

El Plan África dentro de las iniciativas de la política exterior de España en la lucha contra el terrorismo

Luisa Barrenechea
Consultora Internacional

Uno de los objetivos prioritarios asumidos por España durante la Presidencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) este año 2007 es contribuir a fortalecer la seguridad y los valores democráticos del continente, prestando especial atención¹ a la lucha contra el terrorismo a través de la cooperación y el respeto a las reglas democráticas. No se trata de un objetivo aislado ni novedoso para España, puesto que la lucha contra el terrorismo ocupa un lugar destacado en la agenda política nacional² y en la política exterior³ española desde el surgimiento del terrorismo nacional, consolidado y reforzado tras el impacto del terrorismo internacional y los letales atentados de Nueva York, Bali, Madrid, Londres y Bombay.

El esfuerzo por apoyar la lucha contraterrorista ha sido objeto de importantes estrategias e iniciativas por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) español. Conscientes de que una de las medidas antiterroristas más importantes junto con las policiales, judiciales y políticas es el refuerzo de la cooperación internacional, también desde el ámbito de competencias del MAEC que complementa otras cooperaciones llevadas a cabo en esta materia por los Ministerios de Interior, Justicia y Defensa, se ha tratado de reforzar y crear nuevos instrumentos de cooperación que hagan de España un país más seguro frente a las nuevas amenazas para la paz y la seguridad internacional.

Es extraordinariamente importante la cooperación internacional llevada a cabo en esta área en el seno de organismos multilaterales de los que España forma parte, como la ONU, la OTAN, la Unión Europea, el Consejo de Europa o la OSCE. Todas ellas instituciones que han desarrollado múltiples acciones, planes y propuestas en materia antiterrorista que han sido asumidas con elevado interés⁴ por el MAEC, y por los organismos nacionales competentes en materia de seguridad y defensa. Desde que surgió el terrorismo global se han reforzado también las relaciones euro-mediterráneas⁵ como una zona estratégica de cooperación en terrorismo, y se han consolidado importantes acuerdos bilaterales y, como Estado miembro de la Unión Europea, con países relacionados con esta grave amenaza como Rusia, Egipto o Estados Unidos, entre otros.

Sin embargo, otras iniciativas españolas como la Alianza de Civilizaciones, propuesta para mejorar el diálogo entre Occidente y el mundo islámico y "atacar" así de forma colateral las "causas" que favorecen el terrorismo *yihadista*, carecen de suficiente entidad para contribuir a semejante fin.⁶ En este mismo sentido de unir España con los países árabes, países que algunos se consideran origen del

¹ www.osce.org/cio/22661.html.

² Como manifestó el Presidente del Gobierno en el debate del estado de la nación del año 2006 "la seguridad de los españoles ocupa un lugar preeminente, destacado", www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/Rdez.Zapatero-EstadoNacion300506.htm.

³ <http://213.27.145.10/es/MenuPpal/Asuntos/Lucha+internacional+contra+Terrorismo/>

⁴ Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores en la sesión de presentación de la Estrategia de Naciones Unidas contra el terrorismo, [//edit.mae.es/es/menuppal/actualidad/declaraciones+y+discursos/discurso20060919.htm](http://edit.mae.es/es/menuppal/actualidad/declaraciones+y+discursos/discurso20060919.htm)

⁵ Marco en el que se ha adoptado entre otros acuerdos el Código Euromediterráneo de Conducta sobre Contraterrorismo firmado en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona de 2005, y se han promovido otras iniciativas como el Foromed y el Diálogo 5+5.

⁶ Fernando Reinares, '¿Alianza de civilizaciones frente al terrorismo?', *El País*, 14 de diciembre de 2006.

terrorismo internacional, y potenciar así las relaciones españolas en la región, es la creación de la Casa Árabe. Ambas iniciativas tendentes a promover el entendimiento y conocimiento entre civilizaciones y evitar así el extremismo a través de la sensibilización y concienciación, son propuestas con amplios objetivos de los que su contribución indirecta a mitigar la posible radicalización no es el desafío principal.

Existe también otro instrumento creado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que trata la lucha contra el terrorismo desde una vertiente más desconocida puesto que forma parte de una reciente estrategia regional integral. Se trata del Plan África aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2006.⁷

La creación del Plan África⁸ 2006-2008 ha causado cierto “desconcierto”⁹ en los agentes tradicionales de cooperación al desarrollo fundamentalmente por su vinculación con intereses políticos y económicos (como la política de control de flujos migratorios), y ha sido justificado por el gobierno por razones políticas, económicas, de cooperación al desarrollo, migratorias y de corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales como la pobreza, la amenaza terrorista o la preservación del medio ambiente.

