Argelia y el estrecho de Gibraltar; una participación de Endesa del 32% en la central de ciclo combinado de 380 MW de Tahaddarty; y el descubrimiento de gas en la zona exploratoria de Tánger-Larache, a 40 kilómetros de la costa de Marruecos en 2009, por Repsol y Gas Natural.

Las proyecciones de fuerte incremento de la demanda energética en Marruecos ofrecen oportunidades dimensionadas al tamaño de las empresas españolas, incluyendo

las empresas de servicios energéticos como mantenimiento, aislamiento, instalación y operación de infraestructuras (en gran parte PYMES). España y Marruecos cuentan con la única interconexión eléctrica operativa entre las riberas norte y sur del Mediterráneo, y Marruecos está sincronizado al sistema eléctrico europeo (UCTE) precisamente gracias a su interconexión con España. Red Eléctrica de España ha jugado un gran papel en esa sincronización y sigue trabajando en la del conjunto del anillo eléctrico euro-mediterráneo.

España y Marruecos cuentan con la única interconexión eléctrica operativa y Marruecos está sincronizado al sistema eléctrico europeo (UCTE) precisamente gracias a su interconexión con España.

Las energías renovables y la integración eléctrica representan oportunidades con un perfil poco conflictivo y abierto a la innovación institucional, tanto bilateral como euromediterránea. Este aspecto está además en línea con las preferencias marroquíes. El Plan Solar Marroquí pretende desplegar para 2020 una capacidad solar de 2.000 MW en cinco emplazamientos del país: Ouarzazate, Ain Bni Mathar, Foug Al Oued, Bojador y Sebkhath Tah. Las empresas españolas participan de varios de estos proyectos. Además, Marruecos tiene un potencial eólico importante, sobre todo en la costa atlántica, en cuya explotación también participan empresas españolas. El objetivo del Gobierno es alcanzar un 40% de su capacidad instalada renovable conjunta de generación eléctrica en 2020. Junto a las numerosas provisiones sobre la participa-

ción de terceros países en proyectos conjuntos de interés europeo, la nueva Directiva 2009/28 sobre energías renovables regula los mecanismos bajo los cuales esos proyectos conjuntos pueden llevarse a cabo y, sobre todo, el régimen bajo el cual pueden realizarse dos tipos de importaciones de electricidad de origen renovable: física y virtual, esta última mediante transferencias estadísticas.

Para la electricidad generada con fuentes renovables importada de Marruecos, las medidas de flexibilidad no permiten las transferencias estadísticas. Sólo las importaciones físicas de terceros países pueden computarse en los objetivos de aportación de las

renovables de los Estados miembros. Aunque la transferencia estadística con terceros países queda excluida, la propia Directiva apunta que a las partes contratantes del Tratado de la Comunidad de la Energía podrían serles de aplicación las mismas medidas de flexibilidad que a los Estados miembros, si así se decidiese. Y Marruecos es un candidato claro a formar parte de aquélla o de una versión mediterránea de la misma, ya sugerida por la Comisión Europea.

El Plan Solar Mediterráneo de la UpM, lanzado con grandes expectativas en paralelo a la iniciativa Desertec, ha ido languideciendo y perdiendo credibilidad y tracción, al igual que esa iniciativa. La conjunción de crisis financiera, fatiga del apoyo a las renovables en Europa, y ausencia de un diseño normativo creíble y atrayente que ofrezca perspectivas claras a países clave como España mantiene las incertidumbres en torno al proyecto. Pero una de las grandes realidades geopolíticas energéticas de España es su cercanía a los recursos renovables del norte de África, y la certeza de que en el futuro la tecnología será capaz de aprovecharlos de manera cada vez más eficiente. Los gobiernos españoles parecen apostar todo a la situación estratégica de España como corredor eléctrico necesario del proyecto, obviando la posibilidad de que los corredores con Marruecos sean exclusivamente virtuales –por ejemplo, mediante transferencias estadísticas de certificados verdes que computan en los objetivos 20/20– en caso de adhesión del país al Tratado de la Comunidad de la Energía o figura asimilada. Ante esa posibilidad, no parece conveniente –ni necesario– oponerse explícitamente al proyecto y arriesgarse a quedarse fuera del esquema.

Una de las grandes realidades geopolíticas energéticas de España es su cercanía a los recursos renovables del norte de África.

Marruecos y España se disponen a explotar las reservas de hidrocarburos frente a Canarias. Ambos han concedido licencias de exploración y aunque Marruecos ha presentado algunas protestas, su oposición –inferior a la de Canarias– no parece que vaya a afectar a las exploraciones a corto plazo. Según Repsol, que también opera en Marruecos, se podrían producir cerca de 100.000 barriles diarios de crudo y reducir en un 10% las importaciones de petróleo. Las perforaciones se realizarían a una profundidad asequible para las nuevas tecnologías de aguas profundas, y a una distancia media de 61 kilómetros de Canarias, del lado español de la mediana con Marruecos (véase el Mapa 20 adjunto)¹¹⁸. Sin entrar en las complejidades que supone la ausencia de delimitación de las aguas territoriales, que en sí misma es una de las grandes debilidades de la relación bilateral, la opción más sensata para España es considerarlo un asunto interno y explotar las reservas, en caso de que

¹¹⁸ En diciembre de 2013, Cairn Energy anunció que no había encontrado petróleo en la primera prospección que realizó en aguas marroquíes en Foum Draa (a la altura de las cuadrículas 4-6 del Mapa 16) en una perforación que llegó hasta 5.300 metros según ABC (23/XII/2013, p. 45). Pero sí que lo encontró en la posterior en Cabo Juby Maritime 1, próximo a la zona Canarias 2 donde explora Repsol, según la misma fuente (11/III/2014).

sean comercialmente viables. Si lo son, la entrada en producción se dilatará mucho en el tiempo y, además, su viabilidad podría tornar la naturaleza medioambiental de la oposición canaria en otra de naturaleza política¹¹⁹.

Mapa 20. Prospecciones de petróleo en Canarias y Marruecos



Fuente: www.abc.es/20120317/economia/abcp-gobierno-autoriza-busqueda-petroleo-20120317

Finalmente, otros de los obstáculos de las relaciones económicas bilaterales son el deficiente entorno institucional de los negocios que afecta a los contratos públicos, las diferencias comerciales y la seguridad de inversiones. Las empresas españolas tienen problemas relacionados con la seguridad jurídica, dificultades para resolver diferencias comerciales con sus socios o se ven postergadas en el mercado de contratos públicos. Marruecos es un mercado complejo que requiere asesoramiento legal y contable, así como la colaboración con socios locales y un conocimiento importante del país. Es innegable la mejora en el entorno de los negocios en las últimas décadas y, más concretamente, en los últimos años, pero los progresos son lentos e insuficientes y persisten los problemas relacionados con la corrupción o la falta de transparencia en las licitaciones. El marco regulatorio resulta poco previsible y estable y, en general, el riesgo país sigue siendo percibido como elevado.

¹¹⁹ El Gobierno de Canarias y los cabildos de Lanzarote y Fuerteventura recurrieron el R.D. 547/2012 de 16 de marzo que contenía las medidas de protección que echó en falta el Tribunal Supremo en su anulación del R.D. anterior. Esas medidas de protección deberían cubrir tanto los potenciales vertidos de las prospecciones canarias, como los del lado marroquí y los de intenso tráfico de hidrocarburos por las aguas adyacentes: 12 millones de toneladas y 1.100 buques en 2012 (*El País*, 8/XII/2013). Desestimado el recurso en junio de 2014, las autoridades canarias han recurrido la autorización posterior del Ministerio de Industria y han convocado una consulta popular para decidir sobre las prospecciones petrolíferas que ha obligado al Gobierno español a presentar un recurso de competencias ante el Tribunal Constitucional.

Hay un elemento más sutil que el marco institucional, y son los equilibrios de economía política. Marruecos es un mercado que mantiene sectores enteros poco abiertos a la competencia, con una estructura oligopólica en la que las barreras informales de entrada son muy importantes. Para los grandes proyectos de inversión, esas barreras se han levantado en algunas ocasiones para atraer una actividad nueva y avanzar localmente en la curva de aprendizaje; pero una vez el socio local se ve introducido en el negocio ha intentado expulsar al socio extranjero del mercado. La opacidad de la vida económica está dominada por un número reducido de grupos empresariales, lo que, unido a su escaso tamaño, permite un cierto control de la actividad económica.

En este contexto, la profundización del Acuerdo de Libre Comercio con la UE es la mejor manera de proyectar las preferencias económicas españolas en materia de acceso a los mercados públicos, transparencia, competencia, seguridad jurídica y mecanismos de solución de diferencias. La extensión del acervo comunitario en esas materias es un claro ejemplo de la “europeización” como mecanismo de modernización institucional. Conforme Marruecos avance en ese proceso –y es probable que lo haga de forma lenta y gradual–, los factores de riesgo tenderán a disminuir y la integración de Marruecos en la frontera productiva española aumentará. Pero esa mayor interdependencia contará con mecanismos de regulación estables e institucionalizados que harán más sencilla su gestión. Respecto a la eventual ofensiva francesa por recuperar su posición de primer suministrador marroquí, cuanto más transparente y anclado al acervo comunitario europeo sea el marco institucional económico marroquí, menos influencia tendrían las presiones políticas francesas.

2.2.6 Argelia

Argelia ha atravesado la época de las revueltas árabes sin grandes dificultades. Al inicio de las movilizaciones, el Gobierno adoptó medidas socioeconómicas de control de precios, incrementos de salarios y ofertas de empleos y viviendas. También se ofrecieron reformas políticas como la revisión constitucional o el incremento de la representatividad política de las mujeres, en las que se ha avanzado, y se han mantenido con normalidad elecciones locales en noviembre de 2013 y presidenciales en abril de 2014. La situación de normalidad se ha preservado, a pesar del paro y de las protestas por motivos laborales o políticos, pero el Gobierno tiene dificultades para mantener las subvenciones, controlar el precio de los alimentos, bajar el paro o reducir la inflación debido a la caída de las rentas de la energía.

El Gobierno [de Argelia] tiene dificultades para mantener las subvenciones, controlar el precio de los alimentos, bajar el paro o reducir la inflación debido a la caída de las rentas de la energía.

Sobre la situación de estabilidad planea la sucesión del presidente Abdelaziz Bouteflika que en abril de 2013 sufrió un infarto y estuvo fuera de la vida política durante varios meses. La lucha por la sucesión y por evitar que el presidente optara a un cuarto mandato se acentuó durante su ausencia por enfermedad,

que sus opositores aprovecharon para procurar que se activara la disposición constitucional (art. 88) que prevé la destitución por razones de salud. Detrás de estas maniobras estuvo la lucha por el poder que libra en la sombra el Ejército y su brazo político, el Frente de Liberación Nacional, así como los servicios de inteligencia, especialmente el Departamento de Seguridad e Investigación. Todos

comparten el deseo de evitar una guerra civil y la preocupación por el crecimiento del islamismo radical, aunque cada uno de ellos manobra para preservar su influencia de cara al futuro.

Apoyándose en el control de los aparatos de Justicia e Interior, la oposición aprovechó la enfermedad del presidente para ocupar posiciones claves, incluida la dirección de la compañía Sonatrach. A su regreso, el presidente recondujo la situación y realizó ajustes en su Gobierno, especialmente en los ministerios de Defensa, Justicia e Interior, para demostrar su autoridad y asegurarse el control del proceso electoral. En particular, se esforzó por poner los procesos de corrupción bajo la Justicia Militar, en lugar de seguir bajo el control de la policía judicial que los había aireado contra protegidos del presidente.

Las actividades yihadistas en la Zona, especialmente en Mali y Libia, han reforzado el papel de Argelia como interlocutor imprescindible para la seguridad regional en la medi-

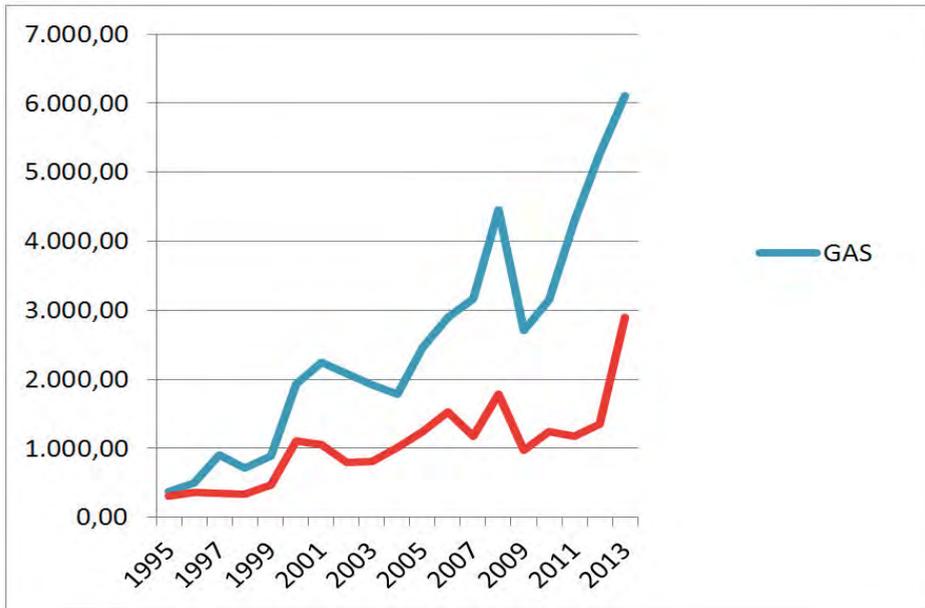
da que tiene capacidad y experiencia en la lucha contra el yihadismo. Sin embargo, dispone de una agenda propia que le dificulta su relación con terceros estados y organizaciones multilaterales. En el pasado no ha dudado en instrumentalizar los movimientos tuareg o sus acuerdos con AQMI en perjuicio de sus vecinos para preservar su estabilidad o favorecer sus intereses energéticos (Bello, 2013, p. 12). Del mismo modo, se ha resistido a la injerencia externa en Libia o Mali para preservar su influencia en la gestión de los conflictos regionales.

Las relaciones económicas bilaterales gozan de buena salud y tienen un gran potencial, aunque España tiene mayor dependencia energética con Argelia que con ningún otro país. El sector energético es también crítico para Argelia porque de él dependen el 98% de sus exportaciones, el 40% de su PIB y un 60% de sus ingresos fiscales. En Argelia operan más de 200 empresas españolas, concentradas en los sectores de la energía, construcción, ingeniería, transporte ferroviario y servicios. La inversión se lleva a cabo por las grandes empresas multinacionales, a las cuales siguen bastantes PYMES. Como muestran los Gráficos siguientes, las exportaciones españolas se han triplicado entre 2006 y 2012, pasando de 1.000 a más de 3.000 millones de Euros, y sin duda podrían tener más recorrido. Un objetivo realista podría consistir en replicar la cifra de exportaciones a Marruecos o Turquía. Las importaciones españolas de Argelia están dominadas por los hidrocarburos. El Gráfico 11 muestra cómo Argelia suministró en 2012 el 45% de las importaciones españolas de gas y casi el 3% de

En Argelia operan más de 200 empresas españolas, concentradas en los sectores de la energía, construcción, ingeniería, transporte ferroviario y servicios.

las de petróleo. Tras la caída de 2009, el valor de las importaciones de gas está de nuevo en aumento con la entrada en funcionamiento del gasoducto Medgaz y Argelia seguirá siendo en el período previsible el suministrador natural de gas a España.

Gráfico 11. Importaciones españolas de Argelia de gas natural y petróleo entre 1995 y 2011



Fuente: Datacomex (en millones de dólares).

El potencial económico hispano-argelino reside en su proximidad y en la relativa complementariedad de sus estructuras productivas y preferencias geo-económicas. La interdependencia se manifiesta por definición en objetivos complementarios; por ejemplo, tanto Argelia como España están interesadas en invertir para aumentar la producción y exportación de hidrocarburos del primero, así como en desarrollar el corredor occidental del gas que une Argelia con Europa a través de España. La importancia estratégica de este corredor se ha reforzado tras la crisis de Ucrania como alternativa a los corredores procedentes de Rusia. Además, esa complementariedad geo-económica es de naturaleza diferente a la que mantienen España y Marruecos y, por tanto, redundará en una integración productiva más eficiente y menos conflictiva a nivel subregional. Aunque el potencial más evidente reside en la interdependencia energética, las posibilidades se extienden a la inversión, la construcción, otros contratos públicos y el comercio de servicios. Pero a pesar del dinamismo de algunas empresas españolas en Argelia, los flujos de inversión parecen ir por detrás de la relación comercial y todavía representan un porcentaje reducido de las inversiones españolas en el exterior.

En los últimos años, y de manera reforzada por las mayores expectativas sociales tras el “despertar” árabe, el Gobierno argelino ha aumentado la inversión pública con lo que las oportunidades se extienden a todos los sectores. Las empresas españolas están bien

posicionadas en casi todos los sectores de interés para el Gobierno argelino, desde las energías tradicionales y renovables a la construcción y obras públicas, pasando por los servicios y la industria manufacturera. Sin embargo, y pese a las buenas relaciones bilaterales, la ausencia de un marco comunitario propicio y las complejidades de las políticas económica y energética argelinas limitan el potencial de esas complementariedades.

El primer elemento conlleva la renuencia de Argelia a completar la aplicación del Acuerdo de Libre Comercio con la UE y la incapacidad de ésta de ofrecer un encaje adecuado al país en la política energética exterior europea. Ambos dificultan el anclaje normativo de la economía argelina a la UE y la consistencia temporal de su política económica. Argelia carece, por ejemplo, de Plan de Acción de Vecindad. Los obstáculos internos afectan negativamente a la inversión extranjera, como la norma del 49/51 que impide a una empresa extranjera tener la mayoría de una sociedad argelina, condiciones fiscales poco atractivas (sobre todo, pero no sólo, en el sector energético) y un ecosistema institucional y regulatorio deficiente, con problemas de corrupción y una protección insuficiente de los derechos de propiedad.

