Cuadernos de Estrategia 222

Crisis migratorias como elemento de coerción internacional

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

Cuadernos de Estrategia 222

Crisis migratorias como elemento de coerción internacional

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

MINISTERIO DE DEFENSA

Catálogo de Publicaciones de Defensa
https://publicaciones.defensa.gob.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
https://cpage.mpr.gob.es

publicaciones.defensa.gob.es

cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2023

NIPO 083-23-212-6 (impresión bajo demanda)
ISBN 978-84-9091-809-8 (impresión bajo demanda)

NIPO 083-23-211-0 (edición en línea)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924 (edición impresa)
Cuadernos de Estrategia, ISSN 2952-3443 (edición en línea)

Depósito legal M 28791-2023
Fecha de edición: noviembre de 2023
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

ÍNDICE

Página

Presentación 11
Francisco José Dacoba Cerviño

Introducción 13
Cecilia Estrada Villaseñor

Reconceptualización de fenómenos recientes en materia de fronteras y migraciones 18
Bibliografía 30

Capítulo primero

La migración en el siglo XXI: tendencias globales, desafíos y oportunidades actuales 31
María Jesús Herrera Ceballos

Introducción 33
Tendencias migratorias 33
Tendencias migratorias a nivel global 33
Tendencias migratorias en España 34
El trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones 36
Hacia una gobernanza migratoria compartida 37
Desafíos en la gestión de los flujos migratorios 37
El marco de gobernanza de la migración de la OIM 38
El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. 39
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el desafío de no dejar a nadie atrás 41
La necesidad de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular 43
Conclusiones 43
Bibliografía 45

Página

Capítulo segundo

Hacia un nuevo concepto de seguridad: la crisis de los Estudios de Seguridad en el declive del orden internacional liberal multilateral 47

David García Cantalapiedra

Introducción. La crisis del concepto de Seguridad y el problema de los Estudios de Seguridad en las Relaciones Internacionales hoy 49

El declive del orden internacional liberal como eje vertebrador del debate 50

El problema de la incertidumbre en los Estudios de Seguridad: ¿la indeterminación y la resiliencia como soluciones inadecuadas? . 61

¿Una nueva concepción de la seguridad? 64

Orden Internacional, guerra y seguridad 64

Un nuevo sistema internacional, un nuevo concepto de seguridad . 67

La necesidad de un nuevo marco de análisis multi-dominio: amenazas híbridas, *guerra ilimitada* y un concepto de seguridad trans-dominio 68

Consecuencias para la seguridad y los Estudios de Seguridad 73

Seguridad, Estudios de Seguridad y Estudios Estratégicos en Europa 75

Como impacta la *guerra ilimitada* en los Estudios de Seguridad: ¿hacia un cambio de paradigma? 76

Hacia la revolución en asuntos estratégicos 82

Bibliografía 86

Capítulo tercero

Políticas de Estado y gobernanza global de las migraciones: escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana 99

Yoan Molinero Gerbeau

Introducción 101

Los regímenes internacionales en la gobernanza global 102

Normas, actores internacionales y regímenes regionales en materia de migración 106

Normas internacionales en materia migratoria 106

Actores internacionales en materia migratoria 108

Subregímenes regionales en materia de migración 110

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en la gobernanza global de las migraciones 113

Escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana 115

Conclusiones 119

Bibliografía 121

Página

Capítulo cuarto

Seguridad y percepción de seguridad: los procesos comunicativos de las dinámicas de frontera 125

Cecilia Estrada Villaseñor

Introducción 127

La seguridad y la comunicación de las dinámicas de frontera 129

La percepción de seguridad, factores políticos, económicos y sociales en los medios de comunicación 133

La presencia y el tono de la cobertura de las noticias relacionadas con la seguridad de los países receptores 135

La imagen del refugiado en el imaginario de las sociedades de acogida 140

El poder de las representaciones en los medios de comunicación ... 140

Los medios de comunicación en España y la construcción de la categoría inmigrante 143

La comunicación de un discurso (anti) movilidades... inmigración, refugio, protección 144

Los factores que influyen en la percepción de seguridad y la percepción de seguridad de los migrantes y refugiados en función de las noticias 145

Conclusiones y recomendaciones para mejorar la comunicación mediática de migrantes y refugiados 150

Bibliografía 152

Capítulo quinto

La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española 157

Jesús Narciso Núñez Calvo

Introducción 159

La Directiva 2001/55/CE. Normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un reparto equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida 163

La Directiva 2013/33/UE. Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional 174

La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania 175

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) procedentes de Ucrania. Acciones y estadísticas 182

Financiación y medidas de apoyo económico de la UE 185

La contribución y gestión española 187

El Real Decreto 1325/2003. Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas 188

Página

La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria ... 191
La Orden PCM/169/2022. Procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania ... 192
La Orden PCM/170/2022. Ampliación de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania ... 195
La gestión gubernativa de la protección temporal de las personas ucranianas refugiadas ... 196
La gestión de la integración de las personas ucranianas refugiadas ... 198
Los centros de registro, atención y derivación (CREADE) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ... 200
Análisis y reflexiones ... 202
Conclusiones ... 203

Capítulo sexto

Más de diez años de crisis de acogida de personas refugiadas sirias en Oriente Medio ... 205

Nuria Ferré Trad

Introducción: una crisis prolongada ... 207
La acogida de personas refugiadas en los principales países limítrofes receptores: la fatiga en la acogida ... 209
Turquía ... 210
Líbano ... 212
Jordania ... 213
La presión por el retorno a Siria: ¿un retorno seguro, voluntario y digno? ... 214
Las alternativas ... 219
Integración local en los países de acogida: ¿un riesgo para la seguridad nacional? ... 219
Reasentamiento en terceros países: paradojas en torno a la seguridad y «elección» de refugiados ... 222
Mención al caso de la repatriación de los combatientes terroristas extranjeros y sus familiares ... 224
Conclusión ... 227
Bibliografía ... 229

Capítulo séptimo

Venezuela y los flujos migratorios: ¿inversión del ciclo secular y detonante de un cambio regional? ... 235

Rocío de los Reyes Ramirez

Introducción ... 237
El cambio de paradigma migratorio en Venezuela: del recibimiento a la emigración ... 240

Página

Venezuela en caída libre: el coste del socialismo del siglo XXI ... 244
Cruzando fronteras: análisis de los flujos migratorios ... 252
Los países receptores: un impacto global y una respuesta local ... 260
Conclusiones ... 271
Bibliografía ... 272

Capítulo octavo

Complejo regional de seguridad y flujos migratorios en el Gran Magreb ... 275
Raquel Barras Tejudo
RSC en el Gran Magreb y superación de MENA ... 277
Dinámicas de seguridad en el Gran Magreb ... 282
Principales amenazas a la seguridad ... 284
La migración en el Mediterráneo como un elemento de coerción internacional en la región del Gran Magreb ... 290
Conclusiones: la frontera más desigual del mundo ... 298
Bibliografía ... 300

Capítulo noveno

Sahel: epicentro de Migraciones en África Occidental ... 307
Juan A. Mora Tebas
Introducción ... 309
Antecedentes históricos ... 311
Situación actual ... 312
Características de las migraciones sahelianas ... 315
Sahel: perfiles migratorios ... 321
Migraciones internacionales: influencia en países limítrofes ... 323
Costa de Marfil ... 324
Ghana ... 324
Sudán ... 325
Interrelaciones Sahel-Magreb ... 325
Argelia ... 326
Conclusiones y prospectiva ... 327
Los «países destinos» de las migraciones internacionales saheliana están cambiando ... 328
Bibliografía ... 329

Tabla de definiciones ... 333

Composición del grupo de trabajo ... 335

Cuadernos de Estrategia ... 337

Presentación

Francisco José Dacoba Cerviño

La reconfiguración del orden internacional en curso, en forma de transición de un mundo regido por las reglas de gobernanza global emanadas del final de la Segunda Guerra Mundial, y que han estado vigentes durante décadas, a un orden multipolar en el que la irrupción de una nueva superpotencia, la República Popular China, abre un escenario de competición entre grandes potencias caracterizado, entre otros factores, por una elevada incertidumbre.

Las tendencias geopolíticas que están diseñando este nuevo escenario son identificadas y analizadas en una publicación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que lleva por título *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*, cuya lectura me permito recomendarles. Algunas de las tendencias incluidas en dicha publicación (el calentamiento global, la demografía, la pugna por los recursos energéticos y no energéticos, la economía, la globalización o la conflictividad en numerosas regiones del mundo) tienen una decisiva influencia en la intensidad y gravedad de las migraciones. Bien sea por los efectos destructivos de los fenómenos climáticos extremos, por la búsqueda de oportunidades laborales y de realización personal o huyendo de guerras que creíamos definitivamente erradicadas de la faz de

la tierra, las personas se ven abocadas a una decisión tan dura como abandonar su hogar y buscar nuevos horizontes en lugares tan lejanos como desconocidos.

Los movimientos migratorios, por cualquiera de estas causas, pueden suponer, simultáneamente, oportunidades y desafíos. Desde luego, no solo con un enfoque securitario por parte de los Estados receptores, aunque también. Y, es por ello, por lo que desde el IEEE hemos creído necesario elaborar un profundo estudio, en forma de uno de nuestros conocidos *Cuadernos de Estrategia*, en el que abordar, si no en toda su profundidad (tarea por otra parte inabarcable) si al menos con cierta amplitud y siempre con absoluto rigor, el estudio de las migraciones desde diferentes puntos de vista. Y, para ello, hemos contado con la dirección de la profesora Cecilia Estrada Villaseñor, directora de la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos-INDITEX, de la Universidad Pontificia Comillas, en Madrid, cuyo conocimiento de la materia y, sobre todo, su espíritu de colaboración y sintonía con el equipo del IEEE no me cansaré de ponderar, y de un equipo de expertos que han hecho posible la obra que tienen ustedes en sus manos. A todos ellos, mis más sinceros agradecimientos.

Introducción

Cecilia Estrada Villaseñor

En el complejo entorno globalizado en el que nos encontramos, donde las fronteras se vuelven cada vez más rígidas y las interacciones económicas entre países se intensifican, la seguridad nacional e internacional adquiere una relevancia crucial. La necesidad de ahondar en el conocimiento en este ámbito se hace imperativa para comprender en profundidad el por qué y el para qué de la protección de los intereses nacionales y la promoción de la paz a nivel global sin que este manifiesto pase por encima de los derechos humanos de personas que buscan refugio. Una de las situaciones derivadas de este intenso intercambio y vecindades es la movilidad y comprender.

En este monográfico, a lo largo de las distintas reuniones mantenidas en el entorno siempre enriquecedor del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE) los autores de este material intercambiamos distintos puntos de vista, preocupaciones y visión de conjunto, frente a la temática de las *migraciones forzadas* a causa de persecuciones, conflicto, violaciones de derechos humanos, violencia, la búsqueda de refugio en distintos países que se encuentran en conflicto, así como la búsqueda de un país seguro y sobre todo, lo más importante, la distinción de las personas que huyen, junto con otro tipo de migración; lo que se conoce con el término «flujo mixto».

No queríamos dejar de ahondar en las tendencias mundiales, los temas que generan titulares argumentando cuestiones de movilidad, la globalización o las estrategias de defensa que en algunos casos se quedan alejadas de la visión de las personas que se ven forzadas a huir. Este grupo de autores, que a partir de la publicación de este material nos hemos convertido en un grupo de larga duración (por los compromisos adquiridos), objetivamos, desde distintos ángulos y disciplinas el enfoque sobre la Migración Forzada y el Refugio e incluso, exploramos posibles soluciones que nos permitan ver más allá de la situación de conflicto y bélica y que nos permita de esta forma, mantener soluciones duraderas y estables que sobrepasen la emergencia y la toma de decisiones apresuradas frente a la acogida y la inclusión de personas en situación de movilidad que no pueden argumentar ni formalizar su solicitud de refugio hasta que logren cruzar la frontera. La seguridad para ellas debe estar garantizada, pero ¿cómo distinguir estos flujos de las amenazas?

Las cifras son una fuente de información que contextualiza siempre las situaciones de las que hablamos, y objetivan de manera clara el movimiento.

El Informe de ACNUR de tendencias globales nos habla de 2,6 millones de nuevas solicitudes en donde Estados Unidos es el mayor receptor mundial de nuevas solicitudes individuales (730.400) seguido por Alemania (217.800), Costa Rica (129.500), España (118.800) y México (118.800). El 52% de las personas refugiadas proceden de tres países: Siria (6,5 millones), Ucrania (5,7 millones) y Afganistán (5,7 millones)[1]

Es, precisamente, el desplazamiento forzado lo que ha aumentado alrededor del mundo a causa de conflictos prolongados o nuevos. Cuestiones como la invasión rusa en Ucrania, desde febrero de 2022 que provocó una de las crisis de desplazamiento de mayor proporción y que ha cobrado más fuerza, solamente comparable con el desplazamiento de las personas desde la Segunda Guerra Mundial.

[1] *ACNUR* [en línea]. (2023). Tendencia global. Datos y estadísticas. Disponible en: https://www.acnur.org/tendencias-globales

Año	Cantidad de personas desplazadas	Países de destino
1980	1,3 millones de afganos	Países vecinos
	1,6 millones de etíopes	
1991	1,4 millones de iraquís	República Islámica de Irán
1994	2,3 millones de ruandeses	Países vecinos
1999	Casi un millón de personas (huyeron de Serbia y Kosovo)	Serbia y Kosovo
2014	1,7 millones de sirios	Diversos países
2018	3,2 millones de personas (huyeron de Venezuela y República Árabe Siria)	Venezuela y República Árabe Siria
2022	5,7 millones de personas (huyeron de Ucrania)	Ucrania y otros países
2022	4,4 millones de personas (huyeron de Afganistán y Venezuela)	Afganistán y Venezuela

Tabla 1. Elaboración propia a partir de datos de ACNUR. Informe Tendencias Globales 2022

En primer lugar, el entendimiento de la movilidad de personas entre países juega un papel fundamental en la seguridad nacional e internacional, dado que los flujos migratorios, ya sean motivados por razones económicas, políticas o sociales, son una realidad constante en el escenario mundial. Comprender la lógica de la movilidad de personas es esencial para garantizar la seguridad de los países receptores y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos de las personas en situación de movilidad[2].

Si bien, hemos podido visualizar en la tabla de la figura 1 cómo la tendencia en cuanto a los datos se ha visto modificada con un desplazamiento sin precedentes, tenemos algunos datos que deben ser matizados. En 2022, hubo un incremento del 21 % en el número de personas desplazadas por la fuerza debido a diferentes causas como persecución, conflicto, violencia, violaciones a los derechos humanos y eventos que perturbaron el orden público. Esto se tradujo en una estimación de 108,4 millones de personas desplazadas a finales de año. Como resultado, aproximadamente 1 de cada 74 personas a nivel mundial se encontraba desplazada por la fuerza, y casi el 90 % de ellas se ubicaba en países de ingresos bajos y medianos.

[2] *Ibidem.*

La cifra total al final del año representó un aumento de 19 millones en comparación con el cierre de 2021, lo que es mayor que la población de Ecuador, el Reino de los Países Bajos o Somalia. Este incremento es el más significativo observado en un solo año, según las estadísticas del ACNUR sobre desplazamiento forzado. Más de la mitad de este aumento se debió a cifras récord de personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras personas que necesitan protección internacional y se vieron obligadas a huir en 2022. Durante los primeros cinco meses de 2023, el desplazamiento forzado continuó aumentando, y se estima que la cifra global superará los 110 millones de personas al momento de redactar este informe en mayo de 2023, en datos de ACNUR[3].

El informe de ACNUR[4] nos habla de que, en 2023, los conflictos tanto los nuevos como los que se prolongan continúan forzando a personas a huir. Desplazamientos como el conflicto en Sudán y la República Democrática del Congo, Myanmar y la violencia por la que atraviesa. Somalia y la situación de sequía e inseguridad, así como el aumento, a nivel mundial de los precios de la energía y la movilidad de las mercancías ha aumentado de forma negativa a países que contaban con una infraestructura frágil. Estas son las circunstancias que generan una movilidad continuada.

Sin embargo, cuando se trata del paso de personas, en algunos casos se confunde la movilidad con una amenaza a la seguridad. No estoy nombrando por primera vez casos en los que, intentando llegar a España, un grupo de personas intenta saltar la valla y en estos casos, se desconoce si hay una potencial solicitud de protección internacional. Situaciones de frontera que dejan al descubierto los retos que afronta el sistema.

Durante las últimas décadas se ha escrito literatura al considerar las fronteras como resultado de los movimientos migratorios, lo que está en línea con lo que algunos autores han señalado (Alden, 2012, Walters, 2011; Casas-Cortés *et al.*, Mezzadra y Neilson, 2013). Este tipo de inmigración es un tema que ha adquirido una relevancia muy significativa a la luz de la reciente globalización. En concreto, se trata probablemente del punto de inflexión en cuanto a la reflexión científica sobre las fronteras.

Por este motivo, en este monográfico abordamos la distinción que suele hacerse entre migrantes y refugiados. Los primeros

[3] *Ibidem.*
[4] *Ibidem.*

suelen entenderse en términos económicos y los segundos como potenciales solicitantes de asilo. Sin embargo, en la práctica, esta distinción se vuelve confusa y muy difícil de demostrar, dado que se ha producido una creciente negativa de muchos Estados a gestionar las solicitudes de refugio o simplemente dificultan su concesión. En consecuencia, el estatuto jurídico del refugiado y del asilo a nivel internacional está en crisis[5]. Estas personas suelen quedar en una situación de tierra de nadie, en un limbo jurídico que les afecta tanto en los países por los que han entrado como en las fronteras donde se suelen realizar los controles policiales y administrativos. Además, supone un obstáculo importante para el trabajo diario que realizan las organizaciones humanitarias. Alejando Olayo[6] en el libro *Migratory Flows at the border of our world* dedica el término «zona fronteriza» o «zona vertical» a la frontera entre Estados Unidos y México. Dado el grado de vigilancia y control en todo el territorio mexicano, este se ha transformado en un «muro».

El papel de las organizaciones humanitarias puede contrastarse a menudo con el poder institucional de las autoridades policiales y las mafias criminales que hacen negocio, utilizando las necesidades y los sufrimientos de los migrantes.

Las organizaciones humanitarias trabajan en estos espacios que se han ampliado para incluir los refugios de migrantes. Estos métodos que se han ampliado para incluir los refugios de migrantes son gestionados por organizaciones humanitarias.

La migración es un co-constituyente de la frontera, un lugar de conflicto y un espacio político. Estas fuerzas y movimientos migratorios desafían, cruzan y regeneran las fronteras. Están creando un movimiento estabilizado, controlado y gestionado por diferentes agencias estatales y esquemas políticos. Además, es relevante ver cómo se utiliza la frontera como herramienta selectiva, estable y controlable de inclusión diferencial. Debido a esta necesidad, surge un desafío teórico no solo para describir la migración como una fuerza activa, sino también para entender y acomodar cómo la migración interviene en el centro de nuestro discurso teórico (Casas-Cortes *et al.*, Mezzadra y Neilson, 2013, p. 15).

---

[5] Mascareña, B. (2019). ¿Crisis migratoria o política de espejismos?. *EsGlobal.* 27 de junio. Disponible en: https://www.esglobal.org/crisis-migratoria-o-politica-de-espejismos/

[6] Instituto Universitario de Estudios sobre inmigraciones [en línea] Migratory Flows at the borders of our world Universidad de Comillas. Disponible en: https://www.comillas.edu/iuem/publicaciones/migratory-flows-at-the-borders-of-our-world

Estas discusiones han ido modulando una serie de nuevos conceptos que pretenden explicar la reconfiguración de la migración y la frontera como un diálogo permanente entre ambos actores. Surgen así temas como régimen fronterizo, políticas de protección, externalización/externalización, humanitarismo, reterritorialización y desterritorialización.

Reconceptualización de fenómenos recientes en materia de fronteras y migraciones

Empecemos por el término régimen fronterizo. El término régimen fronterizo señala un cambio epistemológico, conceptual y metodológico en la forma en que percibimos e investigamos las fronteras. William Walters (2002) nos anima a «desnaturalizar» la frontera porque el régimen fronterizo simboliza un enfoque radicalmente constructivista del estudio de la frontera. Esto significa que «lo naturalmente dado» tiende a entender la frontera como algo fijo e inmóvil dictado desde una instancia superior. El enfoque constructivista entiende que las fronteras se han ido construyendo paulatinamente debido a las diferentes tensiones políticas. Por tanto, hay que analizar los procesos por los que se genera esa imagen fronteriza. Esto incluye no solo la perspectiva gubernamental, sino también la producción de fronteras desde una perspectiva migratoria (Casas-Cortés *et al.* y Mezzadra y Neilson, 2013, p. 15).

En el campo interdisciplinario de los estudios fronterizos, que la frontera solo puede ser conceptualizada como formada y producida por múltiples actores, movimientos y discursos. Un ejemplo son los flujos migratorios que tienen lugar en la frontera entre Angola y la República Democrática del Congo y otras de África en la actualidad. Entre estos migrantes hay refugiados, migrantes económicos, trabajadores fronterizos temporales, mujeres, hombres, comerciantes, trabajadores agrícolas, trabajadores clandestinos profesionales, niños que cruzan la frontera para ir a clase en las escuelas de la República Democrática del Congo, estudiantes que van a la universidad de Kinshasha o personas que van a recibir asistencia médica en los hospitales de la zona. Existen importantes redes familiares a ambos lados de la frontera, y muchos emigrantes cruzan sin documentación. Sólo cruzan basándose en la afiliación étnica para celebrar fiestas y ceremonias. Esto significa que no solo participan el Estado y sus instituciones, sino también multitud de grupos e individuos (Tsianos y & Karakayali,

2010). Por lo tanto, estudios recientes intentan superar la lógica binaria subyacente de estructura y agencia, teniendo en cuenta que la frontera es un lugar de encuentros, tensiones, conflictos y disputas constantes y repetidos, en lugar de considerar la construcción de fronteras como perteneciente a una actividad organizativa unitaria y directa.

Por otro lado, políticas de protección es el intento de hacer visibles las políticas que están en juego en el actual régimen de protección de refugiados. Aunque el régimen de protección de los refugiados tiende a presentarse como estrictamente humanitario y apolítico, cada vez se es más consciente de que tal pretensión de protección no puede pensarse al margen de la esfera política. Por ejemplo, el estatuto del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) estipula que su labor «será totalmente apolítica...». Pero, a pesar de ello, está claro que las disposiciones de protección nunca podrán ser «totalmente apolíticas», debido a que están interrelacionadas con las siguientes cuestiones altamente políticas: ¿Quién puede legítimamente solicitar protección? ¿Contra qué peligros se ofrecerá la protección? ¿Cuáles son los términos y condiciones de la protección ofrecida? Además, ¿a quién se lidera en los debates sobre estas cuestiones?

El conocimiento en este ámbito permitirá el diseño de políticas migratorias más eficientes, justas y humanitarias. Además, el entendimiento de la movilidad de personas facilita la implementación de mecanismos de control y gestión fronteriza más efectivos. Esto implica establecer sistemas de seguridad que permitan identificar y prevenir la entrada de personas involucradas en actividades ilegales o que representen una amenaza para la seguridad nacional. Al mismo tiempo, es fundamental garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes y promover su integración en las sociedades receptoras.

El estudio y la comprensión de la seguridad nacional e internacional nos permiten analizar las amenazas y los desafíos que enfrentan los países en el contexto actual. Los problemas actuales, como el terrorismo, el ciberdelito, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y los conflictos regionales, no conocen fronteras. Estas amenazas trascienden los límites estatales y requieren una respuesta conjunta de la comunidad internacional. Comprender en profundidad estas problemáticas permite desarrollar estrategias y políticas más efectivas para hacerles frente.

En este sentido, la cooperación entre naciones se vuelve esencial para abordar los desafíos en materia de seguridad. La cooperación no solo implica el intercambio de información y recursos entre países, sino también la construcción de alianzas estratégicas y la adopción de medidas conjuntas para enfrentar amenazas comunes. Amenazas reales. En un mundo interdependiente, donde las acciones de un país pueden tener repercusiones en otros, la cooperación se convierte en un factor determinante para la estabilidad y la seguridad global.

El objetivo de este monográfico es el de profundizar en el conocimiento de la seguridad nacional e internacional, así como en la comprensión de la cooperación y la movilidad de personas entre países. Esta cuestión se revela como un imperativo en el mundo contemporáneo. Solo a través de un mayor entendimiento de estos aspectos podremos abordar los desafíos que amenazan la estabilidad y la paz, y construir un futuro más seguro y próspero para todas las naciones. La seguridad y la cooperación son dos pilares fundamentales para promover un mundo en el que las personas puedan vivir libres de amenazas y en armonía.

Aunque la cuestión de la seguridad es un elemento vehicular, en algunos casos en los que se habla sobre movilidad de las personas, se ve interpelada por distintas cuestiones: ¿Cómo los vemos? ¿Cómo nos ven? ¿Qué papel juegan algunos actores?, ¿Dónde se ubican los intereses internacionales?, ¿Cuáles son los retos? ¿Qué significa la seguridad para las personas que huyen de la persecución? Casos de terrorismo (ejemplo: Viudas del ISIS: reunificación familiar, seguridad, inmigración internacional. Estos casos también buscan seguridad. A la vez el hecho de estar en los campos puede ser un peligro para ellas. Seguridad nacional y/o seguridad migratoria. Concepto de seguridad en cuanto a determinados casos que recogemos como ejemplo. Dado que cada caso tiene algunas implicaciones).

Para lograr el objetivo de retratar la complejidad que encierra la búsqueda de refugio y personas en situación de movilidad frente a distintos retos de seguridad (para personas en tránsito y para población receptora de inmigración), pretendemos abordar la cuestión exponiendo los marcos internacionales y estructurales bajo los que las circunstancias que tienen cabida. EL marco legal es indispensable, así como los marcos conceptuales y de tratados internacionales.

Además, este monográfico propone, desde su exposición primera, aportar soluciones dadas las circunstancias actuales bajo la exposición de algunos estudios de caso.

Para ello, planteamos en esta obra hacer un abordaje que comienza en los macros generales de la situación de las personas en situación de movilidad a cargo de María Jesús Herrera (OIM) desde donde nos habla de «La migración en el siglo XXI: tendencias globales, desafíos y oportunidades actuales» En este capítulo, la autora nos hace reflexionar sobre cómo la migración en el siglo XXI se ha convertido en un fenómeno de gran relevancia, que demanda una atención especial al examinar las tendencias globales, los desafíos y las oportunidades que enfrenta la movilidad humana en la actualidad. Nos hace reflexionar sobre cómo, a lo largo de la historia, la migración ha sido un tema recurrente, pero en las últimas décadas ha adquirido una dimensión sin precedentes debido a una serie de factores interrelacionados. Sin dudarlo, el capítulo hace énfasis a cómo la globalización ha generado una mayor conectividad y movilidad, mientras que los conflictos armados, los desastres naturales y las disparidades económicas han impulsado la necesidad de buscar mejores condiciones de vida y seguridad en otros países. Como resultado, el mundo se enfrenta a un panorama migratorio complejo y dinámico, con implicaciones profundas en términos sociales, económicos y políticos.

La temática es seguida por la extensión del concepto de Seguridad en cuanto a flujos migratorios entre países a cargo de David García Cantalapiedra. El capítulo titulado: «Hacia un nuevo concepto de seguridad: la crisis de los Estudios de Seguridad en el declive del Orden Internacional Liberal Multilateral» y hace énfasis en el declive del Orden Internacional Liberal Multilateral y cómo este ha generado un escenario en el que la UE ya no disfruta de una posición dominante y cómoda, tanto en términos prácticos como teóricos. Nos habla de la imposición y difusión de su visión normativa, que antes caracterizaba a la UE, y que ahora se ve debilitada paradójicamente.

No es baladí que aborde la manera en cómo esta situación alimenta las vulnerabilidades de la UE en los escenarios actuales y futuros, a medida que se enfrenta a desafíos como la incertidumbre y el cambio en la estructura del Orden Internacional, donde el dominio occidental ya no es absoluto.

En este contexto, el autor ahonda en los Estudios de Seguridad tal como los conocemos podrían experimentar una erosión gradual, lo

que llevaría a una redefinición de los Estudios Estratégicos acorde con este nuevo entorno. Desde esta perspectiva, cualquier análisis de áreas que puedan tener un impacto en la seguridad, como es el caso de las migraciones, sufrirán modificaciones significativas. Las consideraciones teóricas, prácticas y políticas (tanto a nivel nacional como de la UE y Organizaciones Internacionales) con las que se trabajaba previamente deberán adaptarse a las nuevas dinámicas y cambios del Sistema Internacional. Es probable que las migraciones sean tratadas como un elemento más de la competición en esta nueva realidad.

Posteriormente, para vehicular la cuestión desde lo general a lo particular se debe definir cómo las Políticas de Estado y Gobernanza Mundial de las migraciones juegan un papel determinante en el momento de contar con una movilidad entre países, Yoan Molinero nos habla de ello en «Políticas de Estado y Gobernanza Global de las migraciones: escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana». El autor ahonda en las formas más comunes de gobernanza global contemporánea que se basa en la creación de regímenes internacionales que se centran en temas específicos. Así, áreas como el cambio climático, los derechos humanos o los océanos están bajo la gobernanza de estas estructuras que reúnen a diversos actores y tienden a institucionalizarse, generando normas internacionales. Sin embargo, a pesar de ser un tema de máxima relevancia para los Estados, las Organizaciones Internacionales y otros actores sociales, la migración no cuenta con un régimen internacional propio, lo que fragmenta su gobernanza.

En este capítulo, comenzaremos examinando la teoría de los regímenes internacionales para luego analizar cómo se ha conformado la gobernanza mundial de las migraciones, identificando los actores clave que la componen. También exploraremos cómo esta gobernanza se lleva a cabo a través de subregímenes regionales y los obstáculos estructurales que impiden la creación de un régimen internacional sobre la movilidad humana. Se hace especial énfasis en la relación simbiótica existente entre las migraciones y los Estados, a fin de comprender cómo estos priorizan el control soberano de esta cuestión en lugar de buscar una cooperación transnacional que podría prevenir tragedias como las muertes que ocurren cada año en fronteras, como las del Mediterráneo.

El capítulo «Seguridad y percepción de seguridad: los procesos comunicativos de las dinámicas de frontera». De esta forma,

se recoge cómo el lenguaje desempeña un papel fundamental en la legitimación de eventos e ideas, revelando tanto identidades como valores compartidos o divergentes. En este contexto, resulta crucial analizar cómo la sociedad percibe y comprende a las personas en situación de movilidad, centrándonos en el estudio de la cobertura mediática de las dinámicas en la frontera. A lo largo de este análisis, se exploran diversos aspectos como la interpretación de las fronteras, la relevancia de la seguridad en el imaginario colectivo, las actitudes hacia la inmigración, el poder de las representaciones mediáticas, el discurso político y social, así como los factores que influyen en la percepción de seguridad de migrantes y refugiados. En última instancia, se examina cómo todos estos elementos se entrelazan para configurar una narrativa sobre el movimiento de personas y su impacto en los valores nacionales, la seguridad y la prosperidad del país.

«LA UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española». Aborda los marcos a los que la Directiva de la UE para otorgar protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los derechos humanos. Este capítulo de la mano de Jesús Núñez Calvo nos habla de cómo, a finales de febrero de 2022, la agresión e invasión de Ucrania por parte de Rusia desencadenó el conflicto bélico más significativo y de mayor repercusión en Europa en el siglo XXI. Este conflicto aún no ha llegado a su fin y ha provocado efectos devastadores en todos los ámbitos. Uno de los impactos inmediatos ha sido el desplazamiento masivo de la población civil, especialmente mujeres, menores de edad y personas mayores, tanto dentro como fuera de las fronteras del país.

En cuestión de semanas, millones de habitantes de Ucrania buscaron refugio en países vecinos, generando una respuesta internacional masiva y solidaria en apoyo a las personas desplazadas. Sin embargo, la magnitud de esta crisis migratoria forzada por la guerra llevó a la Unión Europea a activar los mecanismos necesarios para hacer frente a la situación. En particular, se implementó la Directiva 2001/55/CE, que establece normas mínimas para la concesión de protección temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas y promueve una distribución equitativa entre los Estados miembros para acogerlas y asumir las consecuencias correspondientes.

Nuria Ferré nos recuerda que han transcurrido más de 12 años desde el inicio del conflicto civil en Siria. Este conflicto ha alcanzado

proporciones inimaginables en términos de desplazamiento forzado, con graves consecuencias para los países vecinos que, a su vez, enfrentan sus propias crisis. Ante esta prolongada crisis, es crucial implementar de manera efectiva las soluciones duraderas establecidas por el derecho internacional de los refugiados.

En el capítulo «Más de diez años de crisis de acogida de personas refugiadas sirias en Oriente Medio» se examina el contexto general en el que se encuentran los países limítrofes de Siria (Turquía, Líbano y Jordania) desde el comienzo del conflicto. También expone el por qué un retorno seguro, voluntario y digno aún no es posible, al tiempo que se analiza la accesibilidad a las alternativas al retorno, como la integración local y el reasentamiento. La integración local en condiciones de seguridad y respeto de los derechos humanos resulta complicada, lo que resalta la importancia del acceso al reasentamiento en terceros países.

La movilidad y la búsqueda de refugio no tiene que ver, solamente con Europa. América Latina se enfrenta al fenómeno desde distintas dinámicas y para contextualizarlo, el capítulo titulado «Venezuela y los flujos migratorios: ¿Inversión del ciclo secular y detonante de un cambio regional?» de la mano de Rocío de los Reyes abarca esta contextualización de los movimientos migratorios y cómo se han visto influenciados de manera determinante por la salida de migrantes y refugiados venezolanos, marcando un cambio paradigmático en el enfoque migratorio de la región, pasando de ser receptores a convertirse en emisores de migración.

El capítulo contextualiza el modelo económico y político conocido como «socialismo del siglo XXI», implementado en Venezuela, ha provocado una polarización política, inseguridad, violencia y, como consecuencia, una crisis migratoria sin precedentes. La llegada constante de venezolanos a diversos países del continente ha requerido un apoyo significativo para hacer frente a esta situación, así como una capacidad institucional para atender las necesidades humanitarias de estas personas. Esto ha supuesto un desafío para los países receptores, que en su mayoría no contaban con experiencias previas en la recepción de una gran cantidad de personas.

No podemos decir que tenemos un escenario completo y bien definido si no contamos con el Gran Magreb, por ello, el capítulo «Complejo regional de seguridad y flujos migratorios en el Gran Magreb» por Raquel Barras nos propone una redefinición del espacio Mediterráneo que se base en las dinámicas de seguridad,

superando la tradicional conceptualización MENA (Norte de África y Oriente Medio) por considerarla obsoleta en términos geoestratégicos hacia la región del Gran Magreb, que abarca el Norte de África, el Sahel y África Occidental. En los últimos años, hemos presenciado la emergencia de un flanco sur caracterizado por una profunda inestabilidad y complejidad, con Estados cada vez más débiles, así como la consolidación de actores no estatales como grupos terroristas yihadistas, organizaciones criminales y mafias dedicadas a la migración.

En este contexto, se analizan las dinámicas migratorias que se generan desde esta región hacia Europa, prestando especial atención al uso de la migración como un elemento coercitivo de la política exterior por parte de Marruecos, y las implicaciones que ello conlleva para España. La migración se convierte así en un factor de relevancia estratégica, y su gestión adquiere una importancia crucial para los países receptores en la región mediterránea.

Este enfoque ampliado del espacio mediterráneo y el análisis de las dinámicas migratorias nos permite comprender mejor las complejidades y desafíos que enfrentan tanto los países de origen como los de destino en esta región, y busca establecer una base sólida para abordar los aspectos de seguridad y cooperación en un contexto más amplio y actualizado.

Juan Mora nos habla de «Sahel: Epicentro de Migraciones en África Occidental» y de cómo la movilidad ha sido una estrategia arraigada para enfrentar la incertidumbre. Incide en que, durante muchos siglos, se han desarrollado patrones de desplazamiento humano en esta región, principalmente a nivel interno y entre países vecinos. Esta movilidad ha sido una estrategia fundamental para la supervivencia de las personas y ha creado nuevas oportunidades económicas tanto en tiempos de crisis como de estabilidad.

Este capítulo nos describe los movimientos de personas en el Sahel y desde el Sahel, así como su influencia en los países vecinos. Aborda esta temática desde una perspectiva holística que vaya más allá de las preocupaciones puramente relacionadas con la seguridad, y resaltar también los aspectos positivos que están presentes. Y nos hace reflexionar sobre la importancia en cuanto ampliar nuestra visión y alejarnos de los estereotipos heredados de épocas pasadas que han influido en el subconsciente colectivo europeo, el cual tiende a ver a África de manera negativa y considerar al migrante como un «extranjero indeseable».

El análisis de los distintos capítulos revela la complejidad y la interconexión de diversos aspectos relacionados con la migración y los desplazamientos forzados. Desde el incremento en el número de personas desplazadas por la fuerza a nivel global, hasta el papel del lenguaje en la legitimación de eventos e ideas, se evidencia la importancia de comprender las dinámicas sociales, políticas y mediáticas que rodean estos fenómenos.

Si se considera la migración como una fuerza que define e intenta producir lo que es la frontera y al mismo tiempo reconceptualizarla convenientemente, hay que señalar que esto requiere un cambio metodológico. Esto es lo que propone Walters (2002), revisando el trabajo de Foucault sobre la gobernanza y el análisis de Poulantzas sobre la organización del Estado en el que lo define como un agregado de luchas y fuerzas sociales. Para ello es necesario considerar la perspectiva contextual del poder y atender a la especial sensibilidad debida a las dinámicas inestables y a los fenómenos emergentes. La frontera presenta todas estas características.

Detrás de estos procesos de negociación entre frontera y migración hay una profunda lucha de poder. La migración fuerza las fronteras, cuando puede eludirlas, y estas se resisten a ser abordadas. Sin embargo, la lucha de poder se juega políticamente, estableciendo sectores a favor del endurecimiento y cierre de las fronteras y otros abiertos a mantenerlas abiertas o moderadamente abiertas. La reflexión de Alden (2012) y Walters (2002) sobre el desarrollo de políticas gubernamentales para hacer infranqueables las fronteras lleva a ciertos sectores de varias sociedades a asumir una serie de compromisos que impidan tal situación. Sin embargo, también es significativo cómo la acción de los migrantes puede adquirir un carácter político y reivindicativo como es el caso de la caravana de migrantes hondureños que se han organizado para llegar a los Estados Unidos de América en una acción concertada, desafiando los ataques y amenazas del presidente.

Nos referimos a un fenómeno reciente en el contexto internacional que cobra cada vez mayor relevancia: la externalización de las fronteras. La externalización de fronteras se refiere al proceso de expansión territorial y administrativa de un Estado en la gestión de su política migratoria y fronteriza que afecta a terceros países. Este proceso implica directamente a los funcionarios del Estado en la externalización de las fronteras, la soberanía territorial de otros países y la externalización o externalización de

las responsabilidades de control fronterizo a las fuerzas armadas nacionales de otro país.

En consecuencia, la externalización de las fronteras modifica la comprensión de lo que es una frontera al reformular quién, dónde y cómo se desarrolla la frontera. Es un proceso de repensar las fronteras más allá de la línea divisoria entre Estados-nación y entendiendo la idea de frontera como prácticas de gestión y manejo administrativo-político que incluye a varios estados. La externalización es un esfuerzo explícito porque pretende estirar la frontera «[...] de tal manera que amplía la gestión institucional de la frontera y, al mismo tiempo, reformula la soberanía de nuevas maneras» (Casas-Cortes *et al.,* De Genova, Mezzadra y Neilson, 2013, p. 19). Por lo tanto, la definición de fronteras no se refiere al límite territorial del Estado, sino a las prácticas de gestión implementadas para alcanzar al migrante (potencial o recurrente) allí donde se encuentre.

En las últimas décadas, la práctica de la externalización incluye varios ejemplos especialmente significativos. Uno es la Iniciativa sobre Políticas de Vecindad y Rutas Migratorias de la Unión Europea en el marco del Enfoque Global de la Migración firmado en 2005. El segundo caso se refiere a los antecedentes históricos de prohibición y detención marítima en el área del Caribe, y el tercero se refiere a la actual política de la Solución Pacífica del Gobierno australiano. Cada uno de ellos presenta una serie de cuestiones relacionadas con la soberanía y el territorio, con las difusas distinciones entre interior y exterior, la emergencia de la frontera humanitaria segura y la cuestión de una agencia estatal externalizada. La gestión de la externalización de fronteras mantiene la idea de exterioridad que se utiliza para desplazar algunas responsabilidades soberanas y tecnologías de control fronterizo más allá de las fronteras legalmente definidas de un territorio estatal. Por tanto, reconfigura y adquiere otras dimensiones no previstas inicialmente, en consonancia con el concepto de «nacionalismo metodológico»». Esto supone que el Estado-nación es la forma natural y política del mundo moderno (Wimmer & Glick Schiller, 2002).

Se ha centrado en el seguimiento de los migrantes y en cómo se mueven por diferentes espacios políticos y geográficos, así como en intentar gobernar antes, durante y después de su desplazamiento a través de la frontera. En consecuencia, el movimiento de personas y cosas, los nuevos dispositivos técnicos de vigilancia y los nuevos procesos de soberanía y gobierno supranacional redefinen los regímenes fronterizos.

Uno de los conceptos que se ha incorporado recientemente al vocabulario de fronteras y migraciones es el *humanitarismo*. Su principal impulsor es William Walters (2011) que entiende el humanitarismo como un campo complejo que incluye formas específicas de lógica gubernamental y también la actividad de ciertos actores no gubernamentales u organizativos y no tanto como un conjunto de ideas e ideologías.

Precisamente una de las principales justificaciones de la externalización de fronteras surge en el lenguaje del humanitarismo. Aquí, la externalización se ha convertido en una estrategia fundamental de lo que Walters (2011) ha denominado la «frontera humanitaria». Estos factores y discursos humanitarios desempeñan un papel cada vez más importante en los regímenes fronterizos contemporáneos (Mezzadra, S. y Neilson, B. 2013 ; Walters, 2011). En tales procesos, los discursos humanitarios y de seguridad se utilizan simultáneamente para proteger los derechos de los inmigrantes y reforzar las estrategias policiales de la frontera y el modo en que se gobierna la migración. El alistamiento de agendas humanitarias y de seguridad, sello distintivo del régimen fronterizo de la Unión Europea, se ha visto reforzado recientemente a través de la gestión de sucesos trágicos como lo ocurrido en la isla de Lampedusa en Italia. Las agencias y los políticos de la administración y la gestión de la migración responden a tales sucesos con llamamientos a movilizar a las agencias que gestionan las fronteras europeas para bloquear a los migrantes antes de que intenten cruzar las peligrosas fronteras marítimas y embarcarse en arriesgados viajes.

Las zonas humanitarias pueden materializarse en diversos contextos, especialmente en zonas de conflicto, para paliar el hambre y con el telón de fondo de un Estado fallido, sobre todo si las fronteras actuales de los propios Estados se convierten en zonas de gobierno humanitario. Es un paso importante para superar la predisposición a considerar fundamentalmente la seguridad de las fronteras en detrimento de los derechos de los ciudadanos. El éxodo venezolano a través de las fronteras en Sudamérica y la llamada «caravana de migrantes hondureños» (en realidad se trata de una caravana centroamericana) emigrando a los Estados Unidos de América, cruzando varias fronteras centroamericanas y mexicana, es un ejemplo. Estos Estados no han utilizado la violencia para impedir su entrada y han brindado apoyo y atención humanitaria a los inmigrantes tanto institucionalmente como a través de las sociedades civiles.

Además, hay otros dos aspectos interesantes que merecen consideración, como son la materialización de la frontera humanitaria, en campos particulares del conocimiento, y el papel constitutivo que desempeña la política al hacer y cambiar las fronteras humanitarias.

Walters (2011) considera que existen dos visiones diferentes respecto a las migraciones. La primera es la lógica del poder basada en la seguridad, y la segunda es el uso de la lógica humanitaria en la frontera. Sin embargo, ambas deben conciliarse para llevar a cabo políticas verdaderamente justas hacia los migrantes en las fronteras.

Desde una perspectiva humanitaria, las formas específicas de autoridad (ya sea médica, legal o espiritual), así como ciertas tecnologías gubernamentales (como los mecanismos para obtener financiación y la formación de voluntarios, la asistencia administrativa, los refugios, la documentación de las injusticias y la difusión de los abusos), deberían ser mucho más flexibles y capaces de adaptarse. Según Walters (2011: 144), esto debe despertar nuestra capacidad de percibir «una lógica política y moral más amplia que funciona en ambos niveles, dentro y fuera de las formas institucionales del Estado».

Por ello, este material destaca en cuanto a migración y los desplazamientos forzados que, no solo tienen un impacto en las personas directamente involucradas, sino también en la sociedad en general. La cobertura mediática, los discursos políticos y sociales y las percepciones de seguridad desempeñan un papel fundamental en la forma en que se abordan estos temas y se construyen narrativas en torno a ellos.