Elaborado con unos amplios objetivos de lucha contra la pobreza, consolidación de la democracia y derechos humanos, intercambios económicos y fomento de las inversiones, cooperación para el control de flujos, participación en el desarrollo de la Unión Europea hacia África, cooperación cultural, e incremento de la proyección de España en este continente, se trata de una política ambiciosa y de gran alcance para el escaso margen de los tres años previstos para su implementación.

El Plan África recoge temas fundamentales para el continente como la lucha contra la pobreza o la reducción de las pandemias, ya reflejados en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Todas estas necesidades y problemas encajan sin duda en la política de la cooperación española en África Subsahariana, pero sin embargo, hay un tema que carecía hasta ahora de desarrollo por parte de la acción exterior española en esta área geoestratégica -la lucha contra el terrorismo.

Por primera vez un instrumento de cooperación para una región determinada incluye que “el peligro derivado de la difusión de ideologías extremistas y la posibilidad de implantación de redes de apoyo a terroristas en algunas regiones de África plantea un reto para la seguridad de España”, estableciendo por ello una línea de actuación¹⁰ con acciones específicas en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Se trata de cinco propuestas concretas:

1) Apoyar los objetivos de la Unión Africana para la prevención y lucha contra el terrorismo adoptado en septiembre de 2002¹¹ e implicarse en las actividades y

⁷ www.la-moncloa.es/ActualidadHome/190506-Consejo.htm.

⁸ Para el resumen ejecutivo, www.maec.es/NR/rdonlyres/C4C81869-0E32-470D-8D5F-7A49AD84D5C0/O/planafrica.pdf; Libro Plan África 2006-2008, www.mae.es/NR/rdonlyres/2931C11A-CA1D-4A45-B928-7C1FFD0B5000/O/LIBROPLANAFRICA.pdf, pp. 46, 53 y 54.

⁹ Intermon Oxfam, ‘La calidad de la ayuda 2006-2007’, 14 de diciembre de 2006, www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8047/061214_RealidadAyuda_plan_africa.pdf

¹⁰ Dentro del apartado de “Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África”. Se trata de intensificar la cooperación en materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional; apoyar el respeto y la promoción de los derechos humanos; contribuir activamente a los mecanismos de gestión de conflictos, con especial atención a los de Sudán-Darfur y la República Democrática del Congo; e impulsar la cooperación en materia de seguridad, de lucha contra el terrorismo y criminalidad organizada.

¹¹ Plan de acción sobre prevención y combate al terrorismo que incluye acciones específicas sobre control de fronteras, medidas judiciales y legislativas, financiación, intercambio de información, niveles de

estudios del Centro Africano¹² de Estudios e Investigación sobre el terrorismo de Argel contribuyendo al desarrollo de sus capacidades de formación;

2) Apoyar a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad en sus misiones en África;

3) Prestar asistencia financiera y política a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)¹³ para el programa de fortalecimiento del régimen legal contra el terrorismo, prestando particular importancia al seguimiento y puesta en práctica de las conclusiones de la Mesa Redonda Ministerial¹⁴ sobre Terrorismo en África Occidental y Central de mayo de 2006 en Madrid, con el objetivo de promover la ratificación y aplicación del marco jurídico internacional e identificar áreas de asistencia técnica, particularmente en los ámbitos legal y judicial;

4) España desempeñará concienciación sobre los riesgos que representa el terrorismo para los países de África, tanto como potenciales víctimas como lugares de refugio y apoyo; y

5) Se reforzará la labor de seguimiento informativo y análisis de tendencias sobre la implantación actual o potencial de redes de apoyo al terrorismo en determinadas regiones de África, con especial atención al Sahel.

De estas cinco acciones concretas planteadas en el Plan África en materia antiterrorista las tres primeras son fundamentalmente de cooperación y asistencia técnica, y las dos últimas de sensibilización e información. Las tres primeras tendrían mayor encaje en las políticas de cooperación y mayores posibilidades de eficacia y de resultados positivos, al estar más definidas, siendo las dos últimas propuestas de muy difícil concreción a nivel práctico al carecer de indicadores evaluables y por tanto de escasa capacidad de evaluación o seguimiento.