Mapa 21. Infraestructuras energéticas argelinas



Fuente: US International Energy Agency, WEO (2005:294)

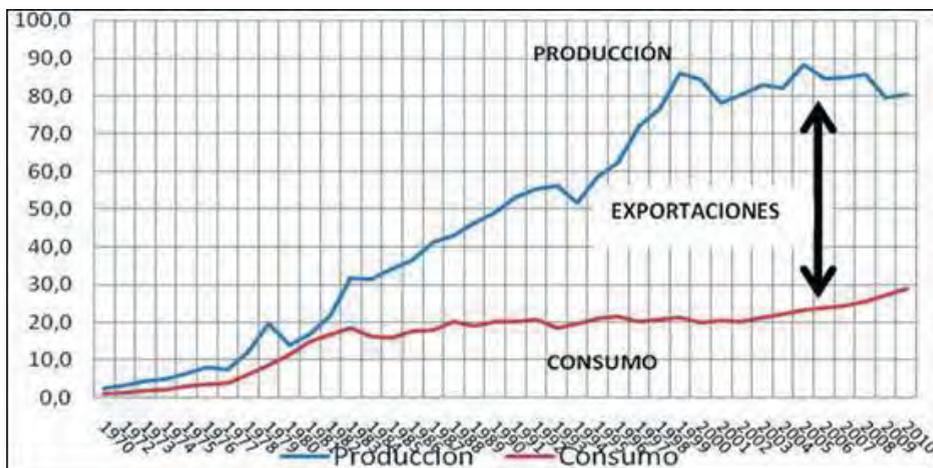
El ataque a la planta de In Amenas¹²⁰ en enero de 2013 tuvo implicaciones evidentes para la geopolítica de la energía en la región, ya que al acabar con la presunción de invulnerabilidad de las instalaciones energéticas argelinas, los yihadistas demostraron que podía actuar donde y cuando quisieran (apenas dos semanas después se

¹²⁰ In Amenas representa el cuarto complejo de gas argelino por nivel de producción. Está situada en la cuenca de Illizi, en el sudeste de Argelia y cerca de la frontera libia, muy próxima a otros campos del sudeste argelino y de los grandes campos libios de Ghadames (véase el Mapa 21).

registró otro ataque en Bouira contra el gasoducto que une el norte del país con el campo de Hassi R'Mel, el principal del país, a pesar de las medidas de refuerzo adoptadas). Más allá del deterioro de la percepción de seguridad por parte de las compañías extranjeras, muy sensibles a la seguridad física de sus empleados, lo que puede complicar la logística de su actividad a corto plazo, los ataques pueden afectar negativamente a futuros proyectos de exploración y desarrollo en las zonas del país consideradas más expuestas. Argelia ya ha tenido dificultades recientemente para atraer a las compañías internacionales a su sector energético, dadas las limitaciones en las concesiones (que deben estar participadas mayoritariamente por Sonatrach) y unas condiciones fiscales poco atractivas. Esta necesidad se hace más acuciante por el declive de la producción argelina de gas y las mayores presiones presupuestarias. La caída de la producción ha llevado al reciente anuncio por parte del Gobierno de un plan de inversiones en el sector de unos 80.000 millones de dólares hasta 2014.

El declive más claro se produce en petróleo: Argelia produjo en 2012 unos 1,2 millones de barriles/día, un 1,3% menos que el año anterior. La producción de gas ha sido más variable, pero el margen entre producción y consumo se ha venido estrechando durante la última década, como se aprecia en el Gráfico 12. Hay que matizar que tanto la producción de petróleo como de gas crecerán en 2013-2014 conforme entren en línea nuevas capacidades, como la instalación de procesado de El Merk y trenes adicionales de gas natural licuado en Skikda y Arzew. A este panorama poco halagüeño se añade la situación de Sonatrach, un Estado dentro del Estado argelino, afectada por un escándalo de corrupción que supuso la renovación de toda su cúpula directiva.

Gráfico 12. Producción y consumo de gas en Argelia, 1970-2010



Datos en miles de millones de m3 (*billion cubic metres, bcm*).

Fuente: BP Statistical Review, 2011.

De hecho, consciente de las dificultades de atraer a las compañías extranjeras, el Gobierno llevaba meses anunciando la reforma de la Ley de Hidrocarburos y enviando mensajes, ciertamente contradictorios, acerca de una posible flexibilización de las condiciones de inversión en el sector energético. No resulta casual que pocos días después del ataque a la planta, el Parlamento argelino aprobó por fin, esta vez de manera expeditiva, los largamente esperados cambios a la Ley de Hidrocarburos de 2005. El Gobierno interpretó (correctamente) que el ya de por sí desincentivador marco regulatorio no podía mantenerse en un contexto de mayores riesgos –y costes– de seguridad.

Los principales cambios consisten en gravar a las compañías por sus beneficios, en vez de por sus ingresos, y en que el Gobierno comparta algo del riesgo financiero de las compañías que inviertan en los recursos más complejos, como el gas no convencional o los yacimientos *offshore*. No parece que esas modificaciones menores, que no afectan a la exigencia de mayoría de Sonatrach en los proyectos, suponga un aliciente suficiente para compensar el aumento de los riesgos de seguridad. Si ésta se deteriora, la ventaja comparativa de Argelia se perdería frente a países con condiciones fiscales y de propiedad mucho más atractivas, como por ejemplo Irak o los países de África Occidental.

Otro de los retos compartidos hispano-argelinos es adecuar el nivel de las relaciones entre Argelia y la UE a la importancia geoeconómica del país.

El 10 de enero de 2013, pocos días antes del ataque a In Amenas, tuvo lugar en Argel la V Reunión de Alto Nivel Argelia-España, centrada en comercio, inversiones y energía. El contenido económico orbitó alrededor de dos memorandos de entendimiento sobre cooperación energética y turismo, y un protocolo de acuerdo de cooperación industrial y de inversiones. Además, se firmó otro memorando para facilitar la concesión recíproca de visados, una demanda recurrente de los empresarios de ambos países. La reunión también sirvió para ratificar tres acuerdos entre empresas españolas y argelinas para construir más de 50.000 viviendas en Argelia, así como para firmar varios acuerdos de cooperación en los sectores textil, del calzado, la electrónica y la industria papelera. Para próximas reuniones, España debería incluir en la agenda las cuestiones de seguridad y defensa que Argelia prefiere tratar de forma bilateral, aprovechando las diferencias argelinas con Francia respecto a su estrategia de intervención regional.

La importancia de crear un clima bilateral favorable y de entendimiento entre ambos países para desarrollar las relaciones económicas resulta evidente. En el caso de Argelia es aún más relevante porque, a diferencia de lo que puede ocurrir con Marruecos, el marco euro-mediterráneo no parece capaz de proporcionar canales adecuados al potencial existente. De hecho, otro de los retos compartidos hispano-argelinos es adecuar el nivel de las relaciones entre Argelia y la UE a la importancia geoeconómica del país. También a diferencia de Marruecos, la adopción

del acervo comunitario energético es inasumible para Argelia (como lo es para Rusia) porque supondría el desmantelamiento de su sector energético y Argelia ni siquiera ha firmado la Carta de la energía. Dado el peso de la seguridad energética de ambos países en las relaciones bilaterales, sería aconsejable mantener un diálogo fluido con Argelia en los temas de seguridad y, desde luego, incorporarlos plenamente a la reflexión estratégica española (Escribano, 2013a) acerca de la manera de gestionar su interdependencia energética con Argelia, pieza clave de la política energética exterior española (Escribano, 2012b). Ello implica elevar el nivel de las ambiciones económicas bilaterales, compensando el vector energético con el comercial y el inversor, para que Argelia no sólo sea el primer abastecedor de gas de España, sino también un socio comercial e inversor de primer orden en el Mediterráneo, comparable a Marruecos o Turquía en la magnitud de las cifras pero diferenciado conforme a la distinta naturaleza de las relaciones bilaterales.

Desde la perspectiva energética, dos escenarios resultan preocupantes para España: un fuerte deterioro de la seguridad que acabe afectando a los suministros a corto plazo, y un declive continuado de la producción gasista que ponga en riesgo los suministros a más largo plazo. De hecho, empresas españolas como Repsol forman parte de ese esfuerzo para incrementar la producción de hidrocarburos y mantienen proyectos importantes en el país, algunos de los cuales entrarán en producción en los próximos años¹²¹. Dadas las complejidades del contexto político y socio-económico argelino, parece relevante acompañar a Argelia para que evite ambos escenarios. Para ello es fundamental tanto controlar la situación de seguridad como proveer un marco contractual más atractivo. Desde la perspectiva económica, está por ver hasta qué punto las recientes modificaciones en la Ley de Hidrocarburos, y sobre todo la manera en que se apliquen (pueden dar lugar a cierta arbitrariedad, como se ha visto en casos recientes), bastarán para afrontar ese reto.

Desde la perspectiva energética, dos escenarios resultan preocupantes para España: un fuerte deterioro de la seguridad, y un declive de la producción gasista.

2.2.7 Túnez

El país decano de las revueltas árabes no ha podido sustraerse a sus daños colaterales y en Túnez persiste la inestabilidad política sin un Gobierno estable desde entonces, aunque el consenso en torno a la nueva Constitución de 2014 ha reducido el enfrentamiento político. Quizás por su mayor experiencia en afrontar los cambios, y tras las grandes movilizaciones de julio de 2013 tras el asesinato del diputado de la oposición, Mohammend Brahimi, el partido islamista en el poder Ennahda optó por sacrificar el liderazgo ganado en las urnas en beneficio de la concertación política y la paz social. Sea por las divisiones internas de la coalición en la que se

¹²¹ Argelia ha sido uno de los “halcones” tradicionales de la OPEP donde siempre ha mostrado sus preferencias por precios elevados debido a su escasa capacidad para aumentar significativamente su producción y beneficiarse de cuotas OPEP más elevadas.

apoyaba o por el riesgo de acabar derrocado como el Gobierno islamista de Egipto, los líderes del partido islamista Ennahda optaron por el pragmatismo y llegaron a acuerdos básicos con la oposición laica sobre presupuestos y sobre la Constitución. En junio de 2014 se pusieron de acuerdo para convocar elecciones legislativas en octubre y presidenciales en noviembre y diciembre (dos vueltas) con lo que el país parece en vías de estabilización institucional. Unas vías a las que España, individualmente o junto a la UE, debería contribuir mientras esté abierta la ventana de oportunidad.

Ahora los riesgos de desestabilización pueden venir de unos resultados electorales que alteren el actual equilibrio de fuerzas islamistas y secularistas, de que los sectores vinculados al régimen anterior o a los movimientos religiosos más radicales se resistan a los cambios económicos y políticos necesarios (a los que habría que añadir los sectores más reformistas si los cambios no se producen). Además, existe el riesgo de desestabilización debida a las milicias yihadistas que ha obligado al Gobierno a desplegar unidades militares para proteger las instalaciones de gas y las fronteras con Argelia y Libia, tal y como se ha descrito anteriormente. Un riesgo que justifica las prórrogas sucesivas del estado de emergencia desde 2011.

En Argelia, los líderes del partido islamista Ennahda optaron por el pragmatismo y llegaron a acuerdos básicos con la oposición laica sobre presupuestos y sobre la Constitución.

La interdependencia económica de España con Túnez es inferior a la que mantiene con Argelia o Marruecos. Uno de sus principales vectores es el turismo, muy afectado por la inestabilidad del país y que, pese a la recuperación de 2012, sigue perdiendo turistas. En el sector operan las cadenas hoteleras como Iberostar, Riu, Vincci y VIME y el número de turistas españoles ha pasado de un máximo de 140.000 en 2006 a unos 31.000 en 2012, con un mínimo de unos 18.500 en 2011. El otro sector importante para la inversión española es el cementero, pero fuera de estos dos sectores no hay grandes relaciones económicas que puedan considerarse estratégicas, y apenas hay 60 empresas presentes en el país. Túnez es relativamente importante desde la perspectiva comercial, siendo el cuarto cliente de España en África, por detrás de Marruecos, Argelia y Egipto.

Al igual que ocurre con Marruecos, Túnez es un exportador agrícola importante a la UE pero, a diferencia de aquél, la competencia con España (aceite de oliva, frutas y verduras) no alcanza gran nivel de conflictividad. Apenas la cuarta parte del territorio está cultivada y otro tanto se destina a pastos. Alrededor del 10% de la tierra cultivable está irrigada total o parcialmente y las tierras no irrigadas padecen fluctuaciones crónicas en función de la pluviosidad (la erosión, desertificación y salinización lleva años afectando a las tierras cultivables). En noviembre de 2012 el país obtuvo un Estatuto Avanzado similar al marroquí en sus relaciones con la UE, lo que incluye una donación de unos 70 millones de euros por parte europea. A esa iniciativa se

unen otras como un acuerdo en materia de aviación para estimular el turismo y una asociación para la movilidad de la mano de obra. No obstante, no debe descartarse que el rechazo al programa de ajuste del FMI se extienda a las iniciativas de la UE, que deben ser matizadas en su contenido económico dada la percepción –bastante acertada– de connivencia europea con el régimen anterior precisamente en cuestiones como ésta. A este respecto, llama la atención el bajo perfil del Gobierno y la Asamblea constituyente sobre la cuestión del Estatuto Avanzado y sus implicaciones económicas, lo que puede cuestionar su legitimidad y carácter instrumental para promover la actividad económica y las reformas. Por ello, es importante que España mantenga su interlocución sobre este asunto con las autoridades tunecinas y haga visible su compromiso con el proceso.

Las oportunidades de inversión en Túnez son limitadas y se reducen a corto plazo. La inversión directa en el sector industrial se hundió un 45% en 2012, sobre unos resultados ya nefastos en 2011¹²². El país carece de los recursos naturales de sus vecinos. Aunque dispone de hierro y fosfatos, en los que se basan las industrias petroquímica y metalúrgica, sus reservas de hidrocarburos son reducidas y su producción tiende al declive. Las cuentas públicas siguen muy dañadas por la falta de crecimiento (déficit del 8% del PIB en 2012), y las reservas de divisas siguen bajo mínimos, situándose cerca del peligroso umbral de los tres meses de importaciones (situación similar a la de Egipto), lo que se ha acompañado de una depreciación del dinar. Lo anterior, unido a la inseguridad¹²³ afecta negativamente a la inversión que se encuentra a la espera de la evolución política y económica.

En ausencia de oportunidades, la inestabilidad social es el principal problema a corto plazo. Acuciado por la realidad, el Gobierno subió el 5 de marzo de 2013 un 7% los precios de los combustibles y la electricidad, la segunda subida en seis meses, ocasionando una ola de protestas. Las subidas son inevitables y responden a la necesidad de reducir el grado de subsidio que recibe la energía y frenar la sangría en el gasto corriente que ello supone con precios elevados del crudo. Junto a la elevada inflación (cerca del 6% en febrero), ello supone una fuerte erosión del nivel de vida de los tunecinos. El Gobierno también subsidia fuertemente los alimentos básicos con un mecanismo horizontal ineficiente y, de hecho, regresivo socialmente (sólo el 12% de los mismos llega a los hogares

En ausencia de oportunidades, la inestabilidad social [en Argelia] es el principal problema a corto plazo.

¹²² Qatar fue el principal inversor internacional en 2012. Ayuda al país con préstamos e inversiones, entre los que destacan el proyecto de la refinería de Skhira y la financiación de viviendas sociales.

¹²³ Las revueltas de 2011 afectaron al mantenimiento del tramo tunecino del gasoducto Transmediterráneo (Enrico Mattei) y provocaron actos de vandalismo y robo en empresas extranjeras. La sucesión de huelgas posteriores afectó a la economía, especialmente al sector energético a lo que hay que unir el riesgo de atentados en las zonas de producción del sur del país y de la frontera con Libia, donde actúan grupos yihadistas venidos de Mali (en julio de 2013 el Ejército se desplegó en el área montañosa de Chaamby, en el centro del país, donde se estaban concentrando).

pobres), pero no pueden reducirse por cuestiones políticas, aunque recientemente subió el precio de la leche. También subió un 1% los impuestos sobre los salarios y los de las bebidas alcohólicas, generando una nueva oleada de protestas entre la población. La inestabilidad afectaría directamente a los intereses turísticos españoles e, indirectamente, a la credibilidad del ecosistema económico y empresarial de la región.

Es importante intentar acompañar la transición tunecina con apoyo económico, pero no para aplicar cualquier política económica.

En consecuencia, es importante intentar acompañar la transición tunecina con apoyo económico, pero no para aplicar cualquier política económica. Es mejor que sean las instituciones especializadas, como el FMI y el Banco Mundial, las que planteen las reformas explícitamente, y que sean ellas las que concentren el rechazo de la población. Dado que la situación económica española –y europea– no permiten tampoco considerar grandes paquetes financieros, la vía del ajuste parece ineludible para Túnez. Está por ver cuál es el coste electoral de la inexistencia de soluciones económicas del Gobierno, de los ajustes que está obligado a realizar y del incumplimiento de sus promesas de prosperidad (situación similar a la de Marruecos y que, en Egipto, fue uno de los factores de la caída del Gobierno islamista).

2.2.8 Libia

Libia no ha conseguido estabilizar su transición política ni su seguridad en los años transcurridos desde la caída del régimen del coronel Gadafi. En los últimos meses se han multiplicado los asaltos, atentados o movilizaciones contra las delegaciones diplomáticas, el Congreso Nacional General, el Ministerio del Interior y las comisarías de policía, así como contra infraestructuras críticas, aeropuertos, acueductos e instalaciones petrolíferas. A lo anterior habría que añadir los asesinatos selectivos contra representantes políticos y miembros de las fuerzas armadas, unido a la proliferación de delincuencia en núcleos urbanos del sur y el noroeste del país.

La transición política se ha venido abajo por múltiples factores. Por un lado, la Ley de Aislamiento Político de mayo de 2013 destinada a marginar colaboradores del régimen de Gadafi se han acabado usando contra personalidades que habían colaborado en su derrocamiento como el presidente del Congreso y el ministro del interior (Amirah Fernández, 2013b). Los Hermanos Musulmanes no han conseguido incrementar su influencia política ni sus votos, por lo que han ido optando por apoyarse en la fuerza de sus milicias –Escudo de Libia, seguida de Amanecer de Libia– para detentar el poder. También han prorrogado la vigencia del Congreso Nacional General, una asamblea constituyente que tenía el mandato de elaborar una Constitución en febrero de 2014. El primer ministro Ali Zeidan perdió una moción de confianza y dimitió en marzo de 2014. El Congreso Nacional General eligió a Ahmed Maiteeq en mayo con el apoyo de las milicias islamistas de Misrata. A los hechos consumados de los islamistas reaccionaron las milicias de Zintan y las

unidades armadas leales al general Khalifa Hiftar que ocuparon en mayo la asamblea y forzaron unas elecciones en junio (también consiguieron que la Corte Suprema anulara la elección de Maiteeq). Las elecciones confirmaron el estancamiento político de los Hermanos Musulmanes y su pérdida de influencia en beneficio de la Alianza de Fuerzas Nacionales y de nuevos grupos emergentes.

Los enfrentamientos armados de julio responden al nuevo juego de fuerzas políticas y militares. Las milicias salafistas de Amanecer unieron sus fuerzas con las yihadistas de Ansar al-Sharia para atacar Trípoli y Bengasi, creciendo el riesgo de una intervención externa en medio de la evacuación de embajadas y expatriados¹²⁴. Como espejo de la partición del país, existen dos legislativos y dos ejecutivos. Los islamistas prorrogaron la vigencia del antiguo Congreso y eligieron a Omar al-Hassi como primer ministro para apoyar desde Trípoli la expansión de la coalición Amanecer. El resto reunió al nuevo parlamento electo en Tobruk (Consejo de Representantes) y han apoyado a Abdullah al-Thinni como primer ministro. Ambos grupos compiten por el apoyo internacional, sin que intentos de mediación como los realizados en España en septiembre hayan tenido éxito hasta el momento.