Además, se destaca la relevancia de considerar la situación particular de países y regiones, así como las implicaciones a nivel global. La migración interregional, los conflictos armados, las crisis humanitarias y los flujos migratorios masivos tienen consecuencias que trascienden las fronteras nacionales, influyendo a países de renta baja y media en mayor medida.

Una vez que hemos terminado de compilar este monográfico que, sin duda, continuará ahondando en la temática de la movilidad, la búsqueda de refugio, la distinción de las categorías, la identificación de las distintas dinámicas a nivel Macro, Meso y Micro, nos ha quedado claro que hace falta que no se pierda el contacto con la gente. La visión de humanidad de todas las partes implicadas en los procesos de movilidad.

Comprender la complejidad de la migración y los desplazamientos forzados implica analizar múltiples factores, como los aspectos políticos, sociales, económicos y mediáticos. Solo a través de un enfoque integral y una conciencia crítica de estos elementos, podremos generar una comprensión más completa y abordar de manera efectiva los desafíos y las necesidades de las personas en situación de movilidad.

Bibliografía

ACNUR. (2022). Tendencias Globales 2022. Disponible en: https://www.acnur.org/tendencias-globales

Alden, E. (2012). Immigration and border control. *Cato Journal*, 32 (1), pp. 107-124. Disponible en: https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/catojournal/2012/1/cj32n1-8.pdf

Ares Mateos, A., García Durán, M., Estrada-Villaseñor, C. e Iglesias Martínez, J. (eds.). (2020). Migratory flows at the borders of our world (I). Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/j.ctv19qmdnc

Casas-Cortes, M. *et al.* (2015). New keywords: Migration and borders. *Cultural Studies,* 29(1), pp. 55–87. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09502386.2014.891630

Mezzadra, S. y Neilson, B. (2013). Border as method, or the multiplication of labor. London, UK: Duke University Press.

Tsianos, V. y Karakayali, S. (2010). Transnational migration and the emergence of the european border regime: An ethnographic analysis. *European Journal of Social Theory* 13 (3), pp. 373-387. Disponible en: https://doi.org/10.1177/1368431010371761

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (1950). *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.* Disponible en: https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf

Walters, W. (2011). Foucault and frontiers: notes on the birth of the humanitarian border. In: U. Bröckling, S. Krasmann & T. Lemke (eds.), *Governmentality: Current issues and future challenges,* pp. 138-164. New York, NY, Routledge.

Wimmer, A. y Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks*, 2 (4), pp. 301-334. Disponible en: https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043

Capítulo primero

La migración en el siglo XXI: tendencias globales, desafíos y oportunidades actuales

María Jesús Herrera Ceballos

Resumen

El presente artículo examina la migración en el siglo XXI, centrándose en las tendencias globales, los desafíos y las oportunidades que enfrenta la movilidad humana en la actualidad. La migración ha sido un tema relevante a lo largo de la historia, pero en las últimas décadas ha adquirido una dimensión sin precedentes debido a diversos factores como la globalización, los conflictos armados, los desastres naturales y las disparidades económicas.

Palabras clave

Migración internacional, Oportunidades, Tendencias, Desafíos, Desarrollo.

Migration in the 21st century: global trends, current challenges and opportunities

Abstract

This paper examines migration in the 21st century, focusing on global trends, challenges and opportunities facing human mobility today. Migration has been a relevant issue throughout history, but in recent decades it has taken on an unprecedented dimension due to various factors such as globalization, armed conflicts, natural disasters and economic disparities.

Keywords

International Migration, Opportunities, Trends, Challenges, Development.

Introducción

En el siglo XXI, la migración se ha convertido en un fenómeno global, que ha venido moldeando de manera significativa las sociedades contemporáneas en todo el mundo. Desde desplazamientos masivos motivados por conflictos y crisis humanitarias hasta la migración laboral y el aumento de la movilidad transnacional, la migración ha adquirido una relevancia innegable en el escenario internacional.

Aunque la mayoría de los procesos de migración internacional se producen por vías regulares, algunas de las principales situaciones de inseguridad que afrontan los migrantes, así como buena parte de la preocupación pública que suscita la migración, se asocian con la migración irregular.

El presente artículo pretende invitar a la reflexión y al análisis para comprender la complejidad de la migración en el siglo XXI. Nos invita a explorar las oportunidades y desafíos que se presentan en un mundo cada vez más diverso y globalizado.

Tendencias migratorias

Tendencias migratorias a nivel global

Durante los últimos años hemos sido testigos de un aumento de la escala de la migración en consonancia con las tendencias recientes. Se estima que en el mundo hay cerca de 281 millones de migrantes internacionales, y que casi dos tercios de ellos son migrantes laborales (169 millones) (OIM, 2021). Esta cifra sigue siendo un porcentaje muy pequeño de la población mundial (el 3,6 %), lo que significa que la enorme mayoría de las personas del mundo (el 96,4 %) residen en su país natal. Sin embargo, estas estimaciones del número y la proporción de migrantes internacionales ya superan algunas proyecciones hechas para el año 2050, que pronosticaban un 2,6 %, o 230 millones, de migrantes internacionales (UNDESA, 2019a).

Dicho esto, se reconoce ampliamente que predecir con precisión la escala y el ritmo de la migración internacional es sumamente difícil, ya que están estrechamente vinculados a eventos específicos o de corta duración, como situaciones de inestabilidad grave, crisis económicas, cambio climático o conflictos, además de las tendencias a largo plazo, como cambios demográficos, desarrollo

económico, avances en tecnología de comunicación y acceso al transporte.

También podemos afirmar, basándonos en la información recopilada a lo largo del tiempo, que la migración internacional no ocurre de manera homogénea en todo el mundo. En cambio, está influenciada por diversos factores como la economía, la geografía, la demografía y otros elementos, que dan forma a patrones claros de migración. Estos patrones a menudo se establecen a lo largo de muchos años y se manifiestan como lo que se conoce como corredores migratorios.

Es probable que estos patrones de migración perduren durante mucho tiempo, especialmente debido a las proyecciones que indican que la población de algunas subregiones y países en desarrollo aumentará en las próximas décadas (UNDESA, 2019a). Este crecimiento demográfico en áreas específicas incrementará el potencial migratorio de las generaciones futuras.

En resumen, la migración internacional es un fenómeno complejo y variado que está determinado por múltiples factores. Los patrones migratorios existentes, incluidos los corredores migratorios, se han establecido a lo largo del tiempo y es probable que continúen en el futuro, ya que el crecimiento demográfico en ciertas regiones puede impulsar la migración hacia otras áreas.

Tendencias migratorias en España

Desde hace ya varias décadas España se ha venido consolidando como un país receptor de flujos migratorios internacionales. Tal es así que, la población migrante pasó de las aproximadamente 500.000 personas del año 1995, a las 923.879 en enero del año 2000, y a los más de 5.3 millones de personas en la actualidad (11 % de la población) (INE, 2023). En tal sentido, si bien la mayoría de los movimientos humanos tanto migratorios como no migratorios se dan en situaciones de regularidad, existe un pequeño porcentaje que, por diversos motivos, lo hace en condiciones de extrema vulnerabilidad a través de rutas irregulares.

De acuerdo con los datos provistos por el Ministerio del Interior de España y la Matriz de Desplazamientos de la OIM (OIM, 2023a), durante el año 2022 aproximadamente 31.219 personas accedieron a España de forma irregular por tierra y por mar, a través de la ruta del Mediterráneo Occidental (que incluye a las ciudades de Ceuta y Melilla) y la ruta Atlántica de África Occidental

hacia las Islas Canarias. Estas llegadas representaron una caída de cerca del 39 por ciento con respecto a las llegadas registradas durante el mismo período en el año 2021, cuando aproximadamente 50.945 personas accedieron al territorio español a través de una de estas rutas (OIM, 2021).

Siguiendo las tendencias del año anterior, la ruta Atlántica de África Occidental hacia las Islas Canarias fue la principal ruta utilizada para acceder a España de forma irregular, concentrando aproximadamente el 50 por ciento del total de las llegadas registradas a España. El 50 por ciento restante de los migrantes llegados al país de forma irregular lo ha hecho a través de la ruta marítima del Mediterráneo Occidental hacia la península y las Islas Baleares (42%) y por la terrestre a las ciudades de Ceuta y Melilla (8%).

En línea con estas tendencias, cabe destacar el aumento en las llegadas registradas durante el 2022 en la ruta del Mediterráneo Occidental con respecto al mismo periodo en 2021, y concretamente de la población de origen marroquí y argelina que ha llegado a España a través de esta ruta. Las causas originarias de estas tendencias son complejas e involucran a muchos países y dinámicas.

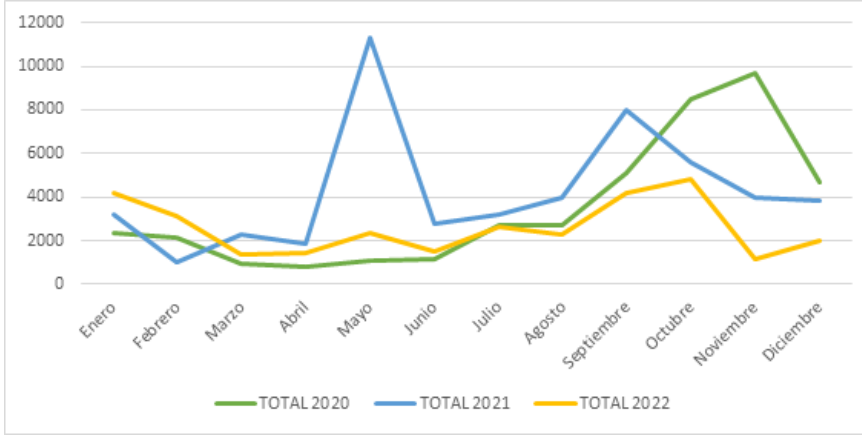

Gráfico n.º 1. Llegadas irregulares hacia España registradas durante 2022-2022. *Fuente*: elaboración propia con base en datos provistos por el Displacement Tracking Matrix (DTM) de la OIM (2023).

A pesar de ello, no debemos ser ajenos a la idea de que son personas que se hallan en situaciones de extrema vulnerabilidad pudiendo, muchas de ellas, estar siendo víctimas de redes de tráfico o trata de personas.

Asimismo, y, conforme a datos del proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM, a 31 de diciembre de 2022 al menos 756 personas habían muerto o desaparecido al intentar cruzar la ruta atlántica de África Occidental hacia las Islas Canarias y la ruta del Mediterráneo Occidental. Estas cifras representan un descenso del 50 % en comparación con las muertes y desapariciones registradas durante el mismo periodo del año pasado (1510) (OIM, 2023b).

Todo lo antedicho da cuentas de la imperiosa necesidad de comenzar a trabajar en las causas más profundas detrás de la movilidad humana a partir del diseño y la implementación de políticas que hagan a una mejor gestión de la migración tales como pueden ser: el fortalecimiento de la cooperación al desarrollo en los principales países de origen migratorio hacia España, así como también, a partir de la apertura de nuevos canales regulares de migración que aseguren una migración más segura, ordenada y regular para todos.

El trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones

Como la agencia de las Naciones Unidas para la migración, la OIM lleva más de 70 años apoyando y acompañando los esfuerzos de todos los actores implicados en la gobernanza migratoria, a los fines de asegurar una migración segura, ordenada y regular.

En España, puntualmente, la oficina implementa proyectos que van desde el reasentamiento y reubicación de personas refugiadas, al apoyo en el retorno voluntario con reintegración de personas migrantes que se encuentran en el país y que, dada su situación de vulnerabilidad, desean regresar a su país de origen; así como también, proyectos de movilidad laboral, inclusión social y sensibilización sobre las oportunidades detrás de una migración gestionada dentro de marcos de derechos humanos y desarrollo. Por otra parte, la OIM en España trabaja junto al Gobierno español en los principales puntos de llegada de migración irregular a los fines de proveer información y mediación cultural a los migrantes recién llegados a la vez que realiza encuestas para conocer en mayor detalle los trayectos, motivaciones y perfiles de las personas recién llegadas al país.

Asimismo, la OIM acompaña los esfuerzos de los diversos niveles de Gobierno nacional, regional y local en la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular,

a través de la Red de Naciones Unidas para las Migraciones en España y en el cumplimiento de los objetivos planteados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

A nivel internacional, la labor de la OIM, que ofrece servicios y asesoramiento a Gobiernos y migrantes, consiste en cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios: y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas.

Hacia una gobernanza migratoria compartida

Desafíos en la gestión de los flujos migratorios

En el contexto actual, la gestión de los flujos migratorios presenta desafíos cada vez más complejos y dinámicos. Estos desafíos no solo involucran aspectos políticos y económicos, sino también cuestiones humanitarias y de derechos humanos.

En este contexto, la gestión de los flujos migratorios requiere un enfoque integral que abarque tanto las necesidades de los migrantes como los intereses de los países de origen, tránsito y destino. Esto implica adoptar políticas que promuevan la cooperación internacional, el intercambio de información y las soluciones conjuntas.

Asimismo, y, en el plano de la protección y los derechos humanos, los migrantes enfrentan numerosos desafíos en su tránsito e inclusión en las comunidades de destino, incluyendo entre otras cuestiones la discriminación a la que muchas veces se ven sometidos. La protección de los derechos humanos debe ser una prioridad en la gestión de los flujos migratorios. Esto implica asegurar un acceso adecuado a la justicia, la salud y la educación, así como la prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Los flujos migratorios suelen ser un fenómeno no solo internacional, sino también regional que requiere una respuesta coordinada y cooperativa entre los países involucrados. Esto implica

establecer mecanismos de diálogo y colaboración para abordar las causas subyacentes de la migración, compartir buenas prácticas y coordinar la gestión de las fronteras. La cooperación regional e internacional puede contribuir a una gestión más efectiva de los flujos migratorios y a la creación de vías seguras, ordenadas y regulares para la migración.

La gestión de los flujos migratorios no puede recaer únicamente en los gobiernos. Se requiere la participación activa de actores diversos, como organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los organismos internacionales y las comunidades locales. Estos actores pueden aportar experiencia, recursos y soluciones innovadoras para abordar los desafíos de manera más efectiva y equitativa.

El marco de gobernanza de la migración de la OIM

Desde que en 2015 la OIM desarrollase el Marco de Gobernanza sobre la Migración (OIM, 2016) para facilitar una gestión de la migración ordenada y segura, los avances en tecnología e inteligencia artificial han ido implementándose al mismo tiempo que los principios de buena gobernanza, las tendencias de movimientos fronterizos, del comportamiento de las diásporas y los cambios demográficos en los corredores migratorios.

El MiGof, por su acrónimo en inglés (*Migration Governance Framework*), contempla la necesidad insoslayable de aplicar enfoques de gobierno integrados, en los que la capacidad de asociación entre los distintos organismos juegue un papel clave. El documento se refiere al cumplimiento de enfoques de derechos de migrantes promovidos por distintas asociaciones como la Organización Internacional del Trabajo o la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y Transnacional o el Estatuto de los Refugiados.

Para la OIM, la definición de un sistema migratorio que beneficia concretamente a los migrantes debe endorsarse dentro de las normas internacionales y debe preservar los derechos. Es un sistema que genera políticas contrastadas en las que participan diferentes Gobiernos, así como instituciones y socios para hacer frente a la oportunidad migratoria.

La realidad es que, la migración es en gran parte, por motivo de laboral y de mejora de condiciones de trabajo. En 2019, la OIM contabilizó un total de 169 millones de trabajadores migrantes

en el mundo. Según el Informe de las Migraciones, en 2020 las remesas internacionales llegaron a 702.000 millones de dólares estadounidenses (OIM, 2021: 40). En cada Estado, la migración, según el MiGof se tratará de gestionar de forma que prevalezcan los intereses estatales, es decir: que la gestión se aplique al mercado laboral del país y apoye el desarrollo social y cultural abordando las realidades demográficas.

Una gobernanza *ad hoc* con los principios del MiGof cuenta con una doble dimensión, por un lado, el esfuerzo concreto de los Estados para identificar y proteger a las personas preservando íntegramente sus derechos y por otro, mitigar la escasez de información y agregar datos desagregados para enfoques que tengan en cuenta, por ejemplo, temas relacionados con la infancia y el género.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El mundo ha sido testigo de un cambio histórico a nivel mundial, en que los Estados miembros de las Naciones Unidas han aunado fuerzas para concertar dos pactos mundiales sobre las manifestaciones internacionales de la migración y el desplazamiento: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados.

La finalización de los pactos fue fruto de decenios de esfuerzos desplegados por Estados, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades (como las organizaciones del sector privado) para mejorar la gobernanza de la migración a nivel internacional. En los años que precedieron al compromiso de los Estados de elaborar los pactos, numerosos diálogos, talleres, consultas y actos paralelos a nivel internacional, regional, nacional y local permitieron dar a conocer las diferentes «realidades» de la migración y ampliar las numerosas esferas de interés común, mediante una comprensión más profunda de los beneficios que reporta la migración y de los retos que puede plantear. Así pues, los pactos se basan en muchos años de trabajo conjunto en las cuestiones fundamentales que constituyen su razón de ser.

El Pacto Mundial sobre Migración, aprobado en 2018 en Marrakech, se considera como un gran acuerdo innovador, cooperativo y prospectivo, que tiene como objetivo la gestión de la migración de forma integral y con la ayuda de la comunidad internacional,

así lo afirmó el Secretario General, Antonio Guterres al decir que «refleja el entendimiento común de los Gobiernos de que la migración que cruza fronteras es, por definición, un fenómeno internacional y que para gestionar con efectividad esta realidad global es necesaria la cooperación para ampliar el impacto positivo para todos».

El Pacto se basa en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas que presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente para los Estados miembros. Su propósito es el de fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional.

A tal fin, el Pacto reconoce que la migración ha formado parte de la experiencia humana desde los albores de la historia, así como también, que la migración genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible para nuestro mundo globalizado pudiendo, estos efectos positivos, optimizarse mejorando la gobernanza de la migración. En sus principios rectores, el Pacto da cuenta que, la migración, vincula a las sociedades dentro de todas las regiones y también a nivel intrarregional, haciendo que todas las naciones sean a la vez países de origen, tránsito y destino por lo que es indispensable garantizar que los migrantes y quienes puedan serlo, estén plenamente informados de sus derechos, obligaciones y opciones de migración segura, ordenada y regular.

En el Pacto se sentencia que la migración no debería ser fruto de la desesperación, pero cuando lo es, se debe cooperar para responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y asumir los desafíos correspondientes. El empoderar a los migrantes para que se conviertan en miembros plenos de nuestras sociedades, destacando sus contribuciones positivas y promoviendo la inclusión, así como también la cohesión social va a ser fundamental para alcanzar los fines propuestos.

Son diez los principios rectores que, de manera transversal e interdependiente, rigen el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, y son 23 los objetivos que encuadran dentro del marco de cooperación signado en el Pacto. El centrarse en las personas, la cooperación internacional, el Estado de dere-

cho y garantías procesales, la perspectiva de género, infancia y derechos humanos, así como el enfoque pan-gubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal vertical en todos los sectores y niveles de gobierno, aparecen como algunos de los principios fundamentales que rigen el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el desafío de no dejar a nadie atrás

Otro importante suceso a nivel internacional ha sido el de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. La Agenda consiste en un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas complementarias. La formulación de dichos objetivos y metas se realizó por medio de un proceso participativo y de múltiples partes interesadas en el que participaron los Estados, la sociedad civil global y otros muchos actores. Los 17 Objetivos son continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y pretenden ser un conjunto integral de objetivos que aborden las causas profundas de la pobreza y las desigualdades.

La Agenda 2030 reconoce en la migración un aspecto fundamental del desarrollo, siendo la primera vez que la migración se menciona explícitamente en la Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible. La referencia central a la migración se inscribe en la Meta 10.7 del Objetivo «Reducir la desigualdad en los países y entre ellos», que insta a «Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas» Muchos otros objetivos hacen también referencia directa a la migración, mientras que para otros la migración es un asunto intersectorial que debe tenerse en cuenta. La implementación de los ODS proporciona una oportunidad para proteger y empoderar a las poblaciones en movimiento, que les permita desarrollar su potencial de desarrollo y beneficiar a las personas, las comunidades y los países de todo el mundo.

La inclusión de la migración en los ODS establece un precedente importante para que la gobernanza de la migración pueda progresar en los próximos años. El principio de universalidad que sustenta los ODS es especialmente significativo para la

Figura n.º 1. Meta 10.7 Agenda 2030 de Naciones Unidas.
***Fuente*: elaboración propia.**

migración, ya que puede promover la colaboración internacional sobre el tema.

La aplicabilidad de todos los objetivos de los ODS a todos los países subraya cómo cada uno de ellos puede desempeñar un papel en la migración y proporciona un marco para avanzar hacia una gobernanza internacional de la migración más efectiva basada en alianzas mundiales. Con ello se va más allá de la noción de clasificar a los países como países de origen, tránsito y destino, y las correspondientes funciones y responsabilidades migratorias de cada uno de ellos, y, en su lugar, se establece que todos los países deben participar conjuntamente en la gobernanza de la migración. Esto también permite ayudar a desplazar el foco de la agenda de migración y desarrollo de centrarse únicamente en cómo las mujeres y los hombres migrantes pueden contribuir a los países de origen hacia una visión más holística que reconozca la migración como la realidad multifacética que es y la contribución positiva que puede hacer a los resultados de desarrollo.

La inclusión de la migración en los ODS abre el camino hacia una mayor colaboración entre los sectores de Migración y Desarrollo y, por consiguiente, hacia una mayor coherencia de las políticas. Asimismo, la conexión migración-ODS van mucho más allá de la implementación de políticas de migración e implica la integración de la migración en los diferentes sectores de la gobernanza. Al fortalecer la coherencia entre las agendas de migración y desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración.

La necesidad de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular

La globalización, la industrialización y la baja natalidad han dado lugar a una demanda de profesionales de otros países, con diferentes habilidades, de baja, mediana y alta calificación, para ocuparse en diversos sectores de la economía lo que ha llevado a que, la migración laboral vaya convirtiéndose de a poco en una cuestión política cada vez más importante.

En este contexto, en ausencia de una pandemia mundial que ponga freno a la movilidad humana, la gran mayoría de las personas que migran a otros países lo hacen por motivos relacionados con el trabajo, la familia o los estudios, en procesos migratorios que, en su mayor parte, no son fuentes de grandes problemas ni para los migrantes ni para los países que los reciben.

Sin embargo, hay quienes abandonan sus hogares y sus países por una serie de razones imperiosas y a veces trágicas, por ejemplo, conflictos, persecuciones o desastres. Aunque estas personas obligadas a desplazarse, como los refugiados y los desplazados internos, representan un porcentaje relativamente bajo del total de migrantes, suelen tener más necesidades de asistencia y apoyo.

En esta línea, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular destaca de forma transversal, aunque de manera específica en su objetivo número 5, la necesidad de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular a los fines de facilitar la movilidad laboral y el trabajo decente optimizando, al mismo tiempo las oportunidades educativas que responda a las necesidades de los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad (ONU, 2018).

Sin acceso a opciones de migración regular, las personas pueden verse obligadas a utilizar rutas inseguras, desordenadas e irregulares donde hay escasa protección o apoyo. Así se vuelven más vulnerables a la trata de personas, explotación, riesgos a sus vidas, y otros abusos de sus derechos humanos.

Conclusiones

La migración tiene un gran impacto en las personas migrantes y las sociedades que los reciben. Tal es así que, la migración gestionada en un marco de derechos humanos, desarrollo y

género, puede contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible en los países de origen, tránsito y destino. Así ha sido reconocido en numerosos procesos, declaraciones y pactos a nivel regional y global, tales como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, firmado en Marrakech en el año 2018.

El Pacto Mundial sobre Migración, nos invita a prestar mayor atención a los crecientes riesgos que enfrentan los migrantes, en particular los que se encuentran en situación irregular.

Para el caso de España, si bien la mayor parte de los migrantes que llegan al país lo hacen a través de canales regulares y puestos habilitados; el 2022 nos ha hecho testigos de los numerosos desafíos a los que aún hoy continúan enfrentándose miles de personas para migrar de forma segura y regular con, aproximadamente 30.000 personas que según los registros han viajado a través de alguna de las rutas migratorias hacia distintos puntos de España (OIM, 2023).

La Agenda 2030, y la complementariedad del Pacto Mundial con ella, proporcionan marcos políticos clave para coordinar las acciones que nos llevarán a alcanzar una gobernanza migratoria que incluya a todos sin dejar a nadie atrás, en todos los niveles: individual, comunitario, local, nacional, regional y mundial.

Ambos procesos, desde un marco multilateral, constituyen un plan para optimizar los beneficios generales de la migración mediante un enfoque centrado en las personas y para abordar los riesgos y desafíos a los que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino.

Los contextos de desarrollo en los que viven las personas, o en los que se hallan los lugares a donde se dirigen y los pasos intermedios hasta que llegan a dichos lugares, desempeñan un papel en el modelado de los recursos, aspiraciones, motivaciones y oportunidades que tienen dichas personas para migrar. Los conflictos, el cambio climático, los mercados de trabajo y otros factores relacionados con el desarrollo son elementos que pueden tener un impacto sobre los elementos que impulsan y atraen a la migración y la naturaleza de esta.

Todas las organizaciones, gobiernos y personas individuales tenemos un papel importante en asegurar que los desafíos y oportunidades que presenta la migración internacional nos unan en lugar de dividirnos. El Pacto Mundial sobre Migración, es un importante

instrumento que puede servir a los Estados como una hoja de ruta de apoyo para acelerar las actividades tendentes a lograr la plena inclusión de los migrantes en las sociedades de acogida y asegurar una migración segura, ordenada y regular.

Los migrantes significan una inmensa contribución a la sociedad, constituyendo una importante herramienta para el desarrollo tanto de los países de origen como aquellos de tránsito y destino. Solo con un enfoque inclusivo y basado en derechos humanos, que realmente no deje a nadie atrás, podremos asegurarnos de lograr una gobernanza migratoria que promueva una movilidad humana segura, ordenada y regular.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE). Cifras INE, series detalladas desde 2002, resultados nacionales, Población residente por fecha, sexo, grupo de edad y país de nacimiento. [Consulta: 15 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=9675&L=0

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2016). *Migration Governance Framework brochure*. Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. Disponible en: https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023). *Displacement Tracking Matrix.*

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023). Proyecto Migrantes Desaparecidos. [Consulta: 13 de abril de 2023]. Disponible en: https://missingmigrants.iom.int/es/mediterraneo

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2018). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

United Nations (UN) Department of Economic and Social Affairs (DESA). (2019a). World Population Prospects 2019: Data Booklet (ST/ESA/SER.A/424). United Nations. Disponible en: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_DataBooklet.pdf

Capítulo segundo

Hacia un nuevo concepto de seguridad: la crisis de los Estudios de Seguridad en el declive del orden internacional liberal multilateral

David García Cantalapiedra

Resumen

El declive del *orden internacional liberal multilateral*, en el que la UE se sentía cómoda y dominante en términos prácticos y teóricos, imponiendo y difundiendo su visión normativa, paradójicamente alimenta las debilidades de la UE en su posición en los escenarios actuales y futuros: el problema no resuelto de la incertidumbre, y el fin del dominio occidental sobre la estructura de este orden internacional. Los Estudios de Seguridad tal como los conocemos podrían sufrir un proceso de erosión que lleve de nuevo a la reaparición de unos nuevos Estudios Estratégicos redefinidos para este nuevo contexto. Desde este punto de vista cualquier análisis de ámbitos que puedan impactar en la seguridad, como en este caso las migraciones, van a sufrir una fuerte modificación, ya que las consideraciones con las que se trabajaban tanto teórica como prácticamente, y en el ámbito de las políticas (de España, la UE y de organizaciones Internacionales), deberán adaptarse a las nuevas dinámicas y cambios del sistema internacional, y probablemente serán tratadas como un elemento más de la competición en esta nueva dinámica.

Palabras clave

Seguridad, Orden internacional, Estudios de Seguridad, Estudios Estratégicos, España, Unión Europea.

Towards a new concept of security: the crisis of Security Studies in the decline of the Multilateral Liberal International Order

Abstract

The decline of the multilateral liberal international order, in which the EU felt comfortable and dominant in practical and theoretical terms, imposing and disseminating its normative vision, paradoxically feeds the weaknesses of the EU´s position in current and future scenarios: the problem of insecurity and the end of Western dominance over the structure of this international order. Security studies as we know could suffer a process of erosion leading to the reappearance of new Strategic Studies redefined for this new context. From this point of view, any analysis of areas that may have an impact on security, as in this case migrations, will undergo a strong modification, since the considerations with which they have worked both theoretically and practically, and in the field of policies (of Spain, the EU and international organisations), will have to adapt to the new dynamics and changes in the international system, and will probably be treated as another element of the competition in this new dynamic.

Keywords

Security, International order, Security studies, Strategic studies, Spain, European Union.

Introducción. La crisis del concepto de Seguridad y el problema de los Estudios de Seguridad en las Relaciones Internacionales hoy

Desde un punto de vista teórico, y práctico en última instancia, la entrada en crisis del actual concepto de seguridad y, por ende, de los Estudios de Seguridad, sería un avatar del debate actual en las Relaciones Internacionales como disciplina. Ha habido intentos de acercar o crear puentes entre el racionalismo y el reflectivismo, y los Estudios de Seguridad, como conjunto de aproximaciones que estudian el concepto y la idea de seguridad, se ven también afectados. No obstante, también conviene señalar que al ampliarse las miras más allá de su objeto de estudio tradicional —la seguridad del Estado — los Estudios de Seguridad sustituyeron a los Estudios Estratégicos, adquiriendo un enfoque crecientemente multidisciplinar. Sin embargo, veremos que existirá una reaparición de los Estudios Estratégicos, abandonado su enfoque prioritariamente militar (Estudios Militares) y abarcando una visión más comprehensiva por encima de los Estudios de Seguridad, ya que contendría, por ejemplo, cuestiones geopolíticas y geoeconómicas que estos habían abandonado practicamente al acabar la Guerra Fría. El problema subsistirá si se mantiene esa asimetría y resistencia por parte de las aproximaciones teóricas *mainstream* de las Relaciones Internacionales, que impactaran decisivamente en los Estudios de Seguridad. Esto lo haría disfuncional a la hora de plantear el análisis y sobre todo de la prospectiva del escenario internacional. En este sentido, las Relaciones Internacionales no pueden ser solo un mecanismo explicativo del sistema internacional, sino tener una capacidad de adaptación si se produce un cambio del sistema internacional, no solo *en* el sistema internacional. Esto, en el fondo es lo que le ocurren a los Estudios de Seguridad, y es lo que hace necesario la aparición de los Estudios Estratégicos renovados que nos permita enfrentarnos a ese cambio, proporcionarnos prospectiva, y a ese nuevo sistema internacional. Quizá el mayor problema ha sido una identificación inconsciente (o consciente en algunos casos) del sistema internacional con su estructura, esto es, el orden internacional liberal multilateral. Es este sentido, una identificación consciente se produce al considerar este el mejor (o único) posible, sobre todo tras los relatos de fin de la historia al terminar la Guerra Fría. En ello está claro porqué es necesario modificar que entendemos por Relaciones Internacionales, esto es su ontología, y seguidamente, su epistemología, que no

puede ser la de la Ciencia Política, la Psicología, la Sociología o la Historia, que en gran media es lo que ha adoptado hasta hoy la disciplina. En este sentido lo más acuciante es ver que tanto el objeto de estudio, como sus elementos y lo que entendemos como seguridad, han cambiado, y como esto puede ayudar a esta revisión.

Desde este punto de vista cualquier análisis de ámbitos que puedan impactar en la seguridad, como en este caso las migraciones, van a sufrir una fuerte modificación, ya que las consideraciones con las que se trabajaban tanto teórica como prácticamente, y en el ámbito de las políticas (de España, la UE y de organizaciones internacionales), han llegado a su fin. Estas deberán adaptarse a las nuevas dinámicas y cambios del sistema internacional, y probablemente serán tratadas como un elemento más de la competición en esta nueva dinámica.

El declive del orden internacional liberal como eje vertebrador del debate

Europa, y en general Occidente, debe reconocer que la evolución del istema Internacional nos sitúa en el declive del orden internacional liberal multilateral tal como lo conocíamos. Ese orden internacional liberal podría ser definido y estructurado por Hedley Bull con dos conceptos[1]:

> «Orden internacional»: un patrón de actividad que sustenta los objetivos elementales o primarios de la sociedad de estados, o sociedad internacional. Estos objetivos incluyen la preservación del sistema de estados, la soberanía estatal como principio, la paz general entre estados, y las limitaciones a la violencia para proteger las reglas de propiedad (Bull, 1977, pp.16-18).
>
> «Orden mundial» significa los regímenes de valores, morales y derechos que se extienden a toda la humanidad e infunden al orden internacional un sentido de justicia y propósito (Bull, 1977, pp. 20-21). Connota el complejo de derecho internacional y economía liberal occidental que actualmente está institucionalizado a través de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas.

[1] Bull, Hedley. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 2nd edition. New York, Columbia University Press.

Europa y Occidente en general se encuentran ante una revolución en los asuntos estratégicos que deja obsoleta su visión y postura internacional, y ataca la definición y estructura establecidas por Bull. Debido al despliegue por parte de Rusia, y sobre todo de la República Popular de China, de un entorno estratégico que desarrolla el concepto de *guerra ilimitada* definida como «el uso de todos los medios, incluidas las fuerzas armadas o no armadas, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar a un enemigo a aceptar sus intereses»[2]. Esto la puede abocar a su irrelevancia política, económica, cultural y estratégica. Ha habido una muy lenta reacción a lo que lleva significando una serie de modificaciones en el sistema internacional producida sobre todo por la ruptura del consenso en el orden liberal y el profundo cambio en la distribución de capacidades. Además, y de forma consciente y clara, algunos actores en el sistema han actuado claramente en contra de la ruptura del statu quo. Esto inflige un duro revés a los postulados teóricos y prácticos principales, en lo referente a la teoría de las relaciones internacionales, mantenidos tras el fin de la guerra Fría. En este sentido supone un desafío teórico para todo el reflectivismo en general, y para algunos de sus conceptos básicos en concreto (significados intersubjetivos, co-creación, estructura ideacional, identidad). Es necesariamente un profundo choque para el mundo académico en términos teóricos y prácticos, llevando a una obligada revisión de sus postulados y sobre todo sus bases ontológicas y epistemológicas. Así, la evolución necesaria del concepto de seguridad y de los Estudios de Seguridad será básicamente un debate que replica el debate en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Hubo intentos de acercar o crear puentes relativamente exitosos en cuanto a una mayor búsqueda de mecanismos prospectivos mixtos, en términos de consenso teórico, que en los Estudios de Seguridad intentaban dar solución a problemáticas teóricos que las teorías *mainstream* post Guerra Fría como la de Copenhague, no acababan de poder solucionar. Por ejemplo, la escuela inglesa, y en concreto las aproximaciones teóricas de Barry Buzan y Ole Waever tras su obra *Regions and Order* de 2003[3], y la creación de conceptos como el complejo regional de seguridad (Regional Security Complex) que aúnan aproximaciones realistas y

[2] Qiao Liang y Wang Xiangsui. (1999). *Unrestricted Warfare*. PLA Literature and Arts Publishing House. Beijing. February.

[3] Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers: A Guide to the Global Security Order*. Cambridge, Cambridge University Press.

constructivistas. Sin embargo, la dinámica acelerada de cambio del orden internacional obliga a una revisión profunda de la disciplina y se mantienen muy debatibles posturas, incluso a veces más por el ámbito académico que por el político. Además, más que nunca, existiría la necesidad de aproximaciones teóricas verdaderamente prospectivas en la realidad internacional, y no solo descriptivas, y muchas veces solo ocupadas de su refino, congruencia y consistencia teórica, y en algunos casos, solo ideológica. Muchas veces estas situaciones responden a una salvaguardia de las posturas *mainstream* que sirven a ciertas concepciones, narrativas y en última instancia a visiones determinadas en el ámbito de la UE y en Europa en general. Eso no quiere decir que no se deba de buscar la consistencia teórica como unos de los fines científicos básicos, pero no a costa de la desconexión de la realidad cambiante. Un ejemplo básico de esta problemática es la reacción a la dinámica de cambios en el sistema internacional. La pandemia del SARS-COV-2 proveniente de Wuhan deviene en un detonante de toda una serie de análisis sobre su impacto sistémico y los cambios que esto iba a producir en el orden internacional[4]: desde el declive definitivo del orden liberal multilateral hacia un modelo más autoritario y proteccionista[5]; el fin de Occidente (Westnessless)[6] y de EE. UU. como superpotencia[7]; el

[4] Por ejemplo, Tertrais, B. (2020). Year of the Rat. The Strategic Consequences of the Coronavirus Crisis. *FRS.* N.º 17/2020. 6 de abril. Disponible en: https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202017.pdf; Tocci, N. (2020). International Order and the European Project in Times of COVID19. *IAI.* 9 de marzo. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2009.pdf
También otras referencias, como Yuval Noah Harari, autor de *Sapiens, Homo Deus* y *21 Lessons for the 21st Century*, en: The World after coronavirus. *Financial Times*. 20 de marzo de 2020.

[5] Aunque hay autores que siguen defendiendo su vigencia. Ikenberry, J. (2020). The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less. *Foreign Affairs* (julio-agosto).

[6] Mitcha, A. (2017). The Deconstruction of the West. *The American Interest.* 12 de abril. Disponible en: https://www.the-american-interest.com/2017/04/12/the-deconstruction-of-the-west/; MSC 2020 Westlessness. Disponible en: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf
Parece que el problema reside más en la revolución tecnológica y el retraso de Europa. Véase Dempsy, J. (2020). It is the Technology, not "Westlessness". *Carnegie Europe*. 15 de febrero.

[7] Aunque hay autores que no comparten esta opinión ya que, por ejemplo, EE. UU. desde 2010 a 2020 no ha tenido otra recesión (única década desde 1850) y ha expandido su porcentaje en el PIB mundial del 23 al 25%.Véase el artículo del CGS de Morgan Stanley Investment Management, Ruchir Sharma. (2020). The Comeback Nation. U.S. Economic Supremacy Has Repeatedly Proved Declinists Wrong. *Foreign Affairs.* Mayo-junio, pp. 70-81.

ascenso definitivo de la RPC como nuevo líder mundial[8] con Asia como nuevo centro político, económico y militar (*the Rise of the Rest*)[9]. Mientras, una revolución tecnológica sigue sin pausa cambiando los cimientos de la estructura del sistema internacional en términos de actores, capacidades y la relación competición-cooperación. Sin embargo, para muchos teóricos, académicos y analistas, pero también para los científicos, empresarios, políticos y militares, gran parte de estas ideas no son nuevas y llevan discutiéndose bastante tiempo antes de la aparición de la pandemia. En gran medida se va gestando tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la Gran Recesión de 2008, y en la mayoría de estos ámbitos, hay un consenso sobre que habrá un antes y después como lo hubo tras aquellos eventos. Y a pesar de las pruebas de desgaste y transformación, se había mantenido una fe ilimitada en la permanencia, validez y viabilidad de un orden internacional liberal multilateral, sobre todo en el ámbito de los Estados occidentales y concretamente en la Unión Europea[10]. Sin embargo, ya teníamos señales claras de que no era así[11]. Temas

[8] Fukujama hace un despiadado análisis del sistema del Partido Comunista Chino. Véase Fukujama, F. (2020). What Kind of Regime Does China Have? *The American Interest*. Vol. 15, n.º 6. 18 de mayo. Para una crítica aún mayor, siguiendo fuentes internas, véase Garnaut, J. (2012). National Socialism with Chinese Characteristics. Meet He Di, the insider trying to save the Chinese Communist Party from itself. *Foreign Policy.* 15 de noviembre.

[9] Amdsen, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press. Aunque hay autores que no son tan optimistas actualmente. Véase Pei, M. (2020). China's Coming Upheaval. Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping. *Foreign Affairs.* Mayo-junio, pp. 82-95.

[10] Fukujama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*. N.º 16 (verano), pp. 3-18; Ikenberry, J. (2011). The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs.* Mayo-junio; Castells, M. (2000). The Construction of European Identity: Statement Prepared for the European Presidency of the European Union. Algunos autores críticos con esta idea llevaban tiempo advirtiendo sobre ello.

[11] Entre 2008 y 2011, tuve la inmensa suerte de formar parte de un grupo de trabajo informal creado por la US DTRA y la Dirección de Planificación de Política Nuclear de la OTAN, para trabajar primero en el papel futuro de las armas nucleares y la política nuclear de la OTAN para el que sería próximo Concepto Estratégico de la OTAN en 2010; después, el trabajo sería adaptar la postura de disuasión nuclear de la OTAN tras del nuevo concepto estratégico, a la que sería la Revisión de postura de disuasión y defensa de la OTAN de 2012 (2012 NATO Deterrence and Defense Posture Review). Deterrence, China and Space: NATO's Last Frontier? In: *Adapting NATO's Deterrence Posture: the Alliance's New Strategic Concept and Its Implications for Nuclear Policy, Non Proliferation, Arms Control and Disarmament*. US Defense Threat Reduction Agency (DTRA)-NATO Nuclear Policy Planning Directorate-MoD. Tallin, Latvia. 4-6 de mayo de 2011.

como el futuro de la disuasión, como estrategia y teoría[12]; la RPC comenzaba a representar un gran desafío en términos estratégicos y militares[13]; o el progreso imparable en la militarización del espacio[14] empezaban a ser básicos. Pero realmente nuestra atención estaba más enfocada en lo que ocurría dentro del sistema internacional como para apreciar realmente las fuerzas y los cambios que se iban produciendo. Paradójicamente, la transformación tecnológica y las amenazas biológicas nos han estado acompañando casi en paralelo a estos hechos: la *Sociedad del Riesgo* de Ulrich Beck, *la Tercera Ola* de los Toffler se iban imponiendo y ya en 1993 John Arquilla y David Ronfeldt nos avisaban en su «*Cyberwar is coming!*»[15]. Por el otro lado el SARS en 2002, la gripe A H1N1 en 2009 o el Ebola de 2014, entre otros, mostraban que las opciones de una pandemia aumentaban con ellos[16], y nuestra preparación se reducía en proporción directa a la capacidad de expansión gracias a que la interdependencia económica se profundizaba y la globalización se expandía. Mientras, el escenario estratégico también cambiaba hacia una dura competición entre grandes potencias (o al menos eso creemos) y se abría paso un nuevo orden internacional[17]. Está claro que el enfoque,

[12] Morgan, P. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy* 33, 1, pp 85-107; Rühle, M. (2019). NATO's nuclear deterrence: more important, yet more contested. NATO Defense College. *Policy Brief.* N.º 2. Enero.

[13] Moens, A. and Brooke, A. (2016). NATO and the Asia-Pacific. NATO Defense College. *NDC Forum Papers Series*.

[14] Space is essential to NATO's defence and deterrence. *NATO newsroom.* 14 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169643.htm Paulasuskas, K. (2020). Space: NATO's latest frontier. *NATO Review.*13. March. Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/03/13/space-natos-latest-frontier/index.html

[15] Toeffler, A. and Toffler, H. (1995). *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY. También Toffler, A. (1981). *The Third Wave*. Bantam. Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres. Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (1993). Cyberwar is coming! *Comparative Strategy*. Vol. 12, n.º .2, pp. 141-165.

[16] Ahora es normal que se haga referencia a las sucesivas advertencias provenientes de Bill Gates en los últimos años respecto a la falta de preparación relativa ante una posible amenaza biológica. Bill Gates. (2015). TED2015. The next outbreak? We're not ready. Disponible en: https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready/transcript; MacAskill, E. (2017). Bill Gates warns tens of millions could be killed by bio-terrorism. *The Guardian*. 18 de febrero. Disponible en: https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/18/bill-gates-warns-tens-of-millions-could-be-killed-by-bio-terrorism

[17] The White House. (2017). National Security of the United States. Diciembre. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf; Allison, G. (2020). The New Spheres of Influence. Shar-

las herramientas y las perspectivas no eran las adecuadas: probablemente se ha estado sufriendo un *wishful thinking* ideológico y estratégico autoinducido, viviendo una realidad inventada[18]. Estaba claro que el concepto de seguridad estaba cambiando más rápido de lo que pensaban los políticos, militares y académicos; por ejemplo, la separación entre la seguridad interior y la externa se había difuminado progresivamente y los ataques del 11 de septiembre de 2001 confirmaban esta dinámica. La consecuencia directa sería que la «Global War on Terror» (GWOT)[19] básicamente ya establecía que el mundo entero era un campo de batalla y que incluso las personas que fueron arrestadas en entornos civiles en los Estados Unidos, y que nunca participaron en las hostilidades en un campo de batalla, podrían ser tratadas como «combatientes»[20]: la percepción de pérdida de diferencia entre «paz» y guerra[21]: las áreas grises»[22] (aunque no sea una idea nueva)[23]. Diferentes autores dudan de la capacidad de diferenciar ya entre civiles y combatientes, a pesar de que la legislación internacional lo establece[24]. Cada vez más se difumina la distinción

ing the Globe with Other Great Powers. *Foreign Affairs.* Marzo-abril, pp. 30-40; CRS. (2022). Great Power Competition: Implications for Defense. Issues for Congress Updated. 8 de noviembre; RAND. (2022). The Return of Great Power War. Scenarios of Systemic Conflict Between the United States and China; Thompson, H. (2022). *Disorder: Hard Times in the 21st Century*. Oxford.