El mecanismo de reforzar las actividades realizadas hasta ahora por la UNODC¹⁵ en esta materia,¹⁶ es seguramente el instrumento más acertado de implementación. Apoyar también las líneas de acción de otros organismos regionales africanos como la Unión Africana o el *African Centre for the Study and Research on Terrorism* (ACSRT) de Argel son propuestas concretas y puede ser también un interesante cauce de canalizar la aportación y experiencia española antiterrorista en esta estrategia regional.

coordinación y sobre el Consejo de Paz y Seguridad, [/www.africa-union.org/Terrorism/Plan%20of%20Action.pdf](http://www.africa-union.org/Terrorism/Plan%20of%20Action.pdf).

¹² *African Centre for the Study and Research on Terrorism* (ACSRT), centro dependiente de la Unión Africana creado en 2004 en Argel (Argelia) con el objetivo de centralizar la información, de realizar estudios y análisis sobre terrorismo y de prestar asistencia y capacitación a los Estados parte, www.africa-union.org/Terrorism/terrorism2.htm#.

¹³ Oficina de Naciones Unidas para el Crimen y la Droga (UNODC), creada en 1997 con sede en Viena con el mandato de asistir a los Estados miembros en la lucha contra la droga, el crimen y el terrorismo.

¹⁴ Encuentro celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2006 en Madrid, organizado conjuntamente por el MAEC y Naciones Unidas (UNODC) para fomentar el marco jurídico regional y nacional antiterrorista de los países de África Occidental y Central. Participaron representantes de 27 países, de la ONU, de la UE, de la Unión Africana y de otros organismos regionales e internacionales. Documento previo, edit.mae.es/NR/rdonlyres/4000A161-E75D-400C-995C-6B9298095005/0/20060523_docesp.pdf.

¹⁵ A través de la *Terrorism Prevention Branch* (TPB) se están implementando proyectos de prevención y combate al terrorismo, algunos de ellos en el ámbito de refuerzo legal y asistencia judicial en materia antiterrorista, [//www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html](http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism.html).

¹⁶ La UNODC está desarrollando desde 2003 un importante proyecto a nivel mundial sobre refuerzo del marco jurídico contra el terrorismo, con la colaboración de la *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) y con un presupuesto de aproximadamente 5 millones de dólares.

Hasta ahora, África Subsahariana y Central no había sido objeto de especial interés¹⁷ en materia de cooperación antiterrorista, y ello a pesar de ser la región del mundo que sufrió los dos primeros atentados de terrorismo global -los atentados contra las Embajadas de Estados Unidos de Kenia y Tanzania en 1998 que causaron 257 víctimas mortales. Es posible que no se considerara una zona prioritaria porque los innumerables problemas que asolan esta zona del continente no parecían ser una de las causas de surgimiento del terrorismo internacional, a pesar que las relaciones de la red terrorista de al-Qaeda con países como Sudán o Somalia están claramente demostradas.

Sin embargo, tras lo sucedido recientemente en Somalia es importante no infravalorar esta región del mundo como foco o refugio de terrorismo internacional, y si bien la magnitud de sus problemas endógenos e históricos pueden difuminar otras amenazas, es necesario considerar que África Subsahariana pueda ser también un escenario posible para la formación de instalaciones logísticas y operativas de redes terroristas, o para la creación de alianzas estratégicas con redes de criminalidad organizada.¹⁸

España establece en el Plan África unas prioridades geográficas dividiendo entre países de interés prioritario,¹⁹ países de interés específico²⁰ y países de especial seguimiento.²¹ De todos estos países señalados se pueden considerar relevantes a efectos de terrorismo y de implantación de células terroristas Mauritania, Kenia, Sudán y Nigeria. De ellos, únicamente en Mauritania y Nigeria existe una importante acción exterior española. La cooperación en Mauritania²² está centrada en otras prioridades sectoriales, si bien recoge en el área de gobernanza el apoyo al gobierno mauritano para fortalecer el Estado de derecho mediante la profesionalización de la justicia y reforzando las instituciones encargadas de velar por la seguridad jurídica y económica. La cooperación en materia de seguridad ha aumentado considerablemente en los últimos meses con operaciones como el "Proyecto Atlantis"; dispositivos como "Hera II", coordinados por Frontex dentro del "Plan Greco"; o con el envío de un oficial de enlace,²³ con el exclusivo fin de controlar la inmigración irregular.

Respecto a Nigeria, país en el que no existe cooperación española al desarrollo aunque sí importantes relaciones bilaterales, el Plan África establece que se promoverá el intercambio de información en materia de terrorismo, sin establecer el sistema de ejecución, que por el tipo de acción respondería más a actividades de inteligencia²⁴ que a acciones del ámbito del MAEC.