El reparto de ingresos y subvenciones ha preservado la paz social pero quienes no participan en ellos o los ven en peligro tras la transición tratan de influir en las decisiones de forma pacífica o violenta. Los movimientos yihadistas o federalistas son hostiles a la presencia y asistencia occidental a la transición libia, una animosidad que se incrementa cada vez que llevan a cabo operaciones antiterroristas como la Serval francesa en Mali o la captura de miembros de al-Qaeda en Libia. En estas condiciones, se reducen las expectativas de contribuir a la reforma del sector de la seguridad en el país creadas por la asistencia bilateral y por misiones como la misión EUBAM Libia de la UE (de los aproximadamente 250.000 milicianos, sólo 6.000 han solicitado formar parte del nuevo ejército, 2.200 la policía de fronteras y 11.000 las Fuerzas de Propósito General –Gaúb, 2013–). A la vista de lo anterior, parecería necesaria una centralización del poder, pero en una situación de inestabilidad como la descrita y con limitados recursos para imponerla, la centralización podría provocar enfrentamientos armados entre facciones y territorios y acabar con el inestable equilibrio actual. Por el contrario, se acentúa el riesgo de una fragmentación territorial a corto plazo y un incremento de la inestabilidad política.

Los movimientos yihadistas o federalistas son hostiles a la presencia y asistencia occidental a la transición libia.

¹²⁴ En agosto de 2014 se produjeron ataques aéreos sobre posiciones islamistas en el este del país que fuentes abiertas atribuyeron a Egipto y Emiratos (*New York Times*, 25/VIII/2014), aunque éstos países no sólo no han confirmado la autoría sino que se han comprometido junto con los vecinos a no intervenir en Libia (posteriormente se han registrado nuevos ataques). Algunos líderes libios como el general Hiftar han apelado a Naciones Unidas para intervenir. También en agosto, Marruecos, Argelia y Túnez pusieron sus tropas en alerta ante el riesgo de que algunos de los yihadistas emplearan alguno de los aviones retenidos en el aeropuerto Trípoli para cometer atentados.

Al igual que ocurre con Argelia, los hidrocarburos han dominado la economía libia desde los primeros descubrimientos de petróleo en 1959¹²⁵. En los últimos años han representado alrededor del 95% de sus exportaciones, el 80% de los ingresos públicos y más de la cuarta parte del PIB en un país en que las tres cuartas partes de la población activa estaban empleadas en el sector público. Las importaciones de petróleo y de gas son, en la misma medida, también los principales vectores geoeconómicos hispano-libios en los que se centra el análisis. No obstante, hay que resaltar el potencial de exportación de bienes y servicios desde España, incluyendo servicios públicos y construcción y gestión de todo tipo de infraestructuras, desde transportes a hospitales pasando por tecnologías para el control de las fronteras. Es un país en el que está casi todo por hacer y España debe jugar la baza de la diversificación en Libia para evitar su excesiva dependencia económica de otros países.

Desde la perspectiva energética, la Libia post-Gadafi se enfrenta a los retos de recuperar su nivel de producción, optimizar las rentas procedentes de sus hidrocarburos y establecer mecanismos contractuales y de distribución transparentes de dichas

rentas (Escribano, 2011c). Respecto a la seguridad, las instalaciones energéticas puedan protegerse de manera puntual asumiendo mayores costes, pero sin una mejora de la seguridad general no llegarán nuevas inversiones ni el personal de las compañías. La experiencia iraquí muestra que la industria no puede funcionar de manera autónoma y que la estrategia de convertir las instalaciones energéticas en enclaves seguros aislados tiene serias limitaciones logísticas (aprovisionamiento de material, transporte de productos y personal, alojamiento...) y de protección (público, privado, coordinación...). Debe también diferenciarse por tipo de infraestructuras y su localización geográfica, que determinan el gradiente de vulnerabilidad. Las instalaciones más sencillas de asegurar son los campos *offshore* de gas y petróleo, seguidos de las refinerías de la costa y sus instalaciones asociadas de almacenamiento y terminales de exportación.

La proliferación de milicias y la falta de capacidad del Gobierno para garantizar la seguridad de las instalaciones genera fenómenos recurrentes de enfrentamientos entre milicias

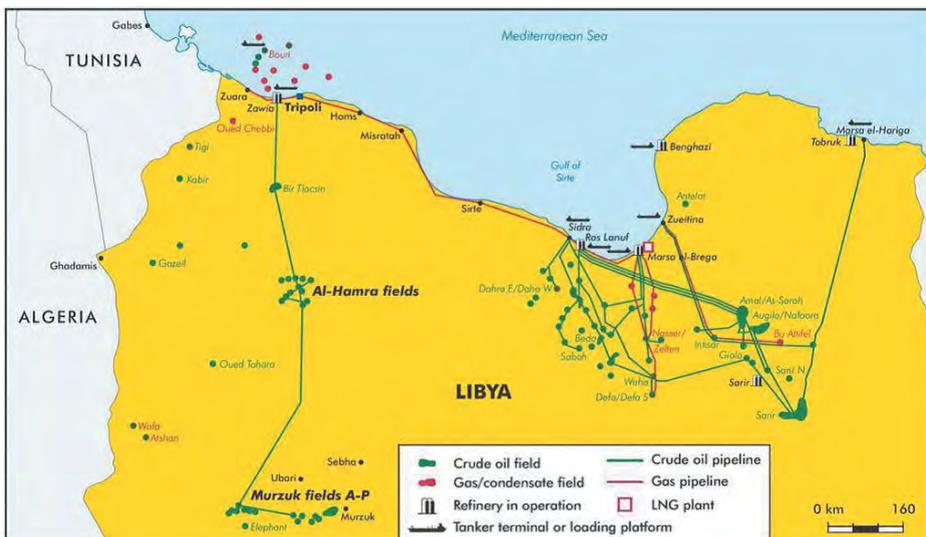
Libia es un país en el que está casi todo por hacer y España debe jugar la baza de la diversificación para evitar su excesiva dependencia económica de otros países.

¹²⁵ La magnitud de las reservas, su calidad, bajo coste de extracción y cercanía a los mercados europeos han convertido a Libia en un actor importante del escenario energético mediterráneo. En 1962 se adhirió a la OPEP y en 1967 ya era el cuarto exportador mundial de crudo, con una producción de 3,5 millones de barriles/día (mbd), nivel que nunca recuperó tras el embargo derivado del atentado de Lockerbie. En 2010, antes de la revolución que derrocó a Gadafi, Libia era el 12º exportador mundial de crudo y producía unos 1,55 mbd, según datos de la Agencia Internacional de la Energía, contando con las mayores reservas de petróleo de África y abundantes reservas de gas natural.

para hacerse con el pago de la prestación de seguridad, controlar la producción, bloquear las plataformas de exportación o vender ilegalmente el petróleo (en marzo de 2014, fuerzas de EEUU detuvieron a un petrolero norcoreano que escapó de las autoridades libias con una carga ilegal). Incidentes de este tipo han reducido los niveles de producción y exportación de gas y petróleo (la producción media en 2012 fue de 1,4 mbd, el objetivo del Gobierno para finales de 2013 era producir 1,7 mbd pero las milicias leales al Gobierno redujeron la producción a 200.000 barriles diarios). En la situación actual, la mayor parte de la producción energética se encuentra bajo control de los grupos leales al Consejo de Representantes, aunque los islamistas y opositores controlen las principales ciudades libias. El control físico de la producción y jurídico de las transacciones ha permitido incrementar la producción en septiembre de 2014 hasta los 900.000 barriles diarios.

Los campos de petróleo y gas del este del país, que incluyen los grandes campos petrolíferos de Sarir y Mesla, así como los de Al-Hamra, situados al sur de Trípoli, y todo su conjunto de infraestructuras de acompañamiento, presentan mayor grado de vulnerabilidad al estar más lejos de la costa y aislados en zonas desérticas. Pero la situación de seguridad más complicada probablemente se da en los campos de Murzuk, situados al suroeste del país, cerca de Níger y de territorio tuareg y objetivo plausible para ataques realizados desde dicho país o Mali, como ocurrió en In Amenas y en la planta nuclear de Areva (esos campos son precisamente donde se ubican las concesiones explotadas por Repsol). Los oleoductos y gasoductos que unen los campos del interior con la costa a través de kilómetros de desierto son vulnerables a los sabotajes, tanto mayor cuanto más al sur, más cerca de al-Qaeda en el Magreb Islámico y de sus rutas.

Mapa 22. Infraestructuras energéticas en Libia



Fuente: US Energy Information Administration (2011), "Facts on Libya: oil and gas", febrero.

Desde el punto de vista de la gobernanza de los recursos, la gestión del sector energético libio y la redistribución de las rentas son retos que afronta el país a corto plazo.

Desde el punto de vista de la gobernanza de los recursos, la gestión del sector energético libio y la redistribución de las rentas son retos que afronta el país a corto plazo. De él depende también el futuro posicionamiento de las diferentes compañías internacionales en el sector energético libio. Las compañías internacionales, incluyendo a Repsol, precisan que se consoliden las instituciones y los interlocutores clave del país, como los responsables del Ministerio del petróleo y de la compañía nacional libia. De momento parecen aminorarse las posibilidades de desestabilización interna y no se han conocido casos de competencia en la asignación de licencias. A medio plazo, los mecanismos y condiciones contractuales que se apliquen en el futuro para otorgar las nuevas concesiones o, eventualmente, renegociar los contratos existentes, así como la manera en que las rentas de las exportaciones de hidrocarburos repercutan en la población, definirán en gran medida la evolución del país. El Gobierno ha afirmado que respetará los contratos existentes, pero se ha reservado la posibilidad de revisar aquellos en que se descubran indicios de corrupción, lo que deja un

margen de discrecionalidad bastante amplio. En todo caso, la prioridad ahora es aumentar la producción y para ello necesita que las compañías extranjeras operen en el país, y la mejor manera de hacerlo es en el marco de los contratos existentes. Las revisiones o los términos de las nuevas concesiones empezarán a plantearse conforme ese objetivo se alcance y se clarifique la gobernanza del país.

Sin duda, de ello dependerá el desarrollo económico futuro de Libia. La recuperación de una parte importante de la producción y los primeros esfuerzos de reconstrucción impulsaron el crecimiento del PIB por encima del 10% en 2012. Las previsiones del Economist Intelligence Unit (2013b) apuntan a un fuerte aumento del sector no petrolero, con crecimientos superiores al 15% en los próximos años debido a la reconstrucción y el aumento de la demanda privada. Respecto a la economía, el país presenta la situación macroeconómica más holgada de la región (Escribano, 2013b) pero, sin embargo, carece de instituciones económicas y de mercados completos y eficientes. El Banco Central del país ha reconocido la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma financiera, para lo que también ha solicitado la ayuda del FMI que ha advertido de la necesidad de reformar el sector público, plagado de corrupción, derroche y trabajadores “fantasmas”.

Libia representa para España un abastecedor energético muy importante y un mercado natural de gran potencial, probablemente sólo por detrás de Argelia en potencial de crecimiento dados los niveles relativamente bajos de intercambios económicos que, fuera del sector energético, se dan en la actualidad. Respecto a los intereses empresariales energéticos, además de los campos de Repsol en Murzuk, debe considerarse la terminal de licuefacción de Marsa el Brega desde la que se canalizan las exportaciones libias de gas natural licuado, dirigidas íntegramente hacia

España y hoy todavía paralizadas. Esta planta, que operaba ya muy por debajo de su capacidad desde el embargo, constituye una fuente de diversificación natural para los aprovisionamientos de gas natural de España. Situada en el Golfo de Sirte (véase el Mapa 23), no ha recibido ninguna modernización desde su construcción en 1970 y resultó dañada durante la guerra, por lo que presenta una oportunidad para su reconstrucción y mejora.

El mayor riesgo económico parece radicar en que el deterioro de la seguridad perturbe el desarrollo de ese potencial económico y, sobre todo, afecte a la seguridad de las infraestructuras energéticas de extracción y transporte con nuevas interrupciones del suministro energético a España o la incapacidad para recuperar las infraestructuras de exportación de gas natural licuado. En relación con las oportunidades, la estabilización del país, su reconstrucción y desarrollo ofrecen grandes oportunidades potenciales a las empresas españolas en un país en el que está casi todo por hacer y donde España podría diversificar sus intercambios. Sin embargo, la inestabilidad latente y las tensiones territoriales por el control de las rentas de los hidrocarburos auguran años de volatilidad en la economía libia.

2.2.9 Egipto

El último de los países analizados en este recorrido es el que presenta unas perspectivas económicas más complejas. Aunque las relaciones con España no alcanzan la importancia de sus vecinos magrebíes, Egipto ha sido objeto de las preferencias geoeconómicas españolas por su control del Canal de Suez, su mercado potencial, las exportaciones de gas y, en perspectiva más amplia, su peso económico y político en el mundo árabe. Este ha caído ostensiblemente en los últimos años debido a la difícil situación económica, política y social que atraviesa el país. Lejos de mejorar tras las caídas de los gobiernos de Mubarak y de Morsi, la economía egipcia se ha sumido en una profunda crisis económica, básicamente debido a las incertidumbres políticas y la ambigüedad y la mala gestión en materia de política económica de sus gobiernos.

El presidente Morsi no fue capaz de acometer reformas estructurales ni en las Fuerzas Armadas ni en las Fuerzas Centrales de Seguridad.

Tras la caída de Mubarak siguieron las movilizaciones contra el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas y, luego, contra el Gobierno del islamista Mohamed Morsi tras su llegada al poder en junio de 2012, debido tanto a la controvertida gestión llevada a cabo desde la presidencia como por la labor legislativa impulsada por los Hermanos Musulmanes. El presidente Morsi no fue capaz de acometer reformas estructurales ni en las Fuerzas Armadas ni en las Fuerzas Centrales de Seguridad, por lo que tuvo bajo su mando —o enfrente, como se vio luego— el mismo aparato institucional que derribó a Mubarak, y tuvo que esperar a que se produjeran los graves incidentes del Sinaí en agosto para relevar a la cúpula militar. Posteriormente se incrementaron las huelgas, incluidas las reivindicaciones laborales de los policías, con lo que las fuerzas armadas se vieron obligadas a asumir tareas de orden público para las que no estaban preparadas. En noviembre de 2012 llegó la primera

movilización en contra del presidente por aprobar los decretos que colocaban al ejecutivo por encima del resto de poderes. A partir de entonces se incrementaron las acciones violentas contra las sedes islamistas del Partido Libertad y Justicia, sin que el Gobierno pudiera cortar las movilizaciones por carecer de control sobre las fuerzas policiales y militares disponibles. La oposición comenzó a jalearse a las Fuerzas Armadas para que tomaran el poder, y en junio de 2013 la Plataforma Tamarod –creada sólo un mes antes– pedía ya la destitución del Gobierno. Al malestar general provocado por la forma aparentemente sectaria de gobernar y de legislar de Morsi y del PLJ se unió su mala gestión económica y financiera. En los días previos a su derrocamiento, el crecimiento se había reducido hasta el 2% del PIB, el desempleo afectaba al 14% de la población activa y el déficit público crecía a razón de 2.000 millones de euros al mes. Una situación insostenible que países hostiles a los Hermanos Musulmanes como Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait contribuyeron a empeorar reduciendo sus aportes energéticos y provocando desabastecimientos en el suministro de hidrocarburos y de electricidad.

En poco tiempo, las movilizaciones acabaron convenciendo a las Fuerzas Armadas de que tenían que hacerse con el poder, por lo que dieron un golpe de Estado el 3 de julio. Al golpe siguió la represión violenta de los partidarios del Gobierno depuesto que causaron más de un millar de víctimas y cuatro veces más de heridos en pocos días. La violencia se instaló en la vida cotidiana como resultado de la represión del Gobierno militar contra los islamistas y las acciones violentas de éstos. El Gobierno también reprimió las protestas del resto de la oposición para imponer por la fuerza el orden interno, algo que no habían hecho las Fuerzas Armadas bajo el Gobierno anterior (Arteaga, 2013b). También tuvieron que recurrir a ellas para contener la creciente insurgencia local en el Sinaí y controlar los accesos a Gaza por tierra, privando a los yihadistas de Hamás de los suministros de armamento que les llegan desde Sudán o Irán, además de atender a una creciente desestabilización de Libia.

El Canal de Suez merece una mención especial porque su cierre supondría una perturbación de primera magnitud para España.

El Canal de Suez merece una mención especial porque su cierre supondría una perturbación de primera magnitud para España en el abastecimiento de hidrocarburos, tanto de crudo como de gas de los productores del Golfo Pérsico (sobre todo Arabia Saudí y Qatar, respectivamente)¹²⁶. El escenario de inestabilidad política en el país, los sabotajes e, incluso, el riesgo de cierre del Canal se reflejaron inmediatamente en los precios del petróleo al comienzo de las

¹²⁶ Una descripción de los incidentes (14) en el Canal de junio a noviembre de 2013 se encuentra en Shelala (2014, p. 10).

El Gobierno [de Egipto] parece tener poca prisa por reiniciar las conversaciones con el FMI, cuyas condiciones para otorgar el préstamo siguen inhibiendo a las autoridades por su alto coste político.

Algunos operadores extranjeros, como la británica British Gas y la qatarí Dana Gas, han informado de descensos importantes de sus producciones de gas, lo que repercute negativamente en una situación económica muy delicada. Dada la inestabilidad política del país y las incertidumbres sobre la posibilidad de exportar un gas que el Gobierno debe reservar para el mercado doméstico, parece evidente que las compañías internacionales han decidido modificar su política de perforación y reducir su exposición en Egipto, lo que se traduce en caídas de producción y el tránsito a una condición de exportador ocasional de gas, una situación que afecta directamente a España. Para retener gas para consumo doméstico, el Gobierno redujo en 2012 la salida de gas licuado de la planta de Damietta (Gas Natural) desde donde se exporta el gas egipcio que abastece a España en un 40% antes de su paralización a principios de 2013.

La fuerte ralentización del crecimiento económico experimentada desde el comienzo de las revueltas de 2011¹²⁷ ha llevado al país a un déficit público que el FMI estima en más del 11% del PIB y cuya corrección requiere reducir los subsidios indiscriminados a energía y alimentos y subir los impuestos. Ambas medidas resultan escasamente atractivas para gobiernos cuya credibilidad en materia de justicia social puede verse seriamente dañada si se pliegan a las condiciones del Fondo. La incertidumbre acerca de la disposición egipcia a firmar el paquete se vio acrecentada tras el anuncio de Qatar de que apoyaría al país con una nueva línea de crédito. No obstante, Qatar se retractó posteriormente y condicionó la ayuda al acuerdo con

el Fondo Monetario Internacional, que desbloquearía fondos adicionales por valor de 9.500 millones de dólares del Banco Mundial, EEUU y los países del Golfo.