18 Herrero de Castro, R. (2002). *La Realidad Inventada*. Plaza y Valdé.

19 Un amplio análisis de la GWOT, su contenido y significado se puede consultar en García Cantalapiedra, D. y Herrero de Castro, R. (2015). *Aliados*. Plaza y Valdés. También véase Gracia Cantalapiedra, D. (2004). Peace through Primacy. *La Administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial. UNISCI Papers* 21.

20 *Ibidem*, pp. 1-10.

21 Véase una aproximación a este tema en García Cantalapiedra, D.y Pulido, J. El nuevo espacio de seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull. En: Grasa, R. y Garcia, C. (2019). *Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull*. Tirant lo Blanch, pp. 211-220.

22 Mazzar, M. (2015). *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College; Echeverria, A. (2016). *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S.* Military Strategy. United States Army War College Press; Hughes, G. (2020). War in the Grey Zone: Historical Reflections and Contemporary Implications. *Survival* 62, 3, pp. 131-158.

23 Finletter, T. (1954). *Power and Policy: US Foreign and Military Policy in the Hydrogen Age.* New York. Harcourt, Brace; Kissinger, H. (1955). Military Policy and Defense of the «Grey Areas». *Foreign Affairs* 33, n.º 3.

24 Similarly, we struggle to tell the difference between «civilians» and «combatants». What counts as a protected civilian object in cyberspace? When can a hacker, a financier, or a propagandist be considered a combatant? Brooks, R. (2018). Rule of Law in the Grey Zone. *Modern War Institute.* 2 de julio.

clara entre lo que es y lo que no es un «campo de batalla», porque es cada vez más difícil diferenciar entre competición y conflicto, y por la fusión entre lo civil y lo militar[25]. Así, los llamados Espacios Comunes (*Global Commons*) clásicos llegan a ser «campos de batalla» potenciales, pero también los espacios no físicos (información/ciber, cognitivo, moral y social). Paradójicamente, hay una tendencia hacia una nueva versión del concepto de Seguridad Nacional, debido a las visiones políticas re-nacionalizadoras, que ayudan a que Defensa se solape con Seguridad. Las consecuencias de la pandemia del SARS-COV-2 son sistémicas, afectando a todos los actores de ese sistema internacional y a cómo interactuaran entre ellos, dando pruebas de lo frágil de la estructura del orden liberal pero también de las alternativas más evidentes[26]. Para ello también son de importancia fundamental las narrativas que se establecen en ese momento junto con las tendencias cooperativas-competitivas que se vayan desarrollando, sobre todo si esto va a debilitar o reforzar a diferentes actores, y van a justificar un nuevo sistema internacional. En este sentido, el escenario se plantea extremadamente dinámico y esto impactará nuestra concepción de la Seguridad. La amenaza biológica iba a reforzar algunas dinámicas y favorecer algunas estrategias más que otras, influyendo en la tendencia hacia un escenario competitivo entre grandes potencias[27] en un espacio de seguridad multidominio[28]. Definitivamente, la invasión de Ucrania por Rusia será el punto de inflexión (y de alguna forma, la excusa) para reconocer la progresiva desaparición del orden liberal, al menos tal como lo entendíamos. Algo que en algunos ámbitos teóricos minoritarios en la disciplina (realistas defensivos) se veía en un principio como un dilema de seguridad (tanto

[25] Levesque, G. (2019). *Military-Civil Fusion: Beijing's "Guns AND Butter" Strategy to Become a Technological Superpower*. Jamestown Foundation. China Brief. Vol.19. Issue: 18. 8 octubre; Beha, P. (2011). Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development. *American Journal of Chinese Studies*. V. 18, 2, octubre, pp. 97-111; Laskai, L. Civil-Military Fusion: The Missing Link between China's Technological and Military Rise. *CFR.* 29 de enero de 2018.

[26] Véase en este sentido la situación de la RPC hoy, entendiendo como un fracaso, que además afecta a otras políticas del estado, de su abandono de la política de *Zero Covid*.

[27] Mead, W. R. (2014). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*. Thursday, 17 de abril.
Kaplan, R. (2017). *The Return of Marco Polo's World and the U. S. Military Response*. CNAS (mayo).

[28] García Cantalapiedra, D. (2019). Realism, International Order and Security. Time to move beyond the 2016 European Union Global Strategy. En: Conde, E. *et al. The Routledge Book of European Security Law and Policy*. Routledge, pp.71-72.

en el caso de la RPC como después en el ruso) se han mostrado realmente en una postura revisionista producida para la reducción de ese orden internacional liberal, que actuaba como reductor de la anarquía internacional, y por una clara redistribución de capacidades entre los actores del sistema. Esta última ha permitido a ciertos actores iniciar esa acción revisionista. En este sentido, autores del realismo ofensivo se han sentido reivindicados por su postura teórica mantenida desde hace mucho tiempo, y también posturas teóricas *mainstream* se han encontrado sin base ni respuesta ante esta situación: ¿cómo se interpreta en términos reflectivistas o en las escuelas de Copenhague, Gales o Paris, o de la seguridad humana esta situación?

Las tradicionales respuestas a los dilemas de seguridad, desde el paradigma realista y las variantes estructurales, siempre se habían basado en políticas de reequilibrio interno (*Internal rebalancing*-rearme) y reequilibrio exterior (*external rebalancing*-cooperación y alianzas). Esta es la respuesta de actores de *statu quo*, que defienden el sistema actual, el orden internacional liberal multilateral, de acuerdo con las visiones del *realismo defensivo*, ya que en gran medida los dilemas de seguridad se pueden resolver en el *statu quo*. El realismo defensivo supone que los Estados son maximizadores de seguridad y están constantemente dispuestos a equilibrar el poder de los demás. Destacan la naturaleza defensiva de los Estados y afirman que las guerras a menudo no son intencionadas, sino inevitables, ya que los intereses de los Estados a veces entran en conflicto[29]. El problema es cuando hay actores revisionistas, que se mueven para modificar o acabar con esa situación y, en este sentido, hay poco espacio para la cooperación. Las respuestas en gran medida se están dirigiendo hacia las visiones de refuerzo interno principalmente, en posturas más laxas relativas a las alianzas existentes. De acuerdo con el realismo defensivo, los actores del sistema internacional se debaten en un dilema de seguridad (*security dilemma*). La búsqueda de seguridad de los Estados mediante acumulación de capacidades son también medios de amenaza para los otros estados, con lo que el aumento de seguridad de unos Estados hace decrecer la seguridad de los demás. Esto se

[29] Véase el ya clásico Allison, G. (2015). The Thucydides Trap: Are the US. and China Headed for War? *The Atlantic.* 24 de septiembre. Disponible en: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/, posteriormente ampliado en su estudio *Destined for War. Can America and China escape Thucydides's Trap?* Scribe. London, 2017.

debe a que la estructura anárquica del sistema internacional produce incertidumbre: como los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones presentes o futuras de otros, los Estados llevan a cabo políticas de «búsqueda de seguridad». Pero esto lleva a que otros se sientan amenazados y buscarán a su vez capacidades para equilibrar, haciendo a su vez a los otros amenazados[30]. Sin embargo, esta visión sufriría ya que otros adversarios son revisionistas, tienen una visión a largo plazo y son *realistas ofensivos*, aunque con características propias. Los realistas ofensivos asumen que los Estados son maximizadores de poder. Insisten en que los Estados temen constantemente las intenciones de otros Estados, ya que sufren de incertidumbre estratégica, y la mejor manera de asegurar la supervivencia es maximizar su propio poder y convertirse en la potencia hegemónica del sistema. El realismo ofensivo es una rama del neo-realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales, Esta teoría es descriptiva y prescriptiva, en donde factores estructurales como la anarquía y la distribución de poder son los caracteres más importantes para explicar la política internacional; el destino de los Estados está determinado por las decisiones y acciones de los que tienen mayores capacidades. Los más poderosos intentarán maximizar su influencia y control del sistema internacional. Las guerras son el resultado, no de la búsqueda común de seguridad de los Estados del sistema, sino porque uno de ellos es agresivo; los sistemas multipolares son más tendentes a la guerra que los bipolares. Los sistemas multipolares con gran número de grandes potencias son los más peligrosos[31].Como advierten John Mearscheimer y otros autores, y hace décadas pronosticaban autores como el denostado Samuel Huntington[32] , la creencia en un orden internacional liberal multilateral ha permitido mantener la idea de que los dilemas de seguridad son solucionables: vía aceptación de un sistema que prima la postura defensiva, donde hay una prevalencia de mecanismos cooperati-

[30] Véase Jervis, R. (1982). Security Regimes International Organization.Vol. 36, n.º 2 (primavera), pp. 357-378. En: (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*. Vol. 30, n.º 2. January, pp. 168-214. En: (1999). Realism, Neo-liberalism and Cooperation. *International Security*. Vol. 24, n.º 1, pp. 42-63.

[31] Véase Mearscheimer, J. (1990). Back to the future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*. Vol. 15, n.º 1 (verano). *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton & Co. NY. 2001.

[32] Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs* 72, 3 (verano), pp. 22-49; también Kaplan, R. (1994). The Coming Anarchy. *The Atlantic*. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/

vos, y existe una creencia en que los riesgos y los costes de disrupción del statu quo siempre eran generalmente inasumibles. Esto llevaba a pensar que todos los actores o la gran mayoría (sobre todo las grandes potencias) eran pro *statu quo*, pero, sin embargo, la dinámica del sistema internacional no solo ha mostrado actores revisionistas menores o regionales, sino también grandes potencias revisionistas, que rechazan el *statu quo*, y en el fondo, el orden internacional liberal[33]. Sin embargo, en un sistema internacional tiene una serie de características que establecen una dinámica conflictiva, habría que revisar nuestros parámetros, expectativas y creencias: una estructura anárquica, donde la incertidumbre sobre intenciones presentes y futuras de otros actores es cada vez mayor[34]; donde la postura que favorece la defensa no está clara que sea la que prevalece hoy (a pesar de la existencia de armas nucleares); cuando los mecanismos cooperativos/multilaterales son cada vez menos aceptados; y hay una tendencia a aceptar riesgos y costes en la ruptura del *statu quo*. Esta dinámica pone en una situación complicada la viabilidad teórica y la poca utilidad de los Estudios de Seguridad tal como están actualmente planteados en Europa, y que han informado nuestra visión y concepto de seguridad desde el final de la Guerra Fría. En general el *mainstream* teórico dominante en Europa y en gran medida internacionalmente está compuesto por una serie de «escuelas», que se pueden agrupar en la de Copenhague, Aberyswyth, París, y la de la Seguridad Humana (que se resiste a aceptar una etiqueta toponímica). Todas esas escuelas mantienen una actitud crítica con los planteamientos «ortodoxos» del área. La Escuela de Copenhague, además de las aportaciones sobre la ampliación del concepto de seguridad y de sus diversas dimensiones, se ha centrado en el estudio de los procesos políticos y retóricos mediante los cuales un aspecto de la realidad es identificado como una amenaza existencial que requiere respuestas urgentes y excepcionales, y sobre los que es preciso convencer a determinadas audiencias. Se trata de un

[33] En este sentido, Mearsheimer, J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*. Vol. 19, n.º 3 (invierno), pp. 5-49; (2019). Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*. Vol. 43, n.º 4 (primavera), pp. 7-50; (2018). *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. Yale. London. También autores no realistas ofensivos, véase Glaser, Charles. (2019). A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided. *International Security* 43 (4), pp. 51-87.

[34] Rosato, S. (2014-2015). The Inscrutable Intentions of the Great Powers. *International Security*. Vol. 39, n.º 3 (invierno), pp. 48-88.

fenómeno que los autores de esta escuela denominan *securitización*. La Escuela de París, a diferencia de la anterior, focaliza su atención en las políticas de la normalidad. En ella el concepto clave es *inseguri*zación, un proceso mediante el que las élites y el Gobierno rebajan los límites de la aceptabilidad de determinadas cuestiones o colectivos sociales, presentándolos como una amenaza a la seguridad interior o exterior del Estado, e impulsando que la policía, el sistema judicial o los funcionarios de fronteras actúen contra ellos. Utilizan como casos de estudio políticas relacionadas con la lucha contra el terrorismo o la gestión de la inmigración. Para la escuela de Aberyswyth, (Gales) el concepto clave es la *emancipación* que, a juicio de estos autores, debería constituir la meta de las políticas de seguridad. Desde esta perspectiva, el objeto de interés de los estudios de seguridad sería el individuo. Se podría añadir la Escuela de la Seguridad Humana que se refiere a un conjunto de literatura, más fragmentado que las escuelas anteriores, y que también centra su atención en el nivel de análisis individual. El concepto de seguridad humana se introdujo a mitad de la década de 1990 como parte de los esfuerzos de centrar el objeto de la seguridad en el ser humano y no exclusivamente en el Estado, pero sin desafiar por completo la visión Estado-céntrica en lo referido a amenazas armadas de naturaleza realista (otros Estados, terrorismo, proliferación nuclear, etc.). La propuesta no es en sí misma novedosa, ya que el enfoque liberal también había prestado tradicionalmente atención al individuo, pero los estudios críticos de seguridad han subrayado aún más su importancia. El auge de la Escuela de la Seguridad Humana se encuentra relacionado con la publicación y difusión de los informes sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas y su adopción prácticamente como marco teórico. En este sentido la corriente más importante es la de la profesora de la London School of Economics, Mary Kaldor[35]. Sin embargo, y debido a la dinámica del sistema internacional visto anteriormente, estas aproximaciones y en gran medida la de

[35] Claramente esta escuela y Kaldor, como una de sus principales representantes, han elaborado estas aproximaciones desde postulados más relativos a la epistemología de la ciencia política, economía y sociología, sobre todo desde un centro académico líder en estas áreas como es la London School of Economics. Kaldor, M.(2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, Tusquets. También Kaldor, M., Rangelov, I. y Selchow, S. (2018). *EU Global Strategy and Human Security: Rethinking Approaches to Conflict*.Routledge. Selchow, S. y Kaldor, M. (2015). From Military to 'Security Interventions': An Alternative Approach to Contemporary Interventions. *Stability: International Journal of Security and Development* 4 (1).

securitización de la Escuela de Copenhague[36], establecidas en ese orden internacional liberal multilateral, a pesar de sus contribuciones teóricas a los Estudios de Seguridad[37], ya no tienen sustento en un escenario estratégico completamente diferente y en un orden liberal en declive. La gran paradoja es que estas aproximaciones eran posibles desde un punto de prácticamente «policial» y en problemas o amenazas vistos como «cuasiseguridad interior»: al existir este orden liberal multilateral estructurado por toda una serie de mecanismos legales, normas, reglas y derecho transnacional e internacional, con acciones reguladas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por los diferentes tratados internacionales, el sistema se movía en parámetros más parecidos a la seguridad interior que a la seguridad competitiva «clásica», establecida hasta prácticamente el final de la Guerra Fría. Dentro de la normalidad política establecida por el orden liberal, un asunto que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad, surge el problema de seguridad una vez que se anuncia como tal. Este planteamiento tiene una serie de ventajas y desventajas, incluyendo que su enunciación o no por una elite política puede incurrir en un problema de percepción errónea, auto inducido o simple negación de la realidad.

El problema de la incertidumbre en los Estudios de Seguridad: ¿la indeterminación y la resiliencia como soluciones inadecuadas?

La incertidumbre aparece entonces ante el pensamiento estratégico europeo y los Estudios de Seguridad como el tema clave, y, hasta cierto punto, complicado para ambos, ya que nunca tuvo una solución solvente por parte de ninguno de ambos ámbitos, ni político ni académico. Ha llegado a ser un concepto de alguna manera extraño para la comunidad estratégica de la UE debido a los antecedentes conceptuales basados principalmente en aproximaciones constructivistas en relaciones internacionales y los estudios críticos de seguridad. Como la incertidumbre plantea problemas prácticos y teóricos importantes para el enfoque de

[36] Sobre todo Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2.ª ed.). Hempstead; Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner; Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

[37] Probablemente el ya citado Buzan, B. y Waever, O. *Regions and Powers.*

seguridad de la UE, la respuesta se buscó en el concepto de resiliencia, que realmente mantiene detrás las mismas ideas de seguridad humana y desarrollo sostenible adoptadas después del final de la Guerra Fría, de acuerdo con la concepción de seguridad ampliada o comprehensiva de la Escuela de Copenhague. La resiliencia es «la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, resistir y recuperarse de las crisis internas y externas». Por lo tanto, las principales características de un Estado y una sociedad resilientes, de acuerdo con la HR VP Mogherini, serían «la democracia, la confianza en las instituciones y el desarrollo sostenible»[38] Sin embargo, el declive del orden liberal significaría un cambio hacia otro sistema, en el que el multilateralismo, la democracia y la confianza en las instituciones ya no serán las características principales y donde el desarrollo sostenible también podría ser proporcionado por Estados no democráticos. Algunos críticos establecen este concepto como el leitmotiv de la Estrategia global de la UE de 2016, fijando la responsabilidad principalmente en las comunidades locales y a los individuos[39]. La responsabilidad de la seguridad es redistribuida desde el Gobierno a los entes locales, y de las autoridades de seguridad a los ciudadanos, estimulando autoorganización y control, donde, en algunas situaciones o lugares podría devenir en una privatización de la seguridad[40]. El sujeto resiliente es «aquel que debe permanentemente luchar para adaptarse al mundo y no debe ser un sujeto que conciba cambiar el mundo»[41]. Esta concepción sigue la idea constructivista de la co-constitución entre actor y estructura, y la impulsa en un proceso en el que las estructuras constituyen actores en términos de sus intereses e identidades, pero las estructuras también son producidas, reproducidas y alteradas por las prácticas discursivas de los agentes[42]. Sin embargo, los Estados no están seguros de las intenciones de los demás, y tampoco de cómo entender la información que tienen

[38] High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy', Brussels 206, p. 24

[39] Véase Wagner, W. y Anholt, R. (2016). Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? *Contemporary Security Policy.*

[40] Coaffee, J. and Fussey, P. (2015). Constructing Resilience through Security and Surveillance: The Politics, Practices and Tensions of Security-driven Resilience. *Security Dialogue* 46, p. 87.

[41] Chandler, D. and Reid, J. (2016).*The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability* Rowman & Littlefiel, p. 53.

[42] Copeland, D. (2000). The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay. *International Security*. Vol. 25, n.º 2 (otoño), p 190.

delante. Esto los hace menos seguros acerca de cómo responder, y en este contexto, la sociedad y otros actores subestatales estarán peor preparados para enfrentarse a este entorno. Esta dinámica podría trasladar peligrosamente la responsabilidad de la seguridad hacia manos privadas, perdiendo al Estado el control sobre el monopolio de la fuerza, por ejemplo, mediante el uso de empresas militares/de seguridad privadas, o permitiendo que las empresas actúen en casos de ataques cibernéticos. En el caso de ciertas sociedades o grupos, esta responsabilidad podría estar fácilmente en manos de clanes o tribus, y cuando existe una situación de Estado frágil, la población podría aceptar esta situación incluso de insurgentes o carteles si no hay otra fuente de seguridad disponible del Estado. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la UE renuncia a una característica principal de la resiliencia como desarrollo sostenible en Gobiernos no democráticos y otras organizaciones e iniciativas promovidas por ellos, que no comparten la visión y los valores centrales de la UE. Realmente, el concepto de seguridad central para el EUGS estaba lejos de ser claro y bien definido. Como intento de situar la resiliencia como un concepto de seguridad *de facto*, nominalmente todavía usa la seguridad humana. Es problemático ya que no existe una definición única de seguridad humana y la EUGS no define la seguridad humana, aunque se supone que se refiere a las concepciones de la UE[43]. Sin embargo, establece una ampliación excesiva de la definición de seguridad, colocando los temas de derechos humanos en el centro de la agenda. Los defensores de la seguridad humana establecen relaciones causales entre cuestiones socioeconómicas y cuestiones políticas o entre la seguridad del individuo y el mantenimiento de la paz internacional, cuya relación no está completamente clara o aceptada. En la misma línea, un número notable de expertos considera, en el mejor de los casos, «resiliencia» como un concepto «abstracto y maleable» (esto también puede haber contribuido a su aceptación por parte de los responsables políticos), otros no más que una frase vacía, y en el peor, tan poco como un hecho ontológico[44]. De hecho, un documento

[43] A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. 2004; A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group. 2007; Kaldor, M *et al*. (2016). *From hybrid peace to human security: rethinking EU strategy towards conflict.* The Berlin report of the Human Security Study Group. Security in Transition (SIT). European Research Council, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

[44] Wagner, W. and Anholt, R. (2016). Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? *Contemporary Security Policy*, p.10.

clave de la UE sobre resiliencia, el informe de la UE *Resilience in Practice* establece múltiples posibles definiciones de resiliencia, repitiendo el problema observado con la definición de seguridad humana, esto es, que cada organización tiene una definición y aproximación específica para cada una de ellas»[45]. En este sentido, con la desaparición del orden de seguridad europeo post-Guerra Fría, la respuesta tanto práctica, la Brújula Estratégica, que nació ya anticuada por la invasión rusa de Ucrania y la evolución de la postura internacional de la RPC, mantiene a la UE y a los Estudios Críticos de Seguridad en una situación insostenible, a la búsqueda de soluciones teóricas y prácticas en conceptos totalmente extraños para ambos ámbitos para enfrentarse a actores revisionistas que usan una aproximación indirecta en un escenario de *guerra ilimitada*.

¿Una nueva concepción de la seguridad?

Sin embargo, y como vimos, a partir del 11-S, todo esto empezó a cambiar, y claramente se tuvo que empezar a reconocer con la invasión de Crimea en 2014 y finalmente con la de Ucrania en 2022. Esta realidad no responde ni a una revolución en asuntos militares ni en una evolución critica de los Estudios de Seguridad, sino a una revolución en los asuntos estratégicos. En este sentido, el escenario nos empuja de nuevo a recuperar el pensamiento estratégico a largo plazo y una reconsideración del concepto de seguridad y la redefinición del espacio de seguridad en una aproximación nueva, trans-dominio, maximizado (como multiplicador) por los efectos de la pandemia y por el contexto estratégico de competición.

Orden Internacional, guerra y seguridad

El concepto de seguridad está cambiando más rápido de lo que piensan muchos políticos, militares y académicos. Así, la separación entre la seguridad interior y exterior se ha estado difuminando progresivamente y los ataques del 11 de septiembre de 2001 confirmaron esta dinámica. La seguridad comprehensiva se había utilizado desde principios de la década de 1990: «Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent

[45] European Commission. (2015). *Resilience in Practice. Saving lives and improving livelihoods.* Octubre, p. 15.

identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile[46]». La lógica de la ampliación de este concepto de seguridad después de la Guerra Fría, mientras que sufrió un proceso de desmilitarización, paradójicamente, introdujo una extensa variedad de áreas para *securitizar*, algunas de ellas apenas relacionadas con la seguridad «clásica» y que cerró la etapa de los Estudios Estratégicos. Sin embargo, abriría un intenso debate en los ámbitos político y académico debido a la problemática que esas nuevas amenazas y desafíos provocaban en la estructura de la concepción general de ese modelo de seguridad. Esto impulsaría la creación del llamado enfoque integral, y más tarde el uso de la resiliencia. Por lo tanto, una concepción que habría funcionado lo suficientemente bien después de la Guerra Fría fue duramente afectada cuando los ataques del 11 de septiembre produjeron una progresiva re-militarización de la seguridad llevada a cabo por Estados y actores no estatales. Sin embargo, esta remilitarización significaba evitar la «guerra convencional», con la mayoría de estos actores actuando, bajo el nivel del concepto legal de guerra: las lecciones de la guerra del Golfo, pero también las de Somalia o Kosovo, entre otras, habían quedado claras para ambos tipos de actores: por un lado para Rusia, China y otros Estados autoritarios, y por otro para AQ, Talibán, ISIS y otras insurgencias, pero también para otros, como los poderosos grupos de crimen organizado transnacional. Esto produciría un número importante de debates conceptuales, pero otros conceptos como la *guerra ilimitada* y la «estrategia de las Tres Guerras[47], o la insurgencia criminal[48] no recibieron suficiente atención. Lo cierto fue que ninguno de estos conceptos generó respuestas en la comunidad estratégica occidental. Además, las dinámicas y amenazas más «clásicas» como las armas nucleares también han recuperado un papel principal nuevamente en este escenario, pero sin el marco de «reglas MAD» de la Guerra Fría (*Mutual Assurance Destruction*). Este escenario sería aún más complejo debido al impacto de la militarización del espacio, la irrupción transversal del ciberespacio,

[46] Buzan, Barry. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*. Vol. 67, n.º 3. Julio, pp. 431-451.

[47] Liang, Q. and Xiangsui, W. (1999). Unrestricted Warfare. PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing (February); Office of the Secretary of Defense. (2011). Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011, Annual Report to Congress. 16 agosto.

[48] Sullivan, J. and Bunker, R. (2011). Rethinking insurgency: criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas. *Small Wars & Insurgencies*, 22: 5, pp.742-763.

la biotecnología y de la inteligencia artificial[49]. A pesar de ello, la comunidad académica de Estudios de Seguridad, la Comunidad Estratégica de la UE o incluso las instituciones de la UE apenas han abandonado o modificado sus enfoques principales. Incluso se han mantenido en posiciones ideológicamente bastante atrincheradas a pesar del fin del régimen de seguridad europeo post Guerra Fría tras el abandono del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa por Rusia en 2007, la ruptura del Principio III del Acta Final de Helsinki (Inviolabilidad de las fronteras) con la invasión de Georgia (2008) y Ucrania (2014), la denuncia y fin del Tratado INF de 1987 en 2019 y la suspensión del tratado New START de armas estratégicas en 2023. Solo tras la crisis de 2014 en Ucrania, hubo pasos tímidos centrados en cómo responder a la «guerra de Nueva Generación» de Rusia a través de las definiciones de la OTAN sobre la guerra híbrida (que además interpretaban incorrectamente el concepto ruso)[50]. Finalmente, instituciones y organismos de la UE ofrecerían respuestas a estas dinámicas, pero no ofrecían un análisis sobre el impacto de la *guerra ilimitada*, o una revisión real y profunda sobre nuestra concepción de la seguridad. El pensamiento estratégico europeo no ha reconsiderado seria y profundamente nuestra concepción de la seguridad respecto a una serie de temas clave: la relación concepto de la guerra-orden internacional liberal en declive; la incertidumbre como el problema central en un proceso de solapamiento entre seguridad y defensa; tercero, y la gran estrategia a largo plazo en un contexto de competición[51] y *guerra ilimitada*[52]; Y finalmente, y coexistiendo con esta

[49] Kissinger, H*. et al.* (2019). The Metamorphosis. *The Atlantic.* Agosto. Disponible en: https://amp-theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/

[50] Galeotti, Mark. (2014). The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War. *In Moscow's Shadow* blog (july 6). Disponible en: https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/; del mismo autor (2018). I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine. *Foreign Policy.* March, 5. Disponible en: https://www.realclearworld.com/2018/03/06/i039m_sorry_for_creating_the_lsquogerasimov_doctrinersquo_190642.html

[51] Brands, Hal. (2019). The Lost Art of Long-Term Competition. *The Washington Quarterly*. Vol 41, 4 (invierno), pp. 31-51; CSIS. (2018). *Rebuilding Strategic Thinking*. A Report of the CSIS Transnational Threats Project. October).

[52] Véase Ferchen, M. (2018). *Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases*. LeidenAsiaCentre. Leiden University. Diciembre; Tobin, Liza. (2018). Underway. Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power. Naval War College Review. Vol. 71, n.º 2 , artículo 5; una postura especialmente realista y dura es la de Walt, S. (2019). Europe's Future Is as China's Enemy. *Foreign Policy.* 22 de enero.

realidad (o interrelacionada con ella), la existencia de una red global de redes donde se juega, no a través de la negociación sino mediante la construcción de conexiones y relaciones y en la dinámica de los sistemas no jerárquicos[53].

Un nuevo sistema internacional, un nuevo concepto de seguridad

Viniendo del impulso del «fin de la historia» y de un momento en que todavía parecía fácil establecer la diferencia entre la paz y la guerra, y la seguridad interior y la seguridad externa, también fue fácil establecer un concepto de seguridad modular y una idea de complejo de seguridad, en el que la seguridad de los Estados y los individuos estaban intrínsecamente vinculados, como estableció la Escuela de Copenhague durante la década de los 90[54]. Esta aproximación partía de cierta idea de orden, realmente basada en un sistema westfaliano y un orden internacional liberal. Sin embargo, Hedley Bull ya establecía en su semanal *The Anarchical Society* de 1977, los cambios que podrían tener lugar en la estructura del sistema internacional donde los Estados, ese sistema de Westfalia, comenzaran a perder su dominio: una reducción progresiva de soberanía a favor de los actores no estatales, que provocarían la aparición de la violencia privada y la pérdida de un monopolio sobre el uso de la fuerza, incluida la influencia de los actores transnacionales y la tecnología, podrían hacer desaparecer progresivamente las fronteras. Bull argumentó que, si ocurriera esta dinámica, entre otros, el sistema internacional podría volver a una situación pre-wesfaliana y que habría una serie completa de actores no estatales que no solo competirían con el Estado como entidades principales del sistema internacional, sino que incluso podrían reemplazarlo[55]. Así, la guerra era violencia organizada entre Estados soberanos por normas o reglas, ya fueran legales o no, de los Estados. Sin embargo, si el sistema evolucionara a esa situación pre-wesfaliana que planteó Bull, ¿sería solo la violencia organizada de las unidades políticas llevadas unas contra otras lo que consideraríamos guerra, o este concepto se ampliaría? ¿Qué pasaría si hubiera unidades políticas no estatales, o incluso unidades no políticas, desde el punto de

[53] Véase la obra del profesor Jervis, R. (1999). *System Effects*. Princeton.

[54] Buzan, B., Waever, O. & Wilde, Jaap de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

[55] Bull, Hedley. (1977). *The Anarchical Society. a study of order in world politics*. Columbia University Press, New York.

vista de la definición de guerra? ¿Sería posible la guerra entre ellos y los Estados? Además, ¿sería posible la guerra en un sistema pre-wesfaliano? Bull articuló su concepto de guerra a través de la diferencia entre la guerra en el sentido material, es decir, las hostilidades reales, y la guerra en el sentido legal o normativo: por ejemplo, si se habla de la guerra en el sentido legal, la distinción entre guerra y paz es absoluta. Por otro lado, la guerra en el sentido material es a veces difícil de distinguir de la paz. Pero Bull reconoció la imposibilidad de separar los dos, ya que la dinámica de las hostilidades a veces juega en contra esa separación. Así, las «amenazas híbridas» o la «zona gris» siempre han existido en diferentes formas, pero una falta de conciencia histórica también ha contribuido a nuestra falta de preparación conceptual[56]. Rosa Brooks afirma: «In a world in which the push of a button can lead, within seconds, to the deaths of a specific man more than eight thousand miles away, is it possible to define «war» with clarity? Most of all: As the boundaries around war and the military grow ever blurrier, will we all pay a price?[57]».

La necesidad de un nuevo marco de análisis multi-dominio: amenazas híbridas, *guerra ilimitada* y un concepto de seguridad trans-dominio

Frank Hoffman[58], las Fuerzas Armadas de EE. UU.[59], la UE[60], el Centro de Excelencia sobre Amenazas Híbridas (HybridCoE)[61], o la OTAN[62] hacen aproximaciones y definiciones diferentes sobre las amenazas híbridas, y otros usan el término para describir

[56] Echeverria, A. J. (2016).*Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy.* United States Army War College Press. Carlisle Barracks, Pennsylvania. Abril.

[57] Brooks, R. (2016). *How Everything Became War and the Military Became Everything*. Simon and Schuster, p. 8.

[58] Hoffman, F. (2009). Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Forces Quarterly*. N.º 52. Disponible en: http://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf

[59] ADRP 3-0. (2017). Army Doctrine Reference Publication. N.º 3-0. Headquarters Department of the Army. Washington, DC. 6 octubre, pp. 1-3.

[60] European Commission, Joint Framework on Countering Hybrid Threats: A European Union Response, JOIN (2016) 18 final. 6 de abril 2016. Secretary-General of the European Commission, Joint Staff Working Document: EU Operational Protocol for Countering Hybrid Threats 'EU Playbook' 11034/16. 7 de julio 2016.

[61] Hybrid CoE. Countering Hybrid Threats 2019. Disponible en: https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/

[62] NATO. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en

la llamada «Doctrina Gerasimov»[63]. Esta situación plantea una falta de consenso doctrinal y la existencia de grandes diferencias sobre el alcance material del concepto. Aurel Sari, estima que establecer que las amenazas híbridas son actividades producidas por debajo del umbral de una guerra legalmente declarada sería hasta cierto punto naif, y socavaría cualquier intento de definición claro ya que estas «guerras» son ya una rareza[64]. Cada vez más se difumina la distinción clara entre lo que es y lo que no es un campo de batalla: los llamados espacios comunes (*global commons*) son todos campos de batalla potenciales, pero también los espacios no físicos. Así, parece que no hay consenso sobre qué es un campo de batalla o no, entre qué es la paz o la guerra, cuál es el Estado «normal» y cómo definiremos la seguridad. La doctrina ha debatido sobre la naturaleza y el impacto de estas amenazas, pero no existe un debate sobre el impacto de estas categorías en los Estudios de Seguridad ni un intento real de ofrecer nuevos enfoques y la definición del concepto de Seguridad[65]. Sin embargo, las concepciones anteriores al primer enfoque de Hoffman suponían ya un desafío incluso más importante Qiao Liang y Wang Xiangsui ya habían definido la *guerra ilimitada* como «el uso de todos los medios, incluidas las fuerzas armadas o no armadas, militares y no militares, y medios letales y no letales para obligar a un enemigo a aceptar sus intereses»[66]. Así, la idea de limitar la guerra como concepto y objetivo no funcionaría ya tal como fue desarrollado por Hedley Bull. Paradójicamente, a pesar de que las características y los medios de la guerra han evolucionado, esta sigue siendo, *à la Clausewitz*, «un acto de fuerza para obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad», donde «para la aplicación de esa fuerza no hay límite», Sin embargo, no habría que pensar en esa aplicación desde el punto de vista de fuerza material y militar incremental, sino en la búsqueda de la expansión de los dominios de la guerra. Esto hace posible la expansión exponencial del

[63] Galeotti, M. (2014). The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War. *Moscow's Shadow* (blog). 6 de julio.

[64] Saria, A. Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap. *Law School*. Exeter, pp.14-15.

[65] Excepto por algunos pocos intentos. Véase Barkawi, T. (2011). From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War. *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 39, n.º 3, pp. 701-716.

[66] Liang, Q. and Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare*. PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing. February, p. 7; Harold, S. (2018). Defeat, Not Merely Compete. China's View of Its Military Aerospace Goals and Requirements in Relation to the United States. *RAND*. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2588.html.

concepto del campo de batalla más allá del dominio físico al eliminar sus restricciones geográficas, funcionales, políticas y legales, permitiendo que se vuelva omnipresente. En respuesta a la pregunta, «¿Dónde está el campo de batalla?» Liang y Xiangsui responden simplemente que ahora está «en todas partes». Por lo tanto, esta aplicación podría ser cualitativa y no necesariamente cuantitativa en términos de escalada en el uso de la fuerza cinética militar como se interpreta comúnmente. Esta expansión de los medios se hace a los diferentes dominios: todos estos actores, todas estas capacidades diferentes, significan extenderse a todos los dominios. Paradójicamente, al apuntar al control de estos dominios, esto también podría significar una tendencia a su «militarización», sobre todo por el impacto transversal del ciberespacio y la pérdida de diferencia entre lo civil y lo militar: es sintomático este uso y la búsqueda de control de los dominios, sobre todo del ciberespacio por parte de algunas grandes potencias[67]. Este proceso está en directa relación con el otro aspecto que Bull señaló como una causa para el fin del sistema de Westfalia: la 4.ª Revolución Industrial-Tecnológica, el ciberespacio, la inteligencia artificial (IA) y la relación con los humanos, no solo en el Internet de las Cosas (IoT), sino en el Campo de Batalla de las Cosas (Battlefield of Things, BoT). Como Alexander Kott establece:

> «What happens on the future battlefield when humans and machines battle each other yet think very differently? it ... makes the battlefield harder to understand and manage. Human warfighters have to face a much more complex, more unpredictable world where things have the mind of their own and perform actions that may appear inexplicable to the humans[68]».

[67] Véase por ejemplo, Beha, P. (2011). Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development. *American Journal of Chinese Studies*. Vol. 18, n.º 2. Octubre, pp. 97-111; Laskai, L. (2018). Civil-Military Fusion: The Missing Link Between China's Technological and Military Rise. Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program. *CFR.* January, 29. En otro sentido, pero referido también a la «militarización», véase Schlzke, M. (2017). Necessary and surplus militarization: rethinking civil-military interactions and their consequences. *European Journal of International Security*. Vol. 3, part 1, pp. 94-112.

[68] Kott, A. (2018). Challenges and Characteristics of Intelligent Autonomy for Internet of Battle Things in Highly Adversarial Environments. *AAAI* (Spring). Symposium Series, p. 147 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/324150694_Challenges_and_Characteristics_of_Intelligent_Autonomy_for_Internet_of_Battle_Things_in_Highly_Adversarial_Environments

¿Cómo será la relación humano-IA? ¿Será una fuerza humana prescindible tácticamente para sostener estratégicamente una máquina-robot autónoma/IA, que ofrecerá la victoria en un enfrentamiento, batalla, guerra o conflicto general? En este sentido las expectativas para una IA podrían ser diferentes a las de los humanos. Al mismo tiempo, como los niveles de incertidumbre serán más y más altos en el campo de batalla, también lo serán en el ámbito de la seguridad: ¿quién va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal para proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso situación normal-securitización-desecuritización, de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague? Este nuevo «campo de batalla» está tan lleno de incertidumbre que hace casi imposible conocer amenazas, objetos protegidos, estrategias claras o «actos discursivos». Esa incertidumbre nos empujaría a buscar el control de los dominios tanto como podamos para reducirla. En el campo de la defensa parece que esta situación conduce al campo de batalla y operaciones multi-dominio[69]. Rosa Brooks establece: «Similarly, we struggle to tell the difference between «civilians» and «combatants» What counts as a protected civilian object in cyberspace? When can a hacker, a financier, or a propagandist be considered a combatant?»[70]. Realmente nos acercamos a otro espacio de seguridad y, por ende, a un nuevo concepto. Estas dinámicas así podrían favorecen una convergencia en la «militarización» de la seguridad, y tal como advierte Lydia Kostopoulus, en una búsqueda de «*preventive policing in Defense*»[71], terminando definitivamente con la división entre seguridad interior y exterior. Sin embargo, los objetivos para la seguridad no parecen ser aquellos en los que se haya centrado hasta ahora: primero, ya que no está claro el significado del Estado, y este, junto a las sociedades y los seres humanos, cómo compiten como receptores de esta protección aunque hay una tendencia a priorizar la seguridad nacional de nuevo; segundo, la tecnología no es

[69] See Shmuel, S. (2017). Multi-Domain Battle: AirLand Battle, Once More, with Feeling. *War on the Rocks* (20 de junio). Disponible en: https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle-airland-battle-once-more-with-feeling. Sin embargo, el US JOE 2035 excluye a propósito el ciberespacio de los *global commons* para darle un tratamiento exclusivo. Véase JCS. (2016). Joint Operating Environment 2035: The Joint Force in a Contested and Disordered World. 14 de julio.

[70] Brooks, R. (2018). *Rule of Law in the Grey Zone*. Modern War Institute. 2 de julio.

[71] Kostopoulus, L. (2019). Predictive Policing: From Data to Actionable Intelligence. T*he Role of Data in Algorithmic Decision-Making.* A Primer. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), p. 2.

inherentemente civil o militar, y hace que todos los conflictos sean conflictos multi-dominio/civil-militar; tercero, todos los dominios no tienen la misma importancia, y no está claro que existe un «dominio» de cada dominio[72]. La característica más importante de este nuevo espacio de seguridad transdominio es su naturaleza integrada, aunque asimétrica, con una tendencia que parece apuntar a controlar los dominios como objetivo principal: físico (tierra, mar, aire, espacio), información/ciber, cognitivo, moral y social[73]. Los Estados y otros actores buscaran ese dominio, en función de sus capacidades, y no parece que todos tengan como objetivo la protección de las personas sino su control. En este sentido, los Estados en general tenderán hacia la seguridad nacional y los Estados autoritarios hacia la supervivencia del partido o grupo en el poder. En este caso, la incertidumbre no tendrá como respuesta la resiliencia, sino una expansión del control interno por parte del Estado[74]:

- Dominio (s) físico (s): son los dominios de tierra, mar, aire y espacio.
- Dominio de información: donde se crea, manipula y comparte la información. Se extiende por el dominio cibernético.
- Dominio cognitivo: donde residen la intención, la doctrina, las tácticas, las técnicas y los procedimientos.
- Dominio social: donde se interactúa, se intercambia información, forman conciencia, comprensión compartidas y toman decisiones: «social media/networks are the foundation of commercial, political and civil life»[75].

Así, la seguridad[76] no parece que este dividida en dimensiones espaciales globales, regionales o locales, sino en el dominio

[72] Heftye, E. (2017). Multidomain confusion. *The Bridge.* May, 26.

[73] Reed, D. (2008). Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation of War and Conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 31, n.º 8, pp. 684-722.

[74] Véase la tendencia a la militarización en la policía china, ahora se ocupan de la seguridad interior, la marítima y apoyo al ejército en tiempos de guerra. Boyd, H. (2019). China's People's Armed Police: reorganized and refocused. *Military Balance Blog*. IISS. June, 21; (2018). China spending puts domestic. security ahead of defense Budget rise highest in western regions of Xinjiang and Tibet. *Nikkei Asian Review* March 14; Liang, F. *et al*. (2018). Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure. *Policy & Interne.* Vol. 10, n.º 4, pp. 415-53.

[75] Singer, P. and Brooking, E. (2018). LikeWar. The Weponization of Social Media. *HMH*, p. 262.

[76] Según Buzan, Waever y Wide, la seguridad estaba dividida en varias dimensiones definidas por características espaciales (local, regional, y global), sectores (mili-

físico, sobre todo debido a la desaparición de la seguridad interior y exterior; a que las «identidades» de los actores (Estados o actores no estatales) tampoco están claramente definidas; la incertidumbre y esta difusión en los identidad de los actores (en el fondo, de la soberanía) hace complicado el establecimiento de objetos referentes ya sean Estados, principios o personas, debido a la fuerte influencia que generaría el dominio social, con muchos actores entre población, empresas, Gobiernos y otros actores no estatales; los sectores estarán en función de los dominios de información y cognitivo. Las dimensiones espaciales, sectores, identidades y la naturaleza de los objetos de referencia servían para crear un marco que estudiaba los temas que «son representados como amenazas existenciales a los objetos de referencia por un actor de seguridad que genera el respaldo de las medidas de emergencia más allá de las reglas obligatorias legales del sistema de gobierno democrático»[77]. ¿Quién va a identificar una amenaza existencial y un objeto o ideal para proteger? ¿Será necesario persuadir a una audiencia? Más aún, ¿habrá un proceso securitización-desecuritización, de acuerdo con los parámetros de la Escuela de Copenhague? Este nuevo «campo de batalla» está tan lleno de incertidumbre que hace muy difícil conocer amenazas, establecer objetos protegidos y crear estrategias claras.

Consecuencias para la seguridad y los Estudios de Seguridad

Siguiendo el marco general que nos da la *guerra ilimitada* y a su extensión a todos los ámbitos y dominios, paradójicamente parece que estas empujan realmente a una «militarización» de todos los dominios y, por ende, de la Seguridad, como estamos viendo en la lucha contra los carteles en Latinoamérica o contra las sinergias terrorismo-crimen organizado. En principio, la dinámica marcada en esta definición junto con el uso de medios y actores no militares parecería contradecir esa tendencia, sin embargo, el conflicto se mueve en todos los ámbitos y la perdida de separación entre seguridad interior y exterior empuja a una fusión seguridad-defensa. Cuestiones como el tratamiento legal de acciones bajo el umbral de la «guerra», la atribución

tar, político, económico, cultural, and medioambiental), identidades (estados, actores sociales, organizaciones internacionales), y la naturaleza de los objetos de referencia (estados, naciones, principios, naturaleza). Buzan, B., Waever, O. & Wilde, Jaap de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

77 Buzan *et al.*, p. 5.

de los ataques cibernéticos, ataques transdominio, la convergencia de crimen e insurgencia, hibridación, áreas desgobernadas y subgobernadas junto con la difusión de poder desde el estado westfaliano hace que debamos replantearnos nuestra visión sobre la seguridad, la defensa y sobre la disuasión. ¿Cómo considerar un ciberataque que inutilice las centrales nucleares y eléctricas de un país? ¿Cómo saber qué tipo de objetivo o beneficio hay tras él? La atribución sería básica, pero saber las intenciones sería fundamental[78], aunque ¿cómo saberla? ¿Y responder con un ataque militar cinético a un ciberataque sería una respuesta incremental o una opción alternativa y aceptable?[79] ¿Sería esto un aumento de la beligerancia o sería un acto «normal» de respuesta y opcional en este escenario transdominio?[80] En este sentido, este paso de un dominio a otro apunta a ese espacio de seguridad transdominio. Por extensión, la disuasión será también transdominio, lo que implica el uso de capacidades de un tipo para contrarrestar amenazas o combinaciones de amenazas de otro tipo, a fin de evitar ataques inaceptables. En realidad, este tipo de disuasión también se producía durante la Guerra Fría, pero lo que ha cambiado es que la respuesta a un ataque cibernético destructivo no tiene por qué limitarse al dominio cibernético, sino que también puede incluir represalias «convencionales» o incluso nucleares. Según Erik Gartzke y Jon Lindsay, esto cambia completamente el marco general y las implicaciones estratégicas de estas acciones y sus consecuencias en cuanto al potencial de escalada, la interpretación de las señales, incluso los efectos de las operaciones[81]. En este sentido, cuanto mayor sea la robotización (por ejemplo, *swarms*, enjambres) los incentivos para tomar la ofensiva rápidamente y atacar

[78] Véase por ejemplo Rosato, S. (2015). The Inscrutable Intentions of Great Powers. *International Security*. Vol. 39, n.º 3, pp. 48-88.