¹⁷ No por la Unión Europea ni por España pero sí por Estados Unidos. Información sobre cooperación y terrorismo en África del Departamento de Estado norteamericano, [//usinfo.state.gov/is/Archive/2006/Apr/28-959919.html](http://usinfo.state.gov/is/Archive/2006/Apr/28-959919.html). ; Informe sobre terrorismo del año 2005 del Departamento de Estado (capítulo sobre África), [//www.state.gov/documents/organization/65468.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/65468.pdf)

¹⁸ Antonio L. Mazzitelli, 'El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central', ARI Real Instituto Elcano, 20 de abril de 2006.

¹⁹ Guinea Ecuatorial, Malí, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopia y Mauritania.

²⁰ Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea Bissau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Santo Tome y Príncipe.

²¹ Costa de Marfil, Zimbabwe, Sudan, Chad y República Democrática del Congo.

²² Documento Estrategia País (DEP) 2005-2008 de cooperación en Mauritania, www.aeci.es/03coop/2coop_paises/9coop_medit_europa/ftp/DEP_Mauritania_2005_2008.pdf.

²³ En otros países de la región existen también agregados del Ministerio del Interior (Nigeria, Senegal y Ghana) y de Defensa (en Sudáfrica regional y en Mauritania, con la previsión de nuevas agregaduras en Cabo Verde, Senegal y Gabón).

²⁴ En línea con lo que establece el Plan África en el apartado 4 relativo a "Cooperación en materia de seguridad y lucha contra tráfico ilícitos y crimen organizado" que establece que "el CNI reforzará sus labores de cooperación en materia de información, formación, prevención y actuación de otros servicios de inteligencia de países africanos prioritarios", pp. 52-53.

Este documento para África recoge como objetivo prioritario en esta área promover el marco jurídico internacional de estos países en materia antiterrorista, con especial interés en los ámbitos legal y judicial. No cabe duda que la experiencia de España con el terrorismo nacional ha provocado que nuestras estructuras judiciales y legales para luchar contra el terrorismo estén muy desarrolladas, que la legislación antiterrorista española sea una legislación moderna y pionera en muchos aspectos, y que contemos con expertos en justicia antiterrorista capaces de aportar importantes conocimientos y experiencias en otros países del mundo. Quizá por ello el apoyo judicial y legal en esta materia puede ser el objetivo destacado del Plan África en la lucha contra el terrorismo.

Y no se debe obviar que aún dotando a estos países de un marco legal antiterrorista adecuado, la escasez de medios y recursos haría que posiblemente la ejecución de estas políticas antiterroristas fuera difícil.

Acciones de fortalecimiento institucional, de mejora de los sistemas democráticos, de promoción de derechos humanos, de facilitación del acceso a la justicia, entre otras, son todas acciones que contribuyen a crear Estados más sólidos y en consecuencia menos proclives a sufrir u ocasionar amenazas para la seguridad como el terrorismo. Actuaciones que en todos estos ámbitos han sido y son objetivo prioritario de la cooperación española en África Subsahariana y Central, ya sea de forma bilateral o a través de organismos como por ejemplo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Comisión Europea.

Parece indiscutible hoy en día que para que haya cooperación al desarrollo tiene que haber seguridad, por lo que contribuir a apoyar a los Estados africanos a alcanzar unas cotas de seguridad adecuadas y reducir su vulnerabilidad frente a las recientes amenazas, forma también parte de una estrategia integral de cooperación, de la que España debería colaborar activamente. Por ello, incluir en este Plan preocupaciones como la pobreza, la amenaza terrorista o el medio ambiente no debería, en cuanto a la forma, ser visto con recelo por los agentes de cooperación, al menos hasta conocer como se canaliza esta nueva iniciativa de "cooperación" para África y cuáles son los métodos utilizados para su implementación.

La lucha contra el terrorismo es multidimensional y compleja, y en ella participan diversos actores. En consecuencia, parece positivo analizar en profundidad cuál es el cauce más eficaz que en esta estrategia contraterrorista puede desempeñar la política exterior española en África Subsahariana y Central. Línea de actuación que sería deseable formara parte de una estrategia global en esta materia a nivel de la Unión Europea, y que en ningún caso debería ir en detrimento de los recursos o compromisos destinados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,²⁵ prioridad indiscutible de la cooperación y de la agenda de desarrollo española para esta región del mundo.

²⁵ Compromiso surgido de la Declaración del Milenio del año 2000 por la que los dirigentes mundiales se comprometieron a unir sus fuerzas para que en el año 2015 se cumplieren los 8 objetivos y 18 metas concretas (Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM) que permitan el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.