En los últimos meses del Gobierno de Morsi se intentó estrechar relaciones con China ante el distanciamiento de Qatar, pero sin resultados. Tras su derrocamiento¹²⁸, el FMI se ha mostrado dispuesto a trabajar con las nuevas autoridades egipcias para estabilizar la economía del país, incluyendo un programa conjunto con los países del Golfo. Sin embargo, el Gobierno interino parece tener poca prisa por reiniciar las conversaciones con el FMI, cuyas condiciones para otorgar el préstamo siguen inhibiendo a las autoridades por su alto coste político, al igual que pasó con el anterior Gobierno.

¹²⁷ Egipto creció al 2,2% en 2012, lejos de la tasa del 7% a la que debe crecer para generar empleo, y muy por debajo de las tasas alcanzadas en los años previos a las revueltas.

¹²⁸ Su caída acabó con el apoyo qatarí que desembolsó unos 7.500 millones de dólares durante el año del gobierno de Morsi y en septiembre de 2013 Egipto devolvió 2.000 millones a Qatar tras fracasar las negociaciones para convertir los fondos en bonos a tres años.

Kuwait y Arabia Saudí ofrecieron ayuda a Egipto para evitar una crisis de balanza de pagos y superar el desabastecimiento de combustibles que en parte precipitó la caída de Morsi. Ello condujo a una abrupta caída de cotización de la libra egipcia desde comienzos de 2011 que se ha agravado en los últimos meses, pudiendo alcanzar niveles aún más dramáticos en ausencia de una nueva fuente de financiación para el país.

Ahora, la agenda económica del Gobierno de Al-Sisi está centrada en la concesión por parte del FMI de un paquete financiero de 4.800 millones de dólares a cambio de reformas que el Gobierno no puede aceptar por el temor a un conflicto social. Sin embargo, Egipto necesita urgentemente ese paquete para despejar las incertidumbres que se ciernen sobre su delicada situación financiera: vencimientos de deuda externa recurrentes y una situación límite en sus reservas de divisas, que apenas alcanzan el mínimo de tres meses de importaciones considerado necesario por el FMI (y probablemente estén por debajo). Sin el préstamo del FMI, Egipto afronta el riesgo de un default y sin voluntad decidida del Gobierno podría acelerarse la depreciación de la libra egipcia, encareciendo importaciones vitales para la estabilidad política del país, como las de cereales y combustibles.

A pesar de la ayuda económica que recibe de Arabia Saudí y de los Emiratos Árabes –unos 20.000 millones de dólares desde julio de 2013–, persisten los malos indicadores de la economía egipcia en relación con el empleo, el turismo, las inversiones extranjeras, las fugas de capital y la producción de gas y petróleo. La inseguridad alimentaria obedece a un déficit crónico en la producción agrícola para alimentar a su creciente población, lo que a su vez le ha convertido en uno de los mayores importadores de cereales del mundo. El alza de los últimos años en los precios de los alimentos ha impuesto una gran presión sobre los subsidios vigentes a los alimentos básicos (los alimentos llevan meses subiendo de precio por la depreciación de la libra) que, unidos a otros como los de los combustibles, generan un coste fiscal insostenible. En abril de 2014 se aumentó el precio del gas natural y el salario mínimo para el sector público, pero continúa el sistema de subsidios y la dependencia de la asistencia financiera del Golfo y del Fondo Monetario Internacional.

La presencia de empresas españolas es limitada.

La presencia de empresas españolas es limitada, fuera de la ya mencionada planta de GNL de Damietta. Ya lo era antes de la caída de Mubarak y ahora es incluso menor, pues algunas empresas han abandonado operaciones (caso de Cepsa) o las han concluido (Iberdrola Ingeniería en la planta solar híbrida de Kuraymat). Hay intereses hoteleros en el sector turístico, pero también limitados, así como franquicias textiles (Zara tiene un número reducido de franquiciados locales). En el sector de obra civil y servicios públicos, la existencia de grandes conglomerados locales (como Orascom) hace difícil la penetración de las empresas españolas, aunque hay presencia, por ejemplo, en depuración de aguas. Así pues, los abastecimientos de gas natural licuados representan el principal atractivo egipcio para la seguridad energética de España, más que el tránsito por el Canal de Suez que parece poco problemático y, en todo caso, es un riesgo compartido con otros actores.

Evidentemente, a medio plazo y conforme se estabilice la situación política, Egipto constituye uno de los mercados importantes de la región. Antes de las revueltas era uno de los grandes destinos de la inversión extranjera en el Mediterráneo, por detrás de Turquía y por delante de Marruecos, así como uno de los países con tasas de crecimiento más elevadas. Por ello, en condiciones normales políticas y económicas, y dada la existencia de un marco comercial euromediterráneo, el país tiene un potencial natural para las empresas españolas que puede manifestarse en los próximos años. Sin embargo, el deterioro de la estabilidad política, la dificultad de aplicar políticas económicas socialmente costosas y, en general, la incertidumbre sobre la evolución política del país, suponen un obstáculo que permanecerá a medio plazo (Amirah Fernández, 2014b).

3. ESCENARIOS DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES SIGNIFICATIVOS





3. ESCENARIOS DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES SIGNIFICATIVOS

En este último capítulo se van a abordar los dos escenarios de mayor riesgo para los intereses españoles: la estabilidad de Marruecos y Argelia y la sostenibilidad de Ceuta y Melilla, junto con un tercer escenario de riesgo vinculado a la pérdida de las oportunidades económicas que emergen en la Zona y en toda África. No se pueden considerar como “cisnes negros” o sorpresas estratégicas porque ya ofrecen algunas señales de aviso, aunque se consideran escenarios poco probables de materialización. Por el contrario, la investigación recomienda estar atentos a los tres escenarios para prevenir o mitigar sus graves consecuencias.

En el primero se recomienda estudiar la evolución de las profundas transformaciones sociales que se producen en el Magreb para anticipar las tendencias y las repercusiones que genera el desfase entre las expectativas de futuro de las poblaciones y las medidas que se adoptan por los gobiernos para satisfacerlas. También se recomienda tomar conciencia del desfase entre el deseo de apoyar las reformas en el Sur y a los limitados recursos y modos de hacerlo desde el Norte. Se hagan o no realidad los peores escenarios señalados para el Magreb en la investigación, se recomienda planificar la respuesta a los mismos para prevenirlos, mitigarlos o gestionar sus consecuencias.

En el segundo se alerta de la difícil sostenibilidad de Ceuta y Melilla, tanto por razones económicas como demográficas y políticas. Entre las primeras destacan la dependencia económica del gasto público, el paro, la informalización de la economía, el auge del contrabando y la exclusión de ambas Ciudades Autónomas de la Unión Aduanera con la UE. Entre las segundas figuran la elevada presión demográfica y los procesos de “marroquinización” y “desespañolización”. Unos procesos que acentúan los problemas identitarios de ambas ciudades y que acabarán a corto plazo (Melilla) y medio plazo (Ceuta) con el período de gobierno liderado por partidos nacionales de España. Unos problemas de mayor gravedad e impacto estructural que los de las “vallas” que monopolizan la percepción de riesgo de Ceuta y Melilla.

En tercer lugar, la investigación desarrolla una aproximación a las oportunidades que presenta el desarrollo de África, oportunidades no exentas de riesgo como todas las actividades económicas pero que colocan a África en el punto de mira de los intereses geoeconómicos españoles. En este escenario el riesgo consiste en que se desperdicien las oportunidades emergentes por falta de visión estratégica, por lo que se reivindica un cambio de actitud apoyado en un mejor desarrollo de la inteligencia económica. La Mirada al Sur es geoeconómica en el sentido de que acerca los intereses económicos de España a una plataforma –la Zona del Mediterráneo al Sahel– desde la que luego se pueden seguir expandiendo hacia el África Subsahariana.

3.1 Cisnes negros en el Mediterráneo occidental

El Mediterráneo occidental se enfrenta a varias crisis simultáneas en sus dos orillas. Por un lado, el sur de Europa arrastra varios años de crisis económica con un creciente coste social y desgaste de sus sistemas políticos. Por otro lado, en las sociedades del Magreb y de Oriente Medio se están manifestando los primeros síntomas de una profunda transformación social, acompañada de una gradual pérdida del miedo a cuestionar los sistemas de gobierno que son vistos como un impedimento a la hora de alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

Buena parte del futuro de las transiciones norteafricanas se juega en el campo económico.

El impacto económico de la primavera árabe no ha sido tan favorable como se esperaba y, mientras algunas políticas económicas acertadas sobre liberalización, apertura y competencia de los regímenes derrocados han quedado desacreditadas, otras perniciosas sobre subsidios, empleo y gasto público se siguen demandando por parte de la población. Por ello, buena parte del futuro de las transiciones norteafricanas se juega en el campo económico (Escribano, 2013b) y va a

ser muy difícil que los gobiernos lleven a cabo las reformas necesarias, lo que hará más traumáticas las reformas cuando finalmente lleguen (su ausencia también genera conflictos como se ha visto durante la caída del Gobierno islamista egipcio en julio de 2013). El vector geoeconómico más preocupante para España sería la posibilidad de un escenario de protestas generalizadas y parálisis económica de consecuencias políticas inciertas, por no hablar de cambios de régimen en países como Marruecos y Argelia.

A pesar de los altibajos en las relaciones hispano-magrebíes, éstas han estado marcadas durante las últimas décadas por una continuidad y una estabilidad en las instituciones y en los mecanismos de toma de decisión. Aunque ahora se vea como algo poco probable, no cabe descartar que los cambios económicos y sociales que puedan producir las actuales crisis en el Mediterráneo occidental tengan como resultado la modificación de las dinámicas que ahora son relativamente previsibles, tanto a nivel institucional como social. La aparición de “cisnes negros” (eventos que se creen altamente improbables pero que, cuando ocurren, tienen un enorme impacto, y que después de ocurridos se racionalizan en retrospectiva) puede tener unos efectos profundos en la seguridad y estabilidad de los países de la Zona.

El sur del Mediterráneo seguirá muy probablemente experimentando turbulencias políticas y sociales durante años, tras décadas de aparente estabilidad bajo sistemas políticos altamente autoritarios. Es de prever que algunos de los fenómenos asociados al llamado “despertar” árabe se intensifiquen en los próximos años, alterando la percepción de estabilidad que había prevalecido. España, por su posición como frontera inmediata con el Magreb, se vería sometida a tensiones crecientes entre dos

opciones complejas y mutuamente excluyentes: por un lado, acompañar con hechos el apoyo formal a las transiciones democráticas en su vecindario meridional, tanto de forma bilateral como en foros multilaterales, y, por otro lado, evitar que los cambios políticos en su vecindario puedan conducir al caos y al desgobierno, aunque para ello haya que apoyar veladamente a sectores que busquen reinstaurar o preservar el autoritarismo y el Estado policial.

Ante el escenario de mayor conflictividad en el Mediterráneo occidental, España debe preparar planes de contingencia en previsión de situaciones de inestabilidad que comprometan sus intereses y seguridad. Para ello, la política exterior de España debería desarrollar una mayor capacidad de anticipación a procesos de ese tipo y, aunque parezcan poco probables, contar con un abanico de respuestas previstas con antelación y tener una buena política de comunicación hacia las opiniones públicas, tanto la propia como las de los países del sur. A continuación se plantean algunos de los “retos previsibles” a los que hay que anticiparse.

El primer reto previsible al que necesariamente se enfrentará la política exterior española en el Mediterráneo occidental en años sucesivos es la inestabilidad política. Las razones de fondo que propiciaron el inicio de las revueltas anti-autoritarias en otros países árabes (malestar social, penurias socioeconómicas, corrupción, falta de expectativas de la juventud, etc.) siguen presentes allí donde no ha habido cambio de régimen, como en Argelia y Marruecos. A eso hay que sumar las crisis que se podrían producir en un escenario de sucesión presidencial conflictiva en Argelia o de cuestionamiento de las instituciones del Estado en Marruecos, incluida la Monarquía.

Al mismo tiempo, aquellos países que ya han iniciado sus transiciones (Egipto, Libia y Túnez) se enfrentan a grandes dificultades como son la caída de ingresos, los escasos éxitos en materia socioeconómica de las nuevas autoridades, la debilidad relativa de las actuales estructuras estatales, los intentos de descarrilar los procesos por parte de actores anti-democráticos internos y del exterior, la polarización social, etc. Para España y sus socios europeos, la cautela se hace necesaria a la hora de actuar en un contexto tan lleno de incertidumbres, aunque esa cautela no debería confundirse con un apoyo sin reservas al statu quo o con la inacción, pues algunos problemas no harían más que agravarse.

Un segundo reto a tener en cuenta en el convulso espacio norteafricano se refiere a un escenario –en apariencia poco probable pero tampoco del todo inverosímil– en el que las presiones internas en el Sur lleven a sus autoridades a querer desviar la atención de sus opiniones públicas “tensando la cuerda” con el exterior. Existen precedentes en ese sentido si se atiende al historial de las pendulares relaciones hispano-marroquíes, sobre todo cuando se detecta fragilidad en la situación política interna en España (tensiones territoriales, crisis económica, etc.) y se han producido con gobiernos de distintas ideologías.

Ante el escenario de mayor conflictividad en el Mediterráneo occidental, España debe preparar planes de contingencia.

Los pulsos vecinales podrían manifestarse mediante diversos procesos, como la intensificación de las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla o los islotes españoles, el incremento de la presión migratoria procedente del África subsahariana y del Magreb, el auge de discursos populistas –tanto nacionalistas como religiosos– que pongan a España en el centro de sus reivindicaciones, así como la creación de un clima más hostil hacia la presencia económica y empresarial española. Esto último en el caso de Argelia podría implicar un riesgo elevado para el suministro energético de España (sobre todo de gas natural), que depende de forma creciente –y, a ojos de muchos, excesiva– de las importaciones desde Argelia.

El último de los grandes retos previsibles apunta a las posibles consecuencias en el Mediterráneo occidental de conflicto y enfrentamientos bélicos en Oriente Medio. A

Es probable que las mayores complicaciones para la política exterior española en el Mediterráneo occidental provengan de los “retos imprevistos” [cisnes negros].

los conflictos “tradicionales” hay que añadir una Siria sumida en un devastador conflicto interno que puede tener efectos desestabilizadores en toda la región, desde Turquía hasta el Magreb, e incluso forzar la intervención de una comunidad internacional fragmentada; un Gobierno israelí cuyas políticas alejan las perspectivas de una paz negociada con los palestinos; un Egipto inmerso en una transición convulsa en la que la polarización social es a la vez elevada y potencialmente contagiosa, mientras que el Ejército y sus aliados pretenden excluir por la fuerza a los Hermanos Musulmanes de cualquier proceso político; un Irán que sigue aspirando a convertirse en un actor central en Oriente Medio y en el Golfo Pérsico, y que mantiene sus pulsos con varios vecinos y potencias internacionales; y unas monarquías árabes, como la jordana, que ven crecer el descontento social y dependen del exterior para su supervivencia.

A lo anterior hay que sumar a unos EEUU sobrepasados por las transformaciones regionales que muestran indecisión y, cada vez más, voluntad de mantenerse en un segundo plano, lo que está alterando los equilibrios regionales. Como resulta-

do de ello, algunos países del Golfo –principalmente Arabia Saudí y Qatar– tratan de aumentar su influencia en el resto del mundo árabe destinando cuantiosos recursos financieros y ejerciendo el proselitismo mediante sus corrientes ideológicas vinculadas al puritanismo salafista. El Mediterráneo oriental le queda lejos a España, pero de lo que allí ocurra dependerá en buena medida su seguridad de acceso a los recursos energéticos de Oriente Medio. En suma, es probable que la política exterior española sea puesta a prueba en distintos frentes de esa región. Es necesario que haya una planificación previa, teniendo en cuenta los distintos y cambiantes escenarios que se pueden presentar.

Dicho lo cual, es probable que las mayores complicaciones para la política exterior española en el Mediterráneo occidental provengan de los “retos imprevistos” que vayan surgiendo en momentos puntuales. Dependiendo de las consecuencias que

estos tengan, se podrían convertir en “cisnes negros” que obligarían a revisar las bases de las relaciones bilaterales y los paradigmas de seguridad.

3.1.1. Recomendaciones

El proceso y los efectos del “despertar árabe” están muy lejos de su agotamiento. Las relaciones con los países árabes no volverán a ser como antes de 2011 y llevará mucho tiempo establecer un nivel de interlocución e interacción adecuado. La acción exterior española acompañará a la política europea de vecindad en el Sur, pero se recomienda influir en su definición desde una estrategia previa de intervención en la Zona. Para afianzar esa influencia, España debería concertar sus posiciones con países afines como Francia, Italia, Portugal y Grecia, con los que comparte muchos de los riesgos emergentes.

Si siempre ha sido necesario para influir en la UE disponer de una estrategia de intervención propia, ahora –tras los sucesos de Ucrania en 2014– es necesario esforzarse para evitar una postergación de la vecindad del Sur en detrimento de la del Este. Lo ocurrido en Ucrania: cambio de gobierno, inestabilidad política y social, fragmentación y riesgo de enfrentamiento, ocurre ya en varios países de la Zona y ninguno de ellos está vacunado contra el contagio de las revueltas. Por ello se recomienda seguir reivindicando y justificando la necesidad de atender los riesgos y la estabilidad del Sur en los foros multilaterales.

Desde el punto de vista de los riesgos de seguridad, parece necesario reforzar la estabilidad de los gobiernos locales, mientras que desde el punto de vista de las oportunidades, resulta aconsejable apoyar las reformas estructurales que puedan sostener su gobernabilidad. En particular, la estabilidad de Marruecos y de Argelia resulta prioritaria para los intereses nacionales de seguridad, por lo que se tendrán que reforzar los aspectos estratégicos de esa interacción que refuercen su seguridad y fomenten su modernización. Paralelamente, y por si esa estabilidad se deteriora, se tendrán que desarrollar planes de contingencia que faciliten la gestión de crisis, la contención de daños y la resiliencia frente a estos pésimos escenarios.

España debería concertar sus posiciones con países afines como Francia, Italia, Portugal y Grecia, con los que comparte muchos de los riesgos emergentes.