[79] What Israel's strike on Hamas means for Cyberwar. *Wired*. 6 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.wired.com/story/israel-hamas-cyberattack-air-strike-cyberwar/

[80] García Cantalapiedra, D. (2019). Incertidumbre, «militarización» y un nuevo espacio de seguridad: Seguridad multi/trans-dominio y defensa comprehensiva. Análisis. Pensamiento estratégico en seguridad y defensa. *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú* (3 de junio). Disponible en: https://ceeep.mil.pe/2019/06/03/incertidumbre-militarizacion-y-un-nuevo-espacio-de-seguridad-seguridad-multi-trans-dominio-y-defensa-comprehensiva/

[81] Gartzke, E. and Lindsay, J. (2014). Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity. Office of Naval Research Grant N00014-14-1-0071 and the Department of Defense Minerva Research Initiative. July, 15. También Gartzke, E. and Lindsay, J. (2019). *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity*. Oxford University Press.

primero aumentaran[82]. No obstante, ni la comunidad estratégica europea ni los Estudios de Seguridad o las instituciones europeas han dado una clara respuesta teórica, estratégica o política. Esto llevó a una revisión de la Estrategia Global de Seguridad de 2016.[83]. que daría lugar a la Brújula Estratégica, pero este documento nació muerto debido a la invasión rusa en Ucrania[84] Lo que sí parece claro es que en este espacio multidominio y de competición, la concepción de la seguridad no parece ya la que se ha mantenido hasta ahora. El tema central quizá ahora no es solo la incertidumbre o la inteligencia artificial, sino que el sector central vuelva a ser el aspecto militar de la seguridad como fue principalmente durante la Guerra Fría: el problema podría ser la expansión de lo militar en una búsqueda de control en todos los dominios. Paradójicamente, los Estudios de Seguridad tal como los conocemos, podrían sufrir un proceso de erosión que lleve de nuevo a la reaparición de unos nuevos Estudios Estratégicos redefinidos para este nuevo contexto.

Seguridad, Estudios de Seguridad y Estudios Estratégicos en Europa

El declive del orden internacional liberal multilateral, en el que la UE se sentía cómoda y dominante en términos prácticos y teóricos, imponiendo y difundiendo su visión normativa, paradójicamente alimenta las debilidades de la UE en su posición en los escenarios actuales y futuros: el problema no resuelto de la incertidumbre, y el fin del dominio occidental sobre la estructura de este orden internacional. Probablemente, la UE no confía en su capacidad para enfrentar la incertidumbre, no solo por razones materiales (en términos de recursos) sino también políticas (falta de consenso). Las palabras de advertencia de John Stuart Mill sobre las predicciones de «cierto orden de progreso posible» podrían ser peligrosas con respecto a ideas lineales

82 Work, R. and Brimley, S. (2014). 20YY Preparing for War in the Robotic Age. *CNAS.* January, p. 34.

83 En este sentido se argumentaba en García Cantalapiedra, D. (2019). Realism, International Order and Security: time to move beyond the 2016 EUGS. En: Conde, E. *EU Handbook on law and security*. Routledge.

84 Consejo de la UE. (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Bruselas, 19 de abril. 7371/22 COR 1 (da, es, fr). Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/es/pdf

de progreso[85], que apareció después del anunciado «fin de la Historia» de Fukuyama y fue adoptado con entusiasmo por la UE: la expansión y defensa de una agenda liberal internacional ofreció un *wishful thinking scenario* a Bruselas y otras capitales en Europa. Desafortunadamente, la Gran Recesión de 2008 hizo que se despertara abruptamente, provocando una crisis de identidad e intereses.

Como impacta la *guerra Ilimitada* en los Estudios de Seguridad: ¿hacia un cambio de paradigma?

Henry Kissinger en su libro sobre China[86], plantea las diferentes visiones del sistema internacional entre China y Occidente, refiriéndose a los teóricos clásicos Carl von Clausewitz y Sun Tzu y comparando el ajedrez con el wei qi: «mientras la tradición occidental valoraba el choque de fuerzas decisivo que ponía de relieve las gestas heroicas, el ideal chino hacía hincapié en la sutileza, la acción indirecta y la paciente acumulación de ventajas relativas». Sin embargo, el orden internacional liberal multilateral, básicamente construido por un sistema westfaliano que nace tras la guerra de los Treinta Años, acabó con un sistema jerárquico y unificado, aunque diárquico, como era el Imperio y el papado. Este tiene un origen bélico básicamente igual, pero con una dinámica y resultado completamente opuesto al sistema sínico. Este nació de un preexistente sistema «westfaliano» de Estados en equilibrio de poder, los Reinos Combatientes. La victoria sobre ellos, el reino de Qi, instaló un sistema unitario. Al igual que autores como Bodino, Hobbes, Grocio o Locke tuvieron las guerras en Europa la base para teorizar el sistema de Estados soberanos, Sun Zhu tendría su etapa de los Reinos Combatientes su etapa de aprendizaje. Siguiendo a sus enseñanzas, junto con el concepto del Tianxia, el juego del wei qi, y el diseño de la guerra Popular Prolongada (Protracted Popular War) de Mao Zedong, la RPC parece que sigue una estrategia indirecta, evitando el conflicto directo, moviéndose para mejorar sus posiciones globalmente, permitiéndole vencer al adversario por inferioridad e incapacidad de ofrecer movimientos alternativos que no entrañen costes altísimos o que lleven a la derrota o rendición total.

[85] Roberts, A. (2008). International Relations after the Cold War. *International Affairs*, p. 2.

[86] Kissinger, H. (2012). *China*. Debate. Sin embargo, esa comparación es errónea, ya que el ajedrez es también asiático y proviene de la India.

Aunque su concepción original es algo diferente, el concepto moderno de *Tianxia* esta descrito por Zhao Tingyang en su libro de 2016, *Un posible mundo de todo bajo el cielo*, vista como una postura no oficial de la RPC. Zhao argumenta que un mundo gobernado en un sistema de Estados es un «no mundo», por naturaleza y por diseño, no puede resolver los problemas trans-estatales y globales. El «sistema de «todo lo que hay bajo el cielo» confuciano es un sistema inclusivo que elimina las barreras del otro yo. Las instituciones diseñadas y establecidas para tal sistema son globales en su sentido real y constituyen el requisito previo para establecer un sistema global y resolver problemas globales. El orden mundial necesita una reconstrucción filosófica y debe basarse en instituciones mundiales genuinas, tal como están incorporadas en la visión del mundo confuciana e informada por la dinastía Zhou occidental (1100-771 A.C). Sin embargo, Occidente siempre ha tenido su propia visión sobre estrategia indirecta históricamente y puede jugar en un tablero de ajedrez, de wei qi o de cualquier otro escenario, desde que esta estrategia puede evolucionar con el propio juego[87]: solo hay que volver a jugarlo y volviendo a los conceptos de *gran estrategia* se puede hacer. Un claro ejemplo fue la *aproximación indirecta* (*Indirect Approach*) que ya proponía el estratega británico Basil H. Liddle Hart[88]. Paul Kennedy, siguiendo a su maestro Liddle Hart, lleva a cabo una definición de gran estrategia, y esta debe comenzar por la definición de lo que constituye el interés nacional; la política de seguridad, defensa y militar debería estar anclada en los intereses esenciales. La elección de una política llega a ser incluso más importante, porque todos los intereses no son de hecho permanentes[89]. Si hablamos de la dirección y coordinación de todos los recursos de la nación, o grupo de Estados, para la obtención del objetivo político que se persigue, el cual debe estar definido por una política fundamental podemos definirla de *gran estrategia*. Una gran estrategia viable debe de incluir la movilización coordinada de los recursos políticos, económicos, militares y

[87] Según la revista MIT Technology Review, es el «Magic; the Gathering» el juego más complicado que existe no es el wei qi o Go. «Magic: The Gathering» is officially the world's most complex game. 7 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.technologyreview.com/2019/05/07/135482/magic-the-gathering-is-officially-the-worlds-most-complex-game/

[88] Liddell Hart, B. H. (1967 [1954]). *Strateg*y (2.ª ed.). Praeger. NY.

[89] En contra de la famosa frase de Lord Palmerson, «No tenemos aliados eternos, y no tenemos enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos, y nuestra obligación es vigilarlos».

morales de la nación. Esta concepción presta una gran atención a los aspectos no militares de la estrategia: movilización económico-industrial, cultura política interna y la diplomacia[90]. Occidente ha perdido la costumbre de pensar en estos términos, incluso en viejas naciones que fueran largo tiempo imperios como Gran Bretaña, Francia[91] y la propia España[92], pero también en EE. UU. desde el fin de la Guerra Fría. Atrás quedaron el Telegrama Largo de George Kennan y el NSC-68 que crea la política de Contención junto con el Proyecto Solarium de la Administración Eisenhower, o la NSDD 75 de Reagan y su *Rollback strategy* junto con algunos otros diseños[93]. Curiosamente, la última y más parecida aproximación a la *guerra ilimitada* y a la idea de aproximación indirecta de Liddle Hart, o mejor dicho su precuela, sería precisamente esa estrategia de la Administración Reagan. La movilización coordinada de todos los recursos, dando precedencia a los aspectos no «cinéticos», significaba también combinación en geometría variable y con fines limitados. A pesar de ser un Estado revisionista,

[90] Kennedy, Paul (ed). (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Un. Press. New Haven, pp. 4-5. Kennedy parte de la definición de Liddle Hart: «While practically synonymous with the policy which guides the conduct of war, as distinct from the more fundamental policy which should govern its object, the term 'grand strategy' serves to bring out the sense of 'policy in execution.' For the role of grand strategy –higher strategy– is to co-ordinate and direct all the resources of a nation, or band of nations, toward the attainment of the political object of the war –the goal defined by fundamental policy» Liddell Hart, *Strategy*, 1967, pp. 321-322; véase en este sentido García Cantalapiera, D. *EE. UU. y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Seguridad Europea 1989-1992).* [Tesis Doctoral]. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de Políticas, 2001; García Cantalapiera, D. (2002). Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992. *UNISCI Papers.* N.º 23-24. Madrid, pp. 11-12.

[91] Francia tenia al General André Beaufre como Gran Bretaña a Liddle Hart; Beafre, A. (1965 [1963]). *Introduction to Strategy*, Preface by Liddell Hart. London: Faber & Faber.

[92] Veáse Parker, G. (1998). *La Gran Estrategia de Felipe II*. Alianza, Madrid.

[93] Kennan,G. (1946). *The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State*. National Security Archive. 22 de febrero. Disponible en: http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm; Bowie, R. and Iimmerman, D. (1998). *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford University Press, NY; The Executive Secretary. (1950). *A Report to the National Security Council–NSC 68.* 12 de abril. Truman Library. Disponible en: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf; Marshall, A and Roche, J. (1976). Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition. Department of Defense Memorandum. Disponible en: http://goodbadstrategy.com/wp-content/downloads/StrategyforCompetingwithUSSR.pdf. On the Defense Strategy Review, see Silove, N. (2016). The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia. *International Security* 40. N.º 4 (primavera), pp. 54-58.

la cultura estratégica (las formas) y los fines (esa gran estrategia) son diferentes en la RPC de los occidentales históricamente, pero aprendiendo de los errores de Alemania en las dos guerras mundiales y de la URSS en la Guerra Fría. La aproximación de Liddle Hart mostraba particularmente, como vemos hoy en día, la desaparición de las distinciones entre paz y guerra, curiosamente en una era de las armas nucleares donde se pensaba en que estas habían acabado, en palabras del secretario de defensa Robert McNamara, con la estrategia: «today, there is no longer any such thing as strategy; there is only crisis management». Sin embargo, esas mismas armas nucleares paradójicamente aceleraban ese necesario acercamiento a lo que él llamaba la esencia de la estrategia que son los métodos indirectos[94], donde el aspecto militar era una dimensión más en lo que ahora se suele llamar MIDEFIL (diplomacy, military, information, economy, Financial, Intelligence and Law)[95]. Asi lo establecen Qiao Liang and Wang Xiangsui, pero no solo como elementos de poder sino esferas de competición, junto con dominios:

> «As the arena of war has expanded, encompassing the political, economic, diplomatic, cultural, and psychological spheres, in addition to the land, sea, air, space, and electronics spheres, the interactions among all factors have made it difficult for the military sphere to serve as the automatic dominant sphere in every war. War will be conducted in non-war spheres»[96].

Pero ellos realmente modifican estos conceptos, donde se enfocan principalmente en la guerra política (*political warfare*) donde la diplomacia sea acción política; el comercio, guerra económica; la información, guerra psicológica; y el ámbito militar, incluirá todo el espectro de conflicto asimétrico. La creación de poder político es precisamente lo que la estrategia de las «Tres Guerras» pretende hacer: la primera, guerra de opinión pública (*information warfare*), intentos de dar forma a la opinión pública tanto a nivel nacional como internacional[97]; la segunda intenta

---

94 Hart, Liddle. *Strategy*, pp. XVIII-XIX.

95 New acronyms such as MIDFIELD –Military, Informational, Diplomatic, Financial, Intelligence, Economic, Law, and Development– convey a much broader array of options for the strategist and policymaker to use. US JCS. Joint Doctrine Note 1-18. *Strategy* 25. Abril de 2018, p. VIII.

96 Liang, Q. and Xiangsui, W., p. 169.

97 Xinhua (2016). Writers, journalists should gather around Party: CPC publicity chief. *Xinhuanet.com.* 5 de junio. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/engli-

influir en los decisores extranjeros acerca de cómo abordan la política de China. El tercero busca dar forma al contexto legal para las acciones chinas (*lawfare*), incluidas la construcción de justificaciones legales para las acciones de Beijing y el uso de las leyes nacionales para señalar las intenciones chinas. Todo ello cae bajo el paraguas más amplio de la guerra política[98]. En este sentido, también incluirán más actores en este escenario, lo que después Frank Hoffman establecería como amenazas híbridas, pero ellos establecen como combinación, junto con una inclusión de elementos civiles en la guerra, o *a sensu contrario*, una «militarización»[99] de los actores no militares. Y así siguen estableciendo la expansión del «campo de batalla» ya que no está limitado al ámbito militar y no se puede fiar solo a las fuerzas militares la consecución del interés nacional. La conclusión es que la «guerra» transciende ese ámbito y se convierte en una cuestión que implica a científicos, financieros o comunicadores[100]. Sin embargo, ya había una aproximación incluso anterior al modelo de amenazas híbridas ya que hablaban de «coaliciones profundas de facto», que podían consistir en varios estados, grupos de crimen organizado, corporaciones, actores individuales, organizaciones civiles, todas en flexibles estructuras. Esto permite moverse también en diferentes niveles en el escenario internacional con la habilidad de combinar esfuerzos más allá del equilibrio de poder entre estados[101]. Nos encontramos entonces con esta combinación de dominios,

sh/2016-05/06/c_135340100.htm; Barragan, C. (2020). Retrato de los Wolf Warriors, la agresiva diplomacia china que aterriza en Europa. *El Confidencial.* 24 de abril. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavirus-europa_2563320/; Zhiqun, Z. (2020). Interpreting China's «Wolf-Warrior Diplomacy». What explains the sharper tone to China's overseas conduct recently? *The Diplomat*. May, 15. Disponible en: https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/

98 Mattis, P. (2018). China's «Three Warfares» in perspective. *War on the rocks* (january 30); Schweller, R. and Pu, X. (2011). After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security*. Vol. 36, n.º. 1 (verano), pp. 41-72.

99 Sobre esa idea véase García Cantalapiedra, D. y Pulido, J. (2019). El nuevo espacio de seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull. En: Grasa, R. y Garcia, C. *Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull*. Tirant lo Blanch, pp 211-220,

100 Qiao Liang and Wang Xiangsui, p. 221. En este sentido autores actuales subrayan esa situación como Rosa Brooks.

101 Arquilla J. and Ronfeldt, D. eds. (1997). Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age. *RAND.* Santa Mónica, pp. XIX-XX.

niveles y actores[102], que parece ser la fórmula que, correctamente armonizada, es la que establecerá el ganador. Aunque esta combinación en algunos ámbitos parece que ha pasado a integración y finalmente a fusión: el presidente Xi Jinping ha llevado estas ideas a un nuevo nivel: una transición de la integración civil-militar a la fusión civil-militar. En 2015 se lanzó una estrategia nacional para esta fusión como gran estrategia. Esta fusión ha sido parte sobre todo del plan *Made in China 2025* y del Plan sobre la nueva generación de inteligencia artificial. Así se estableció en enero de 2017 la Comisión Central para el Desarrollo de la Fusión Civil-militar; posteriormente en septiembre del mismo año, se publicó el Plan especial de Fusión Militar-Civil de Ciencia y Tecnología con prioridad en inteligencia artificial[103] y tecnología cuántica, y sorprendentemente en biología. El Ejército Popular de Liberación tiene gran interés en esta área, ya que sostienen en diferentes publicaciones que los avances en biología contribuyen a cambiar la forma o el carácter del conflicto. Mientras, persigue aplicaciones militares para la biología y está investigando intersecciones con otras disciplinas, incluidas la ciencia del cerebro, la supercomputación y la inteligencia artificial[104]. Desde 2016 la Comisión Militar Central ha financiado proyectos sobre ciencia cerebral militar, sistemas bio-miméticos avanzados, materiales biológicos, mejora del rendimiento humano y biotecnología de «nuevo concepto»[105]. Este, sin embargo, es el último estadio de la *guerra popular prolongada* ya que, expandiendo el ámbito del conflicto y usando la tecnología, se amplía la opción de una mayor implicación de cada vez mayores sectores de la sociedad. En este sentido el concepto no se refiere solo a tecnología militar, sino que incluye todos los medios de poder a disposición de la nación, combina «paz» y «guerra», lo militar y lo civil y acciones «bélicas» y

[102] Ya también anticipado incluso antes de la aparición de la concepción de guerra híbrida en Dufourcq, P. *et al.* (2004). *Research Paper.* N.º 11, septiembre. NATO Defense College. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep10415

[103] Kania, E. (2019). Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. Hearing on Trade, Technology, and Military-Civil Fusion. *CNAS.* US. Congress (junio); Allen, G. (2019). Understanding China's AI Strategy: Clues to Chinese Strategic Thinking on Artificial Intelligence and National Security. *CNAS.* Febrero.

[104] Véase Rugge, F. (2019). *The Global Race for Technological Superiority.* ISPI-Brookings. Noviembre.

[105] Kania, E. (2019). Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'. *Defense One.* Agosto. Disponible en: https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/

«no bélicas», utilizables de forma flexible. La *guerra ilimitada* es entonces la guerra popular prolongada con (nuevos) más medios, con una tendencia a la «civilización» de la guerra en un espacio transdominio.

Hacia la revolución en asuntos estratégicos

Los elementos políticos, jurídicos, tecnológicos son fundamentales, pero los económicos adquieren para Qiao y Wang un significado crucial: para ellos la guerra económica es el escenario central de la guerra[106]. Unido a la revolución tecnológica ambos establecen una revolución en los asuntos estratégicos, un cambio conceptual fundamental en el marco de pensamiento relativo a la seguridad nacional:

> «Military threats are already often no longer the major factors affecting national security……traditional factors are increasingly becoming more intertwined with grabbing resources, contending for markets, controlling capital trade sanctions, and other economic factors, to the extent that they are even becoming secondary to these factors»[107].

En este sentido la UE debería empeñar sus esfuerzos en diseñar una gran estrategia, aunque la naturaleza, su construcción y estructura de la UE hace difícil no solo la idea de una gran estrategia[108], sino la creación de una nueva construcción europea que de diera lugar a una gran potencia. La paradoja de la UE es que, aunque se ha hecho un esfuerzo remarcable en términos de la PCSD, PESCO, la autonomía estratégica y los planes de industria de defensa, estos esfuerzos llegan tarde y no parecen enmarcados en una gran estrategia y menos con las características que serían necesarias. La aparente desvertebración política que lleva sufriendo la UE desde la Gran Recesión de 2008 está siendo reforzada por los efectos de la pandemia del SARS-COV-2, culminando con la invasión rusa de Ucrania. Además, el planteamiento de la competición global muestra aún más la debilidad de la UE. Las opciones para enfrentarse a este nuevo escenario parece que pasan por una serie de conceptos que hemos establecido en

106 Liang, Q. and Xiangsui, W., p. 39.

107 *Ibidem*, p. 116.

108 No solo en el caso europeo, sino también hay escepticismo en la capacidad de EE. UU., o la necesidad, de construir una gran estrategia. Véase Drezner, D., Krebs, R. and Schweller, R. (2020). The End of Grand Strategy. America Must Think Small. *Foreign Affairs.* Mayo-junio, pp. 107-117.

nuestro pensamiento estratégico en Occidente pero que no parecen estar enfocados hacia el adversario correcto ni cuenta con los elementos necesarios. Paradójicamente para la UE, a corto, pero también a largo plazo, el refuerzo interno llevará mucho tiempo y las desventajas financieras y tecnológicas europeas son apreciables; tiene opciones que van desde las alianzas (*chain gangs/ buckpassing*)[109], *bandwagoning*[110] o apaciguamiento (*appeasement*): las opciones de políticas de alianzas tienen que plantear una percepción de la amenaza similar y una apreciación de intereses generales comunes. Sin embargo, la política de la UE siempre ha Estado girando alrededor del atrapamiento y el abandono (*entrapment/abandonment*), y no solo con su relación con EE. UU., sino entre los propios europeos[111]. Los intereses generales y particulares en los aliados se ven diluidos por diferentes visiones, no solo sobre esos intereses sino sobre los adversarios y las estrategias necesarias, enfocándose sobre las ganancias a corto plazo y los intereses particulares. Este enfoque incentiva elecciones de compromiso débil por querer evitar la dependencia relativa de los otros socios: la percepción de que los ámbitos económicos y militares son diferentes lleva a que este tipo de conductas creen compromisos débiles o laxos[112]. No parece que

[109] Christiansen, T. and Snyder, J. (1990). Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity. *International Organization*. Vol. 44, n.º 2 (Spring), pp. 137-168. *Chain-gang*: cada Estado siente que su propia seguridad está integralmente entrelazada con la seguridad de sus socios. Cualquier nación que marcha a la guerra inexorablemente arrastra a sus socios de alianza con ella. Ningún Estado puede resistir el conflicto, ya que la desaparición del anterior dañaría su propia seguridad; *Buckpassing* sin embargo establece que los alineamientos para equilibrar no se forman de manera oportuna porque algunos Estados intentan librarse de los esfuerzos de equilibrio de otros estados. Desean evitar costos innecesarios o fortalecer su posición relativa manteniéndose distantes. En este sentido, véase García Cantalapiedra, D. (2014). Polaridad, efectos sistémicos y escenarios estratégicos para la Estrategia Global Europea: entre *Chain gans y buckpassing*. *VI Jornadas de Seguridad*. IUGM. Mayo. Madrid.

[110] Waltz, S. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *Security*. Vol. 9, n.º 4 (primavera) 3-43, pp. 5-8; Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, Cornell, p. 26; también, aunque con una vision algo diferente, es la de Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. M.A-Addison-Westley. Reading, pp. 26; desde el realismo neoclásico, véase Schweller, R. (1994). Bandwagoning for Profit. *International Security* 19, 1, p. 74.

[111] Ya se comenzaban a ver estas tendencias hace una década. En este sentido Jervis, R. «Alliances, Perceptions and Current Frictions», y García Cantalapiedra, D. (2009). US Perceptions, Transatlantic Relations and Alliance Security Dilemma. Ambos en: Fernández, N. and Smith, M. *Perceptions and Politics in Transatlantic Relations*. Routledge, p. 5-25 y 113-135.

[112] En general ,véase Snyder, G. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*. Vol. 36, n.º 4. Julio, pp. 461-495.

haya una comprensión acerca de la realidad relativa a la competición en un escenario de *guerra ilimitada*. Finalmente, desde el campo teórico y práctico, es un espejismo pensar que un escenario planteado desde los aspectos no militares de la competición, representando aparentemente una reducción de la violencia militar, significa una reducción en la violencia política, económica y tecnológica, cuando no es así:

> «War which has undergone the changes of modern technology and the market system will be launched in even more atypical forms. In other words, while we are seeing a relative reduction in military violence, at the same time we definitely are seeing an increase in political, economic, and technological violence. However, regardless of the form the violence takes, war is war, and a change in the external appearance does not keep any war from abiding by the principles of war[113]».

De nuevo, la paradoja significa la apreciación de que los niveles de pobreza y violencia históricamente se han reducido[114], mientras que la globalización e interdependencia económica ha trasportado a otros ámbitos esa violencia sobre todo en términos de cada vez mayor incertidumbre. Mientras, Estados que tengan suficiente autoridad sobre los nodos centrales en las estructuras de redes internacionales están en una posición —única para imponer costes sobre otros—[115]. En términos de nuestros Estudios de Seguridad ya vimos que es un problema que no ha sabido resolver, y que en un escenario de *guerra ilimitada* pueden quedar obsoletos a pesar de la continuada confianza en su despliegue teórico y práctico. De hecho, uno de los argumentos más importantes de Buzan, Waever y la Escuela de Copenhague es la distinción entre política y seguridad, donde esta última se encuentra más allá las reglas políticas normales. Esto prácticamente deja fuera la opción de una discusión política sería, ya que, por definición, cualquier tema no se le puede considerar de

---

113 Liang, Q. and Xiangsui, W., p. 6.

114 Por ejemplo, Pinker, S. (2012). *The Better Angels of Our Nature: a history of violence and humanity*. Penguin. Müchenbled, R. (2012). *A History of Violence: From the End of the Middle Ages to the Present.* Polity Press.

115 Farrell, H. and Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, vol. 44, n.º. 1 (verano), pp. 42-79; también, Zhang, K. (2019). Cautious Bully. Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea. *International Security*. Vol. 44, n.º 1 (verano), pp. 117-159.

seguridad hasta que no se consiga un consenso social, permitiendo su securitización y la toma de medidas de emergencia[116]. Evidentemente, esto choca frontalmente con la idea desplegada por la *guerra ilimitada*, donde la política llega a ser, revirtiendo el *dictum* de Clausewitz, la continuación de la guerra con otros medios.

El general francés André Beaufre, en la línea de Liddell Hart, también buscaba una aproximación a la gran estrategia que llamaría *estrategia total,* la cual debía ser pragmática e independiente de qué medios se deban de emplear para llevar a cabo los objetivos políticos, y no condicionada por ciertas doctrinas o visiones más o menos inamovibles. La estrategia debe estar abierta a los cambios en el escenario físico y material, siendo el puente entre medios y fines. Beaufre veía la Guerra Fría como el escenario de la estrategia indirecta, ya que busca obtener sus objetivos sin conflicto militar y comprendía la efectividad del modelo de la guerra popular prolongada[117]. El problema para la UE sigue siendo si fuese capaz de una gran estrategia en alguno o en todos sus aspectos, y que evidentemente tuviera un enfoque sistémico[118]: La República Popular China es claramente un poder revisionista y no está ansioso por respetar el orden liberal normativo[119]. Nos hallamos en un escenario cuya dinámica ya fue descrita por Beaufre hace casi 60 años de la siguiente manera:

> «Así se va desarrollando en tiempos de paz una nueva forma de estrategia, apenas esbozada en los anteriores conflictos, por lo que se llamó «la carrera de armamentos». Esta estrategia no libra batallas, pero trata de superar las «mareas» de los materiales adversos. Se le ha dado el nombre de «estrategia logística» o de «estrategia genética». Su táctica es industrial, técnica y financiera. Es una forma indirecta de desgaste que, en vez de destruir los medios del adversario,

116 Véase Buzan, B., Waever, O. and De Wilde, J., pp. 21-24.

117 Beaufre, A. (1965 [1963]). *Introduction to Strategy.* Faber & Faber, pp. 107-130.

118 Silove, N. (2018). Beyond the Buzzword: The Three Meanings of «Grand Strategy». *Security Studies*, 27: 1, pp. 5-6. La autora advierte además, que como ya vimos antes, la literatura de relaciones internacionales sobre las causas de la gran estrategia no se enfoque en probar explicaciones competitivas de la gran estrategia per se. En cambio, esta está orientada a contrarrestar el neorrealismo, aunque esa teoría se ocupa principalmente de explicar los resultados a nivel sistémico, en lugar del nivel de unidad, que es el nivel en el que la gran estrategia como la variable dependiente generalmente opera, pp. 30-31.

119 Mearscheimer, J. (2006). China's Unpeaceful Rise. *Current History.* April, pp.160-162.

> se contenta con descalificarlos, provocando así enormes dispendios…... Así se desarrolla una guerra silenciosa y aparentemente pacífica, pero que podría revelarse decisiva por sí sola[120]».

Sin embargo, las dinámicas internas y externas también nos están mostrando que puede haber presiones estructurales que puedan empujando a conflictos «clásicas» en términos de problemas territoriales y carreras de armamentos en ámbitos como son las armas nucleares. Mantener una conducta autolimitada requiere que se piense que el adversario tiene objetivos limitados. Si no es así, en una contemplación de acciones que no muestren esta limitación entre medios y fines, la tendencia será no tratarlos así[121]. El incremento de la beligerancia y las escaladas a conflicto armado aumentaran sobre todo en un contexto de *guerra ilimitada*. Más que nunca Europa, la UE y Occidente necesitan una revolución en asuntos estratégicos sino quiere estar abocada a la irrelevancia política, económica, cultural y estratégica.

Bibliografía

A Human Security Doctrine for Europe. (2016). The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (2004); A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group (2007); Kaldor, M. *et al*. From hybrid peace to human security: rethinking EU strategy towards conflict. The Berlin report of the Human Security Study Group. Security in Transition (SIT), European Research Council, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

ADRP 3-0. (2017). Army Doctrine Reference Publication, n.º 3-0. Headquarters Department of the Army. Washington, DC (6 de octubre).

Allen, G. (2019). Understanding China's AI Strategy: Clues to Chinese Strategic Thinking on Artificial Intelligence and National Security. CNAS (febrero).

Allison, G. (2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic.* September 24. Disponible en: https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/,

120 Beaufre, A. *Introducción a la Estrategia*, p. 24.

121 En este sentido véase Jervis, R. (1990). *The meaning of the Nuclear Revolution*. Cornell, p. 239.

— (2017). *Destined for War. Can America and China escape Thucydides's Trap?* Scribe. London.

— (2020). The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers. *Foreign Affairs.* March-April, pp. 30-40.

Amdsen, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.

Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (1993). Cyberwar is coming! *Comparative Strategy*. Vol. 12, n.º 2, pp.141-165.

Arquilla J. and Ronfeldt, D. (eds.). (1997). Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age. *RAND*. Santa Mónica.

Barkawi, T. (2011). From War to Security: Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War. *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 39, n.º 3, pp. 701-716.

Barragan, C. (2020). Retrato de los Wolf Warriors, la agresiva diplomacia china que aterriza en Europa. *El Confidencial.* 24 de abril. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavirus-europa_2563320/

Beaufre, A. (1965 [1963]). *Introduction to Strategy*. Faber & Faber.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage. Londres.

Beha, Patrick. (2011). Civil-Military Integration in China: A Techno-Nationalist Approach to Development. *American Journal of Chinese Studies*. Vol. 18, n.º 2. Octubre.

Bill Gates. (2015). TED2015. The next outbreak? We're not ready. Disponible en: https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready/transcript

Boyd, H. (2019). China's People's Armed Police: reorganized and refocused». *Military Balance Blog.* IISS. June, 21.

Bowie, R. y Limmerman, D. (1998). *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*. Oxford University Press, NY.

Brands, Hal. (2019). The Lost Art of Long-Term Competition. *The Washington Quarterly*. Vol. 41, 4 (invierno), pp. 31-51.

Brooks, R. (2016). *How Everything Became War and the Military Became Everything*. Simon and Schuster.

— (2018). Rule of Law in the Grey Zone. Modern War Institute. 2 de julio.

Bull, Hedley. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (2nd ed.). New York: Columbia University Press.

Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2.ª ed.) Hempstead.

— (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*. Vol. 67, n.º 3. Julio, pp. 431-451.

Buzan, B. y Waever. O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

Buzan, B., Waever, O. and De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner.

Castells, M. (2000). *The Construction of European Identity: Statement Prepared for the European Presidency of the European Union*.

Chandler, D. and Reid, J. (2016). *The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability.* Rowman & Littlefield, p. 53.

Christiansen, T. and Snyder, J. (1990). Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity. *International Organization*. Vol. 44, n.º 2 (Spring), pp. 137-168.

Coaffee, J. and Fussey, P. (2015). Constructing Resilience through Security and Surveillance: The Politics, Practices and Tensions of Security-driven Resilience. *Security Dialogue*, 46, p. 87

Consejo de la UE. (2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Bruselas,. 19 de abril. 7371/22 COR 1 (da, es, fr). Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/es/pdf

Copeland, D. (2000). The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay. *International Security*. Vol. 25, n.º 2 (otoño).

CRS. (2022). Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress Updated. November, 8.

CSIS. (2018). *Rebuilding Strategic Thinking*. A Report on the CSIS Transnational Threats Project. Octubre.

Dempsy, J. (2020). It is the Technology, not "Westlessness". *Carnegie Europe.* Febrero 15.

Drezner, D., Krebs, R. and Schweller, R. (2020). The End of Grand Strategy. America Must Think Small. *Foreign Affairs.* Mayo-junio, pp. 107-117.

Dufourcq, P. *et al*. (2004). *Research Paper*. N.º 11. Septiembre. NATO Defense College. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep10415

Echeverria, A. (2016). *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy.* United States Army War College Press.

European Commission. (2015). *Resilience in Practice. Saving lives and improving livelihoods.* Octubre.

— (2016). Joint Framework on Countering Hybrid Threats: A European Union Response. JOIN (2016) 18 final. 6 de abril. Secretary-General of the European Commission, Joint Staff Working Document: EU Operational Protocol for Countering Hybrid Threats 'EU Playbook' 11034/16. 7 de julio.

Farrell, H. and Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*. Vol. 44, n.º 1 (verano), pp. 42-79.

Ferchen, M. (2018). *Assessing China's Influence in Europe through Investments in Technology and Infrastructure. Four Cases.* LeidenAsiaCentre. Leiden University. Diciembre.

Fernández, N. and Smith, M. (2009). Perceptions and Politics in Transatlantic Relations. *Routledge*, pp 5-25 y 113-135.

Finletter, T. (1954). *Power and Policy: US Foreign and Military Policy in the Hydrogen Age*. New York: Harcourt, Brace.

Fukujama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*. N.º 16 (Verano), pp. 3-18.

— (2020). What Kind of Regime Does China Have? *The American Interest*. Vol. 15, n.º 6. 18 de mayo.

Galeotti, M. (2014). The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War. In: *Moscow's Shadow blog*. 6 de julio. Disponible en: https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/

— (2018). I'm Sorry for Creating the 'Gerasimov Doctrine. *Foreign Policy.* 5 de marzo. Disponible en: https://www.realclearworld.com/2018/03/06/i039m_sorry_for_creating_the_lsquogerasimov_doctrinersquo_190642.html

García Cantalapiera, D. (2001). EE. UU. y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Seguridad Europea (1989-1992). [Tesis Doctoral]. Departamento de Estudios Internacionales. Facultad de Políticas.

— (2002). Una Estrategia de Primacía: la Administración Bush, las relaciones transatlánticas y la construcción de un Nuevo Orden Mundial 1989-1992. *UNISCI Papers.* N.º 23-24. Madrid.

— (2004). Peace through Primacy. La Administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial. *UNISCI Papers* 21.

— (2014). Polaridad, efectos sistémicos y escenarios estratégicos para la Estrategia Global Europea: entre *Chain gans y buckpassing*. *VI Jornadas de Seguridad.* IUGM. Mayo. Madrid.

— (2019). Realism, International Order and Security. Time to move beyond the 2016 European Union Global Strategy. En: Conde, E. *et al. The Routledge Book of European Security Law and Policy.* Routledge.

García Cantalapiera, D. y Herrero de Castro, R. (2015)*. Aliados*, Plaza y Valdés.

García Cantalapiera, D. y Pulido, J. (2019). El nuevo espacio de seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull. En: Grasa, R. y Garcia, C. *Cambios en la naturaleza de la Diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la Sociedad Anárquica de Hedley Bull*. Tirant lo Blanch, pp. 211-220.

Garnaut, J. (2012). National Socialism with Chinese Characteristics. Meet He Di, the insider trying to save the Chinese Communist Party from itself. *Foreign Policy.* 15 de noviembre.

Gartzke, E. y Lindsay, J. (2014). Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity. Office of Naval Research Grant N00014-14-1-0071 and the Department of Defense Minerva Research Initiative. 15 de julio.

— (2019). *Cross-Domain Deterrence: Strategy in an Era of Complexity*. Oxford University Press.

Glaser, Charles. (2019). A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept Is Misguided. *International Security* 43 (4), pp. 51-87.

Herrero de Castro, R. (2002) *La Realidad Inventada*. Plaza y Valdés.

Harold, S. (2018). Defeat, Not Merely Compete. China's View of Its Military Aerospace Goals and Requirements in Relation to the United States. *RAND.* Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2588.html

Harari, Y. N. (2020). The World after coronavirus». *Financial Times.* 20 de marzo.

Heftye, E. (2017). Multidomain confusion. *The Bridge*. 26 de mayo.

High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels, p. 24

Hoffman, F. (2009). Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Forces Quarterly*. N.º 52. Disponible en: http://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf

Hughes, G. (2020). War in the Grey Zone: Historical Reflections and Contemporary Implications. *Survival* 62, 3, pp. 131-158.

Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs* 72, 3 (verano), pp. 22-49.

Hybrid CoE. (2019). Countering Hybrid Threats. Disponible en: https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/

Ikenberry, J. (2011). The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs.* Mayo/junio.

Ikenberry, J. (2020). The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less. *Foreign Affairs.* Julio/agosto.

JCS. (2016). Joint Operating Environment 2035: The Joint Force in a Contested and Disordered World. 14 de julio.

Jervis, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*. Vol. 30, n.º 2. January, pp 168-214.

— (1982). Security Regimes. *International Organization*. Vol. 36, n.º 2 (primavera), pp. 357-378.

— (1990).*The meaning of the Nuclear Revolution*. Cornell.

— (1999a). Realism, Neo-liberalism and Cooperation. *International Security*. Vol. 24, n.º 1, pp 42-63.

— (1999b). *System Effects*. Princeton,

Kaldor, M. (2001) Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global. Tusquets. Kaldor, Mary; Rangelov, Iavor; Selchow, Sabine. *EU Global Strategy and Human Security: Rethinking Approaches to Conflict*: Routledge.

Kania, E. (2019a). Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. *CNAS*. Hearing on Trade, Technology, and Military-Civil Fusion. US. Congress (junio).

— (2019b). Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'. Defense One. Agosto. Disponible en: https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/

Kaplan, R. (1994). The Coming Anarchy. *The Atlantic*. Disponible en: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/

— (2017). The Return of Marco Polo's World and the US Military Response». *CNAS.* Mayo.

Kennan, G. (1946). The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State. *National Security Archive.* 22 de febrero. Disponible en: http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm

Kennedy, Paul (ed). (1991). *Grand Strategies in War and Peace*. Yale Un. Press. New Haven.

Kissinger, H. (1955). Military Policy and Defense of the 'Grey Areas'. *Foreign Affairs* 33. N.º 3.

— (2012). *China*. Debate.

Kissinger, H. *et al.* (2019). The Metamorphosis. *The Atlantic.* August. Disponible en: https://amp-theatlantic-com.cdn.ampproject.org/c/s/amp.theatlantic.com/amp/article/592771/

Kostopoulus, L. (2019). The Role of Data in Algorithmic Decision-Making. A Primer. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).

Kott, A. (2018). Challenges and Characteristics of Intelligent Autonomy for Internet of Battle Things in Highly Adversarial Environments. *AAAI Spring Symposium Series.* Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/324150694_Challenges_and_Characteristics_of_Intelligent_Autonomy_for_Internet_of_Battle_Things_in_Highly_Adversarial_Environments

Laskai, L. (2018). Civil-Military Fusion: The Missing Link Between China's Technological and Military Rise. Net Politics and Digital and Cyberspace Policy Program. *CFR.* January, 29.

Levesque, G. (2019). Military-Civil Fusion: Beijing's "Guns AND Butter" Strategy to Become a Technological Superpower. Jamestown Foundation. *China Brief.* Vol. 19 Issue: 18. 8 de octubre.

Liang, F. *et al.* (2018). Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure. *Policy & Internet*. Vol. 10, n.º 4, pp. 415-53.

Liang, Q. and Xiangsui, W. (1999). Unrestricted Warfare. PLA Literature and Arts Publishing House. *URW*. Beijing. Febrero.

Liddell Hart, B. H. (1967 [1954]). *Strategy* (2.ª edición). Praeger. NY.

Mazzar, M. (2015). *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict.* Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.

Marshall, A y Roche, J. (1976). *Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition.* Department of Defense. Memorandum. Disponible en: http://goodbadstrategy.com/wp-content/downloads/StrategyforCompetingwithUSSR.pdf

Mattis, P. (2018). China's "Three Warfares" in perspective. *War on the rocks*. 30 de enero.

Mead, W. R. (2014). The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*. Jueves, 17 de abril.

Mearscheimer, J. (1990). «Back to the future: Instability in Europe after the Cold War». *International Security*. Vol. 15, n.º 1 (verano).

— (1994-1995). En: The False Promise of International Institutions. *International Security.* Vol. 19, n.º 3 (invierno), pp. 5-49.

— (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton & Co. NY.

— (2006). China's Unpeaceful Rise». *Current History*. Abril.

— (2018). The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities. Yale. London.

— (2019). Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security.* Vol. 43, N.º 4 (Spring), pp. 7-50.

Mitcha, A. (2017). The Deconstruction of the West. *The American Interest*. 12 de abril. Disponible en: https://www.the-american-interest.com/2017/04/12/the-deconstruction-of-the-west/;

Morgan, P. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy* 33, 1, pp. 85-107.

Moens, A. and Brooke, A. (2016). NATO and the Asia-Pacific. NATO Defense College. *NDC Forum Papers Series.*

MSC. (2020). Westlessness. Disponible en: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

Müchenbled, R. (2012). *A History of Violence: From the End of the Middle Ages to the Present.* Polity Press.

NATO. (2019). Space is essential to NATO's defence and deterrence. *NATO newsroom.* 14 de octubre. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169643.htm

— (2023). Countering hybrid threats. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en

Nikkei Asian Review. (2018). China spending puts domestic security ahead of defense Budget rise highest in western regions of Xinjiang and Tibet. March, 14.

Office of the Secretary of Defense. (2011). Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011. *Annual Report to Congress*. 16 de agosto .

Parker, G. (1998). *La Gran Estrategia de Felipe II*. Alianza. Madrid. Paulasuskas, K. Space: NATO's latest frontier. *NATO Review* 13. Marzo 2020. Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/03/13/space-natos-latest-frontier/index.html

Pei, M. (2020). China's Coming Upheaval. Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping. *Foreign Affairs*. May-June, pp. 82-95.

Pinker, S (2012). *The Better Angels of Our Nature: a history of violence and humanity*. Penguin.

RAND. (2022). The Return of Great Power War. Scenarios of Systemic Conflict Between the United States and China.

Reed, D. (2008). Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation of War and Conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 31. n.º 8, pp. 684-722.

Roberts, A. (2008). International Relations after the Cold War. *International Affairs*, p. 2.

Rosato, S. (2014-2015). The Inscrutable Intentions of the Great Powers. *International Security*. Vol. 39, n.º 3 (invierno), pp. 48-88.

Rugge, F. (2019). The Global Race for Technological Superiority. ISPI-Brookings. Noviembre.

Rühle, M. (2019). NATO's nuclear deterrence: more important, yet more contested. NATO Defense College. *Policy Brief*. N.º 2. January.

Saria, A. Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap. *Law School*. Exeter.

Schlzke, M. (2017). Necessary and surplus militarization: rethinking civil-military interactions and their consequences. *European Journal of International Security*. Vol. 3, part 1, pp. 94-112.

Schweller, R. (1994). Bandwagoning for Profit. *International Security* 19, 1, p. 74.

Schweller, R. and Pu, X. (2011). After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of US Decline. *International Security*. Vol. 36, n.º 1. (Summer), pp. 41-72.