3.2 Ceuta y Melilla

Ceuta y Melilla han representado un problema en las relaciones con Marruecos debido a sus periódicas reivindicaciones de soberanía. España continúa contando con los mismos argumentos políticos y jurídicos para su defensa, pero sus instrumentos económicos y sociales se están deteriorando. Por un lado, la viabilidad económica de Ceuta y Melilla se ha apoyado hasta ahora en un subsidio estatal

El “comercio atípico” [con Ceuta y Melilla] representa un coste elevado para Marruecos en términos de pérdida de ingresos arancelarios y de impuestos indirectos.

elevado¹²⁹, en un régimen fiscal especial con reducciones impositivas importantes, en el contrabando y, sobre todo, en la no pertenencia a la Unión Aduanera (UA). Por otro, presentan problemas demográficos y migratorios derivados de su localización geográfica. El más importante es el demográfico porque altera el equilibrio político y social de la población que reside en ellas, mientras que el migratorio no altera ese equilibrio –por mucha repercusión mediática que tengan los asaltos sobre las valas– ya que tarde o temprano los inmigrantes que entran ilegalmente en ambas ciudades autónomas se acaban derivando fuera de ellas hacia la península. Por último, la radicalización ha prendido entre sus comunidades musulmanas si atendemos a indicadores como la presencia de residentes en escenarios de yihad o la de células yihadistas dedicados a su reclutamiento (las últimas desarticuladas en junio 2013 en Ceuta y en marzo y septiembre de 2014 en Melilla).

La sostenibilidad económica afecta al subsidio del transporte, la energía, las telecomunicaciones, el agua o la presión sobre los servicios públicos¹³⁰, pero también a la complicación logística del aprovisionamiento, especialmente a Melilla por su mayor distancia de la Península. Al estar excluidas ambas ciudades de la Unión Aduanera con la UE, sus residentes pueden importar productos con aranceles inferiores a los comunitarios y venderlos a ciudadanos marroquíes para su posterior introducción irregular en Marruecos, donde se revenden con una ganancia marginal. Aunque no hay datos fiables sobre el “comercio atípico” (contrabando) éste

supone una parte importante de la actividad económica de Ceuta y Melilla, y se ha convertido en una forma de vida entre segmentos importantes de la población marroquí circundante¹³¹. El “comercio atípico” representa un coste elevado para Marruecos en términos de pérdida de ingresos arancelarios y de impuestos indirectos.

¹²⁹ Según datos del Ministerio de Economía y Hacienda de 2005, Melilla (33,97%) y Ceuta (28,56%) lideran el gasto del sector público regional y ocupan los puestos 4º (6,46%) y 7º (5,75%) de superávit fiscal (*El País*, 15/X/2013). Según los de Eurostat (2014), Ceuta y Melilla son de la segunda y tercera regiones con más paro de la UE (35,6% y 34,4% respectivamente) y Ceuta presenta un 72.7% de paro juvenil.

¹³⁰ Por ejemplo, no tiene mucho sentido económico que se abastezca de electricidad por una central de diesel, y menos conectarla a la península por cable eléctrico, cuando España ha realizado un esfuerzo importante para sincronizar la red eléctrica marroquí con la europea. Algo semejante puede argüirse respecto a las telecomunicaciones.

¹³¹ La introducción de medidas de control fiscal introducidos en la frontera marroquí –pasos de no internacionales de Tarajal en Ceuta y Beni Enzar en Melilla– perjudica a los acarreadores y, sobre todo, a los comercializadores de ambas ciudades. *El País* (6/XI/2013), estimaba entre 1.000 y 1.500 millones de euros el negocio del contrabando.

Al contrabando se unen otras fuentes de ingresos dudosas. Por un lado, Ceuta y Melilla continúan siendo los principales puntos de partida –junto con Tánger– del tráfico ilícito de cannabis marroquí con destino a Europa (JIFE, 2012, p. 55). Por otro, el nivel de depósitos bancarios en Ceuta y Melilla es de los más altos de España. El desfase entre los fondos depositados y retirados es complicado de interpretar porque las cantidades depositadas por el comercio local son coherentes con las actividades comerciales que realizan. El comercio tradicional –en ambas ciudades hay unos 50 transitarios– o las transacciones de divisas de los cambistas marroquíes podrían explicar el volumen de los depósitos pero también podría proceder de otras fuentes, lo que obligaría a reforzar la vigilancia sobre los responsables bancarios y aduaneros de las dos ciudades. La canalización de los pagos a las flotas pesqueras y tripulaciones internacionales de Canarias y Marruecos y de los ingresos de los armadores mauritanos, así como las remesas, podrían ser otras fuentes de explicación, pero precisan un estudio más detallado (por ejemplo, los niveles de remesas de Ceuta y Melilla –5 y 3,1 millones de euros en 2011, respectivamente– son muy reducidos para explicar el volumen de depósitos). Otro flujo susceptible de seguimiento es el del oro que llega a Ceuta y Melilla desde toda África. Aunque su entrada y salida es legal, no se conoce si es un flujo lícito que encubre transacciones que no lo son.

Otro efecto colateral menos conocido del contrabando es su influencia en la corrupción de los funcionarios que vigilan los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla¹³². El goteo de detenciones parece reflejar una falta de sensibilidad en ambas ciudades para extremar los controles fiscales y aduaneros, con el consiguiente riesgo reputacional de las entidades bancarias si no refuerzan su cumplimiento y, para España, si Marruecos aprovecha la corrupción administrativa para reforzar sus quejas de perjuicio por el régimen fiscal de ambas ciudades¹³³.

Esa realidad económica hace que ambas ciudades sean muy vulnerables a cambios legislativos o fiscales en España o a medidas de Marruecos como el cierre de las fronteras o la ralentización de los pasos fronterizos. Hasta ahora, el coste social de esas medidas ha disuadido a las autoridades marroquíes de su adopción, pero Marruecos está desarrollando progresivamente las infraestructuras y servicios públicos en torno a las dos ciudades, con lo que el coste de oportunidad del cierre o de bloqueo pueden reducirse

El nivel de depósitos bancarios en Ceuta y Melilla es de los más altos de España.

¹³² En 2012, las autoridades marroquíes detuvieron a más de 75 responsables policiales y aduaneros de los pasos aduaneros de Marihuari, Farhana, Beni Enzar y Nador. En junio de 2013 detuvieron a tres agentes de Tánger que sabotearon las medidas de seguridad instaladas en Tanger-Med. En el mismo período se detuvieron a seis guardias civiles por prevaricación y cohecho y, según los medios de comunicación, algunas de las prácticas marroquíes como dejar pasar a Melilla sin visado a ciudadanos que no son de la zona de Nador precisa la complicidad española.

¹³³ Existe la práctica de presentar declaraciones de paso de dinero en metálico por la frontera en la que sólo se indica la cantidad transportada. Un recibo que al sellarse blanquea la cantidad importada y que se revende a terceros.

considerablemente a medida que se igualen las prestaciones a uno y otro lado de las fronteras. Dada la ausencia de estudios, es imposible aproximar cuál sería el impacto económico (en PIB, recaudación fiscal y empleo, por ejemplo) sobre ambas ciudades de un bloqueo prolongado, por lo que sería necesario realizar el análisis de riesgos oportuno.

Desde una perspectiva política, la no pertenencia a la Unión Aduanera es un anacronismo de difícil justificación, sobre todo cuando su consecuencia es una economía basada en flujos irregulares. La entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio con la UE ha reducido sustancialmente los aranceles marroquíes frente a la misma, por lo que la no pertenencia de Ceuta y Melilla a la Unión Aduanera podría haber supuesto una desviación de comercio (“atípico”) hacia importaciones de terceros países, básicamente asiáticos. Podría darse el caso de que esta situación se produjese no sólo a expensas de los contribuyentes marroquíes (y europeos), sino también de los exportadores comunitarios, pero se carece de evidencia empírica al respecto. Tampoco se dispone de estudios sobre el efecto de una hipotética entrada de ambas ciudades en la Unión Aduanera compensada por mecanismos de ultra-perifericidad, tal y como ocurre en Canarias. La ausencia de valoraciones impide evaluar opciones alternativas a la existente, cuya vigencia puede quedar en entredicho por el avance de la integración comercial euro-marroquí, o verse amenazada por un aumento de la presión por parte de Marruecos. Por lo tanto, parece recomendable realizar los estudios necesarios para evaluar el impacto de unos riesgos cuya probabilidad se acentúa.

La no pertenencia a la Unión Aduanera es un anacronismo de difícil justificación, sobre todo cuando su consecuencia es una economía basada en flujos irregulares.

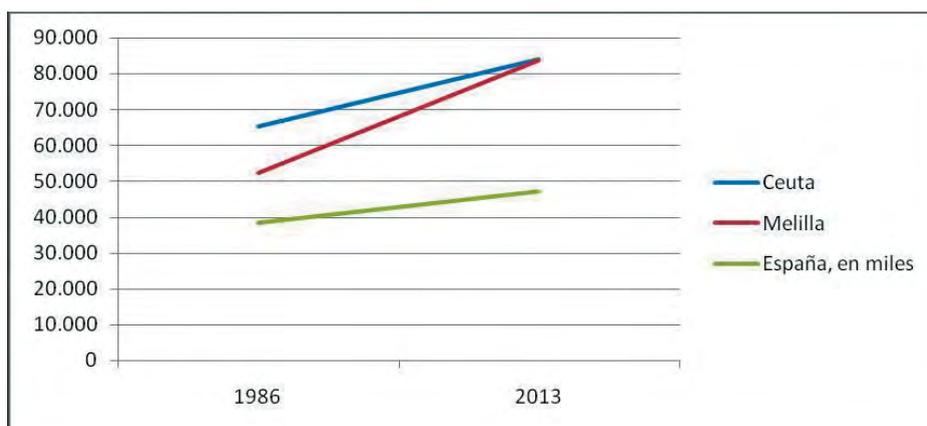
Durante varios siglos Ceuta y Melilla formaron comunidades monoétnicas, de muy pequeño tamaño, compuestas por militares, sus familias, y un pequeño sector de servicios, en las que la población marroquí tuvo prohibida su residencia hasta 1868. Ésta ha crecido desde entonces muy lentamente hasta acelerarse a partir de los años 60 del siglo pasado. El primer –y único– recuento sistemático de la población de origen marroquí en ambas ciudades data de 1986. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 1987), los musulmanes representaban entonces el 32% de la población en Melilla (17.000 personas) y el 18% en Ceuta (12.000

personas). En 1986 la gran mayoría de los musulmanes había nacido ya en las ciudades (el 75% en el caso de Ceuta y el 70% en Melilla) pero carecía de la nacionalidad española, que sólo habían obtenida un tercio de los nacidos allí. El proceso de nacionalización realizado en ese año no sólo regularizó su estancia en territorio español sino que abrió la puerta al proceso de crecimiento continuo por la vía del matrimonio con personas marroquíes.

A lo anterior se añade últimamente la llegada de ciudadanos de origen marroquí desplazados desde la península por la crisis económica y que residen en territorio marroquí aunque se empadronan en ambas ciudades para acceder a las prestaciones sociales. Comparando su población actual con la de 1986, Ceuta ha crecido un

29% y Melilla un 60%, frente al 22% del conjunto de España. Melilla es la única Autonomía española en que la población no disminuyó en 2012 (aumentó en 2.798 personas) y Ceuta es la que experimentó una menor disminución (125 personas). En estas cifras no están incluidos los residentes irregulares a los que, de forma excepcional en España, los gobiernos de Ceuta y Melilla no permiten empadronarse, al mismo tiempo que verifican el domicilio de los regulares para evitar el fraude en el padrón (pisos-patera). Como resultado de lo anterior, ambas ciudades presentan la mayor densidad demográfica de España y serios problemas de sostenibilidad¹³⁴.

Gráfico 13. Evolución de la población de Ceuta y Melilla comparada con la de España



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La “marroquinización” étnica de la población de Ceuta y Melilla es consecuencia del incremento de las tasas de nupcialidad y natalidad. Frente a los escasos matrimonios mixtos registrados, Ceuta y Melilla tienen la tasa de nupcialidad más alta de España: 5,6 y 4,3 respectivamente, en comparación con la media española de 3,5 matrimonios al año por cada 1.000 habitantes. En 2011, el 75% de los nacimientos de padres de nacionalidad española en Melilla correspondía a hijos de padres con apellidos árabes (eran el 70% en 2007). El tamaño de la población árabe o bereber en Ceuta y Melilla es un dato no publicado que requiere un censo de los apellidos puesto que la población de origen marroquí ha accedido en su inmensa mayoría a la nacionalidad española. De hecho, las ciudades tienen un porcentaje de extranjeros semejante a la media nacional, del 15% en Melilla y del 10% en Ceuta, la mitad de ellos nacidos en Marruecos. El proceso es mucho más intenso en Melilla que en Ceuta. Según los datos del Padrón de 2013, el 22% de la población de Melilla nació en Marruecos (en 2006 era el 16%), frente al 10% de la población de Ceuta (en 2006

¹³⁴ Los medios de comunicación, entre los más recientes *El País* (Ignacio Cembrero, 9/XII/2013) se han hecho eco de las estimaciones del Observatorio sobre la Sostenibilidad Ecológica de Ceuta y Melilla alertando sobre la presión del crecimiento demográfico y de la densidad poblacional –5.852 habitantes en Melilla y 4.228 en Ceuta– sobre los recursos, por lo que proponen una ley de residencia específica.

era el 7%). El endurecimiento de las condiciones para el reagrupamiento familiar ha reducido su contribución al crecimiento, pero se mantienen mecanismos de concesión automática como el acceso a la nacionalidad de los nacidos en hospitales de ambas ciudades si sus madres también nacieron en ellos.

Desde 1986 sólo se cuenta con estimaciones no sistemáticas realizadas a partir de los apellidos inscritos en el Padrón y los nombres de la población escolarizada. El porcentaje del 50% se ha convertido en la estimación más comúnmente utilizada para hablar de la población total, y del 70% respecto a los niños en edad escolar. Por otra parte, el peso real de la población musulmana puede ser en realidad mayor que la reflejada en el Padrón si se tienen en cuenta los indicios de que algunos hispanos

(españoles de origen peninsular) inscritos en el Padrón no están en realidad residiendo en las ciudades, sino utilizando su empadronamiento para obtener las exenciones fiscales que conlleva, y que la crisis económica acelera la emigración de los jóvenes formados hacia la península. De seguir adelante esta evolución demográfica, Melilla será muy pronto, si no lo es ya, una ciudad básicamente bereber y árabe y Ceuta le seguirá los pasos más tarde, en un proceso que parece bastante más lento.

De seguir adelante esta evolución demográfica, Melilla será muy pronto, si no lo es ya, una ciudad básicamente bereber y árabe y Ceuta le seguirá los pasos más tarde.

Este cambio demográfico presenta varios riesgos. Primero, el de un conflicto social. La estructura económica de las ciudades no permite integrar en condiciones aceptables este aumento de población y el resultado son tasas de paro muy altas (38% y 32% respectivamente en Ceuta y Melilla), los peores indicadores españoles de marginación social y, en consecuencia el riesgo de conflictos sociales que pueden expresarse como conflictos étnico-religiosos (González Enríquez, 2008, pp. 135-161)¹³⁵. El grueso de la población musulma-

na tiene menores porcentajes de actividad y de ocupación, reside en peores viviendas y barrios en peor estado, y sufre un mayor fracaso escolar que se refleja en las estadísticas educativas como un fracaso general de ambas ciudades, lo que explica que Ceuta y Melilla ocupen los dos últimos puestos entre las Comunidades Autónomas en relación a su éxito educativo según datos del Datos del Ministerio de Educación (2011). El hecho de que la lengua materna (tamazig en Melilla o árabe dialectal en Ceuta) sea diferente a la vehicular en la escuela (castellano) y de que buena parte de los padres y, sobre todo, madres sean analfabetos o sin estudios primarios es un grave obstáculo para la educación de estos alumnos, según lo muestran los datos disponibles para Melilla (Mayoral del Amo, 2005) que aparecen en la Tabla 8.

¹³⁵ Como ejemplo se pueden señalar los disturbios periódicos que se producen por quienes no son seleccionados en los planes de empleo en Melilla, cada vez más violentos como los registrados en enero de 2014 (*El País*, "El reparto de empleos públicos incendia Melilla, 11/1/2014).

Tabla 8. Niveles educativos de la población de Melilla (porcentaje sobre población de más de 16 años)

	Hispana		Musulmana	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Analfabetos	1	7	9	29
Menos de 6 años de estudios	9	15	27	20
Primaria completa	17	24	26	21
Bachillerato elemental	12	11	9	15
Bachillerato superior	26	16	10	10
Formación profesional 1º y 2º	15	7	14	3
Universidad	19	18	5	3

Fuente: *Mayor de Amo, 2005.*

Se produce además una separación física entre ambas comunidades, con la población musulmana concentrada en varios barrios¹³⁶, una separación que se expresa desde la infancia en el sistema escolar: la población de origen hispano acude a los colegios concertados y la de origen marroquí se concentra en los públicos, con lo que se acentúa la fragmentación social¹³⁷. La convivencia entre musulmanes e “hispanos” no siempre es fácil y los segundos hablan de coexistencia más que de integración para definir la relación. El nexo social entre ambas comunidades es débil, como muestran esa separación residencial y escolar, o el pequeño peso de los matrimonios mixtos¹³⁸. Con todo, la convivencia es básicamente pacífica con momentos de violencia, verbal o física, esporádicos.

Otro riesgo es el de un conflicto político. La concesión de la nacionalidad en 1986 a los musulmanes residentes en la ciudad se encontró con el rechazo de la población hispana, que se manifestó de forma multitudinaria en Melilla en contra de dicha medida. Tras esa primera expresión política del conflicto social, las elecciones de 1995 dieron representación electoral por primera vez a partidos musulmanes en Ceuta y en Melilla. Desde entonces, el voto a los partidos musulmanes no ha dejado de crecer (llegó al 24% en las últimas elecciones locales de 2011 en Melilla y al 17% en Ceuta) a la vez

¹³⁶ Según el Censo específico elaborado por el INE en 1986 para ambas ciudades, en Ceuta el 73% de la población musulmana residía en tres barriadas (secciones estadísticas) sobre un total de 33 en la ciudad. En Melilla la concentración no es tan pronunciada.

¹³⁷ Los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades se fijaron como objetivo: “la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan el desarraigo de colectivos de población” (artículo 5) para responder a las demandas de los grupos musulmanes que venían denunciando “la marginación” de la población musulmana desde el principio de los 90. Según el Consejo Escolar del Estado, la brecha socioeconómica y cultural entre ambos centros es la más alta de España (0,98) y superior a la media nacional (0,62) y de la OCDE (0,43) según José L. López Belmonte (El País, 14/IV/2013).

¹³⁸ El INE no publica datos de matrimonios con extranjeros desglosados por CCAA. Un análisis referido al 2003 en Ceuta a partir del registro de los nombres y residencia de los contrayentes muestra que sólo el 11% de las bodas celebradas se realizaron entre una persona musulmana y una hispana, mientras que el 33% enlazaron a una persona musulmana de Ceuta con una marroquí residente en Marruecos (en Melilla, según datos referidos al 2001, el 34% de los matrimonios implicaba a un extranjero).

que la población hispana concentra su voto en torno al Partido Popular (obtiene mayoría incluso en los barrios de mayoría musulmana donde el porcentaje de abstención es muy alto) y desaparecen las opciones intermedias. La fragmentación étnica del voto que constituye un factor añadido al riesgo de fractura social a medio plazo.

Tabla 9. Resultados electorales en Ceuta (porcentajes sobre votos válidos)

	Abstención	PP	PSOE	GIL	P. musulmanes	Otros
1986 G	43	37	46			18
1987 L	44	22	32	-		46
2008 L	49	66	12		15 (UDCE) + 2 (PDSC)	20
2011 G	47	67	21			11

Elecciones generales (G) y locales-autonómicas (L). Partido Demócrata Social de Ceuta (PDSC), Unión Democrática Ceutí (UDC), Grupo Independiente Liberal (GIL) y Coalición por Melilla (CPM).

Fuente: www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html.

Tabla 10. Resultados electorales en Melilla (porcentajes sobre votos válidos)

	Abstención	PP	PSOE	GIL	P. musulmanes	Otros
1986 G	40	47	36			17
1987 L	37	31	48	-		21
2008 L	42	55	9		24	13
2011 G	51	68	26			6

Elecciones generales (G) y locales-autonómicas (L). Partido Demócrata Social de Ceuta (PDSC), Unión Democrática Ceutí (UDC), Grupo Independiente Liberal (GIL) y Coalición por Melilla (CPM).

Fuente: www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html.

El cambio de identidad podía verse favorecido por dos factores latentes de cambio. Por un lado, la población de origen español tiende a trasladarse a la península o a convertirse en población flotante. Sea porque contemplan con aprensión la evolución demográfica de las ciudades o porque tienen dificultades de educación (los colegios concertados son pocos y están saturados) o de salidas profesionales, aumenta el número de los que compran viviendas en el sur peninsular y sólo residen en las ciudades autónomas durante la semana laboral, de lunes a viernes (este es un factor de cambio demográfico que precisaría un estudio en profundidad por su alto impacto sobre la identidad tradicional). El segundo se refiere al adoctrinamiento en valores identitarios que se fomenta desde las mezquitas donde predicán imames dependientes de Marruecos que, aunque no tenga que ver con la radicalización de los creyentes musulmanes, refuerza su identidad contraponiendo los valores propios a los occidentales. Un factor de cambio identitario que podría acelerarse a medida que se acentuara el cambio demográfico o la presión de Marruecos, especialmente si se tiene en cuenta que el Rey de Marruecos es jefe de los creyentes entre los musulmanes de Melilla (menor en el caso de Ceuta por la extensión de la secta *tabligh*). Por otra parte, la previsible evolución demográfica

de Ceuta y Melilla hará que acaben predominando en ellas poblaciones con rasgos culturales diferentes a los de la mayoría de la población española. La reivindicación del uso oficial del *tamazig* y del árabe dialectal marroquí y la demanda de mayores competencias en materia educativa (son los únicos territorios del Estado español sin transferencia de la gestión educativa) forman parte de ese intento de reforzamiento de una identidad diferenciada.

A corto plazo parece descartado que la población de origen marroquí favorezca mayoritariamente la demanda de Marruecos respecto a la soberanía sobre las ciudades, tanto por las mayores prestaciones sociales que reciben de España como por el limitado peso político con el que cuentan¹³⁹. A mayor plazo esa previsión podría variar porque progresivamente se incrementará el peso político de las –hasta ahora– minorías, pasando de estar en condiciones de obtener concesiones de los partidos mayoritarios a desplazar a esos partidos y estar en condiciones de reforzar las señas de identidad musulmanas, bereberes o marroquíes, provocando una tensión centro-periferia semejante a la que existe entre el Gobierno de España y varias CCAA, con la importante diferencia de que esas señas de identidad son compartidas en este caso con el país vecino que, además, reclama su soberanía.

En resumen, el crecimiento de población de Ceuta y Melilla es una amenaza a su estabilidad social y política porque no se sostiene sobre un crecimiento económico paralelo y su consecuencia es una degradación media de las condiciones de vida. En perspectiva, la situación es más preocupante en Melilla por su mayor crecimiento demográfico y su mayor dependencia económica del “comercio irregular” con Marruecos –a su vez muy vulnerable–, sin que otras actividades económicas parezcan vislumbrarse en un futuro cercano. La fuerte diferencia social entre la población hispana –que será pronto minoritaria en Melilla y más tarde en Ceuta– y la musulmana puede provocar conflictos de tipo étnico y religioso que ya se está expresando electoralmente. Por otra parte, una política destinada a reducir esa brecha social con mayores ayudas a las comunidades musulmanas puede convertirse en un potenciador de la atracción de la población marroquí hacia las ciudades y, por tanto, realimentar el problema.

3.2.1. Recomendaciones

Los problemas económicos, demográficos y políticos identificados en Ceuta y Melilla tienen carácter estructural, por lo que se pueden retrasar sus efectos pero no evitarlos.

El crecimiento de población de Ceuta y Melilla es una amenaza a su estabilidad social y política porque no se sostiene sobre un crecimiento económico paralelo.

¹³⁹ Existen casos aislados como el Omar Dudú, líder bereber de Melilla, que fue nombrado asesor del Ministerio del Interior en un gesto de buena voluntad hacia la comunidad musulmana en pleno proceso de regularización extraordinaria de 1986. Dos meses después abandonó su puesto y reapareció en Melilla presentándose como enviado del Rey marroquí, reclamando la soberanía marroquí y acusando de traición a los musulmanes que no compartieran esta reclamación (luego abandonó España para vivir definitivamente en Marruecos bajo la protección económica de su Gobierno).

La primera recomendación sería la de estudiar la situación desde todos los ángulos para habilitar una estrategia de intervención. En la investigación se señalan algunos estudios imprescindibles como la evaluación de un eventual ingreso de ambas Ciudades Autónomas en la Unión Aduanera, el impacto de un eventual cierre de fronteras por parte de Marruecos, la cuantificación de las comunidades musulmana e “hispana” o el origen de los depósitos bancarios. Son estudios necesarios para tomar conciencia de las vulnerabilidades de la posición española y medir la capacidad de influencia de Marruecos de influir en ellas. Sobre ellos se debería articular la estrategia de intervención necesaria para ralentizar el proceso de deterioro o reaccionar ante sus desafíos.

3.3 Una mirada geoeconómica a las oportunidades de África

Aunque el pivote al Sur se ha justificado en función de los riesgos que proceden de la Zona, también se debería plantear para aprovechar las oportunidades económicas que ofrece el giro. La mirada al Sur es geoeconómica en el sentido de que acerca los intereses económicos de España, primero, a una plataforma –la Zona– desde la que se pueden seguir expandiendo luego hacia el África Subsahariana.

Como todas las aproximaciones estratégicas, esa mirada es a largo plazo y no carece de riesgos. Las miradas geoeconómicas a África desde otras latitudes se fijan más en los datos que en los prejuicios. Son esos prejuicios los que han postergado la presencia empresarial española en África y los que han hecho que actores más lejanos como China, Brasil y Turquía se hayan colocado por delante en la aproximación. Más cerca, Francia acaba de definir sin complejos su visión de una asociación estratégica en la que los lazos históricos irán dejando paso a los intereses económicos y culturales¹⁴⁰.

En cuanto a los datos de África¹⁴¹:

- África representa el 4% de la riqueza mundial, pero ese porcentaje subirá al 7% en 2030 y al 12% en 2050.
- En 2015 el África Subsahariana contará con 100 millones de personas con unos ingresos anuales de aproximadamente 2.300 euros, el equivalente a la clase media de la India. Se estima que en 2050 la población de África llegara a los 2.000 millones de habitantes, por delante de la India (1.600 millones) y China (1.400 millones).
- Siete economías africanas entre las 10 de mayor crecimiento en el mundo entre 2010 y 2015. Sierra Leona, Níger, Costa de Marfil, Liberia, Etiopía, Burkina Faso y Ruanda tienen crecimientos superiores a los de China,

¹⁴⁰ “Un Partenariat pour l’avenir: 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l’Afrique et la France”, Ministerio de Economía y Finanzas, diciembre de 2013.

¹⁴¹ Elaboración sobre datos del Banco Mundial (2013a) y Gómez-Jordana (2013).

mientras que Mozambique, Zambia y Ghana, superiores a los de India. La tasa global de crecimiento ha crecido desde 2003 entre el 5% y el 7% de media según el FMI y subirá por encima del 5% entre 2013 y 2020 (en una cuarta parte de ellos crecerá por encima del 7%).

- Una inversión extranjera directa que ha crecido a un ritmo compuesto del 20% desde 2007 y una cuota del 5,5% del total de proyectos de inversión extranjera en el mundo. A pesar de la caída de los flujos de inversión en países en desarrollo (-8,8%), los flujos de capital neto privados a la región crecieron el 3,3% (54.5 billones de dólares) y la inversión exterior directa creció al 5,5% (37,7 billones de dólares) en 2012.
- 26 Estados africanos comprendidos en el acuerdo tripartito de libre comercio (T-FTA de 2008) con un mercado de 600 millones de personas, un PIB total de un billón de dólares, y un crecimiento del PIB a largo plazo superior a un 5% (este acuerdo empezará a funcionar a partir de junio 2014).

Frente a estos datos de futuro, la posición de partida española es bastante precaria: sólo un 1,5% de sus exportaciones y un 3,7% de sus importaciones provienen del África Subsahariana (el total de exportaciones españolas en 2010 fue de 2.862 millones de euros y el de importaciones 8.917 millones). África Subsahariana ofrece grandes expectativas en materia de infraestructuras (85.000 millones de dólares de financiación en infraestructuras en 2010), banca y telecomunicaciones, pero las inversiones españolas en esos sectores son bastante limitadas y orientadas al norte de África¹⁴². Con la excepción de Sudáfrica, ningún país del África Subsahariana figura entre los 50 primeros destinos de las exportaciones españolas. En 2012, las exportaciones españolas destinadas a África Occidental (véase la Tabla 3) apenas alcanzaron el 0,5% de las exportaciones totales (alrededor de 1.700 millones de euros). Aunque los porcentajes puedan parecer relativamente bajos, debe señalarse que las tasas de crecimiento de las exportaciones españolas hacia África Occidental aumentaron al 14,4% anual entre 2007 y 2012, frente al 3,7% de tasa de crecimiento de las exportaciones españolas totales. Del lado de las importaciones, África Occidental supuso el 3,7% de las importaciones españolas –unos 9.300 millones de euros– de las cuales el 75% son importaciones de gas y petróleo procedentes de Nigeria (unos 7.000 millones de euros).

La situación podría cambiar debido a la pujanza del comercio exterior y al cambio de visión estratégica. En 2013, África ocupó el tercer lugar de mayor crecimiento de exportaciones españolas, tras Oriente Próximo y Asia, aunque se concentró en países como Sudáfrica (19% de incremento en 2013). En su discurso en la cumbre de la Unión Africana en junio de 2014, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, reconoció que el comercio español con África había crecido un 250% en los últimos

¹⁴² De los aproximadamente 7.350 millones de euros de inversión bruta en todos los sectores africanos, se dedican 382 millones a las infraestructuras (0,52%), 288 millones a las telecomunicaciones (0,40%) y 186 millones al sector financiero (0,25) según Datainvox de la Secretaría de Estado de Comercio.

10 años, superando al comercio de España con América Latina, y que cada año se compraban más de 28.000 millones de euros de productos africanos, casi el doble de los que se exportaban. La afirmación realizada de que España cree en el presente y en el futuro de África, y que está decidida a apostar por él, podría representar un cambio de visión en el Gobierno, pero para convertirse en una estrategia deberá precisar sus objetivos, medios y líneas de actuación¹⁴³.

El Presidente Mariano Rajoy ha utilizado el término *ubuntu* (estamos todos juntos en esto) para referirse al futuro africano en la Cumbre Africana de Malabo de 2014.

Según el Banco Africano de Desarrollo (2013), el comercio interafricano se duplicó entre 2005 (47 billones de dólares) y 2011 (108 billones) y su cuota del comercio mundial creció del 2,5% al 3,1% en el mismo período. El sector privado crea el 80% del PIB y el 90% de los puestos de trabajo. A esas cifras, las PYME contribuyen con el 30%-35% PIB y el 70%-80% del empleo. El crecimiento podría ser mayor si no existieran algunos obstáculos estructurales como las infraestructuras sanitarias y de transporte que, de solucionarse, podrían elevar hasta un 7% el PIB regional (las malas infraestructuras incrementan el precio de las mercancías hasta el 75%). El crecimiento mejora con la estabilidad y la gobernanza en muchos de los 54 países y aunque se sigue apoyando en las materias primas (petróleo y minerales), también crece el valor de las exportaciones agrícolas, manufacturas y servicios.

Desde el punto de vista demográfico, la población en edad laboral está creciendo de forma exponencial: del 37% de la población al 42% en 2020; una población joven y más preparada (el número de licenciados se ha triplicado en el África Subsahariana entre 1999 y 2009) que, sin embargo, representa el 60% del desempleo según datos del Banco Africano de Desarrollo (2013, p. 7).

En perspectiva comparada, la competitividad africana se acerca bastante a la de otras economías emergentes en aspectos institucionales, de regulación, eficiencia laboral y del mercado, los servicios financieros o la seguridad física, mientras que presenta un retraso en infraestructuras, educación superior, salud y educación primaria, mercado interno, tecnologías de la información y telecomunicaciones, servicios aduaneros y procedimientos de comercio (véanse los Gráficos 13a, 13b y 13c).

¹⁴³ El discurso y la primera asistencia del presidente a una cumbre africana en Malabo, Guinea Ecuatorial, se enmarcaban en la campaña de promoción de la candidatura española al Consejo de Seguridad, pero en un gesto inusual, el presidente publicó un artículo de opinión el mismo día, en el que se resaltaba la dualidad africana, los intereses económicos y la asistencia militar y utilizó el término *ubuntu* (estamos todos juntos en esto) para referirse al futuro africano (*El País*, 26/VI/2014).

Gráfico 13a. Competitividad comparada de África

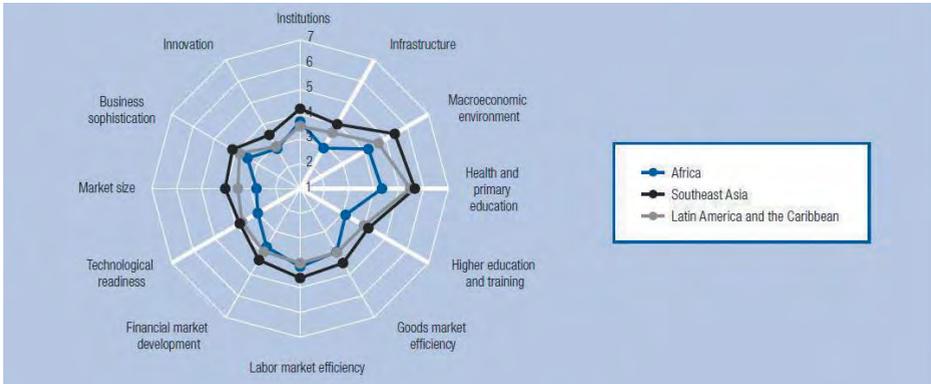


Gráfico 13b. Competitividad comparada de África

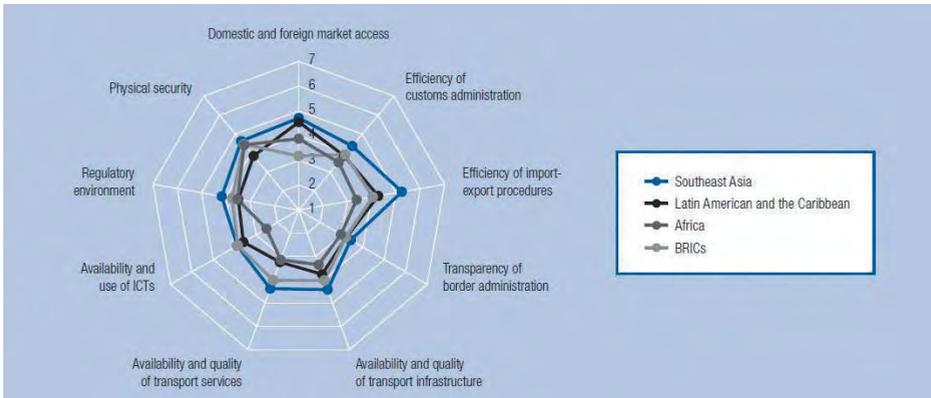
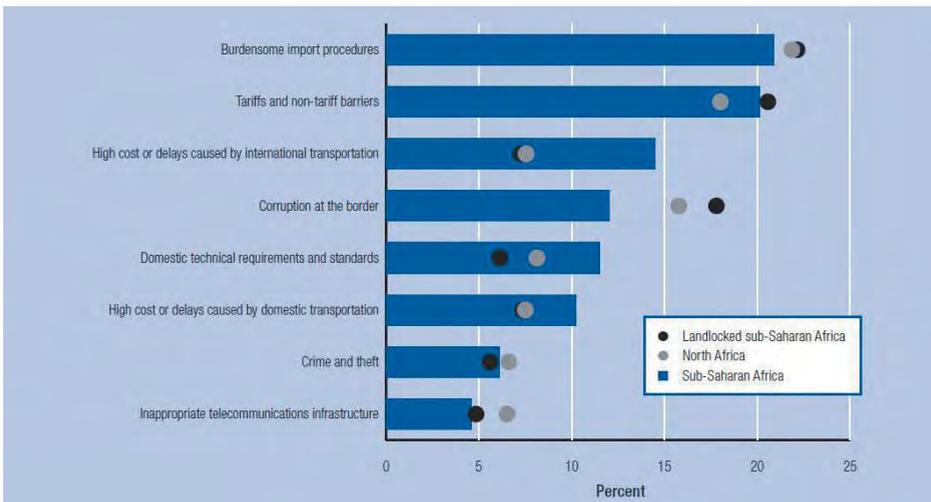


Gráfico 13c. Competitividad comparada de África



Fuente: Banco Mundial (2013b, p. 8) según el World Economic Forum 2012.

China, India y Turquía están apostando por el mercado africano. Su penetración se apoya en estrategias, presencia y recursos específicos.