Selchow, S. y Kaldor, M. (2015). From Military to 'Security Interventions': An Alternative Approach to Contemporary Interventions. *Stability: International Journal of Security and Development* 4 (1).

Sharma, R. (2020). The Comeback Nation. U.S. Economic Supremacy Has Repeatedly Proved Declinists Wrong. *Foreign Affairs*. Mayo-junio, pp 70-81.

Shmuel, Sh. (2017). Multi-Domain Battle: AirLand Battle, Once More, with Feeling. *War on the Rocks*. June, 20. Disponible en: https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle -airland-battle-once-more-with-feeling.

Silove, N. (2016). The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asi*. International Security* 40, n.º 4 (Spring), pp. 54-58.

— (2018). Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". *Security Studies* 27: 1, pp. 5-6.

Singer, P. and Brooking, E. (2018) *LikeWar. The Weponization of Social Media*. HMH.

Snyder, G. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*. Vol. 36, n.º 4. Julio, pp. 461-495.

Sullivan, J. and Bunker, R. (2011). Rethinking insurgency: criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas. *Small Wars & Insurgencies*, 22: 5, pp. 742-763.

Tertrais, B. (2020). Year of the Rat. The Strategic Consequences of the Coronavirus Crisis. FRS. N.º 17/2020, 6 de abril. Disponible en: https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202017.pdf

The Executive Secretary on United States. (1950). A Report to the National Security Council-NSC 68. 12 de abril. Truman Library. Disponible en: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v01/d85

The Guardian. (2017). Bill Gates warns tens of millions could be killed by bio-terrorism. 18 febrero. Disponible en: https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/18/bill-gates-warns-tens-of-millions-could-be-killed-by-bio-terrorism

The White House. (2017). National Security of the United States. December. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

Thompson, Helen. (2022). *Disorder: Hard Times in the 21st Century*. Oxford.

Tobin, L. (2018). Underway. Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power. *Naval War College Review*. Vol. 7, n.º 2, article 5.

Tocci, N. (2020). International Order and the European Project in Times of COVID19. *IAI.* 9 de marzo. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2009.pdf

Toeffler, A. and Toffler, H. (1995). *Creating a New Civilization: the Politics of the Third Wave*. Turner. NY.

Toffler, A. (1981). *The Third Wave*. Bantam.

US JCS. (2018). Joint Doctrine Note 1-18. Strategy. 25 de abril.

Wagner, W. & Anholt, R. (2016). Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? *Contemporary Security Policy*.

Walt, S. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *Security*. Vol. 9, n.º 4 (primavera), pp. 3-43.

— (1987) *The Origins of Alliances*. Ithaca, Cornell.

— (2019). Europe's Future Is as China's Enemy. *Foreign Policy*. 22 de enero.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. M.A-Addison-Westley. Reading.

Wired. (2019). What Israel's strike on Hamas means for Cyberwar. 6 de mayo. DIsponible en: https://www.wired.com/story/israel-hamas-cyberattack-air-strike-cyberwar/

Work, R. and Brimley, S. (2014). 20YY Preparing for War in the Robotic Age. *CNAS.* Enero.

Xinhua. (2016). Writers, journalists should gather around Party: CPC publicity chief. *Xinhuanet.com*, 5 de junio. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2016-05/06/c_135340100.htm

Zhang, K. (2019). Cautious Bully. Reputation, Resolve, and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea. *International Security*. Vol. 44, n.º 1 (verano), pp. 117-159.

Zhiqun, Z. (2020). Interpreting China's «Wolf-Warrior Diplomacy. What explains the sharper tone to China's overseas conduct recently? *The Diplomat*. 15 de mayo. Disponible en: https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/

Capítulo tercero

Políticas de Estado y gobernanza global de las migraciones: escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana

Yoan Molinero Gerbeau

Resumen

Una de las formas más habituales adoptadas por la gobernanza global contemporánea es la conformación de regímenes internacionales en torno a temáticas concretas. Así, áreas como el cambio climático, los derechos humanos o los océanos son gobernadas por estas estructuras que reúnen a una multiplicidad de actores y tienden a institucionalizarse y generar normas internacionales. La migración, no obstante, pese a ser una temática que Estados, organizaciones internacionales y actores sociales, entre otros, tienden a considerar de relevancia máxima, no dispone de un régimen internacional propio, viéndose así atomizada su gobernanza. En este artículo partiremos de un abordaje a la teoría de los regímenes internacionales para después analizar la conformación de la gobernanza mundial de las migraciones identificando los principales actores que la conforman, cómo esta viene operacionalizada en subregímenes regionales y qué escollos estructurales existen para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana. Se resaltará la relación simbiótica existente entre las migraciones y los Estados, para así comprender cómo estos priorizan el control soberano de esta cuestión por encima de una cooperación transnacional que podría

evitar grandes catástrofes como las muertes que cada año se producen en fronteras, como la mediterránea. El artículo, finalmente, terminará aportando algunas claves que puedan ayudar a enfocar esta cuestión desde una óptica constructiva.

Palabras clave

Regímenes Internacionales, Gobernanza global de las migraciones, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Migraciones internacionales.

State Policies and Global Governance of Migration: Obstacles to the Development of an International Regime on Human Mobility

Abstract

One of the most common forms of contemporary global governance is the formation of international regimes around specific issues. Areas such as climate change, human rights or the oceans are governed by these structures which bring together a variety of actors and tend to become institutionalized and generate international norms. However, migration, despite being an issue that states, international organisations and social actors, among others, tend to consider of utmost importance, does not have its own international regime, and its governance is therefore atomised. In this article we begin with an approach to the theory of international regimes and then analyse the design of the global governance of migration, identifying the main actors that make it up, how it is operationalised in regional subregimes and which structural obstacles exist to the development of an international regime on human mobility. The symbiotic relationship between migration and states will be highlighted in order to understand how states prioritise sovereign control on this issue over transnational cooperation that could prevent major disasters such as the deaths that occur every year on borders such as the Mediterranean. Finally, the article will conclude by providing some keys that can help to approach this issue from a constructive perspective.

Keywords

International regimes, Global governance of migration, Global Compact for Migration, International migration.

Introducción

Pese a ser un tema recurrente de discusión en los grandes foros internacionales, y ocupar un espacio preminente en las agendas políticas tanto de Estados como de Organizaciones Internacionales, la movilidad humana es objeto de una regulación atomizada fruto de la disparidad de intereses y la asimetría de poder entre los actores que intervienen en ella (Betts, 2011). Si bien esto no constituye ninguna especificidad de las migraciones, pues la ausencia mundial de órganos de gobierno transnacionales predispone la gestión de los asuntos globales a un marco de gobernanza y no de gobierno, llamativo es el hecho de que, en campos de difícil acuerdo entre las partes, como el medioambiente, sí se hayan gestado regímenes internacionales de gobernanza (Molinero-Gerbeau, 2022) que, como defenderemos en este capítulo, no han tenido lugar en el ámbito de la movilidad humana.

Por supuesto, la ausencia de un régimen internacional de las migraciones no implica una falta de gobernanza, pero sí la existencia de una atomizada y asimétrica, caracterizada por disponer de unos actores, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que realizan una gestión técnica, o supuestamente despolitizada (Pécoud, 2015), que deriva en el abordaje multilateral de tan solo un reducido número de aspectos, quedando en manos de los Estados el grueso de la gestión material de la movilidad humana internacional.

Este artículo se orientará a identificar las razones que explican esta configuración, permitiendo así comprender por qué, más allá de instrumentos legales como, por ejemplo, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, y la existencia de la ya mencionada Organización Internacional de las Migraciones (OIM) como institución «de gestión» (Pécoud, 2017), el único gran acuerdo global existente es el «Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular» de 2018, un hito que, empero, hasta el momento, constituye una mera declaración de principios de reducida influencia sobre la realidad material de las migraciones (Höflinger, 2020).

Como veremos, el principal escollo para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana lo constituyen los propios Estados para quienes el control migratorio es una prerrogativa vital al estar intrínsecamente vinculada a su ejercicio

de soberanía (Raimondi, 2016). Como indica Abdelmalek Sayad (2010), el Estado y las migraciones forman una relación simbiótica hasta el punto de que la existencia del uno determina la del otro, si bien esta es de tipo parasitario pues la asimetría de poder entre ambos resulta en una clara hegemonía del primero sobre el segundo. El resultado que deriva de ello es una gobernanza global que, al margen de conferencias y acuerdos puntuales, está marcada principalmente por la voluntad de control de unos Estados receptores cuyo interés se aleja del multilateralismo. Por qué las miles de muertes anuales en fronteras como el Mediterráneo o el desbordamiento que determinadas crisis humanitarias provocan en los sistemas de acogida de los Estados receptores no son suficiente aliciente para que estos impulsen la gestación de un régimen internacional que contribuya a su regulación, es un hecho que analizaremos en este artículo.

Así, con el objetivo de comprender esta compleja realidad abordaremos, en el siguiente apartado, la teoría de los regímenes internacionales identificando su conformación, características y rol en la gobernanza global. En el tercer punto repasaremos brevemente las principales normas internacionales en materia migratoria, así como los actores transnacionales más relevantes en la materia y los diversos tipos de subregímenes regionales de movilidad existentes en la gobernanza global de las migraciones. Más adelante, en el cuarto punto, abordaremos el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 como caso revelador de las dificultades que plantean los Estados receptores a la hora de conformar un régimen internacional sobre movilidad humana para ya, en el quinto punto identificar los escollos estructurales existentes. Por último, el artículo cerrará con una serie de conclusiones.

Los regímenes internacionales en la gobernanza global

Pese a sus diferencias, los diversos paradigmas teóricos de Relaciones Internacionales parten todos de una premisa básica: identificar cuál es la composición de una estructura internacional que está marcada por la ausencia de gobierno (Molinero-Gerbeau, 2022). En efecto, así como los Estados tienden a disponer de un poder ejecutivo que centraliza la toma de decisiones y reclama para sí, tal como indicó Max Weber (2012), el monopolio de la violencia física legítima dentro de un territorio delimitado por unas fronteras territoriales, la sociedad internacional no dispone

de dicha estructura, lo cual no es óbice para afirmar la inexistencia de patrones de gobierno.

Las teorías hegemónicas de Relaciones Internacionales, es decir, el realismo y el liberalismo, caracterizan la estructura internacional de anárquica, aunque con diferencias. Para el primero, a grandes rasgos, los Estados son los únicos actores con capacidad de incidencia en la misma y, dado que estos se orientan a perseguir una incesante acumulación de poder, abocarían sus interacciones al conflicto. Es muy común que los realistas representen esta percepción de la estructura internacional usando la metáfora de los Estados como bolas de billar en constante choque. El segundo, en cambio, entiende que, pese a haber anarquía, hay más actores que intervienen en la esfera mundial además de los Estados (como empresas u organizaciones internacionales) en relaciones que, en aras de un beneficio mutuo, también pueden ser de cooperación.

El estructuralismo, por su parte, no percibe el mundo como anárquico, sino que indica la existencia de un sistema mundial que ordena jerárquicamente los patrones de conducta de las unidades que lo componen: el sistema capitalista. Aquí, la ubicación de Estados, empresas, organizaciones, etc. para posicionarse en los escalafones de poder del sistema dependerá de su capacidad para acumular capital. Según este paradigma, los Estados pueden tanto chocar por intereses enfrentados como colaborar para beneficiarse mutuamente.

Por supuesto, la disciplina es mucho más rica, existiendo más marcos además de los descritos, pero, en definitiva, lo que se extrae de estas perspectivas es que, si bien no existe en el mundo un poder ejecutivo global, las relaciones internacionales sí se guían por patrones de gobierno. Hablamos pues de gobernanza, un concepto que Biersteker (2009) define como «permisivo» pues, al igual que otros, como el de globalización, ampliamente empleados tanto en el mundo académico como fuera del mismo, se ha convertido en un cajón de sastre habitualmente invocado pero pocas veces definido con precisión.

No es objetivo de este artículo entrar en semejante debate teórico por lo que hablaremos aquí de gobernanza, en línea con lo expuesto por Rosenau (1992) para referirnos al «gobierno efectivo» de las relaciones internacionales, es decir, a aquellos espacios de poder e interacciones entre actores diversos que acaban en tomas de decisiones que modifican la estructura internacional en diversos niveles y áreas.

Desde el paradigma liberal, haciendo notablemente hincapié en los procesos de cooperación existentes entre actores internacionales, ha destacado el concepto de «regímenes internacionales» como marco para comprender el abordaje de diversas cuestiones temáticas de la agenda global. Al igual que en el caso de la gobernanza, los regímenes internacionales han sido objeto de una notable discusión, pero la definición más habitualmente empleada para referirse a ellos es la de Stephen Krasner, quién los describió como «principios, normas, reglas, y procesos de toma de decisión en torno a los cuáles convergen las expectativas de los actores en una concreta área temática» (1982: 185). Es decir, los regímenes son instituciones conformadas por una multiplicidad de actores donde se abordan temáticas concretas de la política internacional, se comparten creencias, se establecen estándares de conducta y se imponen normas que pueden, o no, generar derecho internacional (Breitmeier, 2008).

Pese a contar con detractores, el impacto de esta perspectiva ha sido innegable pues ha permitido trascender las cuestiones de *hard power,* tales como la guerra, por ejemplo, indicando cómo, en determinadas áreas, actores diversos, desde Estados hasta las ONG, empresas transnacionales o colectivos sociales, se unen para llegar a acuerdos y establecer consensos que después tendrán un impacto normativo y orientarán la conducta del resto de los actores que componen la sociedad internacional.

Probablemente, el resultado más visible de los regímenes internacionales sea la firma de tratados internacionales, pieza esencial del derecho internacional público. Pero habitualmente estos también dan pie tanto a la gestación de Organizaciones Internacionales como a la puesta en marcha de foros de discusión de alto nivel, aunque es también posible que algunos no produzcan ningún tipo de resultado (Breitmeier, 2008).

Existen numerosos regímenes internacionales organizados en torno a áreas temáticas de trabajo de lo más diverso, aunque probablemente entre los más estudiados se encuentren los regímenes internacionales de derechos humanos, el régimen internacional de los océanos o, más contemporáneamente, el régimen internacional del medioambiente.

En el caso de este último, la perspectiva de los regímenes ha revelado ser fundamental para comprender la gobernanza de esta cuestión, pues en ausencia de una organización internacional del medioambiente, esta ha permitido entender cómo una

miríada de actores que van desde los Estados a movimientos sociales locales, ha participado en discusiones comunes para la toma de decisiones (O'Neill, 2008). Es por ello por lo que, por su idiosincrasia, la gobernanza global medioambiental constituye un caso paradigmático de comprobación y refuerzo de la teoría de los regímenes internacionales (Vogler, 1996).

Si bien la voluntad de los actores para conformar un régimen internacional es un factor determinante, no siempre es suficiente pues la incompatibilidad de intereses entre ellos puede hacer que estos no se materialicen, como, por ejemplo, ha sido el caso del «no-régimen» de gestión de bosques (Dimitrov, 2003). Por otra parte, su existencia ni implica que perduren en el tiempo —pues algunas veces desaparecen— ni que sean efectivos, pues algunos, pese a mantener sus estructuras, pueden permanecer inertes por largos periodos.

La función de los regímenes internacionales en la gobernanza global es de tipo normativo al formar una red de actores en torno a temáticas para las cuáles se van fijando qué conductas son aceptables o reprobables, convirtiéndose de esta manera en los estándares consensuados a respetar por la comunidad internacional. El proceso es, además, transparente, y tiende a derivar en algún tipo de mecanismo de rendición de cuentas como, por ejemplo, el establecimiento de informes nacionales de monitorización (Breitmeier, 2008).

Por otro lado, pese a su carácter eminentemente político y al hecho de que sus resultados sean, inevitablemente, fruto del ejercicio de poder de los actores que los conforman, los regímenes internacionales tienden a «tecnificarse», en el sentido de dar un gran espacio a la ciencia (paneles de expertos que elaboran informes como base para las discusiones) y a adoptar un halo de neutralidad administrativa en los asuntos abordados. Ello, si bien constituye una falacia, dota a los regímenes internacionales de cierta efectividad, pues reduce el disenso entre actores, al agilizar las discusiones para la toma de decisiones.

De cualquier manera, los regímenes internacionales son espacios de gobernanza muy diversos entre sí, pudiendo algunos orbitar en torno a un tratado, disponer incluso de un secretariado permanente, establecer cuerpos subsidiarios, como conferencias anuales de las partes (COP por sus siglas en inglés), o disponer de solo algunos de estos elementos (incluso de ninguno de ellos).

Los tratados, por su parte, constituyen el instrumento legal de derecho internacional público preeminente y generan normas de variado rango, exigiendo, en ocasiones, su trasposición en las legislaciones nacionales de los Estados firmantes, pese a que a veces su impacto quede menguado por el amplio margen a la interpretación que permiten. En cualquier caso, a nivel normativo, sientan las bases de lo que la comunidad internacional entiende que es el comportamiento correcto que tiene que seguir y, por lo tanto, tienden a orientar las acciones de los actores internacionales en un sentido concreto, al poder aplicar sanciones que desincentiven su vulneración.

Los Secretariados, en cambio, tienen como función principal supervisar la implementación de los tratados, coordinan reuniones y negociaciones con las partes y, además, se encargan de producir conocimiento para informar a los actores que lo conforman del estado de la cuestión de la temática central del régimen internacional que gestionan. Por ello, si bien, como hemos visto anteriormente, no son indispensables para su funcionamiento, ciertamente su existencia dota de cierta estabilidad a los regímenes internacionales, al convertirse en la institución central que vela por su mantenimiento.

Una vez definidos los regímenes internacionales y su composición básica, cabe analizar qué normas, actores y políticas transnacionales intervienen en la gobernanza global de las migraciones, así como el rol que cumplen en ella, con el objetivo de entender por qué no se ha conformado un régimen internacional en torno a esta área política.

Normas, actores internacionales y regímenes regionales en materia de migración

Normas internacionales en materia migratoria

Habiendo visto las características que adoptan los regímenes internacionales en la gobernanza global, cabe buscar cuáles son las principales normas, actores y políticas transnacionales existentes en materia migratoria y porqué estas no permiten hablar de la conformación de un régimen propio.

Por lo general, el punto de partida para una identificación de este tipo lo suelen constituir los elementos normativos, notablemente los tratados internacionales. Esto se debe a que son el elemento más determinante de la puesta en marcha de un régimen inter-

nacional pues, además de ejercer como normas internacionales, son reflejo de negociaciones previas y, por lo tanto, revelan la existencia de una confluencia de actores organizados en torno a la temática abordada. Además, los tratados internacionales tienden a promover la institucionalización del régimen internacional, al dar pie a la conformación de organismos, como los ya mencionados Secretariados, que velan por su vigencia.

Una primera aproximación revela que, si bien algunas convenciones abordan cuestiones migratorias de relevancia mayor, no existe ningún tratado internacional de las migraciones como tal. Se trata, por tanto, de una cuestión que, al margen del refugio y algunos aspectos de la migración laboral, es gobernada a nivel internacional por el marco más amplio de los derechos humanos siendo la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 aquellos documentos que contienen provisiones que (al igual que al resto de la humanidad) protegen o regulan cuestiones que afectan a los migrantes, pero no de manera específica.

Sí podemos, en cambio, hablar de un régimen internacional de protección de los refugiados (Scalettaris, 2007) que orbita en torno tanto a la Convención de Ginebra (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) como a su posterior protocolo de 1967, ambos gestionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Adicionalmente, en este ámbito existen otros documentos normativos transnacionales como el Convenio de Dublín que, en línea con las directrices del régimen internacional del refugio, regulan esta cuestión a nivel regional (en este caso europeo) y el más reciente Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 de alcance similar al Pacto Global para la Migración Segura, Regular y Ordenada que abordaremos más adelante.

En materia laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido relativamente prolífica al promover la articulación de normas que regulen aspectos laborales de la migración tales como los Convenios 97, de 1949, y 143, de 1975, sobre los trabajadores migrantes o el más reciente Convenio 189, que en 2011 abordó la cuestión de las trabajadoras y los trabajadores domésticos (aunque este no es específico de trabajadores migrantes, pero sí afecta a un sector muy migrantizado). Por su parte, en 1990, las Naciones Unidas, partiendo de los dos primeros convenios anteriormente mencionados, impulsaron la Convención

internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, un documento de gran relevancia que, empero, a día de hoy, sigue sin ser adoptado por países como Estados Unidos o Canadá, así como por ningún miembro de la Unión Europea.

Como vemos, pese al indudable valor de una legislación que ha establecido numerosos principios adoptados por gran parte de los Estados que conforman el sistema internacional, no podemos afirmar que esta constituya el núcleo de un régimen internacional específico.

Tal como ha sido mencionado anteriormente, la ausencia de tratados concretos puede ser ya indicativa de un tipo de gobernanza global carente de un régimen internacional específico si bien esto no ha sido un impedimento para que algunos operen. En ocasiones, la puesta en marcha de actores gestados para coordinar las acciones en un área concreta de la política internacional puede también indicar la existencia de un régimen internacional. En la próxima sección abordaremos por ello los actores que trabajan en el campo de las migraciones.

Actores internacionales en materia migratoria

En el plano global, Naciones Unidas alberga dentro de su sistema a los dos únicos actores internacionales íntegramente dedicados a cuestiones migratorias.

Por un lado, fundado en 1950, dispone del ya anteriormente mencionado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que vela por el cuidado de los derechos de las personas refugiadas en el mundo y se encarga, dentro del régimen específico de protección de los refugiados, de garantizar la aplicación de la convención de Ginebra.

Por el otro, encontramos a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) cuya fundación se remonta a 1951, si bien no adoptó la actual denominación hasta 1989, cuando, según reza su propia web, pasó «de ser un organismo de logística a una Organización que se ocupa de todo lo referente a la migración» (OIM, 2023a). En sus orígenes, la Organización Internacional para las Migraciones (denominada como Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME)) fue una creación de los Estados Unidos y los Estados de Europa Occidental para disponer de una institución que ges-

tionara el reasentamiento de los 11 millones de personas desplazadas por la Segunda Guerra Mundial. No obstante, con los años, y a raíz de nuevas crisis de desplazados, fue ampliando sus objetivos hasta convertirse, en palabras de la propia organización, en «la agencia para las migraciones» (OIM, 2023a). Sin embargo, su entrada en el sistema de Naciones Unidas se producirá de forma relativamente tardía, pues no tendrá lugar hasta 2016.

La historia de la institución es relevante pues muestra su adaptación evolutiva y es explicativa, a su vez, del porqué la Organización Internacional para las Migraciones no constituye el núcleo de un régimen internacional propio. Y es que su creación obedeció a una necesidad puntual de los Estados que la impulsaron, pero no a una voluntad de crear un régimen internacional de las migraciones. La posterior transformación del ente irá pues en ese sentido, orientándose más al asesoramiento técnico, a la gestión de programas y a labores de educación e incidencia política que a ejercer de institución pivote de la gobernanza global de las migraciones.

Pocos fenómenos sociológicos son tan políticos como las migraciones (Sayad, 2010), sin embargo, la Organización Internacional para las Migraciones, en línea con su mandato inicial, ha perseguido deliberadamente «despolitizar» su gestión (Pécoud, 2015), visión que viene condensada a la perfección en el documento «Marco de Gobernanza sobre la Migración» que elaboró en 2016 (OIM, 2016). Ahí quedará claro que, bajo el marco de protección a los derechos humanos, el enfoque de la organización parte de la promoción de una migración segura, legal y ordenada, es decir, una movilidad que evite las muertes en fronteras tan peligrosas como el Mediterráneo, ofrezca unas condiciones de residencia que permitan desarrollar una vida normal a quienes la emprenden y que se guíe por los canales migratorios dispuestos por los Estados.

Son estos puntos los que le han valido más críticas a la organización pues tal como indica Georgi (2010), mostrarían su alineación implícita con los intereses de sus fundadores, actuales principales Estados de inmigración sur-norte a nivel global. De esta manera, bajo el repetido discurso de la triple ganancia (también conocido como *triple win* o *win-win-win* en inglés), según la cual este tipo de migración beneficiaría a los Estados de origen y destino, así como a los propios migrantes (Boucher, 2008), la Organización Internacional para las Migraciones promovería un tipo de migración sur-norte guiada exclusivamente por una

búsqueda de satisfacción de las necesidades económicas de los países receptores. Este hecho, profundamente político y sujeto a un intenso debate académico, sería acallado por la organización al convertir «un reto generador de crispaciones de toda índole, percibido por los Estados y las opiniones públicas como un fenómeno ligado a una crisis permanente, en una realidad ordinaria que no demanda sino una gestión correcta para producir resultados provechosos para todos» (Pécoud, 2017: 193). Es decir, la función estructural de la Organización Internacional para las Migraciones en la gobernanza global de las migraciones no sería la gestión de un régimen internacional sino la de tecnificar un asunto que es profundamente político.

En definitiva, por ello podemos afirmar que la Organización Internacional para las Migraciones no sería el organismo sobre el que pivota un potencial régimen internacional sobre movilidad humana, pues ejerce una labor controvertida de carácter principalmente técnico y asistencial.

De esta manera, la ausencia de un tratado internacional de las migraciones y de una organización «ancla», es decir, de un organismo que recopile información, haga seguimiento y establezca una agenda que imponga una serie de estándares y guías de acción a los actores involucrados dentro de un régimen internacional concreto (Ivanova, 2005), muestran una gobernanza global de las migraciones caracterizada por su atomización. En este marco, son claves los subregímenes regionales, referentes a aquellos espacios de gobierno articulados por las organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, o intergubernamentales como MERCOSUR, pues en ellos se establecen regulaciones migratorias transnacionales fundamentales. Abordaremos por ello en la próxima sección los distintos tipos existentes, así como su alcance y funciones.

Subregímenes regionales en materia de migración

La ausencia de elementos definitorios de un régimen internacional de la migración no implica la inexistencia de subregímenes que, a nivel regional, sienten las bases para una gobernanza común y articulada de la movilidad humana en dichos territorios.

Aunque pueden encontrarse también regulaciones de tipo bilateral entre Estados (como políticas de exención de visados), en lo referente a las grandes áreas geopolíticas globales, dos tipos

de subregímenes de regulación de la movilidad humana han sido puestos en marcha por organismos supranacionales e intergubernamentales: el régimen de libre movilidad europeo y regímenes de libre movilidad selectiva para migrantes con cualificaciones específicas.

Sin duda, el régimen más amplio existente en cuanto a libertad de movimiento se refiere es el que puso en marcha la Unión Europea con el tratado de Maastricht al introducir la ciudadanía europea y permitir que quienes gocen de la misma o residan permanentemente de forma legal en alguno de los Estados miembros puedan circular libremente por el territorio de la Unión, establecer su residencia ahí donde lo consideren y buscar trabajo en las mismas condiciones que un nacional de ese mismo Estado. Esta política no solo no tenía precedentes, sino que, pese a ciertos intentos por parte de otras organizaciones intergubernamentales sigue sin tener, treinta años después, parangón alguno en el resto del globo. En la Unión Europea, sus ciudadanos pueden moverse y establecerse en cualquier parte de su territorio sin necesidad de disponer de visados, cualificaciones específicas o razones justificativas en un tipo de política que no solo ha revelado ser exitosa, sino que ha terminado con los años, incluso siendo el rasgo distintivo característico más destacable de la Unión Europea.

Quizás el territorio que está más cerca de implementar un régimen de movilidad de esta índole es el MERCOSUR, donde, si bien sus miembros han manifestado la voluntad de avanzar hacia un modelo de movilidad como el europeo, la integración se ha producido de forma gradual «desarrollando un entramado de normas y regulaciones de *softlaw,* tendientes a facilitar la libre circulación de personas» (Corti Varela, 2012: 115). Así, aunque formalmente existen la libre residencia (por dos años), la libre búsqueda de trabajo, el libre establecimiento de empresarios y el libre tránsito por el territorio MERCOSUR, numerosas trabas administrativas y políticas nacionales de los Estados miembros entorpecen este ejercicio que, en cualquier caso, podría terminar adoptando en algún momento las características del modelo europeo.

En el continente africano, su organización intergubernamental, la Unión Africana, hizo también un intento de establecimiento de un marco similar en 2018, con la aprobación del Protocolo de Libre Movilidad de las Personas, cuyo objetivo final es la creación de un pasaporte africano único (Kehinde Okunade y Olusola Ogunnubi, 2019). Sin embargo, cuatro años después solo cuatro de los treinta firmantes habían ratificado este documento, lo que

permite intuir la existencia de importantes reticencias y barreras estructurales que, como mínimo, abocan a una aplicación lenta de dicha política.

Más comunes son los subregímenes regionales de libre movilidad selectiva, caracterizados por permitir la libre circulación, búsqueda de trabajo y residencia de determinados tipos de trabajadores entre los Estados miembros de la organización intergubernamental que los aprueba. Tal es el caso, por ejemplo, de CARICOM (O'Brien, 2015) en el Caribe y ASEAN (Gentile, 2019) en el Sudeste Asiático respectivamente. En ambos casos no está contemplada la libre residencia ni la creación de una ciudadanía común, sino que, determinados tipos de trabajadores (definidos por cualificaciones o sectores laborales concretos) disponen de la posibilidad de buscar libremente trabajo en alguno de los Estados miembros sin necesidad de disponer de un permiso previo emitido por el Estado de destino. Como puede deducirse, se trata de un régimen muy restringido, pues es aplicable solo a una reducida parte de la población de estos territorios, obligando al resto de la ciudadanía a utilizar los canales migratorios habituales y permaneciendo el grueso de la política migratoria en manos de los propios Estados.

Estos casos revelan que la gobernanza global de las migraciones varía notablemente entre áreas geopolíticas, quedando en algunos territorios en manos del ente supranacional, como es el caso europeo, mientras que en otros sigue siendo una prerrogativa exclusivamente estatal, a excepción de determinados perfiles que, por acuerdo entre los gobiernos que forman parte de las organizaciones intergubernamentales, pueden gozar de libre movilidad.

Cabe, en todo caso, mencionar que el caso de la Unión Europea debe ser matizado, pues si bien es cierto que existe libre movilidad dentro de la unión, se trata de un derecho solo garantizado a sus ciudadanos y a los residentes permanentes. En lo referente a la gestión de la entrada en los Estados miembros y de la posterior movilidad de nacionales de terceros países, la prerrogativa sigue en manos de cada Estado, pues estos son los encargados de definir su propia política migratoria. Se trata pues de un hecho que tiene una relevancia mayor, ya que permite entender el argumento que desarrollaremos en la siguiente sección: las políticas estatales constituyen un obstáculo insalvable para la conformación de un régimen internacional sobre movilidad humana.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en la gobernanza global de las migraciones

Como ha podido verse en las secciones previas, la gobernanza mundial de las migraciones se caracteriza por la ausencia de un régimen internacional que regule a nivel global la movilidad humana. Se trata pues, de un área de la política mundial absolutamente atomizada, que deriva en una regulación que, política al margen del campo del refugio que sí dispone de su propio régimen internacional, es gobernada principalmente por dos tipos de actores: los entes supranacionales e intergubernamentales y, sobre todo, los propios Estados. La ausencia de un tratado internacional para las migraciones, unida al hecho de que la Organización Internacional para las Migraciones cumple una función más bien técnica y de asesoría a dichos actores, constituyen elementos más que reveladores de la ausencia de un régimen internacional en esta materia.

En 2018, no obstante, tuvo lugar un acontecimiento que algunos (Pécoud, 2021) interpretaron como un primer paso para la gestación de un régimen internacional para las migraciones: la aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, conocido en inglés como el *Global Compact for Migration* o *Global Compact* a secas.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es fruto de una serie de discusiones que Naciones Unidas viene impulsando desde los años 90 con el objeto de convertir a la migración en un tema de discusión global, guiado por una serie de macro narrativas comunes, como la búsqueda de la ya mencionada triple ganancia, la conexión con el desarrollismo y la protección de los derechos humanos (Pécoud, 2015). No será, sin embargo, hasta la mal llamada «crisis de los refugiados» euro-mediterránea de 2015 cuando la sociedad internacional decida dar un paso más y coordinar una serie de principios que puedan llevar a una «buena» gobernanza global de las migraciones. Este último término es relevante, pues los propios Estados, conscientes de la atomización existente, a veces abogan más por sentar unas bases correctas del juego que por regularlo directamente, apostando así por la estructura vigente y una regulación mínima (Weiss, 2000).

El origen eurocéntrico de la crisis impulsora de estas negociaciones estará detrás de la orientación «occidental» del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (Martín

Díaz y Aris Escarcena, 2019) que, unido a la ya mencionada labor pro-occidental de la Organización Internacional para las Migraciones, recibirá críticas desde su gestación por no responder a necesidades globales sino a las específicas de sus promotores. Por otro lado, su puesta en marcha coincidirá con la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos lo que hará que, desde sus inicios, no cuente con la participación de la gran potencia mundial, a la que se sumarán otros Estados siempre reticentes a la hora de ceder parcelas de soberanía en materia migratoria como Chile, Israel o Suiza. Pese a ello, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular salió adelante contando con la firma de 164 Estados, es decir, casi el 85 % de los miembros de Naciones Unidas, lo cual revela un consenso bastante amplio en torno al documento.

A nivel de contenidos, finalmente, se compondrá de 23 objetivos, de entre los cuales pueden destacarse la reducción de riesgos para la vida de las personas durante el proceso migratorio, la promoción del desarrollo o el respeto a la soberanía de los Estados para gestionar sus políticas migratorias. Esta declaración de intenciones, muy reveladora de las voluntades de los Estados de cara a la gobernanza global de la migración, sin embargo, será meramente eso, un instrumento de *soft law* jurídicamente no vinculante (Chetail, 2020). Sus principios serán, además, tan generales, que darán pie a ser interpretables de muchos modos sometiendo la aplicación práctica del pacto a la voluntad de los Estados.

Por todo ello, su impacto en términos materiales ha sido moderado, pues no ha transformado la arquitectura de la gobernanza global de las migraciones ni ha supuesto la conformación de un régimen internacional específico. No obstante, sería incorrecto decir que carece de importancia. Su mera elaboración es reveladora de un clima de insatisfacción generalizada respecto a las políticas migratorias contemporáneas y los efectos nocivos que estas tienen sobre las personas, lo cual indica la existencia de un potencial contexto proclive a alcanzar acuerdos entre los Estados. Ha supuesto, además, el establecimiento de una narrativa común en torno a las migraciones internacionales que, pese al mencionado carácter eurooccidental-céntrico del documento, sienta las bases para definir un marco común de diálogo y negociación en torno a esta materia.

En cualquier caso, actualmente, no podemos decir que el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular consti-

tuya la base para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana, pues se trata de una declaración prácticamente voluntariosa, repleta de buenas intenciones que no solo no tiene el rango legal de un tratado internacional, sino que tampoco permite intuir que pueda evolucionar hacia convertirse en uno.

Habiendo conocido cómo es la estructura de la gobernanza global de las migraciones queda ahora comprender cuáles son los escollos existentes para el establecimiento de un régimen internacional sobre movilidad humana, hecho que abordaremos detalladamente en la siguiente sección.

Escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana

La disparidad de intereses y perspectivas de los actores de la sociedad internacional en torno a la migración es de sobra conocida, pero ello no constituye una explicación *per se* para entender por qué no se ha podido gestar un régimen internacional sobre movilidad humana. Áreas como el cambio climático (Molinero-Gerbeau, 2022) o la seguridad internacional (Siniver y Lucas, 2019), profundamente marcadas por el choque de intereses entre las partes, sí disponen de regímenes internacionales específicos, lo cual indica que no es indispensable partir de posiciones comunes entre los participantes para que un régimen internacional se geste.

A modo de resumen, podemos resaltar que la densa literatura sobre regímenes señala dos aspectos fundamentales para que estos puedan formarse: que exista una necesidad de coordinación entre actores (percibida por ellos como tal) y que la ausencia de la misma derive en problemas indeseados. *A priori*, la migración cumpliría con estos criterios pues, como hemos visto anteriormente, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es reflejo de posturas análogas. Adicionalmente, los efectos negativos de esta falta de coordinación son especialmente graves, al producirse gran cantidad de muertes cada año en fronteras como la mediterránea (Jones, 2017).

Young (1982) indica que, además de estos factores, los regímenes internacionales pueden ser de tres tipos: espontáneos, negociados o impuestos. Los primeros surgirían sin planificación previa pues serían el fruto de la reiteración de rondas de negociaciones que establecerían acciones de coordinación entre las

partes sin que en un primer momento hubiera una intención de dar pie a un régimen internacional. El segundo sería igual, pero en este caso sí habría una voluntad explícita de las partes para ponerlo en marcha. El tercero, en cambio, se formaría porque un hegemón global o regional decidiría articularlo, arrastrando al resto de actores subordinados a sumarse al mismo.

Ciertamente, ninguno de los tres tipos es aplicable a la gobernanza global de las migraciones, al ser un área de la política internacional que no ha dado pie al establecimiento de estructuras de discusión y negociación estables, ni donde tampoco ha habido un hegemón que haya impulsado un régimen por voluntad propia, pues, al contrario, las grandes potencias siempre han sido muy recelosas del mantenimiento de sus prerrogativas en materia migratoria. Por su parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular sí podría constituir un incipiente indicio de gestación de un régimen internacional negociado, pero su moderadísimo alcance tampoco permite llegar a esta conclusión.

Este panorama no es casualidad, sino que se debe a razones estructurales que tienen que ver con el estrecho vínculo que mantienen el Estado y las migraciones. Tal es así, que incluso en subregímenes regionales, como el europeo, pese a existir normas comunes de control fronterizo y haberse aplicado una política de libre movilidad para ciudadanos europeos y residentes permanentes, la política migratoria de cada país miembro de la Unión Europea sigue reposando en manos de los Estados. Incluso ante momentos críticos como la mal llamada «crisis de los refugiados de 2015», la carga de la gestión recayó en los Estados fronterizos, sin que se activaran mecanismos comunes de gestión y solidaridad en la acogida (Moraes y Romero, 2016).

La inexistencia de cooperación entre actores ante unos efectos nocivos de tal calado parece entrar en contradicción con las teorías sobre la elección racional de unos Estados (Quackenbush, 2004), que podrían potencialmente ganar mucho al establecer un régimen internacional que regule las actuaciones en materia migratoria. Si aparentemente la ganancia sería total y los perjuicios de cooperar serían potencialmente nulos ¿qué explica entonces este comportamiento?

El análisis del vínculo simbiótico entre las migraciones y el Estado que realiza Abdelmalek Sayad (2010) aporta algunas claves al respecto. Analizando la realidad internacional de las migraciones, es posible identificar un patrón de comportamiento reite-

rativo por parte de los Estados: la existencia de una reticencia estructural a ceder soberanía en esta materia. El caso de la Unión Europea es paradigmático, pues siendo una organización supranacional que funciona en base a la cesión de competencias de los Estados, y habiendo tomado el control de numerosas de ellas, incluidas algunas críticas de tipo económico y financiero, en materia migratoria, en cambio, no ha habido tales cesiones. Pese a ello, sería incorrecto decir que no ha habido, en este campo, coordinación entre Estados, pues ciertamente se han producido armonizaciones de todo tipo (tipología de permisos de residencia, controles a aplicar en las fronteras exteriores de la unión etc.) y, sobre todo, se ha puesto en marcha un marco de libre movilidad interna que ha derivado en una cuasi desaparición de las fronteras internas. Pero las prerrogativas clave en materia migratoria como, por ejemplo, la determinación de los procesos de admisión, las cuotas anuales de entrada, los acuerdos con terceros países o la aplicación de la deportabilidad, reposan aún en manos de los Estados individuales.

Para entender esta relación simbiótica, Abdelmalek Sayad se remonta a Max Weber, quien en su definición de lo que es el Estado aporta algunas claves que permiten entender por qué las migraciones son un área crítica para el mismo. Resumiendo la perspectiva del sociólogo alemán, podríamos decir que el Estado es aquel ente político-burocrático que reclama para sí el control de una población y un territorio determinados, ejerciendo sobre ellos el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2012). Como bien indica Raimondi (2016), esto no solo quiere decir que el Estado esté diseñado para ejercer un control demográfico y fronterizo, sino que las migraciones, en sí, legitiman su propia existencia. Sin nacionales de otros Estados que cruzaran las fronteras del mismo, no sería necesario el control territorial, pero, es más, sin que otras personas recompongan y transformen la composición poblacional, el control de la misma sería limitado. En definitiva, sin migraciones, el Estado no sería tal y como lo conocemos, pues sus atribuciones carecerían de sentido. De ahí que Abdelmalek Sayad (2010) hable de una relación simbiótica: el Estado necesita de las migraciones para legitimar su existencia y, a su vez, los extranjeros son convertidos en inmigrantes por un Estado que ejerce un control sobre su entrada y residencia. Claro está, dicha relación simbiótica no es simétrica, pues el Estado ejerce muchísimo más poder que los migrantes, de ahí que esta simbiosis sea de tipo parasitario, al ser el Estado el claro beneficiario de la misma.

El marco ideal para el Estado sería aquel en el cual repelería toda entrada pues ejercería un control total de sus fronteras y población, pero, tal como indica de nuevo Abdelmalek Sayad (2010) ello no es posible pues el trabajo que realizan los migrantes es necesario para garantizar la reproducción social del Estado (Bhattacharya, 2017). De esta manera, debe permitir su entrada, pero exclusivamente mediante los canales que el propio Estado dispone pues un acceso descontrolado implicaría un desbordamiento de sus atribuciones, lo que pondría en jaque su existencia misma. De ahí la centralidad que ocupa el control migratorio en las políticas de Estado, pues este se orienta a asegurar la entrada de aquellos migrantes necesarios para la economía mientras frena la llegada de quienes no han sido autorizados para ingresar en su territorio. Ello explica que los debates entre qué migrantes son «deseados» y cuales «indeseados» a ojos del Estado copen gran parte de los estudios migratorios (véase, por ejemplo, Canepari, 2012). Se entiende así también por ello, la importancia que el Estado concede al control de la migración irregular, pues esta constituye un desafío mayúsculo a su propio funcionamiento.

Estas políticas permiten comprender la reticencia de los Estados a ceder parcelas de soberanía o a modificar sus posturas en materia migratoria, pues se trata de un tema crítico para su propia existencia. Así, conociendo esta realidad, la conducta que los Estados despliegan deja de parecer irracional pues si bien genera los problemas indeseados que antes hemos abordado, estos constituirían unos daños colaterales perfectamente asumibles en comparación con la potencial desintegración que una pérdida de control sobre esta realidad podría acarrear para el ente estatal.

Cuando se abordan determinadas cuestiones de la agenda política internacional es posible que los Estados establezcan sinergias mientras los acuerdos no alteren este orden. Ello explica porqué se ha podido adoptar el Pacto Mudial para una Migración Segura, Ordenada y Regular ya que, al no ser jurídicamente vinculante, solo ofrece potenciales ventajas a sus firmantes. Pese a ello, como hemos visto, numerosos Estados, algunos de ellos hegemones globales y regionales, no han querido firmarlo, mostrando hasta qué punto las políticas de Estado pueden constituir un freno a la consecución de acuerdos internacionales en materia migratoria.

Para que se conforme un régimen internacional sobre movilidad humana no sería necesario partir de posturas comunes, simplemente tendría que haber voluntad de alcanzar acuerdos y de

ceder (potencialmente) determinadas parcelas de soberanía en la materia. Esto, sin embargo, choca frontalmente con la arquitectura estatal cuya morfología misma parece incompatible con ello. De ahí la diferencia con otros regímenes. Así como los intereses de los actores en torno a la gestión del cambio climático, por ejemplo, son dispares e incluso opuestos, se trata de una materia que no afecta a características estructurales del Estado, de ahí que pueda conformarse un régimen internacional que aborde de manera estable su gestión (pese a que luego los resultados sean más o menos moderados). La cuestión migratoria, en cambio, es demasiado nuclear para los Estados como para permitir un modelo de gestión similar.

La estructura internacional es, por lo tanto, reflejo material de esta realidad: los Estados son capaces de alcanzar acuerdos duraderos (de *soft law*) de forma puntual, de establecer organizaciones de carácter técnico-asistencial y de reunirse en grandes conferencias o cumbres (no regulares), pero no están preparados para conformar un régimen internacional que, en el fondo, ellos mismos no desean. A estas razones de tipo interno cabe añadir, además, una dificultad mayor para encontrar puntos de acuerdo entre Estados del Norte y Sur globales, emisores y receptores de migrantes, cuyos intereses en numerosas ocasiones parece incompatibles.

Las relaciones internacionales son, no obstante, muy cambiantes. La inexistencia de un régimen internacional sobre movilidad humana en la actualidad no implica que este sea imposible de configurar, sino más bien ello es reflejo de unos escollos estructurales de relevancia mayúscula que indican lo altamente inviable que parece su gestación, al menos a corto y medio plazo.

Conclusiones

Como se ha podido ver a lo largo de este artículo, pese a ser un tema crítico en la agenda política internacional de los Estados, no existe un régimen internacional que gestione de forma coordinada la movilidad humana. La existencia de estructuras como la Organización Internacional para las Migraciones y de normas firmadas por un amplio quorum de Estados, como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, no constituyen la base para un régimen internacional al tener un alcance y unas funciones limitadas.