Las oportunidades en África, como las de cualquier otra región, están expuestas a factores exógenos de riesgo como el impacto de la crisis económica, la reducción de la ayuda al desarrollo y la caída de las inversiones extranjeras directas, el turismo y las remesas, entre otros. Por un lado, existen factores endógenos de riesgo como la falta de gobernanza, el desempleo y otros aspectos del desarrollo humano (2013c) entre los que destaca la pobreza: África pasará de contar con un sexto de la pobreza mundial en 1990 a cinco sextos en 2025. Esta situación obedece a la diferencia de riqueza entre países ricos en recursos y los que no lo son: el porcentaje del PIB *per cápita* de los primeros creció del 0,79% en 1980 al 2,83% en 2011 y del 0,59% al 0,92% en los segundos durante el mismo período, encontrándose en África el mayor porcentaje de países que se resisten a la reducción de la pobreza (también a la desigualdad, con el coeficiente Gini cercano al 51% tanto en países ricos en recursos como pobres en ellos).

Las oportunidades y riesgos mencionados son iguales para todos los posibles socios comerciales, pero mientras la participación europea en el comercio exterior de África ha caído del 51% al 28% en los últimos 30 años, algunos como China (el 80% de los préstamos del Eximbank chino en 2010 se destinaron a proyectos de infraestructura en África), la India (su comercio con África en 2010 se elevó a 45 billones de dólares y se espera que llegue a los 10 billones en 2015) y Turquía (ha pasado de 12 embajadas en 2009 a 31 en 2012), entre otros, están apostando por el mercado africano (en reciprocidad, África exportó más

a China, la India y Brasil que a la UE en 2011). Su penetración se apoya en estrategias, presencia y recursos específicos, por lo que España debería –de proponérselo– integrar las capacidades de acción exterior de sus instrumentos institucionales¹⁴⁴.

Por otra parte, una debilidad crónica africana como la salida ilegal de capitales podría convertirse en una fortaleza si se consigue reducir una sangría generada por la economía sumergida, los tráficos ilegales o el acaparamiento de rentas por las elites. Según estimaciones del Banco Africano para el Desarrollo y *Global Financial Integrity* (2013, p. 26), África exportó más capital neto al exterior –1,4 trillones de dólares– del que recibió entre 1980 y 2009. Un capital equivalente a cuatro veces su deuda actual e igual que todo el PIB africano actual.

¹⁴⁴ El apoyo financiero español a la internacionalización en África Subsahariana viene a través del crédito a la exportación con apoyo oficial bajo donaciones, créditos ligados, créditos desligados conversión de deuda y apoyo comercial. Los mecanismos utilizados serían el FIEM (FEV), el capital riesgo oficial con fondos COFIDES, Líneas País, Líneas EFP, líneas sectoriales, cobertura CESCE e ICO. Existe además un marco legal bilateral de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones APPRI.

Finalmente, la mayoría de los países africanos se encuentran, por el momento, fuera de las cadenas globales de valor añadido, en parte porque sus principales –y limitadas– exportaciones son fundamentalmente de materias primas. A pesar de tener preferencias comerciales con los principales países desarrollados, la mayoría de los países africanos no forman parte de los nuevos acuerdos comerciales regionales que se están negociando ante la incapacidad de la Organización Mundial del Comercio para cerrar la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales.

En particular, los países africanos de la cuenca del Atlántico, igual que los latinoamericanos, observan con cierto recelo las negociaciones del acuerdo de comercio e inversiones que la UE está negociando con EEUU (TTIP, por sus siglas en inglés). Este acuerdo, que se espera que esté concluido para 2015, aspira a crear un mercado unificado para bienes, servicios e inversiones en el área transatlántica, pero dejaría excluidos a los países emergentes, incluidos los africanos. A medio plazo, sin embargo, existe la posibilidad de que el TTIP se amplíe al conjunto del espacio Atlántico (que incluiría a países africanos y latinoamericanos). Si este fuera el caso, se abriría la posibilidad de que un gran número de países africanos pudieran integrarse en este enorme mercado, que representaría más del 50% del PIB mundial. Para ello, primero, el TTIP tiene que llegar a buen puerto, algo que no será sencillo dada la complejidad de las negociaciones entre EEUU y la UE. Segundo, tienen que articularse mecanismos para que los países africanos puedan adoptar los estándares alcanzados en el TTIP, si así lo desean, lo que requerirá adaptar los acuerdos preferenciales y de libre comercio que varios países africanos tienen tanto con la UE como con EEUU.

3.3.1. Recomendaciones

Para evitar perder las oportunidades emergentes en África, la primera recomendación es dotarse de una visión estratégica. Una necesidad más urgente para países como España que no tienen conciencia de la situación económica debido a su ausencia tradicional de los mercados africanos. La visión estratégica puede adquirirse de forma rápida si se cuenta con la inteligencia económica adecuada, tal y como está demostrando el ICEX en materia de inteligencia comercial, pero se necesitan instrumentos más sofisticados y multidisciplinarios. A la espera de que el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional conduzca a un sistema de inteligencia económica y que éste entre en eficacia operativa, la visión estratégica se demorará en el tiempo. Mientras, y tratándose de una cuestión de cambio de mentalidad, sería necesario fomentar el liderazgo gubernamental que pasara de la visión ya reconocida por Presidencia a una estrategia de actuación. En ella se deberían analizar los intereses y riesgos nacionales, estudiar las mejores prácticas de terceros, establecer algún foro de promoción y seguimiento público-privado y designar a un responsable único dentro de la Administración para liderar el proceso.

Para evitar perder las oportunidades emergentes en África, la primera recomendación es dotarse de una visión estratégica.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ESPAÑA MIRANDO AL SUR





4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ESPAÑA MIRANDO AL SUR

Conocer y analizar los riesgos y oportunidades

De este trabajo de investigación se desprende la necesidad de prestar atención a la Zona, y a África en general, para profundizar y ampliar el conocimiento de los riesgos y oportunidades que emergen de ella. La experiencia reciente de las denominadas “primaveras árabes” ha demostrado la superficialidad del conocimiento e interlocutores sobre los que se sustentaba la relación española y occidental con la realidad de la Zona. A pesar de la proximidad geográfica, no se dispone todavía del conocimiento suficiente para orientar una acción exterior proactiva que impulse los intereses españoles desde el Mediterráneo al Sahel, y mucho menos hacia el resto del continente. Tampoco se dispone de la suficiente masa crítica de investigadores, centros de estudios o programas de investigación para formar una comunidad epistemológica a la altura de los intereses en juego. Aunque se dispone de bastante información sobre los factores estructurales, es necesario dedicar inteligencia, recursos y perseverancia para mejorar el conocimiento de las dinámicas que impulsan –para bien o para mal– cambios en ellos. La percepción puede coincidir con la realidad pero debajo de las apariencias actúan fuerzas y factores que pueden subvertir esa percepción con la celeridad propia de la globalización.

La investigación revela la insuficiencia del conocimiento disponible de la situación sobre el terreno y de las dinámicas y estado de los riesgos y oportunidades, por lo que es difícil analizar los riesgos con exactitud y se corre el riesgo de exagerar o subestimar su trascendencia. A falta de un conocimiento más profundo resulta difícil justificar ante el Gobierno o la sociedad la prioridad que merecen riesgos como el terrorismo, la inmigración irregular, el tráfico de drogas, la piratería o la conexión entre los anteriores, cuyos fundamentos objetivos no se corresponden con su percepción intuitiva. Se conocen los responsables y las manifestaciones del terrorismo yihadista pero se conocen menos los procesos de radicalización y las dinámicas internas de liderazgo, asociación y financiación de los distintos grupos. Se tiene un conocimiento borroso del crimen organizado y de los tráficó ilícitos, pero se sabe poco de la dinámica y lógica que está detrás de los flujos de efectivo que abundan en la Zona y del impacto de los tráficó ilícitos de drogas, mercancía y personas sobre la seguridad nacional. Se precisa mayor conocimiento para ilustrar los debates sobre la influencia de las mafias en la inmigración irregular, sobre la conexión entre terrorismo y crimen organizado o sobre la interacción entre corrupción y crimen organizado. Desde el punto de vista de las oportunidades, se dispone de mayor conocimiento estadístico y teórico que de estudios de campo y de los intereses económicos conocidos que de los que están por descubrir. Se dispone de inteligencia económica sobre países como Marruecos o Argelia, pero se carece de ella o no reúne la calidad necesaria sobre otros espacios emergentes donde se dirige la proyección económica de nuestros competidores para aprovechar sus oportunidades en sectores como las infraestructuras, la energía, la banca o las telecomunicaciones donde España dispone de ventaja comparativa.

Para evitar percepciones que magnifican los riesgos y subestiman las oportunidades, la Mirada al Sur debe apoyarse en el mejor conocimiento y análisis posible. Sólo desde un buen conocimiento se puede diseñar una estrategia de actuación y articular un relato que anime al Gobierno y a la sociedad a tomar conciencia de lo que se juegan al Sur y lo incluyan entre sus prioridades de actuación.

Elaborar una visión estratégica

Para ser coherentes con la importancia que la Estrategia de Seguridad Nacional asigna a los riesgos presentes en el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea, reconociendo que afectarán a los intereses vitales de España en las próximas décadas, resulta imprescindible elaborar una estrategia de intervención integrada en la que se defina su visión de los riesgos y oportunidades del Sur, el papel de España en relación con ellos, los objetivos estratégicos de su acción exterior en el Sur, los instrumentos necesarios para apoyar su actuación y la forma en la que se emplearán para lograr los objetivos. Se debe pasar de una pluralidad de acciones diplomáticas y económicas,

de defensa o seguridad, públicas o privadas fragmentadas y sin coordinación a una Estrategia de Acción Exterior en la Zona. En ausencia de una estrategia global y propia, España se verá arrastrada por las agendas regionales de otros actores y no podría influir en la elaboración de agendas colectivas.

La intervención española entre el Mediterráneo y el Sahel se desarrolla de forma compartimentada y sin coordinación previa entre los distintos Ministerios y Agencias.

La capacidad española de afrontar riesgos y aprovechar oportunidades en la Zona depende, en primer lugar, de su reflexión sobre sus intereses en ella, lo que puede hacer por sí mismo o junto a otros. Para alcanzar los objetivos políticos, económicos, de desarrollo y seguridad que satisfacen a aquellos intereses deberá contar con una estrategia de actuación. Su capacidad de configurar la estabilidad regional interactuando con esos actores inestables se ve limitada por la falta de recursos necesarios para hacerlo (desfase entre necesidades e instrumentos) por lo que tendría que articular prioridades en una estrategia que está por elaborar. Las prioridades identificarán los escenarios de riesgo más directos (mayor probabilidad y efecto) y las oportunidades de actuación en los distintos plazos. En función de lo anterior, los objetivos estratégicos de actuación deben ser realistas y más enfocados a la limitación de daños propios

que a la transformación de las fuentes de riesgo profundas. Suponer que es posible revertir en breve plazo y con limitado esfuerzo las causas estructurales de la estabilidad regional, solos o con ayuda de otros, sería un error estratégico y trasladaría un mensaje equivocado a la sociedad española y a sus responsables políticos.

La investigación muestra que la intervención española entre el Mediterráneo y el Sahel se desarrolla de forma compartimentada y sin coordinación previa entre los

distintos Ministerios y Agencias. La coordinación existente necesita sistematización porque suele seguir patrones informales que se fundamentan en relaciones personales o en la respuesta a situaciones de urgencia. Salvo algunas programaciones sectoriales como la Diplomacia de Defensa o la Cooperación Española, no se han identificado mecanismos que permitan generar economías de escala. Por un lado, se han concluido planes con vocación integral como el Plan África elaborado por el MAEC en respuesta a la crisis de 2006. Por otro, algunos planes de actuación como la Estrategia para la Prevención del Terrorismo y la Radicalización en el Sahel-Magreb se han paralizado tras los sucesos de Mali. Del mismo modo, la cooperación internacional en cuestiones de Interior y Justicia no cuenta con los instrumentos de planificación y supervisión adecuados, por lo que está prácticamente delegada en las iniciativas de la UE o de la FIIAPP.

La limitada cooperación interministerial e interagencias se replica dentro de los Ministerios y Agencias, donde se manifiestan tensiones y expectativas corporativas que afectan al desarrollo del enfoque integral. La investigación identifica la dificultad para integrar las competencias y responsabilidades de las distintas administraciones y cuerpos implicados en la seguridad marítima y en otros ámbitos de la seguridad nacional donde concurren culturas de seguridad diferenciadas. Por lo tanto se recomienda proceder a la integración tanto dentro de cada Ministerio y Agencia como entre ellos de forma que las estrategias de intervención se beneficien de las economías de escala y las sinergias derivadas de la integración. Esta recomendación es importante en un momento de transición hacia una cultura de seguridad nacional en la que se enmarca la Mirada al Sur.

Una visión estratégica del Sur integrada necesita un liderazgo único, de Gobierno, en lugar de una delegación departamental. Las consultas realizadas durante la investigación revelan que las cuestiones de seguridad y defensa no están incluidas necesariamente dentro de las agendas de las reuniones al más alto nivel con los países de la Zona y que en esas materias la interlocución se delega a las relaciones y agendas de cada Ministro y responsable de Agencias. Por el contrario, algunas intervenciones recientes muestran una mayor implicación de líderes europeos como el presidente francés y el primer ministro británico en la interlocución directa con los líderes de la Zona sobre esas cuestiones. La asociación estratégica en asuntos de interés vital precisa un liderazgo del máximo nivel aunque su preparación y ejecución continúe en manos de los responsables ministeriales y de las agencias.

Una visión estratégica del Sur integrada necesita un liderazgo único, de Gobierno, en lugar de una delegación departamental.

Articular una asociación estratégica (la red)

España está en primera línea de una Zona de fractura entre el Norte y el Sur que no dispone de una arquitectura de seguridad y gobernanza propia. Por ello, debe fomentar el desarrollo de una red de influencia en la que participen socios o aliados, bilateral

El Sur es ya un espacio natural de expansión del Estado, de sus Comunidades Autónomas y empresas.

o multilateralmente, regionales y extra-regionales, públicos y privados. No siempre contará con interlocutores estatales pre-visibles sino con interlocutores, estatales o no, poco fiables o menos malos con los que tendrá que aprender a relacionarse. La investigación muestra que existen pocos candidatos interesados y capaces de asociarse estratégicamente con España para hacer frente a los retos y oportunidades desde el Mediterráneo al Sahel. A falta de una arquitectura de seguridad solvente en la Zona, España deberá buscar asociaciones estratégicas de colaboración bilateral con los países occidentales y de la Zona que tengan intereses de seguridad afines (EEUU, Francia, el Reino Unido, Marruecos, Argelia y Mauritania entre otros). Multilateralmente, España deberá participar en las estrategias de empoderamiento que se canalicen hacia los países y organizaciones locales a través de organiza-

ciones internacionales como la UE o la OTAN. Dada la pluralidad de actores e intereses, se recomienda articular una estructura flexible de cooperación en red que facilite caminos alternativos para cada problema y la interconectividad entre los socios. Se propone que España cree su propia red de intervención en la que se identifiquen los actores con los que se cuenta (nodos) para cada modalidad de intervención (flujo) tanto sobre el terreno (nivel táctico) como fuera de él (niveles estratégicos y operativos). La malla/red vendría a ser la arquitectura de intervención y la estrategia su modelo de funcionamiento.

Ya que España no cuenta con una infraestructura de apoyo en la Zona ni con experiencia de colaboración con muchos de sus posibles socios estratégicos, la aproximación deberá ser progresiva y pragmática. Se recomienda articular y consolidar la red desde la confianza a la asociación, desde las relaciones informales a las formales, desde la colaboración práctica a la teórica, de las relaciones entre fuerzas y cuerpos a las relaciones institucionales. También se recomienda adoptar un enfoque más proactivo de colaboración con la UE, prestando al Servicio Europeo de Acción Exterior el asesoramiento de defensa y seguridad de los que carece en la Zona de forma voluntaria para poder alinear los intereses nacionales y de la UE en esos ámbitos y articulando propuestas financieras u operativas conjuntas, centralizando la contribución de la UE a la red de intervención.

Pivotar al Sur para quedarse

Se pivota al Sur para quedarse en él. La investigación demuestra la densidad de las relaciones, positivas y negativas, con el Sur, por lo que la aproximación al Sur debe tener vocación de permanencia. No se trata de hacer frente a riesgos que pronto desaparecerán sino de implicarse en el desarrollo de las condiciones e instrumentos que favorezcan nuestros intereses y reduzcan los riesgos de la exposición geográfica a largo plazo (las décadas a las que se refiere la Estrategia de Seguridad Nacional). El análisis muestra que las revueltas, tensiones, conflictos y problemas pueden volver a repetirse y que afectan, de una u otra forma, a los intereses españoles. Lo mismo

puede decirse de las oportunidades. El fomento de la gobernanza, el desarrollo, los derechos humanos y libertades fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia en la Zona beneficiará la interdependencia creciente. El Sur es ya un espacio natural de expansión del Estado, de sus Comunidades Autónomas y empresas cuya consolidación precisa sistematización. El objetivo es integrar las relaciones de todos los anteriores con la Zona en una acción exterior coherente y sinérgica que permita influir proactivamente y a mayor plazo en lugar de actuar de forma reactiva y cortoplacista.

Para pasar de la presencia a la influencia en la Zona, implementar la estrategia de intervención y aprovechar la interconectividad de la red se precisa contar con algunos instrumentos de los que se ha carecido hasta ahora o que precisan una mayor atención. En primer lugar, no se pueden escatimar recursos para garantizar unos intereses que se declaran vitales. Protegerse de los riesgos de seguridad y aprovechar las oportunidades tiene un coste. Tanto del lado de la actuación preventiva como del lado de la respuesta reactiva, la atención al Sur representará costes añadidos a los actuales. En las condiciones económicas actuales resulta difícil atenderlos, por lo que se recomienda que se asignen presupuestos y recursos específicos al Sur –independientemente de su cuantía– para visualizar la voluntad de atender a los intereses vitales en la Zona.

Al menos inicialmente, se deberían agrupar los fondos destinados a la acción exterior en la Zona dentro de un capítulo presupuestario específico dotado de una partida propia o mediante créditos extraordinarios. En su defecto, será difícil estimular la contribución de los distintos departamentos si es en detrimento de sus presupuestos propios. Del mismo modo, se recomienda articular la financiación propia con la disponible en la UE mediante propuestas que integren conjuntamente recursos y actuaciones. La cofinanciación facilitaría que España pasara a ser decisor de fondos y programas de la UE en lugar de receptor o ejecutor como en la actualidad. Asimismo, y debido a la situación creada por la crisis de Ucrania, España deberá movilizarse para contrarrestar una mayor atención hacia el partenariado oriental de los recursos de la UE en detrimento de los que se destinan al Sur.

Otro instrumento que se recomienda es la articulación de un grupo de dirección intergubernamental dedicado específicamente a la elaboración, supervisión y actualización de las estrategias de intervención, así como a asesorar en la gestión de las crisis que se presenten. La disponibilidad de un equipo director permitiría gestionar la red, facilitando la conectividad entre todos los actores internos y externos asociados a la red. También permitiría la interconexión entre los actores públicos y los actores privados, los *think-tanks*, las universidades y la sociedad civil.