Recelosos de ceder parcelas de soberanía en un asunto tan central para su existencia misma, los Estados aceptan solo colaborar en cuestiones puntuales, como, por ejemplo, dar pie a un régimen internacional del refugio, o, sobre todo, establecer acuerdos de tipo bilateral y/o regional directamente con otros Estados. La gobernanza global de las migraciones se caracteriza, por lo tanto, por su atomización, existiendo acuerdos concretos y actores especializados, pero recayendo el gobierno efectivo de esta cuestión tanto en los propios Estados como en los subregímenes regionales. Estos últimos son clave para comprender dicha gobernanza, pues constituyen espacios donde la migración sí es regulada por normas transnacionales que prevalecen sobre las políticas individuales de los Estados. Cabe resaltar, no obstante, que a excepción del caso europeo y probablemente el de MERCOSUR, los tipos de migración que son regulados de esta manera son más bien reducidos.

¿Es incompatible la forma-Estado (Negri, 2003) con una gobernanza global de las migraciones coordinada por un régimen internacional específico? La respuesta a esta pregunta no es sencilla pues la cambiante estructura internacional, unida a los vaivenes en la dirección política de los Estados, hace que el abordaje transnacional de las migraciones varíe rápidamente de contextos expansivos a otros más restrictivos en lapsos muy reducidos de tiempo. Además, el marco de la política interna es fundamental también para entender esta realidad, pues tal como indica Rose (1998) la política exterior de los Estados es una proyección de los equilibrios domésticos. Pocos asuntos son más políticos que las migraciones (Sayad, 2010) y los debates en torno a su gestión han ocupado un creciente espacio en las contiendas electorales contemporáneas (Schmidtke, 2015). Al ocupar la migración y, notablemente, su control, una dimensión esencial tanto del debate político interno como de las políticas de Estado aplicadas, es difícil prever que se produzca un contexto internacional favorable a regular la movilidad humana de forma coordinada.

Cabe preguntarse, en todo caso, si un régimen internacional sobre movilidad humana es deseable ¿redundaría en una mayor seguridad y en más derechos para los migrantes? ¿o por el contrario reforzaría la posición de los Estados para controlar los movimientos de personas?

En línea con el pensamiento de Abdelmalek Sayad, no son pocos los autores que consideran que el principal escollo para que se produzcan unas migraciones seguras lo constituyen los propios

Estados (Avallone, 2018). Las muertes en frontera no son meras externalidades, sino que son el fruto de espacios de no responsabilidad donde los Estados involucrados, en aras de su propio interés, abogan por políticas de desentendimiento en vez de cooperación. El resultado, en pérdida de vidas es catastrófico. Como indica la Organización Internacional para las Migraciones en su proyecto *Missing Migrants* (migrantes desaparecidos), desde 2014 se estima que han fallecido cerca de 56.000 personas migrando, casi la mitad de ellas en el Mediterráneo (OIM, 2023b). Estas cifras, de todas formas, pueden ser mucho mayores, habida cuenta de la dificultad existente para registrar semejante situación.

Es responsabilidad de los Estados frenar esta deriva y alcanzar compromisos políticos de mayor alcance que los expuestos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este constituye, sin duda, una fenomenal base de la que partir, pero hacen falta medidas que transformen con urgencia la realidad migratoria mundial. Los miles de muertos anuales no pueden ser percibidos como meros daños colaterales, se trata de personas cuya búsqueda de una mejor vida (una aspiración que todo ser humano persigue legítimamente) termina de la peor manera posible, cuando los Estados disponen de los medios suficientes para evitarlo. Conviene reflexionar sobre alternativas que puedan mitigar este terrible daño. La efectividad de los subregímenes regionales constituye un buen ejemplo de cómo una regulación transnacional puede aportar prosperidad sin derrumbar a los Estados. No debería descartarse, por ello, la puesta en marcha de regímenes fronterizos, buscando, por ejemplo, una co-gobernanza de las fronteras.

Iniciativas como la Asociación Euromediterránea (EUROMED) pueden servir como base para ello, pero la mera puesta a disposición de fondos económicos y medidas de *soft law* no acabarán con un problema que requiere de un completo cambio de paradigma que articule una gobernanza global de las migraciones diferente y, sobre todo, más humana.

Bibliografía

Avallone, G. (2018). *Liberare le migrazioni. Lo sguardo eretico di Abdelmalek Sayad*. Verona, Ombre Corte.

Betts, A. (2011). Introduction: Global Migration Governance. En: A. Betts (ed.). *Global Migration Governance*. Oxford, Oxford University Press, pp.1-33.

Bhattacharya, T. (2017). *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentering Oppressio*n. Londres, Pluto Press.

Biersteker, T. J. (2009). Global governance. En: M. Dunn Cavelty & V. Mauer (eds.).*The Routledge Handbook of Security Studies* . Londres: Routledge, pp.13.

Boucher, G. (2008). A Critique of Global Policy Discourses on Managing International Migration. *Third World Quarterly* 29 (7), pp. 1461–1471. Disponible en: https://doi.org/10.1080/01436590802386757

Breitmeier, H. (2008). *The Legitimacy of International Regimes*. Londres, Routledge.

Canepari, E. (2012). Who Is Not Welcome? Reception and Rejection of Migrants in Early Modern Italian Cities. En: B. De Munck & A. Winter (eds.). *Gated Communities? Regulating Migration in Early Modern Cities*. Londres, Routledge, pp. 101-115.

Chetail, V. (2020). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: a kaleidoscope of international law. *International Journal of Law in Context* 16 (3), pp. 253-268. Disponible en: https://doi.org/DOI: 10.1017/S1744552320000300

Corti Varela, J. (2012). Evolución de la libre circulación de personas en el Mercosur y su impacto en las políticas migratorias nacionales. En: J. Goizueta Vértiz, I. Gómez Fernández, & M. I. González Pascual (eds.). *La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina de Naciones*. Pamplona: Aranzadi, pp (104-108).

Gentile, E. (2019). *Skilled Labor Mobility and Migration. Challenges and Opportunities for the ASEAN Economic Community*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar Publishing.

Georgi, F. (2010). For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management BT. En: M. Geiger & A. Pécoud (eds.). *The Politics of International Migration Management.* Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 45-72. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230294882_3

Höflinger, T. (2020). Non-binding and therefore irrelevant? The Global Compact for Migration. *International Journal* 75 (4), pp. 662-672. Disponible en: https://doi.org/10.1177/0020702020975108

Ivanova, M. (2005). *Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century.* Yale F&ES Publication Series. N.º 07. New Haven.

Jones, R. (2017). *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*. Londres y Nueva York, Verso Books.

Kehinde, O. S. y Olusola, O. (2019). The African Union Protocol on Free Movement: a panacea to end border porosity? *Journal of African Union Studies* 8 (1), pp. 73-91. Disponible en: https://doi.org/10.31920/2050-4306/2019/v8n1a4

Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization* 36 (2), pp. 185-205.

Martín Díaz, E., & Aris Escarcena, J. P. (2019). The European Union and the Background of the Global Compacts. *International Migration*, 57(6), pp. 273-285. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/imig.12665

Molinero-Gerbeau, Y. (2022). *El medioambiente en las Relaciones Internacionales.* Madrid, Síntesis.

Moraes, N. y Romero, H. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa.* Madrid, Catarata.

Negri, A. (2003). *La forma-Estado*. Tres Cantos, Akal.

O'Brien, D. (2015). *The Right of Free Movement within Caricom: A Step towards Caribbean Citizenship? Lessons from the European Union. Legal Issues of Economic Integration*, pp. 233-256.

OIM. (2016). *Marco de Gobernanza sobre la Migración.* Ginebra.

— (2023a). Historia de la OIM. [Consulta: 22 mayo 2023]. Disponible en: https://www.iom.int/es/historia-de-la-oim

— (2023b). Missing Migrants Project. [Consulta: 22 mayo 2023]. Disponible en: https://missingmigrants.iom.int/

O'Neill, K. (2009). *The Environment and International Relations*. Nueva York, Cambridge University Press.

Pécoud, A. (2021). Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *Third World Quarterly* 42 (1), pp. 16-33. Disponible en: https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1768065

— (2015). *Depoliticising Migration-Global Governance and International Migration Narratives*. Londres, Palgrave Macmillan.

— (2017). Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones. *Relaciones Internacionales* (36), pp. 177-196. Disponible en: https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.36.009

Quackenbush, S. (2004). The Rationality of Rational Choice Theory. *International Interactions* 30 (2), pp. 87-107. Disponible en: https://doi.org/10.1080/03050620490462595

Raimondi, F. (2016). *Migranti e stato. Saggio su Abdelmalek Sayad*. Verona, Ombre Corte.

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51 (1), pp. 144-172.

Rosenau, J. N. (1992). G*overnance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511521775

Sayad, A. (2010). La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado. A. Sayad (ed.). Barcelona, Anthropos.

Scalettaris, G. (2007). Refugee Studies and the international refugee regime: a reflection on a desirable separation. *Refugee Survey Quarterly* 26 (3), pp. 36-50. Disponible en: https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0241

Schmidtke, O. (2015). Between populist rhetoric and pragmatic policymaking: The normalization of migration as an electoral issue in German politics. *Acta Politica* 50 (4), pp. 379–398. Disponible en: https://doi.org/10.1057/ap.2014.32

Siniver, A. y Lucas, S. (2019). Understanding Tacit Security Regimes. *Journal of Global Security Studies* 4 (4), pp. 510-525. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jogss/ogz034

Vogler, J. (1996). Introduction. The environment in International Relations: legacies and contentions. In: J. Vogler and M. F. Imber (eds.). *The environment and international relations*. Londres, Routledge, pp 1-23.

Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial.

Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly* 21 (5), pp. 795-814. Disponible en: https://doi.org/10.1080/713701075

Young, O. R. (1982). Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International Organization* 36 (2), pp. 277-297. Disponible en: https://doi.org/DOI: 10.1017/S0020818300018956

Capítulo cuarto

Seguridad y percepción de seguridad: los procesos comunicativos de las dinámicas de frontera

Cecilia Estrada Villaseñor

Resumen

Las fronteras y sus dinámicas son un fenómeno para estudiar desde distintos puntos de vista. Esta multiplicidad de perspectivas hace mucho más compleja, y también valiosa, la lectura, desglose y análisis de las distintas narrativas generadas por los movimientos humanos, tratando de dar sentido a las distintas formas de proceder, reaccionar y actuar ante las fronteras, especialmente en momentos de crisis.

Este documento examina cómo el lenguaje legitima eventos e ideas, revelando identidades y valores compartidos o no compartidos. Se enfoca en la percepción y comprensión de la sociedad hacia las personas en situación de movilidad, a través del análisis de la cobertura mediática de las dinámicas en la frontera. Se explora la interpretación de las fronteras, la importancia de la seguridad en el imaginario social, la actitud hacia la inmigración, el poder de las representaciones mediáticas, el discurso político y social, y los factores que influyen en la percepción de seguridad de migrantes y refugiados. Finalmente, se contempla cómo estos elementos configuran una narrativa sobre el movimiento de personas y su relación con los valores nacionales, la seguridad y la prosperidad del país.

Palabras clave

Percepciones-seguridad, Refugio, Inmigración, Medios de comunicación y seguridad, Noticias.

Security and perception of security: the communicative processes of border dynamics

Abstract

This article analyses how narratives about immigration and the ways in which stories are told about people in mobility give meaning to different ways of proceeding in border dynamics, especially in times of crisis. It examines how language legitimises events and ideas, revealing shared or unshared identities and values. It focuses on society's perception and understanding of people in mobility by analising media coverage of border dynamics. It explores the interpretation of borders, the importance of security in the social imaginary, the attitudes towards immigration, the power of media representations, the political and social discourse, and the factors that influence the perception of security of migrants and refugees. It concludes with a narrative on the movement of people and its relationship to national values, security and prosperity of the country is addressed.

Keywords

Perceptions-security, Refuge, Immigration, Media and security, News.

Introducción

Las historias y la manera en la que estas se cuentan dan sentido al mundo, especialmente cuando se producen cambios profundos o crisis. El lenguaje recoge los hechos y los arma en un relato para su difusión, permitiendo interpretaciones y generando ideas. El análisis de estas narrativas se ha revelado como un método adecuado para revelar identidades, valores compartidos (o no compartidos) sobre la sociedad, así como sus razonamientos exploratorios, tal y como los imaginan distintos actores (Barnett, 2013). Las narrativas son el medio para comprender el mundo social (Saperas, 1987), por lo que nuestra capacidad para interpretarlo aumenta a medida que el dominio de distintas narrativas se hace extensivo y las empleamos para validar la manera en la que vivimos (Vincent, 2000)

Uno de los vehículos con más influencia en el que «viajan» estas narrativas son los medios de comunicación, que narran lo que ocurre en distintas partes del mundo. En este sentido, explican a la sociedad que les recibe la manera en la que los agentes legitiman e impugnan el orden (McCombs, 2004). No solo se transmiten los hechos, sino que se proporcionan conocimientos sobre «cómo deberían ser las cosas»; cuando examinamos los entendimientos compartidos en las noticias se ven revelados también los valores de la sociedad en la que viven los distintos actores (Wong y Brehney, 2018)

Por ello, este capítulo parte del enfoque disciplinario de las Ciencias de la Comunicación, para ofrecer una reflexión sobre la percepción y comprensión que la sociedad tiene acerca de las personas que se encuentran en situación de movilidad, a partir del análisis de la cobertura mediática de las dinámicas en la frontera. Nos referimos aquí a individuos en situación de movilidad, cuya categorización dentro del sistema receptor no es evidente a simple vista, y que son clasificados según la interpretación que dicho sistema realiza.

Aunque las tendencias actuales en el ámbito de la seguridad internacional indican que las amenazas concretas están cada vez más identificadas, y considerando que España debe hacer frente a un amplio abanico de riesgos derivados de la emergencia de nuevas potencias, la competencia, la aparición de actores no estatales, cuestiones de recursos, tensiones nacionalistas, acceso a tecnologías y situaciones generadas por la perturbación del sistema

de seguridad global, el propósito de este capítulo no es abordar una cuestión estratégica de rechazo en la frontera, sino más bien resaltar la falta de identificación de las personas que solicitan protección internacional y cómo esta carencia dificulta la comprensión por parte de las sociedades de acogida acerca de las motivaciones y realidades que estas personas enfrentan.

El análisis se inicia explorando la manera en que las fronteras son interpretadas y la importancia que la seguridad tiene en el imaginario social, basándose en investigaciones previas. A continuación, se examina la actitud hacia la inmigración como un factor determinante, teniendo en cuenta la amplia diversidad de opiniones, creencias y valores que existen en una sociedad en relación con los inmigrantes, los refugiados y la migración en general.

Dentro del sector humanitario, cuando los actores internacionales mantienen una determinada narrativa; las interpretaciones, los significados y los valores que se comunican a distintas audiencias, así como la respuesta a estas catástrofes y la representación que se hace de estas y que nos hace ver, de forma clara que estas narrativas tienen un claro impacto en la práctica de entradas a un país (Nyman, 2013).

Ahondaremos sobre la imagen del refugiado en el imaginario de las sociedades de acogida, así como el poder de las representaciones en los medios de comunicación, el papel que desempeña el discurso político y social en cuestiones de inmigración, refugio y protección. Y, por último, los factores que influyen en la percepción de seguridad de migrantes y refugiados.

Todas estas cuestiones han sido recogidas, de una forma u otra, en la narración que aborda el movimiento de las personas a través de fronteras internacionales, entendiendo estas cuestiones como una mina de valores nacionales, seguridad y prosperidad para el propio país que recibe inmigración.

Las dinámicas descritas pueden, en un proceso de influencia y/o de transformación, trasladarse hacia las actitudes que se manifiestan en las sociedades receptoras de inmigración, ya sea de forma positiva, negativa o ambivalente. De esta forma, las sociedades pueden ver a los inmigrantes como una fuente de diversidad cultural y en clave de riqueza para una sociedad; mientras que otras pueden manifestar actitudes negativas hacia este colectivo y considerarlos como una amenaza para la identidad y los recursos.

Es así como la comunicación en las dinámicas de la frontera —y la traslación de la seguridad en las mismas— tiene una importancia

crucial, debido a que la manera en la que estos mecanismos sean entendidos, interpretados y ejecutados por parte de una sociedad receptora, repercutirá en la respuesta que se emita por parte del país que acoge.

Por tanto, otra cuestión que nos ocupará será el perfilar cómo se genera la percepción de seguridad, a través principalmente de factores políticos, económicos y sociales en los medios de comunicación, por parte de aquellos que reciben inmigración y deben ser traducidos e interpretados para una apropiada digestión del fenómeno. Es en este punto en el que cobra fundamental importancia una apropiada construcción de una categoría mediática del inmigrante y el refugiado.

El imaginario social en las sociedades receptoras y de acogida de refugiados e inmigrantes está presente en la cobertura de los acontecimientos reflejados en las noticias. En algunos casos, estas noticias están vinculadas a cuestiones de seguridad de los países receptores, dejando, como marea de fondo una actitud de rechazo *frente a la inmigración*.

La seguridad y la comunicación de las dinámicas de frontera

Como ya se ha mencionado en otros capítulos del presente monográfico, la cuestión de la securitización (García Cantalapiedra, 2023) y el concepto que se remonta a la escuela de Copenhague mediante los trabajos de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde y su corpus bibliográfico dedicado al estudio empírico y teórico de cómo algunos ámbitos políticos, incluso de relaciones internacionales, transitan de la agenda pública a la de seguridad. De esta forma, una cuestión adquiere un estatus de seguridad como un resultado de un proceso intersubjetivo en el que participan un actor de securitización y una audiencia (Balzacq y Guzzini, 2015)

Los sujetos de referencia en este caso son, por un lado, la sociedad española, y por el otro, las personas en situación de movilidad. En el primer caso, el manejo de la categoría pretende que estos se sientan seguros como resultado de determinadas dinámicas llevadas a cabo en frontera. Se genera entonces un papel de «audiencia» del proceso de securitización. Este elemento nos dirige a la indagación de si los discursos se dirigen de manera específica a audiencias no convencidas por parte de la opinión pública, o a los participantes políticos.

La existencia de un contexto (o de condiciones asociadas históricamente a la amenaza) tales como la llamada crisis migratoria, así como los objetos de referencia (previamente identificados en la literatura académica) que pueden llegar a ser securitizados, como son: la energía y medio ambiente, la salud global, el tráfico de personas, la identidad y la migración, la religión o la ciberseguridad (Nyman, 2013; Balzacq, Léonard y Ruzicka, 2016).

Dentro de los ejes de la política española, España es una potencia media que mantiene una actuación ponderada en función de aquellos riesgos y amenazas a los que hace frente, mientras persigue sus propios intereses nacionales. Al mismo tiempo, está sujeta a compromisos multilaterales y a salvaguardar la paz y la seguridad internacional.

Visto desde este ángulo, España cuenta con una visión global de los problemas de seguridad internacional que se corresponden con un enfoque regional. Esto nos revela que las preocupaciones de seguridad españolas comprenden lo que ocurre a nivel global y las posibilidades que hay de actuar para modificar el entorno son cada vez más difíciles de embridar (Barras, 2023)

En este sentido, existe una cantidad de circunstancias no previstas que no solamente ponen en juego la seguridad nacional, sino que, al mismo tiempo juegan un papel desestabilizador para la misma. Los hechos van por un lado mientras que, los efectos van por el otro, tomando unas dimensiones, si caben, más incontrolables.

La problematización de las migraciones como una cuestión de Estado ha de matizarse, entendiendo la particularidad del fenómeno desde distintos ángulos y capacidades. Por un lado, se encuentra la defensa de los territorios y la soberanía; por el otro, los pensamientos y descripciones que la sociedad receptora de inmigración elabora frente al fenómeno, en unión con los relativos la seguridad de las personas en su tránsito migratorio.

Los medios de comunicación mantienen un registro sobre la forma, la categoría y las figuras que han de ocupar los movimientos migratorios en algunos titulares, y sobre cómo nos refieren los hechos recogidos para informar a sus sociedades. La comunicación mediática sobre la frontera no necesariamente detalla las prácticas que ahí ocurren, sino una narrativa construida sobre la que las audiencias basan una credibilidad (Gourevitch y Lake, 2011).

Distintos autores sitúan el estudio de las fronteras en relación con cuatro etapas:

- En la primera etapa, los estudios se centran en el periodo de entreguerras considerando principalmente la naturaleza de la localización de la frontera y su historia (Minghi, 1963, citado por Görentas, 2018). Estos estudios se caracterizaron por ser mayoritariamente descriptivos, desde una perspectiva militar, e intentaron clasificar las fronteras en buenas, malas, artificiales y naturales (Curzon of Kedleston, 1907; Holdich, 1916).
- La segunda etapa aborda un cambio de enfoque respecto de los criterios por los que se diseña una frontera, centrándose en las funciones que desempeña (Görentas, 2018). Este cambio de perspectiva está relacionado con el reconocimiento de las fronteras como puntos de contacto entre estructuras territoriales de poder, además de la demarcación de la soberanía nacional. La «función» y el «efecto» comenzaron a tener mucha más importancia que la «forma» y la «ubicación». Después de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación era disminuir las tensiones en las zonas fronterizas debido a la Guerra Fría y las tensiones eran de naturaleza militar.
- La tercera etapa se desarrolla a finales del siglo XX, cuando los estudios fronterizos experimentaron una importante transformación que Newman (2006) llega a denominar como su «renacimiento». En aquel momento, las fronteras se entendían no solo como líneas naturales estáticas entre Estados, sino también como construcciones sociales, políticas y discursivas cuyo significado se producía, se reproducía y/o se institucionalizaba. Por lo tanto, los autores prestaron más atención a cómo se construyen socialmente las fronteras y reflexionaron sobre los discursos y prácticas de la identidad nacional en lugar de dar por sentada su existencia. Utilizando esta perspectiva, los fundamentos de las fronteras dependen históricamente de prácticas y discursos sociales vinculados a ideologías e identidades nacionales.

Esta perspectiva dio lugar a nuevos debates sobre la construcción de las fronteras; en otras palabras, cómo se configuraban las fronteras en términos de sus símbolos, signos, identificaciones, representaciones, actuaciones e historias. Ha dado lugar a la proliferación de los estudios sobre las fronteras en las últimas décadas.

- La cuarta etapa se caracteriza por un control estatal más rígido de las fronteras tras el atentado terrorista del 11 de

> septiembre de 2002 en Nueva York. El foco principal de los estudios fronterizos se desplazó hacia nuevos tipos de control, como los nuevos límites/barreras, las fronteras biométricas, las medidas de seguridad más exhaustivas en los aeropuertos, la tecnologización de las fronteras y las prácticas de visualización, los límites cognitivos de las categorías y la relación entre las fronteras territoriales y el llamado mundo sin fronteras del espacio topológico en red (Görentas, 2018).

En este período reciente, la perspectiva transnacional se destaca como un enfoque que describe una condición en la que múltiples vínculos e interacciones humanas o institucionales se conectan a través de las fronteras de los Estados-Nación (Vertovec, 1999; Kearney, 1995; Schiller, Basch, Blanc-Szanton, 1992). Por lo tanto, la perspectiva transnacional se ha convertido en un ámbito de estudio popular en el que se puede analizar la creciente intensidad y alcance de los flujos circulares de personas, bienes, información y símbolos en el ámbito de la movilidad fronteriza.

Según Rumford (2009), las fronteras y la movilidad no son antitéticas. Un mundo globalizado es un mundo de redes, flujos y fronteras. Las fronteras contemporáneas adoptan la forma de *membranas asimétricas* que permiten la circulación de determinados bienes y personas al tiempo que protegen contra la entrada no deseada de otros. En consecuencia, este término parece más apropiado que el de *cortafuegos* (del ámbito informático), utilizado por Walters (2006), porque no describe suficientemente el hecho de que la frontera de un lado puede ser menos restrictiva y selectiva que la del otro.

Visto así, podemos definir que las fronteras son procesos limítrofes y no una mera línea física o una valla, por lo que la creación de procesos fronterizos se refiere a la construcción de categorías socioespaciales que reiteran una diferenciación y homogeneización entre ellas. En consecuencia, la frontera y la construcción de la identidad se consideran procesos interdependientes que van más allá de espacios geográficos limítrofes.

Otra dimensión de análisis se corresponde con el carácter simbólico de las fronteras, y apunta a los aspectos territoriales y políticos que tienen un metasignificado. Estos aspectos simbólicos son las construcciones mentales y culturales que separan a personas, grupos y sociedades; este tipo de fronteras van a representar esos límites que mantienen a un lado y a otro a grupos y distinguen entre una comunidad y otra, una raza y otra, y un género

y otro. Ambos tipos y modelos funcionan en espacios y ámbitos diferentes, pero quizá el calificativo diferenciador sería el contexto en el que se llevan a cabo.

Yendo a los aspectos concretos del uso y paso de fronteras, partimos de una sencilla dualidad: las maneras de cruzar una frontera son o por una vía regulada y legal o por una vía irregular. Es así como se manifiesta una narrativa en torno a la promoción de las oportunidades de migración legal, las cuales se contradicen al hecho de que las personas en situación de movilidad no ven estas vías como una alternativa viable frente a una obligación de movimiento. A pesar de los incentivos económicos para que los países de destino faciliten la migración segura, ordenada y regular, así como las promesas políticas encaminadas a una mejora y ampliación de las rutas regulares de movilidad, estas alternativas de promoción de la legalidad son siempre tardías e insuficientes son insuficientes de cara a la demanda y a la urgencia existente, por lo que muchas veces contribuyen a empeorar la percepción pública del fenómeno migratorio. Se desborda siempre el número de visados, por no hablar de las escasas posibilidades de acceder a una solicitud de protección internacional fuera de las fronteras de países que ofrecen seguridad y protección, así como también la escala de esfuerzos para reducir la migración irregular, a través de una mayor cantidad de controles migratorios.

Toda esta descripción se corresponde con el cruce de fronteras, donde existe otra dinámica presente: la situación de retorno por parte de los migrantes. Este tipo de narrativas, sobre todo las mediatizadas, en torno a la frontera, pretenden promover los beneficios de un *ciclo virtuoso de migración*, así como garantizar que estas personas, en situación de retorno, puedan volcar los conocimientos adquiridos en el extranjero como un componente esencial para respaldar la contribución a su comunidad y de esta forma, amplificar los beneficios que tiene la migración. En este sentido, la cifra de los retornados contará con escasos servicios de reintegración con un efecto de largo plazo y tendrán problemas para encontrar un trabajo al volver a su país de origen.

La percepción de seguridad, factores políticos, económicos y sociales en los medios de comunicación

La percepción de seguridad y su relación con los factores políticos, económicos y sociales en los medios de comunicación es un tema amplio. En un mundo cada vez más interconectado, los

medios de comunicación desempeñan un papel crucial en la formación de opiniones y en la construcción de la percepción de seguridad en la sociedad (McCombs & Shaw, 1972).

En primer lugar, es importante comprender que la percepción de seguridad es subjetiva y puede variar de una persona a otra, e incluso entre diferentes grupos y comunidades. Los medios de comunicación desempeñan un papel clave en la construcción de esta percepción al seleccionar, filtrar y presentar información sobre eventos y problemas de seguridad (Fahmy & Wanta, 2011). La forma en que los medios informan sobre asuntos relacionados con la seguridad puede influir en cómo las personas perciben las amenazas y evalúan su nivel de seguridad personal y colectiva.

Los factores políticos desempeñan un papel importante en la forma en que los medios abordan la seguridad. Los gobiernos y los actores políticos tienen el poder de influir en la agenda mediática y en la forma en que se presentan ciertos temas de seguridad (McCombs, 1972). Las presiones para enfocarse en ciertos eventos o amenazas específicas, mientras que otras pueden recibir menos atención o ser minimizadas, está directamente relacionado con la agenda y las estrategias de comunicación de los Gobiernos y cómo estas pueden influir en la forma en que se presenta la información y en la percepción de seguridad de la población.

Sin dejar de subrayar los factores políticos, los aspectos económicos también tienen carta en la cobertura mediática de la seguridad. Los intereses económicos y comerciales de los medios de comunicación, así como las restricciones presupuestarias, pueden tener un impacto en la forma en que se cubren los temas de seguridad (Golan, 2010). Algunos problemas pueden recibir más atención debido a su impacto económico o su relevancia para la audiencia-objetivo de los medios. Esto puede llevar a una mayor cobertura de ciertos temas y una menor cobertura de otros, lo que a su vez puede moldear la percepción de seguridad de la población.

Los factores sociales también juegan un papel importante en la forma en que los medios abordan la seguridad y cómo se percibe. Las características demográficas, la cultura, las creencias y los valores de la sociedad pueden influir en lo que se considera una amenaza y en cómo se interpreta la información de seguridad (Iyengar, 1991). Los medios de comunicación tienden a enfocarse en eventos dramáticos, sensacionalistas o impactantes, lo

que puede generar una percepción distorsionada de la realidad y aumentar el temor y la preocupación en la sociedad. La difusión de imágenes y relatos sensibles y depresivos puede influir en cómo se perciben ciertos grupos sociales o culturales, generando estereotipos y prejuicios que afectan la percepción de seguridad de esos grupos.

Como hemos ido insinuando hasta ahora, hemos de tener en cuenta que los medios de comunicación no son los únicos responsables de la percepción de seguridad. La construcción de la seguridad es un proceso complejo que involucra múltiples actores y factores (Altheide & Michalowski, 1999). Sin embargo, estos desempeñan un papel influyente al seleccionar, interpretar y presentar la información relacionada con la seguridad. Su capacidad para dar forma a la percepción de seguridad puede tener implicaciones significativas en la toma de decisiones políticas, en la respuesta de la sociedad a las amenazas y en la forma en que se abordan los problemas de esta.

A continuación ahondaremos en el análisis de lo que la categoría inmigrante significa para la sociedad española, tanto desde la práctica discursiva a distintos niveles (político, legislativo, administrativo), que revelan la perspectiva macro sobre el fenómeno de la inmigración, como desde los textos de las fuentes sociales (ONG´s, minorías étnicas), que nos trasladan la perspectiva del tercer sector, y por último, desde los medios de comunicación, en especial la prensa, que refleja de forma genérica lo repetido por los dos citados anteriormente como una caja de resonancia, siendo esta el instrumento principal para la construcción de las ideologías sociales en las sociedades complejas.

La presencia y el tono de la cobertura de las noticias relacionadas con la seguridad de los países receptores

Partiremos de lo que aporta la teoría: los acontecimientos que se corresponden con la mecánica de migración y refugio son tomados a menudo como un evento disruptivo que no se corresponde con el paso habitual y lineal de los hechos (Castles, 2004; Fiddian-Qasmiyeh, *et al.,* 2014).

Por poner algunos ejemplos de movimientos mediatizados, contamos con la crisis migratoria en la frontera entre México y Estados Unidos, que en los últimos años ha tenido un aumento significativo en el número de migrantes, en especial de países como Honduras,

El Salvador y Guatemala, que intentan ingresar a través de la frontera. La cuestión ha sido descrita como «un flujo migratorio masivo», que ha generado una crisis humanitaria y ha sido ampliamente cubierto por los medios de comunicación internacionales.

La caravana de migrantes centroamericanos[1] de 2018, compuesta por miles de personas provenientes de Centroamérica (principalmente de Honduras)[2] captó la atención de los medios. Estas personas se unieron con la esperanza de encontrar seguridad y mejores condiciones de vida en su camino hacia los Estados Unidos. El viaje a través de México fue ampliamente cubierto por los medios de comunicación y generó debates a nivel global sobre las políticas migratorias y los derechos de los solicitantes de protección internacional.

Otro ejemplo es el éxodo de las personas provenientes de Venezuela en América Latina[3]. Se pone el foco en cómo, durante los últimos años, la crisis política y económica en el país llevó a una salida de personas que buscan refugio en otros países del continente como Colombia, Brasil, Perú y Ecuador (De los Reyes, 2023), algunos de los principales destinos. Esta llegada de refugiados venezolanos ha generado importantes desafíos sociales, económicos y políticos.

La migración a través del Mediterráneo también ha sido, y sigue siendo día a día hoy en nuestro país y en la UE un tema recurrente en los medios de comunicación. Miles de migrantes, en su mayoría provenientes de África y Oriente Medio, (Ferré, 2023) pero también de sitios tan lejanos como Bangladesh o Myanmar[4], han intentado cruzar el mar en embarcaciones precarias en busca de seguridad y oportunidades en Europa. Muchos de estos intentos resultan en tragedias humanas y las imágenes de los rescates y naufragios

[1] Camhaji, E. (2018). La caravana de migrantes centroamericanos avanza en México. *El País*. 22 de octubre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/21/actualidad/1540131254_334776.html

[2] Arratibel, A. (2022). Honduras, la crisis migratoria se agrava en el corazón centroamericano. *El País*. 27 de agosto. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-08-27/honduras-la-crisis-migratoria-se-agrava-en-el-corazon-centroamericano.html

[3] (2022). La travesía de los migrants venezolanos por América Latina. *El País*. 18 de octubre. Disponible en: https://elpais.com/videos/2022-10-18/la-travesia-de-los-migrantes-venezolanos-por-latinomerica.html?autoplay=1

[4] Charte, M. (2022). La ayuda humanitaria, único salvavidas de los rohinyás en Bangladesh cinco años después del éxodo. *RTVE.* 25 de agosto. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20220825/myanmar-bangladesh-refugiados-rohinya-cinco-anos-aniversario-ayuda-humanitaria/2397461.shtml

son continuamente reflejadas por los medios, hasta el punto en que la hiper-exposición a la tragedia, al drama, y a las descarnadas y explícitas imágenes pueden llegar a generar percepciones y reacciones contraintuitivas o simplemente, hastío e indiferencia.

La guerra civil en Siria, en curso desde 2011, ha provocado una crisis sin precedentes y ha llevado a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de seguridad y protección[5]. La cobertura mediática fue amplia y ha generado un interés internacional. Todos los medios de comunicación del mundo informaron sobre la misma y la cobertura incluyó reportajes, entrevistas, fotografías y vídeos que mostraron las condiciones de vida y los riesgos a los que los sirios se enfrentaron en su búsqueda de seguridad. Las imágenes se relacionan con familias desplazadas, campamentos de refugiados abarrotados y travesías peligrosas en el mar.

Estos son algunos de los casos más descritos en el proceso noticioso; sin embargo, algunas crisis no están expuestas en los medios y esto ocasiona no solo desconocimiento, sino por lo general, latencia de un problema secundario que en algún momento se convertirá en primario y aumentará la saturación de las alternativas a las que antes nos referíamos.

Además, sobre la cobertura mediática de la inmigración se documenta una serie de clasificaciones recurrentes en torno al tema que viene bien recordar para poner en contexto la cuestión. Uno de los más destacados es el referido a los *procesos de regularización*.[6]

Con anterioridad al año 2000, los trabajadores inmigrantes han podido acogerse a tres procesos de regularización, que tuvieron lugar en los años 1985, 1991 y 1996. La aparición de conflictos o de acontecimientos sociales y mediáticos dio comienzo a partir del año 2000, y se han ido produciendo diferentes

[5] Gutiérrez, O. (2022). La odisea del éxodo sirio: hur de la guerra para quedar atrapada en la miseria. *El País*. 13 de junio. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-06-13/la-odisea-del-exodo-sirio-huir-de-la-guerra-para-caer-atrapado-en-la-miseria.html

Riaño, J.(2020) El éxodo en Siria, una profunda herida de Guerra. *France24* [en línea]. Disponible en: https://www.france24.com/es/20200305-migrantes-siria-refugiados-guerra-idlib

Cuddy, A. (2018). Siete años de Guerra: Muerte y éxodo en Siria. *Euronews* ([en línea] Disponible en: https://es.euronews.com/2018/03/15/siete-anos-de-guerra-muerte-y-exodo-en-siria

[6] Martín, M. y Maqueda A. (2023). Escrivá aprueba la rebaja de los requisitos de formación para regularizar a los extranjerosy que cubran vacantes. *El País*. 13 de junio. Disponible en: https://elpais.com/noticias/regularizacion-inmigrantes/

conflictos-acontecimientos que han lanzado a la luz pública el hecho de que la inmigración debía empezar a tratarse como una cuestión internacional (Bañón, 2002).

También existen otras temáticas a las que la opinión pública presta especial atención. Las siguientes, son cuestiones de temporalidad transversal constante[5]:

1. Entrada de Inmigrantes en «pateras»: tanto en Andalucía como en Ceuta y Melilla o las Islas Canarias[7]
2. Inmigración irregular, empleo de trabajo ilegal[8]
3. Racismo, xenofobia[9]
4. Expulsión, repatriación[10]
5. Ceuta y Melilla[11]
6. Inmigrantes menores no documentados y no acompañados[12]
7. Regularizaciones/Naturalizaciones[13]
8. Educación[14]
9. Diferencias religiosas de culto[15]

[7] Rodríguez, Ch. (2022). El viaje en patera desde África es el doble de peligroso para una mujer: diez de cada cien murieron en 2021. *El Mundo*. 7 de marzo, Disponible en: https://www.elmundo.es/andalucia/2022/03/07/622619cbe4d4d853058b45bc.html

[8] Sanmartín, O. (2023), El Gobierno dará la residencia temporal a los inmigrantes en situación irregular que estudien FP. *El Mundo*. 15 de febrero. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2023/02/15/63ebd83821efa0d50c8b457c.html

[9] Carranco, R. (2023). El racismo armado. *El País.* 8 de mayo. Disponible en: https://elpais.com/opinion/2023-05-08/el-racismo-armado.html

[10] Sanz. J.C (2023). La embestida del presidente de Túnez contra la inmigración fuerza la repatriación de cientos de subsaharianos. *El País.* Disponible en: https://elpais.com/internacional/2023-03-02/la-embestida-del-presidente-de-tunez-contra-la-inmigracion-fuerza-la-repatriacion-de-cientos-de-subsaharianos.html

[11] Sánchez, N. (2023). «Plomo» policial para pacificar Ceuta. *El País*. 29 de abril. Disponible en: https://elpais.com/espana/2023-04-29/plomo-policial-para-pacificar-ceuta.html

[12] *EFE.* (2021). Medio centenar de migrantes intenta saltar la valla de Melilla y siete lo logran. *El Heraldo de Aragón.* 25 de julio. Disponible en: https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2021/07/25/medio-centenar-de-migrantes-intenta-saltar-la-valla-melilla-y-siete-lo-logran-1508680.html

[13] Martín, M. y Maqueda A. (2023). Escrivá aprueba la rebaja de los requisitos de formación para regularizar a los extranjerosy que cubran vacantes. *El País.* 13 de junio. Disponible en: https://elpais.com/noticias/regularizacion-inmigrantes/

[14] *EFE.* (2022). La escolarización de migrantes en España, un tercio menor que la de españoles. 9 de octubre. Disponible en: https://efe.com/espana/2022-10-09/escolarizacion-migrantes-espana-tercio-menor-que-espanoles/

[15] Pozzi, S. (2015). España insta a la ONU a reforzar la protección de las minorías religiosas. *El País*. 27 de marzo. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/03/27/actualidad/1427473169_597333.html

Dentro de estas temáticas, que son las más citadas, hay que recalcar que, recientemente la situación de las personas en situación de movilidad y su potencial vinculación con una problematización se hace cada vez más evidente en las narrativas. Este tipo de narrativas están a menudo en conflicto, dado que, por un lado, los migrantes y sus familias ven este movimiento como parte de un proceso esencial para su supervivencia, mientras que los gobiernos las describen como una amenaza que desestabilizará al país.

La narrativa desde las temáticas cuenta también con un discurso ambivalente de cara a la inmigración; por un lado, se habla de las remesas que envían los migrantes a sus países de origen, y son consideradas como una vía de subsistencia primordial para sus familias y las comunidades que enfrentan distintos tipos de inseguridades, así como lo necesarios que son los inmigrantes para la sociedad receptora y el desempeño laboral. Al mismo tiempo, algunos describen a la inmigración como una amenaza para la sociedad, debido a los peligros a los que se exponen los inmigrantes, pero también por la creencia de que esta inmigración puede desestabilizar social y económicamente el país receptor.

Si nos detenemos un momento en un llamativo caso reciente, el enfoque de los titulares sobre refugiados ucranianos, destacaríamos una búsqueda de seguridad, protección y de una nueva vida lejos del conflicto en su país; o mientras este amaina, siempre con la idea del retorno. Sin embargo, los titulares sobre Ceuta y Melilla se basan en los intentos desesperados por cruzar fronteras y los riesgos asociados durante el viaje.

El tono y la narrativa sobre los refugiados ucranianos transmite palabras como: solidaridad, acogida y esperanza[16]. Destacan la capacidad de resiliencia y superación de estas personas en tiempos difíciles. Por el otro lado, la descripción hacia los otros migrantes es de una reflexión sobre los riesgos asociados con la migración, la implementación de medidas de control y gestión por parte de las autoridades.

[16] Martín, M. (2022). La solidaridad espontanea con los refugiados ucranios choca con los cauces oficiales. *El País*. 3 de abril. Disponible en: https://elpais.com/espana/2022-04-03/la-solidaridad-espontanea-con-los-refugiados-ucranios-choca-con-los-cauces-oficiales.html

La imagen del refugiado en el imaginario de las sociedades de acogida

El poder de las representaciones en los medios de comunicación

¿Es tan importante la manera en la que los medios de comunicación se refieren hacia los migrantes y los refugiados?

En cuestión de percepción de seguridad, la manera en la que la inmigración se ve representada en medios de comunicación obedece, en este caso, a las representaciones sociales, entendiéndose por representación social, una modalidad particular de conocimiento común cuya función es «la elaboración de estos conocimientos comunes, las realidades y los actores sociales» (Moscovici, 1961*, p.*30).

Esto es clave, dado que una representación social crea un sistema cognitivo que no solamente alude a opiniones y actitudes hacia una realidad en concreto, sino que también plantea teorías o ramas de conocimiento que proporcionan una forma de organización de esa realidad. Representar una realidad o unos actores sociales implica no solo repetir o reproducir el concepto que se representa, sino reconstruirlo y alterar la percepción que se tiene del mismo.

Según los postulados de las bases teóricas de la comunicación de masas, en todas las sociedades la circulación de formas simbólicas ha sido un rasgo distintivo de la vida social; sin embargo, con el proceso de modernización, el peso específico de esta circulación ha ido adquiriendo un papel fundamental a medida que los tiempos avanzan.

En la actualidad, y gracias a los avances de las tecnologías, la comunicación es inmediata. De esta forma, la percepción de los hechos sociales no proviene de la experiencia directa, sino que resultan de las experiencias *mass media*.

En contexto de sociedad, la experiencia que se adquiere de los sucesos que ocurren en contextos que están espacial y temporalmente distantes, desde huelgas y manifestaciones hasta masacres y guerras, es una experiencia *mediada* en gran medida por las instituciones de *comunicación masiva*; de hecho, nuestra percepción de tales sucesos como «políticos», como constitutivos del campo de la experiencia que se considera como política, es en parte el resultado de una serie de prácticas institucionalizadas que les otorgan la condición de noticia.

Thompson (1993) incide en las bases del enfoque constructivo de la ideología, que proviene de la sociología del conocimiento. En ese orden de pensamiento, el análisis de la mediatización de la cultura moderna permite comprender el papel central de la comunicación en el desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Este autor también enfatiza la importancia de la comunicación masiva y la naturaleza de la ideología en relación con la comunicación de masas. Bajo la concepción estructural de la cultura, los fenómenos pueden considerarse como formas simbólicas en contextos estructurados, y el análisis puede concebirse como el estudio de la constitución significativa y la contextualización social de las formas simbólicas. De esta manera, Thompson propone una teoría social de la *comunicación de masas* en la que la comunicación sea analizada en función del gran impacto que tiene en los modos de experiencia y los patrones de interacción de las sociedades contemporáneas.

Los medios de comunicación sirven para reorganizar y reconstruir la interacción social, o como se ha venido denominando, el impacto de interacción de los medios técnicos; el autor pone énfasis en entender la influencia de *los media,* no solo en el establecimiento de nuevos canales de difusión que coexisten con las relaciones sociales preexistentes, sino como una reorganización potencial de las relaciones mismas (Thompson, 1993). Se hace notar que «Estructural» es utilizado de modo diferente al «Estructuralismo» (variedad de métodos e ideas, asociados con Lévi-Strauss, Barthes, Greimas y Althusser ente otros.) e implica el análisis por el significado o los rasgos estructurales de las formas simbólicas, pero también los contextos estructurados socialmente.

El análisis de la ideología en los medios implica el examen de la naturaleza de los medios y su organización, así como el análisis del contenido de los mensajes y las maneras en que este se asimila socialmente. Para ello, Thompson destaca cinco aspectos que intervienen en la constitución de las formas simbólicas, en virtud de los cuales se pueden considerar como fenómenos significativos:

1. El aspecto intencional: lo que significa que las formas simbólicas son expresiones de un sujeto y para un sujeto.
2. El aspecto convencional: que tanto la producción, la construcción como el consumo de las formas simbólicas implican la aplicación de reglas, códigos o convenciones de diversos tipos.

3. El aspecto estructural: las formas simbólicas son construcciones que presentan una estructura articulada de elementos que guardan entre sí determinadas relaciones.
4. El aspecto referencial: las formas simbólicas representan algo, dicen algo acerca de algo o se refieren a algo. O bien, pueden ocupar el lugar de ese algo al que se refieren.
5. El aspecto contextual: las formas simbólicas se insertan siempre en contextos y procesos socio-históricos específicos dentro de los cuales y por medio de los cuales reproducen y reciben un mensaje (Thompson, 1993*, p.*155).

El marco de su análisis propone que las formas simbólicas, además de ser expresiones de un sujeto, son producidas generalmente por agentes situados dentro de un contexto sociohistórico específico y dotados de recursos y habilidades de diversos tipos; las formas simbólicas pueden portar las huellas de las condiciones sociales de su producción de distintas maneras (Thompson, 1993).

En este contexto de la producción, circulación y consumo de las formas se pueden encontrar las maneras en que estas son valoradas, aprobadas o incluso refutadas por los individuos implicados en los procesos. El análisis se centra en dos categorías: por un lado, está el examen de los procesos de valoración, o sea, los procesos de asignación de valor a las formas simbólicas, ya sea en su carácter económico como ideológico. Por otro lado, están las modalidades de transmisión cultural, que se corresponden con las diversas formas, condiciones y apartados por los que se despliegan las formas simbólicas.

El poder de la representación se entiende, de manera laxa, como el poder que actúa sobre el modo en que las sociedades, los grupos y las personas se perciben a sí mismas y a las demás. En las sociedades contemporáneas este tipo de jurisdicciones se encuentran cada vez más centralizadas e independientes del «poder simbólico». En él, los individuos emplean varios tipos de recursos (actividad productiva, transmisora y receptora de formas simbólicas significativas) Estas formas son entendidas en su sentido amplio como medios de información y comunicación.

Estos recursos incluyen los medios técnicos para la fijación y la transmisión, habilidades, competencias y formas de conocimiento empleados en la producción, circulación del conocimiento simbólico del capital cultural, así como el prestigio acumulado en la sociedad y los reconocimientos a determinados individuos o insti-

tuciones; el llamado «capital simbólico», donde se incluyen a las instituciones culturales como la Iglesia, las escuelas, las universidades y también los medios de comunicación (Thompson, 1993).

Los medios de comunicación en España y la construcción de la categoría inmigrante

La organización mediática en España se corresponde con la globalización de los mass media y el consumo de información. Por ello, el enfoque que se le da es el del sustento de la teoría social, la cual reside en el análisis y la valoración de diversas imágenes de la sociedad para descubrir su coherencia lógica interna, su grado de correspondencia con la realidad y su capacidad interpretativa con el fin de poner de relieve y valorar las premisas de valor que subyacen a toda formulación teórica. Para la evaluación completa en este análisis se emplean esquemas conceptuales más o menos coherentes con tentativas de explicación y de interpretación, perspectivas y orientaciones del análisis social (McCombs, 2004).

Como ya se ha visto anteriormente, la *comunicación de masas* puede establecer nuevos significados, reforzar los existentes o alterar su contenido; por tanto, los *media* pueden definir los universos simbólicos y reforzar la distribución del conocimiento, convirtiéndose en un instrumento de legitimación y modificación de las instituciones de la sociedad (McCombs, 2004).

El consumo de la información está influido por lo que los medios de comunicación masiva ofrecen y exponen. Esta información está organizada e influida desde la perspectiva del *Agenda-setting* (Saperas, 1987).

La agenda de los medios de comunicación depende, de la acción de los *gatekeepers* que son los actores profesionales que individual u organizativamente determinan los ítems de actualidad valorados como relevantes en cada momento. En otras palabras, la agenda de temas surge de la actividad de los profesionales de la información en el marco de las organizaciones en las que desarrollan su trabajo: «en el marco de la relación profesional-empresa podemos observar el elemento central que dará lugar a la agenda de los *media*» (Saperas, 1987, p.60).

El mundo no está categorizado de antemano de una manera que todos nos veamos obligados a aceptarlo de la manera en la que se nos presenta «se construye de una u otra manera a medida

que las personas hablan, escriben o discuten sobre él» (Potter, 1998: 130).

Ellos mantienen que «la cuestión funcional de mayor importancia es el modo en que una sociedad motiva y sitúa a las personas en una posición «apropiada» en el sistema de estratificación. Esta cuestión se reduce a dos problemas. Primero, ¿cómo suscita una sociedad en los individuos «apropiados» el deseo de ocupar ciertas posiciones? Segundo, una vez que las personas ocupan su posición adecuada, ¿cómo suscita en ellas la sociedad el deseo de cumplir los requisitos de estas posiciones?» (Ritzer, 1993: 109).

De la construcción de las categorías sociales, puede resumirse que categoría social es el conjunto de personas que poseen un atributo común, como, por ejemplo, ocupación, actividad o sexo. Los individuos sociales forman «cuasigrupos» y los clasifican mediante una operación lógica. Según Morris Cohen *(et al*.,1961) siendo así que esta lógica haga que sean estos individuos quienes se aglutinen para formar grupos consistentes y permanentes en los que se fijan determinados roles y funciones (Acosta, 2009).

La comunicación de un discurso (anti) movilidades... inmigración, refugio, protección

La comunicación del discurso (anti) movilidades en relación con la inmigración, el refugio y la protección es la forma en la que se transmite y se difunde un conjunto de ideas, creencias y narrativas relacionadas con la movilidad humana. Este discurso puede figurar tanto a favor como en contra de la migración, los refugiados y la protección de sus derechos.

En este contexto, el discurso se refiere a las distintas formas que se presentan y se perciben los flujos migratorios; por ello, aseguramos que los discursos, dependiendo del lugar del que vengan, son manifestaciones constantes de poder. Es decir, la manera en la que se enuncia una determinada narrativa sobre algo posiciona a los actores en determinados lugares (Van Dijk, 2009).

El contexto es definido por Van Dijk (2009) como una representación mental dinámica de los participantes sobre las propiedades determinadas de la situación comunicativa concreta. Por tanto, es la representación mental la que gestiona la adaptación de nuestra producción y comprensión discursiva a la situación social que corresponda. Consecuentemente, este «modelo de contexto» sirve como mediación entre la dimensión discursiva y la dimensión social (Van Dijk, 2008, 2009).

Más concretamente, Van Dijk señala que los modelos de contexto son:

- Parcialmente planificados, ya que los participantes planearán con anticipación con quién, dónde, cuándo y con qué objetivo se van a comunicar.
- Dinámicos, porque pueden cambiar y readaptarse durante la interacción.
- Culturalmente variables, porque las prácticas sociales pueden ser clasificadas de muy distintas maneras según los objetivos de los participantes y sus roles (Van Dijk, 2008: 162).

La comunicación de este discurso (anti) movilidades puede tener un impacto significativo en la opinión pública, la formulación de políticas y las actitudes sociales hacia la inmigración, el refugio y la protección. Los medios de comunicación, los líderes políticos y los actores sociales desempeñan un papel fundamental en la difusión y construcción de este discurso, ya sea reforzando estereotipos negativos, generando temores infundados o promoviendo una visión más inclusiva y basada en los derechos humanos. La protección debe estar presente, por encima de todo, dado que son personas que buscan protección.

Los factores que influyen en la percepción de seguridad y la percepción de seguridad de los migrantes y refugiados en función de las noticias

Una vez, explicadas las distintas cuestiones que influyen en la percepción, la mediatización y la categorización de la inmigración y el refugio, así como de la dimensión teórica del análisis de los medios de comunicación de masas, procedemos a abordar la existencia de los distintos factores que pueden influir en la percepción de seguridad en general, así como en la percepción de seguridad específica de los migrantes y refugiados en una sociedad receptora. Uno de ellos son las experiencias previas de violencia o delitos o situaciones de inseguridad pueden tener un impacto significativo en la percepción de seguridad. Si los inmigrantes y refugiados enfrentan situaciones peligrosas en el pasado, es probable que estas no sean traducidas como tales por parte de la sociedad receptora si esta siente amenazada su propia seguridad.

El contexto socioeconómico y sus condiciones específicas, como son el acceso a la vivienda, el empleo, la educación y los servicios de salud también pueden influir en la percepción de seguridad de los migrantes y refugiados.

Otro de los factores suele ser la estigmatización y discriminación hacia las personas en situación de movilidad, que pueden contribuir a una sensación de inseguridad. La hostilidad impulsada por algunos prejuicios por parte de la comunidad receptora puede generar temor y ansiedad en los migrantes y refugiados.

Las narrativas públicas, así como la forma en la que los medios de comunicación representan a las personas en situación de movilidad puede influir en la percepción de seguridad por parte de la sociedad receptora. Si los medios de comunicación perpetúan estereotipos negativos o enfatizan criminalidad asociada a inmigrantes y refugiados, solo puede generar una sensación de inseguridad.

Después de la pandemia, los medios de comunicación en España han tenido tres picos informativos en torno a la movilidad y la dinámica de las fronteras.

1. El incidente en la frontera de Ceuta, ocurrido el 17 de mayo de 2021. Miles de personas, en su mayoría procedentes de Marruecos, intentaron cruzar la valla fronteriza que separa Ceuta de Marruecos. Este hecho resultó en un número significativo de personas que cruzaron la frontera de manera irregular, generando tensiones entre los dos países. Las autoridades españolas tuvieron que hacer frente a una situación compleja, implementando medidas para contener a las personas y gestionar la situación.

2. El 24 de junio de 2022, en la frontera entre Melilla y Nador, 1.700 personas (según cifras oficiales españolas), intentaron cruzar a España por el puesto fronterizo del Barrio Chino entre Nador y Melilla. En su mayoría eran personas de Sudán (algunos con el certificado de solicitante de asilo de ACNUR) que, como se sabe, es un país sometido a una guerra civil. Al menos, 23 personas fallecieron en el trágico incidente.

3. 24 de febrero de 2022. Rusia declara la guerra a Ucrania y a partir de ese momento, comienza la salida de miles de personas del país rumbo a la Unión Europea.

A partir del momento en el que surgieron estos determinados conflictos, los medios de comunicación se hicieron eco de la situación.

Acontecimiento	Fecha	Titulares
Incidente de la frontera sur. Ceuta	17 de mayo de 2021	· «Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos»[17] (*El País*) · «Crisis migratoria de Ceuta en directo | Última hora de la entrada masiva de inmigrantes»[18] (*ABC*) · «Interior destina más policías de plantilla para la Frontera del Tarajal en Ceuta»[19] (*El Mundo*)
Incidente en la frontera de Melilla	24 de junio de 2022	· «Cientos de migrantes vuelven a intentar cruzar a Ceuta tras el endurecimiento de la frontera»[20] (*Reuters*) · «Cómo se produjo la tragedia de Nador, el intento de cruce terrestre más mortal a España desde Marruecos que causa conmoción internacional»[21] (*BBC*) · «Tragedia en la frontera: los centros sanitarios de Nador registran ya la cifra de 31 muertos»[22] (*La Razón*)

[17] (2021). Qué está pasando en Ceuta- Claves de la crisis entre España y Marruecos*. El País.* 19 de mayo. Disponible en: https://elpais.com/espana/2021-05-19/que-esta-pasando-en-ceuta-claves-de-la-crisis-entre-espana-y-marruecos.html

[18] (2021)Última hora de la entrada masiva de inmigrantes. *ABC.* 18 de mayo. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-ceuta-ultima-hora-crisis-marruecos-directo-202105181029_directo.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

[19] Sempere, A. (2022). Interior destina más policías de plantilla para la Frontera del Tarajal en Ceuta. *El Mundo.* 17 de junio. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2022/06/17/62acd29221efa01d5f8b4574.html

[20] Nazca, J. (2021). Cientos de migrantes vuelven a intentar cruzar a Ceuta tras el endurecimiento de la frontera. *Reuters.* 19 de mayo. Disponible en: https://www.reuters.com/article/europa-migrantes-espana-marruecos-idESKCN2D015E

[21] (2022). Cómo se produjo la tragedia de Nador, el intento de cruce terrestre más mortal a España desde Marruecos que causa conmoción internacional*. BBC.* 28 de junio. Disponible en:https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61952924

[22] Zuloaga, J. M. (2022). Tragedia en la frontera: los centros sanitarios de Nador registran ya la cifra de 31 muertos*. La Razón*. 24 de junio. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/20220624/msszbewtdbfornz4nzw63hqhmi.html

Acontecimiento	Fecha	Titulares
Conflicto Ucrania	24 de febrero de 2022	· Así es la vida de los refugiados ucranianos en España[23] (*El País*) · Anastasia, una nueva vida en España, una familia atrapada en Ucrania: «Dejar a mi novio fue lo más duro»[24] (*ABC*) · España se prepara para acoger a decenas de miles de refugiados ucranianos[25] (*El Mundo*)

En esta tabla se puede apreciar la manera en la que la secuencia de los titulares y la utilización de las palabras para describir, «crisis migratoria», «desesperados intentos», «intentan cruzar», cuando se habla de dinámicas de frontera frente a la descripción de una situación de desplazamientos por una guerra, entendida desde una legitimidad y declaraciones entre países.

Para explicar, la manera en la que un medio de comunicación como la prensa trabaja en torno a distintos hechos relacionados con la movilidad de las personas es necesario poder discernir y separar el conocimiento de la ideología y las opiniones. Van Dijk (2003) define el conocimiento como el conjunto de creencias consensuadas a una comunidad epistémica. Para que el proceso de comunicación se lleve a cabo adecuadamente, es necesario un amplio conocimiento: no solo sobre el lenguaje y sus propiedades, sino también sobre sobre el tipo de situación comunicativa en que estamos envueltos, quiénes son los lectores y qué conocimiento compartido se tiene con éstos. Es necesaria la existencia de un conocimiento socialmente compartido, en lo que a lenguaje se refiere, de manera que no sea necesario exponer de manera explícita todo el conocimiento relevante cada vez que nos involucremos en una comunicación. Van Dijk (2003) ha establecido una

[23] Garijo, C. (2022). Así es la vida de los refugiados ucranianos en España. *El País.* 20 de junio. Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2022-06-20/asi-es-la-vida-de-los-refugiados-ucranianos-en-espana.html

[24] De Quiroga, C. (2022). Anastasiia, una nueva vida en España, una familia atrapada en Ucrania: «Dejar a mi novio fue lo más duro». *ABC.* 19 de marzo. Disponible en: https://www.abc.es/espana/madrid/abci-6-rescate-guerra-ucrania-anastasiia-nueva-vida-espana-familia-atrapada-ucrania-dejar-novio-mas-duro-202203190914_video.html

[25] Sanmartín, O. (2022). España se prepara para acoger a decenas de miles de refugiados ucraniano. *El Mundo*. 9 de marzo. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2022/03/09/6227a491e4d4d89c138b45de.html

tipología de las distintas formas de conocimiento entre las que distingue las siguientes:

- Conocimiento declarativo y procedimental. El primero tiene que ver con los hechos, los conceptos o las ideas que conocemos conscientemente, y el segundo tiene más que ver con lo que aprendemos y realizamos después de manera inconsciente (Ruíz-Vargas, 1993; Tulving y Schacter, 1994). De esta forma, el conocimiento procedimental engloba esas habilidades cognitivas generales.
- Conocimiento personal y social. El primero aplica a cada individuo y no puede ser presupuesto en el discurso, sino que tiene que aparecer explícitamente verbalizado de manera que deje de ser un conocimiento personal. El conocimiento social, por su parte, sí puede presuponerse en el discurso, debido a que se trata de un conocimiento socialmente compartido por una comunidad o un grupo. Si este conocimiento social es compartido por varias personas o grupos, será un conocimiento interpersonal, mientras que, si se trata de un conocimiento compartido por los miembros competentes de una determinada cultura, hablaremos de conocimiento cultural. Este tipo de conocimiento se considera el conocimiento de «base común» (Van Dijk, 1998). Dentro de este conocimiento común se encuentran las normas y valores compartidos por los miembros de una cultura.
- Conocimiento particular y general. El particular es un conocimiento socialmente compartido de eventos específicos (como las ciencias, las matemáticas o el tema migratorio en un partido político) y por el otro lado el conocimiento general hará referencia a lo que se conoce acerca de la inmigración en el marco del fenómeno social (Van Dijk, 2003).
- El incremento de las noticias sobre inmigración. La prensa, es uno de los observadores de la realidad social española, al mismo tiempo ha servido como plataforma para difundir un discurso y una determinada narrativa, que, está centrada en difundir el conflicto, en el control migratorio, la restricción de los movimientos migratorios. Esto en cuanto a lo referente al mensaje que se transmite durante el viaje.

Por otra parte, la seguridad que experimentan migrantes y refugiados en sus rutas varía dependiendo de distintos factores como son las rutas que siguen, el país de origen, el país de destino, las políticas migratorias, la presencia de redes de trata de personas y las condiciones de los países por los que transitan.

En este sentido, cuando se informa sobre la seguridad de las fronteras, deben abordarse cuestiones como los riesgos asociados al cruce de fronteras, dado que a menudo, las personas que ejecutan el viaje se enfrentan a riesgos significativos al movilizarse, en muchas ocasiones, desde una situación administrativa irregular. Se encuentran con barreras físicas, como muros que pueden tener consecuencias letales en el momento de intentar cruzarlas. Además, pueden enfrentarse a detenciones o deportaciones en frontera.

Los peligros en las rutas terrestres y marítimas que enfrentan los migrantes, pueden verse potenciados por las exposiciones a la falta de alimentos y agua, terrenos peligrosos durante largas travesías. Se encuentran expuestos a robos, secuestros, violencia sexual o explotación por parte de traficantes de personas. La seguridad no se encuentra presente en estas rutas.

Los migrantes y refugiados son vulnerables a la explotación y el abuso durante estas rutas. Pueden ser objeto de trata de personas, trabajos forzados, esclavitud moderna, extorsión o violencia física. La falta de protección legal, así como la invisibilidad en la sociedad de tránsito y destino les dejan en una situación de doble vulnerabilidad (Andersson, 2014). La seguridad para estas personas, no está presente y la forma en la que estos eligen la movilidad.

Las interacciones con las autoridades migratorias durante estas rutas pueden variar, desde la recepción de asistencia humanitaria hasta detenciones, deportaciones o tratos hostiles. Las políticas migratorias de algunos países por los que transitan pueden influir en la seguridad y el trato que reciben (Jones, 2010).

La seguridad en las rutas migratorias es un desafío complejo y multidimensional que requiere de la atención de actores gubernamentales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil (Fitzgerald, 2014). Es necesario garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos a los migrantes y refugiados; porque más allá de la categoría que cada uno de ellos tenga, a lo largo de su proceso de movilidad, es la visión y el tratamiento humano lo que debe prevalecer.

Conclusiones y recomendaciones para mejorar la comunicación mediática de migrantes y refugiados

La percepción de la seguridad se basa en opiniones, creencias y experiencias individuales y colectivas sobre la seguridad de un

determinado contexto. Puede estar influenciada por factores subjetivos como el miedo, la confianza y la sensación de bienestar (Rader y Teten, 2008). La percepción de la seguridad no siempre se alinea con la realidad objetiva, dado que puede verse afectada por la influencia de los medios de comunicación y otros factores psicológicos y sociales.

Los factores políticos forman parte de esta percepción y se encuentran dentro de los aspectos relacionados con la gobernanza, las políticas públicas y la participación política que pueda influir en la percepción de la seguridad (Gupta, y Gentry, 2019). Un ejemplo de este tipo de cuestiones es cómo la estabilidad política, la presencia de conflictos o tensiones políticas, la eficacia de las instituciones gubernamentales y políticas de seguridad implementadas pueden tener un impacto significativo en la forma en la que se percibe la seguridad (Jackson, 2008).

Los factores económicos están relacionados con las condiciones económicas de una sociedad y la manera en la que estos influyen en la percepción de seguridad, como situaciones de empleo, desigualdad económica, la pobreza, la escasez de recursos o la corrupción económica pueden afectar a la sensación de seguridad de las personas (Curran y Porter, 2018).

Los factores sociales también juegan un rol fundamental en esta cuestión, dado que las relaciones interpersonales, la cohesión social, la diversidad cultural, la discriminación y los conflictos sociales mantienen un eje de difícil equilibrio en el acomodo social (Jackson y Grey, 2010). Todos estos factores pueden modificar la percepción de seguridad, dado que influyen en la manera en la que las personas se sienten en relación con otros individuos y grupos en su entorno (Skogan, 1990).

Cuando se habla del inmigrante en la prensa, se hace desde una referencia de extrañeza o «no identificación con el otro»; esta situación está motivada no tanto por el contacto, sino por el no contacto (desconocimiento) con las personas. Esta descripción del «otro» en la prensa también está dada y en ocasiones vehiculada por las relaciones de poder «simbólicas», donde un grupo «domina» en términos culturales, sociales, políticos y/o económicos a otro. Se ha de entender la construcción de la diferencia desde la construcción social (Berger y Luckmann, 1966), de manera que esta categorización es relativa y contingente.

Esta relativización viene proporcionada a partir del establecimiento que puede ejercer cualquier colectivo o individuo hacia

cualquier otro; ya sea entre musulmanes y cristianos, hombres y mujeres, no religiosos y religiosos, inmigrantes y no inmigrantes.

La contingencia podría no existir o darse de otra manera; de hecho, puede cambiar con el tiempo y el espacio; es decir, quien es hoy el «otro» y dentro de la categoría inmigrante, puede no estarlo en otro momento y lugar distinto. Pero mientras se continúe asociando en las noticias los calificativos negativos para describir al inmigrante, se continuará manteniendo la categoría.

La construcción social de las personas en situación de movilidad, ya sean migrantes, refugiados, migrantes forzados... es también visible mediante la posibilidad de identificar a los agentes que la generan y dan forma. Así, los grupos o individuos determinados hacen posible la producción de la descripción del otro, (en parte gracias a las ideologías). Después, estas pueden perdurar en el tiempo y determinar el desarrollo de las relaciones sociales, traspasando los niveles cognitivos. Dichas relaciones sociales se establecen en un proceso a nivel cognitivo, social y cultural, en el que las categorizaciones (a nivel comparativo entre endogrupo/exogrupo) tienen gran importancia.

La comunicación mediática de migrantes y refugiados es fundamental para fomentar una mayor comprensión, empatía y solidaridad en la sociedad. Una representación precisa y equitativa en los medios puede desafiar los estereotipos negativos y promover una imagen más justa y completa de estas comunidades.

Los medios de comunicación desempeñan un papel crucial en la construcción de narrativas sobre migrantes y refugiados. Sin embargo, en muchos casos, estos grupos son presentados de manera estigmatizada, sensacionalista o simplista, lo que puede contribuir a la discriminación y la xenofobia.

Existe una brecha significativa en la representación de migrantes y refugiados en los medios, con una falta de diversidad y voces auténticas. Esto limita la capacidad de las audiencias para comprender las experiencias y perspectivas de estas comunidades.

Bibliografía

Acosta, A. (2009). La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia (Políticas Públicas). En: *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. Programa anticrisis: Legitimidad y eficacia. Quito, FES-ILDIS. N.º 9, marzo-abril, pp. 103-115. ISSN: 13902571

Altheide, D. L. and Michalowski, R. S. (1999). Fear in the News: A Discourse of Control. *Sociological Quarterly* 40 (3), pp. 475-503.

Andersson, R. (2014). *Illegality, inc. A border story.* University of California Press.

Balzacq, T., Léonard, S. y Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations* 30 (4), pp. 494-531.

Bañon, A. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia: Murcia.

Barnett, M. N. (2013). Humanitarian Governance. *Annual Review of Political Science* 16: 1, pp. 379-398.

Buzan, B., Waever, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner.

Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies* 27 (2), pp. 205-227.

Curran, D. y Porter, T. (2018). Perceived insecurity: Conceptual and methodological reflections on a significant problem for security studies. *Cooperation and Conflict* 53 (1), pp. 3-23.

Curzon of Kedleston, G. (1907). *Frontiers*. Oxford. UK, Clarendon Press.

Debrix, F. (1998). Deterritorialised territories, borderless borders: The new geography of international medical assistance. *Third World Quarterly* 19 (5), pp. 827-846. Disponible en: https://doi.org/10.1080/0143-6597/98/050827-20

Fahmy, S. and Wanta, W. (2011). Agenda setting in a digital age: Tracking attention to cybersecurity issues in presidential campaigns. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 88 (2), pp. 265-283.

Fassin, D. (2007). Humanitarianism as a politics of life. *Public Culture*, 19(3), pp. 499-520. Disponible en: https://doi.org/10.1215/08992363-2007-007

Fiddian-Qasmiyeh, E. *et al.* (eds.). (2014). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. Oxford University Press.

Fitzgerald, D. (2014). *Refuge beyond reach: How rich democracies repel asylum seekers*. Oxford University Press.

Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences.

Global Networks 2 (4), pp. 301-334. Disponible en: https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043

Golan, G. J. (2010). Inter-Media Agenda Setting and Global News Coverage: Assessing the Influence of The New York Times on Three Network Television Evening News Programs. *Journalism Studies* 11 (3), pp. 359-376.

Görentas, B. (2018). Geography and border. Marmara *Geographical Review* 37, pp. 322-328. Disponible en: https://pdfs.semanticscholar.org/7fb2/39049965937055264abd23e73ccb06c088fa.pdf

Gupta, H. and Gentry, R. W. (2019). Political factors and perceived security: A cross-national analysis. *Security Journal* 32 (3), pp. 254-276.

Holdich, T. H. (1916). *Political frontiers and boundary making*. London. UK, MacMillan and Co.

Iyengar, S. (1991). *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues.* University of Chicago Press.

Jackson, R. (2008). Constructing enemies: 'Islamic terrorism' in political and academic discourse. *Government and Opposition* 43 (3), pp. 394-426.

Jones, R. (2010). *Violent borders: Refugees and the right to move*. Verso Books.

Kearney, M. (1995). The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism. *Annual Review of Anthropology*, pp. 547-565.

McCombs, M. E. (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Polity Press.

McCombs, M. E. and Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36 (2), pp.176-187.

Moscovici, S. (1961). *El psicoanálisis, su imagen y su público.* Buenos Aires: Huemul.

Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: Borders in our 'borderless' world. *Progress in Human Geography* 30 (2), pp.143-161. Disponible en: https://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx

Nyman, J. (2013). Securitization theory. En: *Critical Approaches to Security. An introduction to the methods*. Laura J. Shepherd (eds.), pp. 51-62. London/New York, Routledge.

Peter Berger y Thomas Luckmann. (1966). *La construccion social de la realidad.* Amorrortu-Murguía (eds.). Madrid.

Potter, J. (1998). *La representación de la realidad. Discurso, retórica y construcción social*. Barcelona, Paidós.

Rader, N. E. and Teten, R. L. (2008). Fear of crime and perceived risk: A review of empirical literature. *Journal of Police and Criminal Psychology* 23 (1), pp. 1-14.

Ritzer, G. (1993). *Teoría sociológica contemporánea.* Madrid, McGraw Hill Interamericana.

Ruíz-Vargas (1993). ¿Cómo recuerda usted la noticia del 23-F? Naturaleza y mecanismos de los «recuerdos-destello». *International Journal of Social Psychology*. *Revista de Psicología Social*. ISSN 0213-4748, ISSN-e 1579-3680. Vol. 8, N.º 1, 1993, pp. 17-32.

Rumford, C. (2006). Theorizing borders. *European Journal of Social Theory* 9 (2), pp. 155-169. Disponible en: https://doi.org/10.1177/1368431006063330

Rumford, C. (ed.). (2009). *Citizens and borderwork in contemporary Europe*. Oxon, OX, Rouledge. Taylor & Francis Group.

Saperas, E. (1987). *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Ariel, Barcelona, p. 63.

Schacter, D. L. and Tulving, E. (eds.). (1994). *Memory systems 1994*. The MIT Press.

Schiller, Basch, Blanc-Szanton (1992). From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. *Anthropological Quarterly*. Vol. 68, N.º 1. January 1995, pp. 48-63. Published By: The George Washington University Institute for Ethnographic Research.

Skogan, W. G. (1990). *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. Free Press.

Thompson, (1993). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México, UAM-X.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (1950). *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Disponible en: https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf

Van Dijk, T. (1998). *Estructuras y funciones del discurso*. México, Siglo XXI.

Van Dijk, T. (2003). *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona, Gedisa.

Van Dijk, T. (2008). Discurso Racista. En: Igartua, J. y Muñiz, C. (2007) *Medios de Comunicación, Inmigración y Sociedad.*

Vertovec, S. (1999). Conceiving and researching transnationalism. *Ethnic and Racial Studies* 22 (2), pp. 447-462. Disponible en: https://doi.org/10.1080/014198799329558

Walters, W. (2011). Foucault and frontiers: notes on the birth of the humanitarian border. In: U. Bröckling, S. Krasmann and T. Lemke (eds.). *Governmentality: Current issues and future challenges,* pp. 138-164. New York, NY, Routledge.

Wimmer, A., Wong, G. y Breheny, M. (2018). Análisis narrativo en psicología de la salud: una guía para el análisis. *Psicología de la salud y medicina conductual* 6 (1), pp. 245-261. DOI:10.1080/21642850.2018.1515017

Capítulo quinto

La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española

Jesús Narciso Núñez Calvo

Resumen

La agresión e invasión de Ucrania por Rusia a finales de febrero de 2022 provocó el conflicto bélico más importante y de mayor repercusión, en todos los ámbitos, que ha sufrido Europa en el siglo XXI. Uno de los efectos inmediatos de este conflicto bélico que todavía no ha finalizado, fue el desplazamiento masivo de población civil, principalmente mujeres, menores de edad y personas ancianas, dentro y fuera de las fronteras del país. En pocas semanas varios millones de habitantes de Ucrania buscaron refugio en las naciones limítrofes, lo cual provocó una respuesta internacional masiva y solidaria en su apoyo. Sin embargo, la magnitud de esta crisis migratoria forzada por la guerra motivó que la UE activase los instrumentos de respuesta y de contribución necesarios para afrontarla. Concretamente la Directiva 2001/55/CE, sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un reparto equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir sus consecuencias. En el presente capítulo se van a abordar y exponer dicha cuestión, profundizando en la contribución y gestión española.

Palabras clave

Ucrania, UE, Migración, Refugiados, Protección temporal.

The European Union in the face of the migration crisis caused by the war in Ukraine. The Spanish contribution and its management.

Abstract

The aggression and invasion of Ukraine by Russia at the end of February 2022 provoked the most far-reaching military conflict that Europe has seen in the 21st century. One of the immediate consequences of this armed conflict, which is still ongoing, has been the massive displacement of civilians, mainly women, minors, and the elderly, within and beyond the country's borders. Within weeks, several million Ukrainians had sought refuge in neighbouring countries, prompting a massive international response to assist them.

However, the scale of this war-induced migration crisis prompted the European Union to activate the necessary response instruments to face it. Specifically, Directive 2001/55/EC on minimum standards for granting temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures to promote a fair distribution between Member States to receive such persons and bear the consequences. This chapter deals with this issue, looking at the Spanish contribution and its management.

Keywords

Ukraine, European Union, Migration, Refugees, Temporary protection.

Introducción

En un tenso contexto derivado del conflicto existente desde 2014 entre Rusia y Ucrania, por el control de la península de Crimea y la región del Donbás, el presidente ruso Vladimir Putin procedió el 21 de febrero de 2022, a firmar los decretos que reconocían a la República Popular de Donetsk y la República Popular de Luhansk, ambas sitas en dicha región ucraniana.

Tres días más tarde, fuerzas militares rusas penetraron en Ucrania con el propósito de alcanzar su capital, Kiev, a la vez que se producían los primeros ataques, aéreos y terrestres, contra objetivos militares y civiles, ubicados en diferentes ciudades del país.

Acababa de comenzar lo que desde la presidencia de Rusia se denominó de forma eufemística una «operación militar especial», que ante la firme resistencia armada ucraniana degeneró seguidamente en una guerra entre ambas naciones, provocada por la agresión ilegítima de la primera.

El conflicto bélico, que desde el primer momento comenzó a causar víctimas civiles, además de militares, provocó inmediatamente que un elevadísimo número de personas huyeran de sus hogares con el fin de poner a salvo su vida. Unas se desplazaron, dentro de Ucrania, a zonas distantes de donde se estaba combatiendo o sufriendo ataques aéreos o artilleros. Otras en cambio, decidieron refugiarse en los países limítrofes.

Naciones como Polonia, principalmente, seguida de Rumania, Hungría, Moldavia y Eslovaquia, por una parte, así como Rusia y Bielorrusia por otra, según afinidad y proximidad, se convirtieron desde el primer momento, en receptores diarios de millares y millares de personas refugiadas que en pocas semanas alcanzaron, en el caso de las primeras, cifras millonarias.

Tanto el número de personas desplazadas dentro de Ucrania, un país con casi 604.000 km^2 de extensión territorial y unos 44 millones de habitantes, como el número de personas refugiadas que cruzaron sus fronteras, superó con creces unas cantidades que no se habían alcanzado en el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y el periodo inmediatamente posterior.

Pero, cuando en febrero de 2022 comenzó la crisis migratoria ucraniana, como consecuencia de la mentada agresión armada

rusa, la UE ya disponía de los instrumentos de respuesta y de contribución necesarios para afrontarla.

Antes de entrar y profundizar en esta materia, su ordenamiento jurídico y el desarrollo de la compleja gestión derivada de su aplicación, primero en el ámbito europeo y después en el escenario español, conviene exponer, aunque sea resumidamente, el largo y complicado camino que se ha recorrido hasta llegar al actual sistema de protección temporal.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) ya suscitó desplazamientos de población en Europa, si bien se verían superados en número, por los provocados por la Revolución rusa (1917-1923). A ello siguieron los ocasionados por la política anexionista y de persecución ideológica y racial, emprendida en Alemania durante los años 30 del siglo XX, tras la llegada del Nacional Socialismo al poder.

Al objeto de dar respuesta solidaria internacional a la crisis originada durante la mentada revolución, como consecuencia de la persecución y represión comunista, surgió el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos. esta se trataba de la primera institución internacional de esas características, siendo creada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, el 27 de junio de 1921, a instancia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

También dio lugar a la formalización de sucesivos acuerdos como el relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos, de 5 de julio de 1922, y el relativo a la creación de un certificado de identidad para los refugiados armenios, de 31 de mayo de 1924. Ambos fueron completados por otro acuerdo de expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios, de 12 de mayo de 1926, así como por el de extensión de ciertas medidas tomadas en favor de los refugiados rusos y armenios a otras categorías de refugiados, de 30 de junio de 1928. Todo lo cual terminaría dando lugar a la creación el 30 de septiembre de 1930 de la Oficina Internacional para los Refugiados y a la Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, de 28 de octubre de 1933.

Respecto a la cuestión germana, el 20 de octubre de 1933 se nombraría un Alto Comisionado para los Refugiados provenientes de Alemania y se suscribiría el Acuerdo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de ese país, de 4 de julio de 1936. Este, sería completado con la Convención concerniente

a la condición de los refugiados procedentes de dicha nación, de 10 de febrero de 1938; así como los protocolos adicionales al acuerdo provisional y convención mencionados.

La crisis migratoria surgida tras la Segunda Guerra Mundial, y considerando la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, motivaría la Convención relativa al Estatuto de Refugiados, de 28 de julio de 1951. Posteriormente, y tras la concurrencia de otros conflictos armados que provocaron nuevos movimientos migratorios derivados de aquellos, se firmaría el 31 de enero de 1967, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado. Tras el depósito del Instrumento de Adhesión de España ante el secretario general de las Naciones Unidas, la Convención entraría en vigor el 12 de noviembre de 1978 y el Protocolo el 14 de agosto de 1978[1].

Durante las décadas de los años 70 y 80 del siglo XX continuaron los flujos migratorios de refugiados, aumentando progresivamente su número, si bien no se trataban de movimientos internos dentro del continente europeo, sino de llegadas procedentes principalmente de África, Asia, Hispanoamérica y Oriente Próximo o Medio, como consecuencia de conflictos armados y violaciones de los derechos humanos sufridos en los países de origen.

La caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, había constituido el principio del fin de la estricta y rigurosa restricción de movimientos dentro del continente europeo que padecían las personas residentes, no solo en la llamada Alemania del Este (República Democrática), sino también en la mayor parte de los países de la órbita soviética. Millones de aquellas personas se trasladaron de la Europa Oriental a la Europa Occidental, tanto por razones de reunificación familiar como de interés económico, produciéndose desplazamientos no solo dentro de la nueva Alemania reunificada sino también a otros países, principalmente de la zona occidental.

A pesar de los desequilibrios económicos y sociales que ello ocasionó en los países afectados, se carecía entonces de instrumentos comunitarios de respuesta, ya que todavía no existía siquiera como tal la UE, pues el Tratado de Maastricht no llegaría hasta febrero de 1992. No obstante, aunque aún quedaba un largo

[1] *Boletín Oficial del Estado (BOE).* N.º 252, de 21 de octubre de 1978, pp. 24310-24328; *BOE.* N.º. 272, de 14 de noviembre de 1978, p. 25864.

camino por recorrer, ya quedó plasmada la preocupación y el propósito prioritario de estudiar las cuestiones referentes a la política de asilo de los Estados miembros, con la finalidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, a la luz del programa de trabajo y de los plazos estipulados en el informe elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991[2].

Sin embargo, no sería hasta ya comenzada la década de los años 90, como consecuencia del conflicto bélico interno acaecido en la antigua Yugoslavia, tras su desmembramiento, cuando volvió a ponerse de manifiesto la necesidad de una política común europea en esta materia, así como de disponer de instrumentos de respuesta adecuados y eficaces.

Así, los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad Europea manifestarían su preocupación respecto a la situación de las personas desplazadas, en las conclusiones adoptadas por los ministros responsables de la inmigración, en sus reuniones celebradas en Londres los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, así como en Copenhague los días 1 y 2 de junio de 1993[3].

Dos años más tarde, el Consejo de la UE aprobó, el 25 de septiembre de 1995, una Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas[4]. Y el 4 de marzo de 1996, la Decisión 96/198/JAI, sobre un procedimiento de alerta y urgencia para dicho reparto de cargas[5].

Transcurridos dos años más, y con las lecciones aprendidas del conflicto de la antigua Yugoslavia, incrementadas con la crisis de Albania (1997), el Plan de Acción del Consejo de la UE y de la Comisión de la Unión Europea (CUE), de 3 de diciembre de 1998, contempló la adopción, lo más rápidamente posible y de conformidad con las disposiciones del Tratado de Amsterdam[6], de unas

[2] UE. (1992). Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT

[3] *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).* N.º L 212, de 7 de agosto de 2001, p. 12.

[4] *Diario Oficial de la UE (DOUE).* N.º C 262, de 7 de octubre de1995, p. 1.

[5] *DOUE.* N.º L 063, de 13 de marzo de 1996, p. 10-11.

[6] Firmado el 2 de octubre de 1997, modificó el Tratado de la UE, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999. España lo ratificó el 27 de abril de 1999, una vez concedida la autorización para la prestación del consentimiento del Estado mediante Ley

normas mínimas de actuación y respuesta. Estas tendrían por objeto la concesión de la protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pudieran volver a su país de origen y de medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas así como en la asunción de las consecuencias de dicha acogida[7].

El 27 de mayo de 1999 el Consejo de la UE adoptó unas conclusiones relativas a las personas desplazadas procedentes de Kosovo, en las que se invitaba a la CUE y a los Estados miembros a extraer las consecuencias de su respuesta a dicha crisis para establecer medidas de conformidad con el Tratado.

Seguidamente, el Consejo Europeo de Tampere reconoció, en la reunión celebrada el 15 y 16 de octubre en esa ciudad finlandesa, la necesidad de lograr un acuerdo estable y unánime sobre la compleja cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas, fundamentado en la solidaridad entre los Estados miembros[8].

La cimentación de la protección temporal ya se estaba fraguando…

La Directiva 2001/55/CE. Normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un reparto equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida

La cruda, dura, penosa y trágica experiencia que supuso la Segunda Guerra Mundial, con más de medio centenar de millones de muertos, propiciaría en 1949 los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, piedra angular del derecho internacional humanitario, destinada a limitar, en la medida de lo posible, la barbarie de la guerra[9].

Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, en su artículo único, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*. N.º 109, de 7 de mayo de 1999, pp. 17.146-17.202.

[7] *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.* N.º C 19, de 20 de enero de 1999, p. 1.

[8] Parlamento Europeo. (1999). Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre. Conclusiones de la presidencia. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

[9] Comité Internacional de la Cruz Roja. Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra

Sin embargo, tal y como se ha expuesto anteriormente, los conflictos armados, aunque no de tal magnitud, continuaron produciéndose. Convirtieron a la población civil en la primera perjudicada, cuando no en el primer objetivo. Provocaron el desplazamiento masivo de civiles, no ya solo dentro de las fronteras del país afectado, sino hacia las naciones limítrofes no beligerantes, e incluso a otros continentes. En conclusión, las crisis migratorias de gran entidad pasaron a convertirse en un elemento de coerción internacional.

Los casos de afluencia masiva de personas desplazadas más allá de las fronteras de su país, a las que no les era posible retornar, buscando refugio, y por lo tanto, legítima protección en Europa, fueron aumentando cada vez más.

Todo ello hacía necesario, y, mejor dicho, imprescindible ya, elaborar una política común de la UE que estableciera progresivamente, en su propio territorio, un espacio de libertad, seguridad y justicia para esas personas, implantando en tales casos, dispositivos excepcionales que les garantizasen una protección inmediata y de carácter temporal. Esta última circunstancia era importante a tener en cuenta ya que la expectativa era que dichas personas pudieran regresar a sus países de procedencia, una vez desaparecidas las causas que motivaron su huida.

Tras el correspondiente proceso de consenso y elaboración, el 20 de julio de 2001 se dictó por el Consejo de la UE, la Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida[10].

El triple objetivo de dicha directiva, que sigue vigente en la actualidad, es:

– El establecimiento de un dispositivo capaz de afrontar las llegadas masivas a la UE, de personas extranjeras que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los derechos humanos.

[10] Unión Europea. (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32001L0055.

- El establecimiento de una protección inmediata y de carácter temporal para esas personas desplazadas.
- Fomentar un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros de la UE en la acogida de personas, si bien no se exige la distribución obligatoria de los solicitantes de asilo entre todos aquellos.

Esa existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se constatará, tal y como dispone la Directiva, por una decisión del Consejo de la UE, adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la CUE, que examinará igualmente cualquier solicitud que le presente un Estado miembro. De dicha decisión se informará al Parlamento Europeo.

La propuesta de la CUE contendrá, al menos, una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal; la fecha en que surtirá efecto la protección temporal; y una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas.

La decisión del Consejo de la UE determinará la aplicación en todos los Estados miembros de la protección temporal, respecto de las personas desplazadas a las que se refiera, de conformidad con las disposiciones contempladas en la Directiva.

La decisión que se adopte contendrá, al menos, una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal; la fecha en que surtirá efecto la protección temporal; información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción; información de la CUE, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de otras organizaciones internacionales pertinentes.

Dicha decisión se basará en el examen de la situación y la magnitud de los movimientos de personas desplazadas; la valoración de la conveniencia de establecer la protección temporal, teniendo en cuenta las posibilidades de ayuda de urgencia y de acciones *in situ* o su insuficiencia; y la información comunicada por los Estados miembros, la CUE, el ACNUR y otras organizaciones internacionales oportunas.

A efectos de esta directiva, y tal como se consigna en la misma, se considera conveniente conocer que se entiende por:

- Protección temporal: un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de

afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección.

- Convención de Ginebra: la Convención de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados,[11] modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967[12].
- Personas desplazadas: los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular, las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente; y las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.
- Afluencia masiva: la llegada a la Unión Europea de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Unión Europea se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación.
- Refugiados: los nacionales de terceros países o apátridas a tenor del artículo 1A de la Convención de Ginebra.
- Menores no acompañados: los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años que lleguen al territorio

[11] ACNUR. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. [Consulta: 15 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados

[12] Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees

de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en la medida en que no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos, o los menores que queden sin compañía después de su llegada al territorio de los Estados miembros.

- Permiso de residencia: cualquier permiso o autorización expedido por las autoridades de un Estado miembro y materializado según su legislación, por el que se permite a un nacional de un tercer país o a un apátrida residir en su territorio.
- Reagrupante: el nacional de un tercer país que, disfrutando de la protección temporal en un Estado miembro, desea que miembros de su familia se reúnan con él o ella.

Una vez definidos estos conceptos, hay que significar, tal y como se precisa en la Directiva, que la protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado, de conformidad con la Convención de Ginebra. Los Estados miembros, que deben asegurarse de que las personas desplazadas están dispuestas a venir a su país, aplicarán la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución.

El establecimiento, la aplicación y el cese de la protección temporal se someterán a consultas regulares con el ACNUR y otras organizaciones internacionales pertinentes. Debe precisarse que dicha directiva no será aplicable a las personas que hayan sido acogidas en virtud de regímenes de protección temporal con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, y esta debe entenderse sin perjuicio de la prerrogativa de los Estados miembros de establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal.

La aplicación de esta medida excepcional de protección temporal se aplica con carácter general, salvo renuncia expresa (caso inicial de Dinamarca e Irlanda entonces si bien aceptaron acoger refugiados ucranianos tras la agresión rusa), a todos los Estados miembros a través de la correspondiente decisión que se acordó desde el Consejo de la UE, por la que se confirma una afluencia masiva de personas desplazadas a la UE y se precisan los grupos de personas que necesitan protección.