Finalmente, y cualquiera que sea la estrategia de actuación en el Sur, debe acompañarse de una estrategia de comunicación que traslade al Gobierno y a la sociedad

No se pueden escatimar recursos para garantizar unos intereses que se declaran vitales. Protegerse de los riesgos de seguridad y aprovechar las oportunidades tiene un coste.

un relato persuasivo de riesgos y oportunidades, apoyada en los datos y elaborada desde los intereses nacionales en su sentido amplio, y no sólo de los de la seguridad nacional. Disponiendo de una estrategia, la diplomacia pública española podría hacer saber a todos los interlocutores posibles en qué coinciden/divergen sus intereses nacionales de seguridad con los españoles y que pueden o no esperar de España (no se pueden seguir elaborando políticas en función de lo que puedan pensar Argelia, Marruecos o Francia). Todo esto es necesario si de verdad creemos, como ha dicho el presidente del Gobierno, que en el futuro africano estamos todos juntos (*ubuntu*).

ANEXO



ANEXO

ACUERDOS MARCO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN (MAEC, 2011)

País	Fecha de firma	Fecha de aplicación
Cabo Verde	Marzo 2007	En vigor desde 19/II/2008
Gambia	Octubre 2006	Aplicación provisional desde 8/XI/2006
Guinea	Octubre 2006	Aplicación provisional desde 7/II/2007
Mali	Enero 2007	Aplicación provisional desde 22/II/2008

CONVENIOS DE INMIGRACIÓN CON PAÍSES AFRICANOS (MI, 2011)

País	Fecha de firma	Materia
Ghana	Diciembre de 2006	Acuerdo de cooperación en materia de inmigración (pendiente de firma)
Mauritania	25/VII/2007 (aplicación provisional 23/IX/2007)	Acuerdo sobre regulación y Ordenamiento de los flujos migratorios laborales
Níger	10/V/2008 (aplicación provisional 9/XI/2008)	Acuerdo de cooperación en materia de inmigración
Guinea Bissau	27/II/2008 (aplicación provisional 8/XI/2008)	Acuerdo de cooperación en materia de inmigración

MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO (MI, 2011)

PAÍS	MATERIAS
Argelia	Memorando de entendimiento en el marco del salvamento aeronáutico (SAR). Noviembre de 2007.
Cabo Verde	Acuerdo para vigilancia conjunta de espacios marítimos bajo jurisdicción de Cabo Verde. Febrero 2008.
Gambia	Acuerdo para la realización de patrullas mixtas en sus aguas jurisdiccionales y para la formación del personal gambiano por parte de la Guardia Civil. Febrero 2008.
Guinea Bissau	Memorando de colaboración sobre patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina mediante de patrullas mixtas en sus aguas jurisdiccionales. Febrero 2008.
Guinea	Memorando de colaboración sobre patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del Programa FRONTEX. Febrero 2008.
Mali	Memorando de Cooperación en materia de Protección Civil. Firmado en febrero de 2009.
Marruecos	Patrullas Mixtas Guardia Civil-Gendarmería Real de Marruecos. Acta de la segunda reunión del Grupo Migratorio Permanente Hispano-marroquí de 16/II/2004.
Mauritania	Acuerdo para la realización de patrullas mixtas y formación de su personal (firmado en agosto de 2006, y renovable por períodos de seis meses). Acuerdo para la puesta en marcha de un equipo mixto de investigación conjunto y bajo autoridad mauritana para luchar contra las redes de inmigración en Mauritania (firmado en junio 2008 y renovable cada seis meses). Protocolo de colaboración en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada (firmado en julio de 2008, de duración indefinida). Acuerdo patrullaje avión Guardia Civil y Delegación de Pesca de Mauritania (firmado en noviembre de 2009).
Senegal	Memorando de colaboración sobre patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del Programa FRONTEX. Incluye, en sus contenidos, la formación de su personal (firmado en septiembre de 2006). Memorando de cooperación de la DG de la Policía y de la Guardia Civil y la Gendarmería Nacional de Senegal (firmado el 3/XI/2009).

ACUERDOS DE READMISIÓN FIRMADOS POR ESPAÑA CON PAÍSES AFRICANOS (MAEC, 2011)

País	Fecha de firma	Fecha de aplicación
Argelia	Julio 2002	En vigor desde 18/I/2004
Ghana	Julio 2005	No ha entrado en vigor
Guinea - Bissau	Febrero 2003	Aplicación provisional desde 9/III/2003
Marruecos	Febrero 1992	Aplicación provisional desde 13/II/1992
Mauritania	Julio 2003	Aplicación provisional desde 31/VII/2003
Níger	Mayo 2008	Aplicación provisional desde 9/VI/2008
Nigeria	Noviembre 2001	Pendiente de ratificación

BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

- Abdalla, M.A. (2009), "Understanding of the natural resource conflict dynamics. The case of Tuareg in North Africa and the Sahel", *ISS Paper*, nº 194, agosto.
- Adjoa, Anymadu (2013), "Maritime Security in the Gulf of Guinea", Chatham House, julio.
- Alvarez-Coque, J.M., V. Martínez-Gómez y M. Villanueva (2007), "F&V Trade Model to Assess Euro-Med Agreements. An Application to the Fresh Tomato Market".
- Amirah Fernández, Haizam (2013a), "Libia y la problemática Ley de Aislamiento", *ARI*, nº 20/2013, Real Instituto Elcano, julio.
- Amirah Fernández, Haizam (2013b), "España-Marruecos, una apuesta por el acercamiento", *ARI*, nº 46/2013, Real Instituto Elcano, julio.
- Amirah Fernández, Haizam (2014a), "España-Marruecos, sintonía real y mucho por hacer", *ARI*, nº 51/2014, Real Instituto Elcano, julio.
- Amirah Fernández, Haizam (2014b), "Los futuros de Egipto: el bueno, el feo y el malo", *ARI*, nº 10/2014, Real Instituto Elcano, febrero.
- Aning, Kwesi, y John Pokoo (2013), "Drug Trafficking and Threats to National and Regional Security", Kofi Annan Foundation.
- Arteaga, Félix (2013a), "La defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano, octubre.
- Arteaga, Félix; (2013b), "Lecciones aprendidas de las revueltas árabes: la deriva represora de Egipto", *ARI*, nº 22/2013, Real Instituto Elcano, agosto.
- Arteaga, Félix, y Fernando Reinares (2012), "Terrorismo y crimen organizado en la península del Sinaí: un nuevo agujero negro en Oriente Medio", *ARI*, nº 42/2012, Real Instituto Elcano, junio.
- Banco Mundial (2013a), "Africa's Pulse", vol. 7, abril; (2013b), *The Africa Competitiveness Report 2013*; (2013c), *World Development Indicators 2013*.
- Bello, Oladiran (2012), "Implementing the EU-Sahel Strategy", *Documento de trabajo*, nº 114, FRIDE, noviembre.
- Berghezan, Georges (2013), "Côte D'Ivoire et Mali, au coeur des trafics d'armes en Afrique de L'Ouest", *Informe GRIP*, nº 1/2013.
- Bertelsmann Stiftung (2014), *Bertelsmann Transformation Index*.
- Boukhars, Anouar (2013), "Al-Qaeda's Resurgence in North Africa?", *Working Paper*, nº 120, FRIDE, agosto.
- Brown, David E. (2013), "Africom at 5 years", *The Letort Papers*, US Army War College, agosto.
- Bueguer, Christian (2013), "Communities of Security Practice at Work? The Emerging African Maritime Security Regime", *African Security*, nº 6.
- Busby, Joshua, Todd G. Smith, Nisha Krishnan y Mesfin Bekalo (2013), "Advances in Mapping Climate Security Vulnerability", *Research Brief*, nº 13, CCAPS, abril.
- Car, Dev, y Sara Freitas (2012), *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010*, Global Financial Integrity Ford Foundation, diciembre.
- Chivis, Christopher S., y Andrew Liepman (2013), *North Africa's Menace*, RAND Corporation.

- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press.
- Directorate General for External Policies (2014), "Mediterranean flows into Europe: Migration and the EU's foreign policy", PE.522.330, marzo.
- División de Población de Naciones Unidas (DPNU) (2012), *Perspectivas de la población mundial*.
- Doty, Bonnie, et al. (2011), "Vulnerability to Climate Change: an Assessment of East and Central Africa", *Student Working Paper*, nº 2, CCAPS.
- Dowed, Cairiona (2013), "Tracking Islamist Militia and Rebel Groups", *Research Brief*, nº 8, CCAPS, febrero.
- Environmental Justice Foundation (2012), "The Fight Against Illegal Fishing in West Africa and the EU".
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2013a), "Niger economy: Quick View - Niger still leads region in attracting FDI", EIU ViewsWire, 11/III/2013.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2013b), "Libya Country Report", marzo.
- Escribano, Gonzalo (2010), *Marruecos y la internacionalización de la empresa española*, Real Instituto Elcano-ICEX-ICO.
- Escribano, Gonzalo (2011a), "Marruecos en el nuevo mapa económico mediterráneo", *ARI*, nº 150/2011, Real Instituto Elcano, noviembre.
- Escribano, Gonzalo (2011b), "Energía en el Norte de África: vectores de cambio", *DT*, nº 13/2011, Real Instituto Elcano, julio.
- Escribano, Gonzalo (2011c), "Una agenda energética para Libia: seguridad, reconstrucción y gobernanza", *ARI*, nº 139/2011, Real Instituto Elcano, octubre.
- Escribano, Gonzalo (2011d), "Cambio político y economía en el mundo árabe: algunas implicaciones para España", *ARI*, nº 49/2011, Real Instituto Elcano.
- Escribano, Gonzalo (2012a), "Aproximación a la seguridad de las inversiones extranjeras españolas", *ARI*, nº 75/2012, Real Instituto Elcano, octubre.
- Escribano, Gonzalo (2012b), "Gestionar la interdependencia energética hispano-argelina", *ARI*, nº 44/2012, Real Instituto Elcano, junio.
- Escribano, Gonzalo (2012c), "La reconfiguración de las políticas económicas en el Norte de África", *ARI*, nº 48/2012, Real Instituto Elcano, julio.
- Escribano, Gonzalo (2013a), "Argelia y España, potencial de alto nivel", *Comentario*, nº 4/2013, Real Instituto Elcano, enero.
- Escribano, Gonzalo (2013b), "A Political Economy Perspective on North Africa's Transitions", *WP*, nº 3/2013, Real Instituto Elcano enero.
- Escribano, G., y E. Palloni (2012), "Energy as a driver for economic strategic cooperation in the Western Mediterranean", CEMRES 2012 research project.
- European Council (2014), "EU Strategy on the Gulf of Guinea", 7224/14, 18/III/2014.
- European Migration Network (EMN) (2012), "Practical Measures to Reduce Irregular Migration", marzo.
- Europol (2011), *OCTA Report*, Bruselas.
- Europol (2013), "EU Drug Markets Report".
- Eurostat (2014), *Newsrelease*, nº 60/2014, 15/IV/2014.
- Forum Euromediterráneo de Institutos de Investigación en Ciencias Sociales FEMISE (2003), "The Pillars of a Euro-Mediterranean Agricultural Pact", *FEMISE Background Paper*.

- Fernández Ordoñez, M. (2011), "Estructura del sistema energético español. Análisis y propuestas futuras", *Documento del Grupo de Estudios Estratégicos*.
- Fiscalía (2012), *Memoria de la Fiscalía General del Estado*.
- Frontex (2013), *Fran Quarterly*, nº 464/2014, julio-septiembre.
- Frontex (2014), *Annual Risk Analysis*.
- Gabú, Florence (2013), "Libya, the struggle for security", EUISS, junio.
- GIABA (2011), 2011 Annual Report, Interim Action Group Against Money Laundering in West Africa.
- Global Financial Integrity y African Development Bank (2013), *The Problem of Net Resources Transfers from Africa 1980-2009*, mayo.
- Gómez-Jordana Moya, R. (2013), "África Subsahariana: un espacio de oportunidades para la empresa española", *DT*, nº 1/2013, Real Instituto Elcano, 17/I/2014.
- Guardia, Julio de la (2013), "Egipto: el Estado contra los Hermanos Musulmanes", *ARI*, nº 35/2013, Real Instituto Elcano, 30/VIII/2013.
- Hendrix, Cullen, e Ildean Salehyan (2012), "Climate Shocks and Political Violence", *Research Brief*, nº 2, CCAPS, abril.
- Human Rights Watch (2012), *Spiraling Attacks: Boko Haram and Security Force Abuses in Nigeria*, octubre.
- Institute for Economics and Peace (2013), *Global Terrorism Index (GTI)*, diciembre.
- International Crisis Group (2012), "The Gulf of Guinea: the New Danger Zone", 12/XI/2012.
- International Crisis Group (2013), "La Tunisie des frontières. Jihad et contrebande", 28/XI/2013.
- Joiner, Emily, Darrel Kennedo y Jesse Sampso (2012), "Vulnerability to Climate Change in West Africa", *Student Working Paper*, nº 4, CCAPS, febrero.
- Jourde, Cédric (2011), "Sifting Through the Layers of Insecurity in the Sahel", *African Security Brief*, nº 15, septiembre.
- Leicher, K. (2012), "West Africa's new oil province: Security challenges and risks", Consultancy Africa Intelligence.
- Macias, Léa (2013), "Complex Emergencies", *Research Brief*, nº 14, CCAPS, agosto.
- Martínez-Almeida de Navasqués, Magdalena (2014), "El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo central", *ARI*, nº 8/2004, Real Instituto Elcano, febrero.
- Ministerio de Defensa (2011), *Diplomacia de Defensa*.
- Ministerio de Educación (2012), *Informe 2012 sobre el estado del sistema educativo*.
- Ministerio del Interior (2014), *Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2013*, abril.
- Nichols, Lujala y Bruch (2011), "When Peacebuilding Meets the Plan: Natural Resource Governance and Post-Conflict Recovery", *Journal of Diplomacy and International Relations*, vol. XII, nº 1, pp. 11-26.
- Nossiter, Adam (2012), "Millions in ransoms fuel militants clout in West Africa", *The New York Times*, 12/XII/2012.
- OECD (2007), "Atlas on Regional Integration in West Africa. Oil and Gas", ECOWAS-SWAC/OECD, abril.
- OECD (2012), "Global Security Risks and West Africa: Development Challenges", enero.

- Olivié, Iliana, Aitor Pérez y Manuel Gracia (2013), “Cómo articular la colaboración público-privada para el desarrollo en el Norte de África”, *ARI*, nº 24/2013, 21/VI/2013.
- Petroleum Economist-PE (2009), ‘West Africa’s new oil province’, 1/XII/2009.
- Planet, Ana, y Miguel Hernando de Larramendi (2009), “España y Mauritania: Sáhara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral”, CIDOB.
- Presidencia del Gobierno (2013), *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*.
- Reinares, Fernando (2013), “Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental”, *Comentario*, nº 46/2014, Real Instituto Elcano, 7/VII/2013.
- Riols, Alexis (2011), “Piraterie et brigandage dans le Golfe de Guinée”, Centre d’Etudes Supérieures de la Marine (CESM), Universidad Paris 1, Sorbonne.
- Rouppert, Bérangère (2012), “The EU Strategy for the Sahel: State of Play”, *Note d’Analyse*, Group de Recherche et d’Information sur la Paix, 27/XII/2012.
- Ruiz Díaz del Corral, Joaquín (2012), “Marco jurídico de la participación de la Armada en la lucha contra los tráfico ilegales”, *IEEE*, julio.
- Shelala II, Robert M. (2014), “Maritime Security in the Middle East and North África”, CSIS, febrero.
- Simon, Luis, Alexander Mattelaer y Amelia Hadfield (2012), “A Coherent EU Strategy Strategy for the Sahel”, PE 433.778, mayo.
- Taje, M. (2010), “Vulnerabilities and factors of insecurity in the Sahel”, *West African Challenges*, OECD, nº 1, agosto.
- UNODC (Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas) (2012), “Informe Mundial sobre las Drogas 2012”.
- UNODC (Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas) (2013a) “Informe Mundial sobre las Drogas 2013”.
- UNODC (Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas) (2013b), “Transnational Organized Crime in West Africa”, febrero.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS





ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AaD	Ansar al Din
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFISMA	Misión Internacional de Apoyo a Mali liderada por la Unión Africana
AIRCOP	<i>Airport Communication Programme</i>
AMERIPOL	<i>Law Enforcement and Judicial Cooperation in Latin America</i>
AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia
ANEV	Actores no estatales violentos
APF	<i>African Peace Facility</i>
APSA	<i>African Peace and Security Architecture</i>
AQMI	Al-Qaeda en el Magreb Islámico
Cecorvigmar	Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CGG	Comisión del Golfo de Guinea
CECLAD-M	Centro de Coordinación de la Lucha contra la Droga del Mediterráneo
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CEN-SAD	Comunidad de Estados del Sahel-Sahara
CICO	Centro de Inteligencia sobre el Crimen Organizado
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CORMS	<i>Cocaine Route Monitoring and Support</i>
COVAM	Centro de Operaciones y Vigilancia de la Acción Marítima
CRESMAC	Centro Regional de Seguridad Marítima en África Central
CRIMGO	<i>Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme</i>
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera
EAC	<i>East African Community</i>
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative Act</i>
EMA	Estado Mayor de la Armada
EMAD	Estado Mayor de la Defensa
EME	Estado Mayor del Ejército de Tierra
EMPACT	<i>European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats</i>
EMSA	<i>European Maritime Safety Agency</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>

FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
FCO	<i>Foreign & Commonwealth Office</i>
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FLECT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>
GCTF	Foro Global Contra el Terrorismo (Global Counter-Terrorism Forum, GCTF)
GIABA	<i>Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa</i>
ICEX	Instituto de Comercio Exterior
INE	Instituto Nacional de Estadística
IFS	<i>Instrument for Stability</i>
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
ISIL	<i>Islamic State in Siria and Levant</i>
ISTAR	<i>Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance</i>
JIATFS	<i>Joint Interagency Task Force South</i>
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2011
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MD	Ministerio de Defensa
MENAFATF	<i>Middle East and North Africa Financial Action Task Force</i>
MI	Ministerio del Interior
MINUSMA	Misión Integrada de Estabilización Multinacional en Mali
MINURSO	Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental
MNLA	Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad
MUYAO	Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África Occidental
NNUU	Naciones Unidas
RSS	Reforma del sector de la seguridad
SEACOP	<i>Seaport Cooperation Programme</i>
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
SOUTHCOM	Mando Sur de EEUU (Southern Command)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNMIL	Misión de Naciones Unidas en Liberia
UNOCI	Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil
UNAMSIL	Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona

UNODC	Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado
VEO	<i>Violent extremist organisations</i>
WAPIS	<i>West African Police Information System</i>

Con el patrocinio de



Consejo Asesor Empresarial