La duración de dicha protección temporal será de un año, pudiendo ser prorrogable por periodos de seis meses durante otro año más.

Caso de que persistiesen los motivos, el Consejo de la UE podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la CUE, prorrogar dicha protección temporal durante un año más como máximo, estableciéndose en la Directiva citada el correspondiente procedimiento de concesión y ampliación. No obstante, la protección temporal puede concluir cuando el CUE estime que es seguro que las personas objeto de esa medida excepcional, regresen a su país de origen.

Se pondrá fin a la protección temporal concedida cuando se haya llegado al término del plazo máximo de duración; o bien en cualquier momento, mediante la aprobación de una decisión del Consejo de la UE por mayoría cualificada, a propuesta de la CUE, que examinará igualmente cualquier solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo.

Dicha decisión se basará en la comprobación de que la situación en el país de origen permite, de forma duradera, el regreso seguro de las personas a las que se otorgó la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución, debiéndose informar al Parlamento Europeo de ello.

Por otra parte, hay que significar que determinadas personas, por las razones que se especifican en la mentada Directiva, pueden quedar excluidas de la protección temporal. Tales son los casos de las personas sospechosas de haber cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, delitos comunes graves, que actúen contra las finalidades y principios de las Naciones Unidas o que representen un peligro para la seguridad en el Estado miembro de acogida.

Las personas que son beneficiarias de protección temporal deben ser objeto de concesión de un permiso de residencia expedido por el Estado miembro de acogida, cuyo periodo de validez debe ser durante todo el tiempo de concesión del periodo de duración de esa medida excepcional. A tal efecto se les expedirá documentación u otros comprobantes análogos.

Los Estados miembros ofrecerán, en caso necesario, a las personas que vayan a ser admitidas en su territorio para beneficiarse de la protección temporal, todas las facilidades para la obtención de los visados necesarios, incluidos los visados de tránsito. En vista de la situación de emergencia, los trámites se reducirán al mínimo. Los visados deberían ser gratuitos o sus costes reducidos al mínimo.

Igualmente, los Estados miembros facilitarán a los beneficiarios de la protección temporal un escrito, en una lengua que éstos puedan comprender, en el que se expongan claramente las disposiciones relativas a aquella que sean importantes para ellos.

Dichas personas, una vez acogidas a la protección temporal en el correspondiente Estado miembro, tienen derecho a trabajar por cuenta propia o ajena; acceder a educación para adultos, formación profesional y formación en el trabajo; un alojamiento adecuado; así como a ser destinatarios de ayuda social, apoyo financiero y atención médica. Esta incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. Ello se extenderá en todo lo necesario, caso de tratarse de menores de edad no acompañados o de personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia moral, física o sexual.

Con relación a las familias, que tienen un tratamiento especial y prioritario, hay que significar que la Directiva contempla en detalle los diferentes casos que pueden presentarse ante la concesión de la protección temporal. Cuando aquellas ya estaban constituidas en el país de origen y hubieran sufrido una separación debido a las circunstancias que rodean a la afluencia masiva de que se tratase, se considerará que forman parte de la familia, el cónyuge del reagrupante o su pareja de hecho que tenga una relación duradera, cuando la legislación del Estado miembro en cuestión considere la situación de las parejas no casadas como similar a la de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería; los hijos menores solteros del reagrupante o de la pareja de hecho, sin discriminación entre los matrimoniales, extramatrimoniales o adoptivos. También se incluye a otros parientes cercanos que estuviesen viviendo juntos como parte de la unidad familiar en el momento de producirse los acontecimientos que dieron lugar a la afluencia masiva, y que fueran total o parcialmente dependientes del reagrupante en dicho momento.

En los casos en que los miembros de una familia que haya sufrido una separación disfruten de una protección temporal en diferentes Estados miembros, éstos procederán a reagruparlos si así lo solicitan aquellos. Cuando la persona reagrupante disfrutase de protección temporal en un Estado miembro y uno o más miembros de la familia no se encontrasen aún en aquél, dicho Estado miembro procederá a reagrupar con esa persona a los miembros de la familia que necesiten protección, siempre que tenga constancia de que los miembros de la familia se ajustan a los requisitos establecidos

en la mentada directiva. Los Estados miembros podrán reagrupar con la persona reagrupante a los miembros de la familia que necesiten protección y de quienes tengan constancia de que se ajustan a la descripción establecida, teniendo en cuenta en cada caso las dificultades extremas que dichos miembros afrontarían en caso de no efectuarse la reagrupación.

En el caso de los menores de dieciocho años, es decir, los menores de edad, tendrán derecho a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. No obstante, se podrá disponer que dicho acceso deba limitarse al sistema de enseñanza pública. Por otra parte, los Estados miembros podrán autorizar el acceso de los adultos beneficiarios de protección temporal al sistema general de educación.

Ha de destacarse, dada su vulnerabilidad, la singular atención que se presta en la Directiva con relación a los menores de edad no acompañados. Se dispone que los Estados miembros adoptarán lo antes posible medidas para garantizar que aquellos que sean beneficiarios de la protección temporal, dispongan de la necesaria representación a través de un tutor legal, o, en caso necesario, de una organización encargada de su cuidado y bienestar, o de otro tipo adecuado de representación.

Durante el período de protección temporal, los Estados miembros dispondrán que los menores no acompañados se alojen con miembros adultos de su familia; en una familia de acogida; en centros de acogida con instalaciones especiales para menores o en otro alojamiento con instalaciones adecuadas para menores; con la persona que se ocupaba del menor en el momento de la huida. En tales casos, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para posibilitar dicho alojamiento. Comprobarán que la persona adulta o las personas en cuestión están de acuerdo, teniéndose también en cuenta, la opinión del menor con arreglo a su edad y a su grado de madurez.

Respecto a las solicitudes de asilo, las personas beneficiarias de la protección temporal deben poder presentar la correspondiente solicitud de asilo, la cual debe ser examinada por el Estado miembro que las acoja. Sin embargo, es potestad de éste, decidir que un beneficiario de la protección temporal no puede tener el estatuto de solicitante de asilo al mismo tiempo. Esto ayuda a que los Estados miembros puedan reducir la carga en su sistema de asilo, ofreciendo protección temporal a la vez que se aplaza el examen de las solicitudes de asilo.

Finalmente, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para permitir el regreso voluntario de las personas objeto de protección temporal, bien durante el desarrollo de la misma o cuando esta finalice. En caso de que sea necesario el regreso forzoso, los Estados miembros deben garantizar que se lleve a cabo dentro del debido respeto de la dignidad humana y de que no existan razones humanitarias imperiosas que lo hagan imposible.

En aquellos casos que las personas objeto de protección temporal no puedan viajar por motivos de salud, no se les puede obligar a regresar a su país de procedencia hasta que mejore su estado. Igualmente, en el caso de las familias, cuyos hijos menores de dieciocho años estén escolarizados, aquellas pueden permanecer en el Estado miembro de acogida hasta que termine el período escolar.

Los Estados miembros llevarán un registro de los datos personales correspondientes a las personas que se beneficien de la protección temporal en su territorio. Respecto al tratamiento de dichos datos, los Estados miembros, de acuerdo con la CUE, deberán aplicar medidas adecuadas con el fin de que sea conforme a la norma de protección de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos[13].

Una vez finalizada la protección temporal, se aplicará el Derecho general en materia de protección y de extranjería en los Estados miembros, sin perjuicio de que adopten las medidas necesarias para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin. Los Estados miembros velarán por que las disposiciones que rijan el regreso voluntario de las personas acogidas a la protección temporal faciliten el regreso dentro del respeto de la dignidad humana. También velarán por que estas personas adopten la decisión del regreso con conocimiento de causa, pudiéndose contemplar visitas exploratorias.

En tanto en cuanto la protección temporal no haya llegado a su término, los Estados miembros examinarán con benevolencia, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, las

[13] Unión Europea. La Directiva 95/46/CE en materia de protección de datos personales. [Consulta: 20 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/protection-of-personal-data.html

solicitudes de regreso al Estado miembro de acogida de personas beneficiarias de protección temporal que hubieran ejercido su derecho al regreso voluntario.

Al final de la protección temporal, los Estados miembros podrán establecer la ampliación, a título personal, de las obligaciones contempladas en la Directiva, a personas que, habiéndose acogido a la protección temporal, participen en un programa de regreso voluntario. Esta ampliación surtirá efecto hasta la fecha del regreso.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el regreso forzoso de las personas cuya protección temporal haya llegado a su fin y que no puedan optar por la admisión se lleve a cabo dentro del respeto de la dignidad humana. En tales situaciones, examinarán las razones humanitarias imperiosas que en algunos casos concretos puedan hacer el regreso imposible o poco realista. También adoptarán las medidas necesarias relativas a las condiciones de residencia de las personas que hayan recibido protección temporal y que, debido a su estado de salud, no estén en condiciones razonables de viajar. Por ejemplo, cuando una interrupción del tratamiento médico a que estuvieran sometidas pudiera acarrear un agravamiento importante de su estado. Estas personas no serán expulsadas mientras dure dicha situación.

Cuestión relevante, dado el elevado coste económico que implica asumir todo lo anteriormente expuesto, es que las medidas contempladas en dicha directiva se beneficiarán del Fondo Europeo para los Refugiados creado en virtud de la Decisión 2000/596/CE con arreglo a las condiciones establecidas en la misma[14].

Evidentemente, aunque ello no compensa el importante esfuerzo económico que supone para los Estados miembros, lo verdaderamente relevante y trascendental que se pone en valor con dicha Directiva, es el acogimiento, con espíritu de solidaridad comunitaria, a las personas que pueden optar al régimen de protección temporal descrito.

Los Estados miembros indicarán sus disponibilidades de acogida de manera numérica o general. Estas indicaciones figurarán en la decisión del Consejo de la UE y los Estados miembros podrán

[14] Unión Europea. 2000/596/CE. Decisión del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados. [Consulta: 20 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32000D0596

señalar la existencia de disponibilidades suplementarias de acogida con posterioridad a la adopción de la decisión, notificándolo tanto al propio Consejo como a la CUE. Asimismo, se informará rápidamente al ACNUR de dichas indicaciones.

En caso de que el número de personas que puedan acogerse a la protección temporal a raíz de una afluencia masiva repentina supere la capacidad de acogida inicialmente prevista, el Consejo de la UE estudiará la situación con carácter urgente y adoptará las medidas oportunas, incluyendo recomendar ayuda adicional para los Estados miembros afectados.

Mientras dure la protección temporal, los Estados miembros cooperarán entre sí en lo relativo al traslado, de un Estado miembro a otro, de la residencia de las personas acogidas a la protección temporal, siempre que estas hayan expresado su consentimiento sobre dicho traslado.

Cada Estado miembro dará a conocer las solicitudes de traslado a los restantes Estados miembros e informará de ello a la CUE y al ACNUR. Los Estados miembros comunicarán su disponibilidad de acogida al Estado miembro solicitante.

Cuando se efectúe el traslado de una persona que tenga concedida la protección temporal, de un Estado miembro a otro, se pondrá fin al permiso de residencia en el Estado miembro del que salgan y a las obligaciones de éste. El nuevo Estado miembro de acogida concederá protección temporal a las personas de que se trate.

Las personas que hayan sido excluidas de los beneficios de la protección temporal o de la reunificación familiar por un Estado miembro podrán interponer un recurso jurisdiccional en el Estado miembro de que se trate. Asimismo, estos determinarán el régimen de sanciones aplicable a las violaciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de dicha directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de estas. Las sanciones así previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Concluía la Directiva disponiendo que como muy tarde, transcurridos dos años contabilizados a partir del 31 de diciembre de 2002 (fecha límite que tenían los Estados miembros para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido), la CUE debía presentar al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE,

un informe sobre su aplicación en los Estados miembros, proponiendo, en su caso, las modificaciones necesarias. Estos a su vez tenían que remitir a la CUE toda la información pertinente para la preparación de dicho informe. Con posterioridad a ese informe la Comisión informará, como mínimo cada 5 años, al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente directiva en los Estados miembros.

La Directiva 2013/33/UE. Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional

Dada la complejidad de la numerosa legislación comunitaria y nacional en materia de refugio, asilo, migración y protección, y si bien la Directiva 2013/33/UE no es de aplicación cuando se apliquen las disposiciones de la Directiva 2001/55/CE, sí se considera de interés su conocimiento, ya que existe la posibilidad de que personas refugiadas de Ucrania opten por solicitar la protección internacional en vez de la protección temporal, o bien que tras acogerse a la protección temporal, soliciten posteriormente protección internacional o viceversa.

Para quienes quieran acogerse a la protección internacional, cuyo proceso de concesión es mucho más largo que la protección temporal, hay que significar que para que sea concedida, el motivo que se alegue para no regresar a Ucrania no puede ser solo la existencia de un conflicto armado, sino que teme ser perseguido por sus opiniones políticas, religiosas, étnicas, de nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, ser víctima de violencia de género, su profesión, etc.

El objeto de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE, de 26 de junio de 2013, es establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, habida cuenta de la necesidad de introducir una serie de modificaciones sustanciales en la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprobaban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros[15].

Por lo tanto, la Directiva 2013/33/UE realmente es una refundición y adecuación de la Directiva 2003/9/CE, que se aplicará a

[15] Unión Europea. Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea.* [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en https://www.boe.es/doue/2003/031/L00018-00025.pdf

todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiertas por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

Hay que significar que, además de la exclusión de los acogidos a la Directiva 2001/55/CE, tampoco se aplicará en caso de solicitudes de asilo diplomático o territorial, presentadas en las representaciones de los Estados miembros[16].

La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania

A pesar de que la UE disponía de un instrumento de gran valía, como era la ya expuesta Directiva 2001/55/CE, no hizo uso de ella en las dos décadas siguientes, lo cual no ha quedado exento de dura crítica desde algunos sectores.

Si bien durante ese periodo de tiempo, diferentes conflictos armados y diversos hechos extremos acaecidos en otras regiones como la de Oriente Medio y África, habían motivado importantes crisis migratorias, la decisión de la UE no fue la de ejecutar dicha Directiva.

La primera crisis migratoria de gran importancia y trascendencia en las dos primeras décadas del siglo XXI se produjo en 2015 como consecuencia de los conflictos y persecuciones acaecidos en Siria, Afganistán e Irak. Centenares de miles de refugiados llegaron a Europa vía marítima. Inicialmente fue la ruta del Mediterráneo central, desde Libia a Italia, seguida de la oriental, desde Turquía hasta las islas griegas, la cual superó en entidad numérica a la anterior.

También surgió una muy potente ruta terrestre, vía Turquía. La UE activó para contrarrestarla, medidas de carácter económico

[16] Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). *Diario Oficial de la Unión Europea.* [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ES:PDF

consistentes en la entrega de partidas multimillonarias al gobierno turco, a cambio de controlar y mantener en su territorio a los refugiados e inmigrantes de terceros países, evitando así su llegada a los Estados miembros.

A pesar del elevado número de personas que fallecieron, principalmente ahogadas en las rutas marítimas, más de 3.500, con la consiguiente repercusión en la opinión pública, así como la importante carga que supuso la presión migratoria en los países afectados, el Consejo de la UE no se decidió a ejecutar dicha directiva, activándose otro tipo de medidas. Entre ellas destacan los programas de reubicación de parte de aquellas personas en los Estados miembros que se prestaron a tal fin.

Otra crisis migratoria, buen ejemplo de coerción internacional, pero que tampoco provocó la activación de la Directiva 2001/55/CE, fue la padecida, principalmente en 2021, si bien continúa, en la frontera terrestre existente entre Polonia y Bielorrusia, así como de esta con Letonia y Lituania.

El régimen bielorruso del presidente Alexander Lukashenko, aliado de Rusia, comenzó a organizar traslados de refugiados desde Afganistán, Irak, Yemen y sobre todo de Siria, haciéndoles creer la facilidad de entrar en la UE, lo cual no era cierto. La llegada en verano de millares de personas desde los países citados a las fronteras de Letonia, Lituania y sobre todo Polonia, provocó una gran tensión entre la UE y Bielorrusia, al ver aquella su frontera oriental amenazada con una crisis migratoria provocada artificialmente.

Desoyendo las protestas oficiales, tanto de los países fronterizos afectados como de la propia UE, el régimen bielorruso continuó propiciando a lo largo del otoño, la llegada de millares de refugiados, siendo Polonia la más perjudicada al tener más de 400 kilómetros de frontera terrestre con Bielorrusia.

El gobierno polaco reaccionó desplegando fuerzas policiales y militares que fueron dotadas de material antidisturbios y que no dudaron en emplearlo con contundencia frente a los numerosos intentos de cruzar la línea fronteriza por parte de las personas refugiadas. Estos a su vez estaban constituidos en buena parte por familias con menores de edad, habilitando precarios campamentos y atrayendo la atención de los medios de comunicación internacionales.

Para entender el origen de esta crisis artificial migratoria provocada por el régimen bielorruso con una finalidad coercitiva,

hay que retroceder a las elecciones generales celebradas el 9 de agosto de 2020, en las que resultó vencedor Lukashenko. Sin embargo, no fue reconocido por la UE al creer que se había producido un fraude electoral, y se le impuso una serie de sanciones económicas y políticas. También procedió a acoger, en régimen de asilo por persecución política, a destacados dirigentes de la oposición bielorrusa, entre ellos a Svetlana Tikhanovskaya, quien, a juicio de representantes de la UE, habría resultado realmente vencedora las referidas elecciones.

Si bien esta crisis migratoria no es objeto del presente trabajo, sí es conveniente referenciarla ya que hubiera existido la posibilidad de aplicar por primera vez la Directiva 2001/55/CE. Pero ello, a pesar de duras críticas de algunos sectores que acusan de hipocresía el trato desigual que se da a las personas refugiadas, no fue así al no existir voluntad política por parte de los países limítrofes afectados ni de la propia UE, al considerarlo un acto artificial e híbrido contra los intereses nacionales y europeos. En cambio, se levantaron centenares de kilómetros de vallas de gran altura a lo largo de los límites fronterizos y se instalaron sistemas de videovigilancia para impedir su entrada y detectar los intentos de ello, manteniéndose un dispositivo policial-militar para rechazarlos físicamente.

Millares de refugiados continúan actualmente en territorio bielorruso, aunque no es posible cuantificar con certeza su número, persistiendo activo el problema, si bien la guerra de Ucrania ha centrado todo el interés informativo internacional. Se trata, por lo tanto, de una crisis migratoria que por muy artificial e híbrida que sea, no está cerrada ni mucho menos resuelta. Se ha desplazado la cobertura informativa en beneficio del conflicto bélico ucraniano, pero lo cierto es que la ruta migratoria bielorrusa sigue abierta, habiéndose detectado ya refugiados de países africanos y no solo de Oriente Medio. Se trata, en definitiva, de una asignatura pendiente de resolver.

En cambio, la respuesta de la UE fue completamente diferente tras el ataque e invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. El 4 de marzo siguiente, el Consejo de la UE, acordó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se constataba la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas, procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y con el efecto de iniciarse la protección temporal[17].

[17] Unión Europea. Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas

Se trataba, por lo tanto, de la primera vez, transcurridas dos décadas de su aprobación, que se aplicaba dicha Directiva. Sus beneficiarios serían los nacionales ucranianos residentes en Ucrania, desplazados desde el 24 de febrero de 2022, fecha del inicio de la agresión armada rusa; los apátridas y los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que se beneficiaron de la protección internacional o protección nacional equivalente en Ucrania antes de la fecha mencionada; y los miembros de las familias de las personas mencionadas.

Al aplicarse dicha directiva se pretendía aliviar la presión sobre los sistemas nacionales de asilo, que en el caso de Polonia se vio prácticamente desbordado ante la afluencia masiva que traspasó sus fronteras en tan poco tiempo, y permitir que esas personas disfrutasen de derechos armonizados en toda la UE, como los de residencia, acceso al mercado laboral y a la vivienda, atención médica, asistencia social y acceso de los menores a la educación.

No hay que olvidar que la protección temporal que se brinda es un mecanismo de emergencia cuyo objetivo es proporcionar una protección inmediata y colectiva a las personas desplazadas que no están en condiciones de regresar a su país de origen, como es el caso de Ucrania. Dicho instrumento se concedió inicialmente por un año y ya se ha prorrogado hasta el 4 de marzo de 2024**.** Dependiendo de cómo evolucione la situación en Ucrania podrá prorrogarse un año más, hasta marzo de 2025.

Por otra parte, es importante resaltar que las medidas previstas por esta directiva pasaban a beneficiarse del Fondo de Asilo, Migración e Integración establecido en virtud del Reglamento (UE) núm. 516/2014[18].

Caso de que el número de personas desplazadas superase la capacidad de recepción indicada por los Estados miembros, el Consejo de la UE adoptaría las medidas oportunas, recomen-

desplazadas proceden es de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382

[18] Unión Europea. Reglamento (UE) N.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones no 573/2007/CE y no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea.* [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516

dando especialmente una ayuda adicional para los Estados miembros afectados.

En materia de cooperación y seguimiento, conforme lo dispuesto en la Directiva 2001/55/CE, los Estados miembros debían utilizar la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE, de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366, aprobada el 23 de septiembre de dicho año, como fruto de las lecciones aprendidas de la crisis de refugiados del 2015 llegados a Europa procedentes de Oriente Medio y África[19].

Los Estados miembros, basados precisamente en la experiencia adquirida en dicha crisis, también debían contribuir a un conocimiento común de la situación compartiendo información, mediante la publicación de informes sobre el conocimiento y su análisis, a través del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (DRPIC).

En esta decisión de Ejecución (UE) 2022/382 se dispone también que la CUE coordinaría esa cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros, en particular, en relación con el seguimiento de las capacidades de acogida en cada Estado miembro y la detección de cualquier necesidad de apoyo adicional.

A tal fin, la CUE, en cooperación con los Estados miembros, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX)[20], la Agencia de Asilo de la UE (AAUE)[21] y la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (EUROPOL)[22], debía realizar un seguimiento y una revisión constantes de la situación, sirviéndose de la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE. Además, FRONTEX, la AAUE y EUROPOL debían prestar apoyo operativo

[19] Unión Europea. Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1366

[20] Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. *Diario Oficial de la Unión Europea.* [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624

[21] AAEU. [Consulta: 2 de abril de 2023].Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and -bodies/european-union-agency-asylum-euaa_es#

[22] EUROPOL. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/about-europol:es [Consulta: 2 de abril de 2023].

a los Estados miembros que solicitasen su asistencia para hacer frente a la situación.

También hay que significar que, una vez aprobada la mencionada decisión de ejecución, a propuesta del Consejo de la UE y el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, la CUE presentó el 28 de marzo de 2022, un plan de diez puntos para ayudar a los Estados miembros a intensificar su labor de acogida a los refugiados de Ucrania[23].

Básicamente consistían en la creación de una plataforma de registro de la UE para intercambiar información sobre beneficiarios de protección temporal y Estados de protección nacional; coordinación con los centros de transporte e información, respaldado por la AAUE; realizar los ajustes necesarios para que la capacidad de recepción y el alojamiento coincida con las ofertas de los Estados miembros que pueden brindar ayuda y facilitar la organización de transferencias desde los sometidos a mayor presión; desarrollar planes de contingencia nacionales para abordar las necesidades a mediano y largo plazo, con el apoyo de un plan europeo común de contingencia y respuesta; desarrollar por la CUE con la AAUE, procedimientos operativos estándar y una guía uniforme para la recepción y el apoyo de niños, así como procedimientos específicos para la transferencia de menores no acompañados; implantación de un plan común para prevenir la trata y la explotación, apoyando a las posibles víctimas y basado en la Estrategia de la UE para combatir la trata de seres humanos (2021-2025); solidaridad reforzada con Moldavia mediante el aumento de las transferencias y el despliegue rápido de equipos de FRONTEX, en cooperación con el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)[24], con el apoyo de fondos de la UE; establecimiento de un marco reforzado para la cooperación internacional sobre destinos seguros, bajo la Plataforma de Solidaridad, en cooperación con las principales agencias y otros socios relevantes, que coordinará contactos con Canadá, EE. UU., Reino Unido y otros socios internacionales; abordar las implicaciones de seguridad interna de la guerra en Ucrania, con la red de la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las

[23] Home Affairs Council: 10-Point Plan on stronger European coordination on welcoming people fleeing the war against Ukraine. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_2152

[24] Oranización Internacional de Migración. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.iom.int/es

Amenazas Criminales (EMPACT)[25] y EUROPOL que ayudarán a los Estados miembros a garantizar la máxima vigilancia contra el crimen organizado y los grupos de tráfico y garantizarán la aplicación de las sanciones de la UE contra ciudadanos rusos y bielorrusos; y disponer de recursos y financiación adecuados, proporcionando orientación integral y apoyo individualizado a los Estados miembros de la UE.

Con relación al tema de los menores de edad, cuya atención y preocupación es objeto de interés prioritario en el decálogo anteriormente expuesto, ya que se consideraba que cientos de miles de menores, incluidos huérfanos y aquellos que estaban en instituciones de atención a la infancia, habían huido de Ucrania debido a la guerra.

Dado que la protección y la promoción de los derechos del niño es una prioridad para la UE**,** y los derechos del menor son derechos humanos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE[26], el 9 de junio de 2022, el Consejo de la UE adoptó unas conclusiones relativas a la Estrategia de la UE sobre los Derechos de la Infancia[27], en las que se hacía especial hincapié en situaciones de crisis o de emergencia.

En el contexto de la guerra de Ucrania, el Consejo de la UE señaló la necesidad de proteger a los menores en situaciones de conflicto armado y que sufren sus consecuencias, en particular del reclutamiento por las fuerzas armadas, la trata de seres humanos, la adopción ilegal, la explotación sexual y la separación de sus familias.

Poco después, el día 27 de ese mismo mes, el Consejo de la UE en una declaración política, reafirmaba su respaldo a la protección de los niños que han huido de la guerra en Ucrania, y en especial de aquellos que se encontraban separados de sus familias, frente a todo riesgo de adopción ilegal, sustracción o explotación. Asimismo, animaba a los Estados miembros a que les prestasen ayuda jurídica gratuita y acceso gratuito a servicios de asisten-

[25] Consejo Euopeo. [Consulta: 8 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-crime/#empact

[26] Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 8 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

[27] Consejo Europeo. Conclusiones relativas a la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/es/pdf

cia sanitaria; les informasen de sus derechos en los casos de no acompañados o separados de sus familias; tomasen todas las medidas posibles para garantizarles una acogida de alta calidad; se asegurasen que todos estos quedasen plenamente integrados en los sistemas de protección a la infancia; y apoyasen su acceso a una educación y asistencia de calidad.

Por último, mencionar que, en consonancia con lo expuesto, el Parlamento Europeo aprobó el 7 de abril siguiente, la Resolución 2022/2168, sobre la protección por parte de la UE de los niños y jóvenes que huyen de la guerra contra Ucrania[28].

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) procedentes de Ucrania. Acciones y estadísticas

La necesidad de dar asistencia y protección humanitaria a las personas desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), propició la creación el 9 de noviembre de 1943 en Washington (EE. UU.), por acuerdo de 44 países, de una organización internacional de socorro que sería denominada Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, más conocida por el acrónimo de UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). Tenía por propósito planificar, coordinar, administrar o disponer la administración de medidas para el socorro de las víctimas de la guerra en cualquier área bajo el control propio, a través de la provisión de alimentos, combustible, ropa, vivienda y otras necesidades básicas, servicios médicos, así como otros servicios esenciales[29].

Tras crearse el 24 de octubre de 1945 la Organización de Naciones Unidas (ONU)[30], la UMRRA que había realizado una importantísima labor en la posguerra inicial, pues se calcula que habían perdido su hogar en Europa unos 40 millones de personas, además de otros 13 millones que por sus raíces alemanas fueron expulsados de la Unión Soviética y de países que pasaron a encuadrarse

[28] Unión Europea. Protección por parte de la Unión de los niños y jóvenes que huyen de la guerra contra Ucrania. Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de abril de 2022. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0120&from=EN

[29] Naciones Unidas. Records of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration 1943-1948. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: https://archives.un.org/content/records-united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-1943–1948

[30] Naciones Unidas. Organización. [Consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.un.org/es/about-us

en lo que se denominó Europa del Este, fue sustituida a partir del inicio de 1947 por la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) o International Refugees Organization (IRO).

Ésta fue creada el 15 de diciembre de 1946 por la Asamblea General de la ONU. Sus funciones, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, eran: la repatriación; la identificación, registro y clasificación; la ayuda y el cuidado; la protección política y jurídica; el transporte; y el restablecimiento y la reinstalación en los países que puedan y quieran recibirlas, de las personas refugiadas y desalojadas[31].

Finalmente, fruto de la necesidad de dar un mayor y más eficaz apoyo a la asistencia y protección de las personas refugiadas, se creó el 14 de diciembre de 1950, por resolución de la Asamblea General, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, más conocido por los acrónimos ACNUR o UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), que tomaría el relevo a la OIR a partir de 1951. Al formular y aprobar dicha resolución se reconoció que la protección internacional incumbía a las Naciones Unidas y se consideró que el problema de los refugiados tenía alcance y carácter internacionales, así como que su solución definitiva solo podía encontrarse en la repatriación voluntaria de las personas refugiadas o en su asimilación en nuevas comunidades nacionales[32].

Desde entonces, y prosigue en ello, el ACNUR protege a las personas forzadas a huir de sus hogares y a las personas apátridas, brindando para ello, asistencia vital en situaciones de emergencia, salvaguardando los derechos humanos fundamentales y ayudando a las personas desplazadas a encontrar un lugar seguro que pueda convertirse en su nuevo hogar[33].

En ese periodo de más de setenta años de existencia, a través del ACNUR, se ha ayudado a más de cincuenta millones de personas refugiadas a reanudar sus vidas, y se viene brindando apoyo y protección a las más de noventa millones de personas desplazadas que hay actualmente en el mundo.

---

[31] [Consulta: 18 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.dipublico.org/10651/constitucion-de-la-organizacion-internacional-de-refugiados-nueva-york-15-de-diciembre-de-1946/

[32] Naciones Unidas. (1949). Resolicón 319 (IV) Refugiados y Apátridas. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/054/02/IMG/NR005402.pdf Establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1939.pdf?file [Consulta: 18 de abril de 2023]

[33] ACNUR. Qué hacemos. [Consulta: 18 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/que-hacemos#

Cuando Rusia atacó e invadió Ucrania en febrero de 2022 y se produjo un desplazamiento masivo de población dentro del país y un movimiento aún mayor de sus habitantes que huyeron a refugiarse en las naciones limítrofes, el ACNUR, que venía trabajando allí desde 1994, activó inmediatamente su dispositivo de emergencia en materia de asistencia y ayuda, coordinándose con autoridades nacionales de los países afectados, otras agencias de la ONU, comunidades desplazadas y socios locales e internacionales[34].

Se estima que unos 18 millones de personas necesitan ayuda humanitaria en Ucrania, entre ellas, más de cinco millones son desplazadas internas al alejarse de los frentes de combate y buscar asentamiento temporal dentro del propio país**.** Un año después de iniciarse la agresión rusa, febrero de 2023, ya se habían registrado más de ocho millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania en toda Europa, de las cuales, casi cinco millones bajo mecanismos de protección temporal o sistemas nacionales de protección similares.

Actualmente el ACNUR está trabajando con socios locales e internacionales para distribuir ayuda en efectivo y en especie a la población civil afectada por la guerra, entregando kits para reparaciones de emergencia de viviendas dañadas y apoyando directamente en las reparaciones de casas, y proporcionando apoyo legal y asesoramiento psicológico a quienes han sufrido el trauma de la guerra. Hasta la fecha, han proporcionado ayuda humanitaria a más de cuatro millones de personas desplazadas en el país.

En los países de la UE, y muy especialmente en los limítrofes, se produjo, tras la agresión rusa y el inmediato éxodo de centenares de millares de personas procedentes de Ucrania, que pronto sumaron millones, un movimiento espontáneo de solidaridad que no había tenido precedentes hasta la fecha.

Todo ello ha propiciado que el ACNUR esté liderando actualmente la coordinación de casi 250 organizaciones socias, incluidas agencias de la ONU y ONG nacionales e internacionales, como parte del Plan Regional de Respuesta para los Refugiados de Ucrania, para apoyar la respuesta de los Gobiernos[35].

[34] ACNUR. Emergencia en Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-ucrania

[35] ACNUR. Situación en Ucrania: Plan de Respuesta a Refugiados. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/media/situacion-en-ucrania-plan-de-respuesta-refugiados

Sirva como ejemplo que el ACNUR, conforme la información facilitada por dicha agencia, y en acción conjunta con UNICEF, las autoridades y otros socios, ha creado los Puntos Azules: Espacios Seguros y Centros de Protección y Ayuda a lo largo de las principales rutas de tránsito y cruces fronterizos. Los Puntos Azules son espacios seguros que ofrecen servicios de ayuda y referencia para atención médica, educación, apoyo psicosocial, entre otros, con el fin de brindar servicios esenciales de protección e información para las personas refugiadas que huyen de la guerra en Ucrania, con especial atención a la niñez y a las personas en situación de mayor riesgo, como niñas y niños no acompañados y separados, personas con discapacidad, posibles casos de trata de personas, sobrevivientes de violencia sexual y de género, y personas refugiadas LGBTIQ+.

Financiación y medidas de apoyo económico de la UE

Desde el primer momento de la agresión militar rusa a Ucrania, la UE respaldó decididamente a este país. Dicho compromiso solidario, que se materializó en el ámbito de la ayuda a los refugiados con la activación de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, ya expuesta anteriormente, necesitaba un importante respaldo económico que iba más allá de lo previsto en el citado Fondo de Asilo, Migración e Integración**.**

Respecto al ámbito económico, en abril de 2022, el Consejo de la UE adoptó un reglamento destinado a desbloquear hasta 420 millones de euros de la cantidad que restaba de los fondos de asuntos de interior (2014-2020), así como permitir a los Estados miembros y a otros donantes públicos o privados realizar contribuciones adicionales en el marco del mentado Fondo de Asilo, Migración e Integración (2021-2027).

Por supuesto, ese compromiso de la UE abarcaba y sigue abarcando otros muchos frentes en el ámbito económico, desde medidas de fortalecimiento de la economía ucraniana, pasando por la trascendental y vital ayuda militar, hasta la futura reconstrucción del país una vez concluya la guerra que se está padeciendo.

Desde el inicio del conflicto, la UE y sus Estados miembros han puesto a disposición de Ucrania y su población, alrededor de 72.000 millones de euros, de los 37.800 millones lo han sido en ayuda económica, 17.000 millones en ayuda a refugiados,

15.300 millones en ayuda militar y 1.990 millones en ayuda humanitaria[36].

Para asistencia humanitaria la UE asignó 668 millones de euros con el fin de ayudar a los civiles afectados por el conflicto armado, de los cuales 630 millones se han destinado a Ucrania y 38 millones a Moldavia. Además, la UE y sus Estados miembros han movilizado conjuntamente otros 1.700 millones de euros de ayuda, tanto para los desplazados como para los refugiados, al objeto de proporcionarles alimentos y agua, artículos domésticos esenciales, asistencia sanitaria y apoyo psicosocial, refugios de emergencia y para el invierno, protección, incluida la formación para situaciones de emergencia y ayuda en efectivo para contribuir a cubrir las necesidades básicas. Hasta la fecha, más de 13,9 millones de personas han recibido ayuda humanitaria en Ucrania gracias a la UE y otros donantes.

Entre las medidas de apoyo a los refugiados, el Consejo de la UE acordó el 13 abril de 2022, una Recomendación relativa a la conversión de grivnas, la moneda ucraniana, en las monedas de la UE para ayudar a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. Estos regímenes permiten que las personas desplazadas de Ucrania, incluidos los niños, cambien hasta un máximo de 10.000 grivnas (unos 310 euros) por persona. La conversión ha de ser gratuita y debe aplicarse el tipo de cambio oficial publicado por el Banco Nacional de Ucrania[37].

Por otra parte, conviene mencionar que existe un acuerdo voluntario entre la UE y los operadores ucranianos que permite a millones de refugiados ucranianos llamar a su país a precios gratuitos o asequibles. Esta iniciativa voluntaria se ha ampliado, y la CUE está trabajando en un acuerdo a más largo plazo para integrar a Ucrania en la zona de itinerancia de la UE.

En materia financiera, la UE ha aprobado reglamentos para desbloquear fondos con el fin de ayudar a las personas refugiadas

[36] Consejo Europeo. Solidaridad de la UE con Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/

[37] Consejo Europeo. El Consejo acuerda una Recomendación relativa a la conversión de grivnas ucranianas en las monedas de la UE para ayudar a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023].
Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/04/13/council-paves-the-way-for-enabling-ukrainians-to-exchange-their-currency-hryvnia-in-all-eu-countries-at-a-fair-exchange-rate/

procedentes de Ucrania. Estos fondos garantizan que los Estados miembros que acojan refugiados dispongan de recursos suficientes para satisfacer las crecientes necesidades de vivienda, educación y asistencia sanitaria.

Para ayudar a los países y regiones de la UE a gestionar los efectos de la guerra y acoger a refugiados ucranianos, se han adoptado medidas para permitir una mayor flexibilidad en el uso de los fondos de la política de cohesión de la UE, ampliando, por ejemplo, las posibilidades de transferir recursos entre programas y de obtener financiación de la UE al 100 %, y estableciendo una prefinanciación adicional de los proyectos para ofrecer ayuda inmediata a los Estados miembros.

Cuando comenzó la agresión de Rusia contra Ucrania, la UE identificó cerca de 17.000 millones de euros de los fondos para la cohesión y la recuperación tras la pandemia, que los Estados miembros podían reasignar para ayudar a los refugiados procedentes de Ucrania con necesidades urgentes como vivienda, educación, asistencia sanitaria y atención infantil. Esto incluía alrededor de 7.000 millones de euros de los fondos de la política de cohesión no utilizados del periodo 2014-2020 y alrededor de 10.000 millones de euros de los fondos destinados a la recuperación tras la pandemia en el marco de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)[38].

La contribución y gestión española

Desde el mismo 24 de febrero de 2022, fecha del inicio del ataque e invasión de Rusia a Ucrania, España se manifestó inmediatamente en contra. El presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, compareció tras la celebración del Consejo de Seguridad Nacional que había presidido el jefe del Estado, Felipe VI, transmitiendo la total y rotunda condena de España a la agresión rusa, acusándola de haber violado la legalidad internacional[39].

[38] Parlamento Europeo. Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE). [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/215/ayuda-a-la-recuperacion-para-la-cohesion-y-los-territorios-de-europa-react-ue

[39] La Moncloa. Declaración Institucional del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, sobre Ucrania. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2022/prsp24022022.aspx

a) Los preceptos de la Directiva 2001/55/CE se incorporaron a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello fue necesario efectuar diversas modificaciones en nuestra legislación entonces vigente y aprobar el 24 de octubre de 2003, en Real Decreto 1325/2003, el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas[40].

b) Este, tiene por objeto regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la UE que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y que sí puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la ya mencionada Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional.

c) Hay que significar que el ordenamiento jurídico español ya contemplaba buena parte de ello. Así, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado[41], modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo[42], establecía en su artículo 17.2 que al extranjero cuya solicitud de asilo le hubiera sido inadmitida a trámite o denegada se le podría autorizar por razones humanitarias o de interés público, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España. En particular, cuando se tratase de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubieran visto obligadas a abandonar su país. Este precepto

[40] Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/10/24/1325

[41] Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *BOE.* [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/1984/03/26/5

[42] Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/1994/05/19/9

había sido desarrollado en el artículo 31.3 y en la disposición adicional primera del Reglamento de aplicación de la citada Ley 5/1984, modificada por la Ley 9/1994, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero[43].

d) Sin embargo, al tener que incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico los preceptos de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, se hizo necesario elaborar un nuevo reglamento que, por una parte, procediera a su transposición y, por otra, desarrollase de forma más explícita los procedimientos que deban seguirse cuando se actúa en el ámbito de las competencias nacionales, y regulase el régimen de protección temporal, ya fuera declarado por el Consejo de la UE o por el Gobierno español; mientras, el estatuto de refugiado y la protección por razones humanitarias se continuarán rigiendo por la vigente normativa de asilo.

e) Ello conllevó que al dictarse el nuevo Reglamento aprobado por el mencionado Real Decreto 1325/2003 se hiciera preciso modificar en lo indispensable el Reglamento de aplicación de la citada Ley 5/1984, modificada por la referida Ley 9/1994, aprobado por dicho Real Decreto 203/1995, a fin de, por una parte, ajustar el juego de la protección que España dispensa a las distintas categorías de personas necesitadas de ella, y, por otra, corregir las deficiencias que se habían puesto de manifiesto en la aplicación práctica del régimen de protección por razones humanitarias.

f) Tal y como se seguía exponiendo en su preámbulo, la consecución del objetivo del correcto funcionamiento del sistema también obligó, por último, a modificar el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[44], reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre[45], aprobado por el Real Decreto 864/2001,

[43] Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/203

[44] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con

[45] Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integra-

de 20 de julio[46], para adaptar sus referencias a la nueva norma y a la modificación de determinados preceptos del Reglamento de aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y evitar lagunas jurídicas que se producirían con la derogación de las correspondientes disposiciones adicionales del citado reglamento.

g) En el nuevo reglamento, aprobado por Real Decreto 1325/2003, se consideran desplazados a los nacionales de un tercer país no miembro de la UE o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular: las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente, así como las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

h) El régimen de protección temporal regulado en dicho reglamento se declararía bien por el Consejo de la UE, mediante decisión, a propuesta de la CUE, o bien por el Gobierno español, mediante acuerdo motivado del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores, en los supuestos de evacuación, o del ministro del Interior en los de emergencia.

i) En el caso de que se declare la protección temporal, esta tendrá una duración de un año, automáticamente prorrogable por otro periodo anual. Una vez agotada dicha prórroga, y si persistieran los motivos que dieron lugar a su adopción, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá prorrogar dicha protección temporal durante un año más como máximo. Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que, en cualquier momento, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá dar por finalizada la protección temporal cuando se resuelva el conflicto que la motivó y existan condiciones favorables al retorno.

---

ción social *BOE.* [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/12/22/8

[46] Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. *BOE.* [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/07/20/864

Los Ministerios del Interior, de Asuntos Exteriores y de Trabajo y Asuntos Sociales coordinarán sus actuaciones para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de la protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin.

La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Dado que la mentada Ley 5/1984 no contemplaba cuestiones que cinco lustros después, eran ya esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional, fue necesaria su derogación y sustitución por la nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que de acuerdo con lo previsto en el mencionado apartado cuatro del artículo 13 de nuestra Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la referida protección internacional[47].

Tal y como se establece en su articulado, el derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en dicha ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra y su Protocolo de Nueva York ya citados anteriormente. Igualmente, se hace constar que la condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género, orientación sexual o de identidad sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas previstas de exclusión o de las causas de denegación o revocación.

Respecto al derecho a la protección subsidiaria, se significa, tal y como se expone en el articulado, que es el dispensado a las

[47] Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con

personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en dicha ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en aquella.

Asimismo, mencionar también que mediante esta ley se incorporan al Derecho español, la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre[48], sobre el derecho a la reagrupación familiar; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril[49], por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida; y la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre[50], sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

La Orden PCM/169/2022. Procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania

a) Consecuente con la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de la UE, de 4 de marzo de 2022, nuestro Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática dictó el 9 de marzo de 2022, la Orden PCM/169/2022, por la que se desarrolla el procedimiento

[48] Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. *BOE.* [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2003-81614

[49] Directiva 2004/83/CE del Consejo Europeo de 29 de abril de 2004. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf

[50] Directiva 2005/85/CE del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2005*. Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf

para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania[51].

b) Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, se amplió la protección temporal otorgada en virtud de la mentada Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.

c) Ante la situación de emergencia creada se hacía preciso aprobar unas normas complementarias de las previsiones contenidas en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, para el reconocimiento individual de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas por el conflicto en Ucrania. Por lo tanto, de conformidad con la disposición final primera del mentado Real Decreto 1325/2003, los Ministros del Interior y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otros, están autorizados para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en él.

d) Conforme se dispone en la referida Orden PCM/169/2022, el procedimiento se iniciará a solicitud de la persona interesada. En todo caso, será necesario que el solicitante pertenezca a alguno de los grupos concretos de personas a los que se aplicará el régimen de protección temporal.

e) La solicitud de protección temporal se formulará mediante comparecencia personal de la persona interesada ante funcionarios de la Dirección General de la Policía, en los centros de acogida, recepción y derivación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) o, en su caso, ante las comisarías de policía que se determinen. En el caso de los menores de 18 años que estén acompañados por algún adulto, la solicitud será presentada por la persona responsable de aquellos.

f) Los agentes de policía tomarán las huellas digitales de los solicitantes y les expedirán, en el momento de la solicitud,

[51] Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm169

un resguardo acreditativo de la presentación de su solicitud, en el que constará el Número de Identificación de Extranjero (NIE) asignado.

g) Dicha solicitud de protección temporal autoriza a la persona interesada para permanecer en territorio español y para percibir las ayudas sociales gestionadas por el MISSM previstas, mientras aquella se tramita, para lo que la Policía Nacional expedirá la correspondiente documentación. A su vez, la Oficina de Asilo y Refugio tramitará las solicitudes de protección temporal mediante el procedimiento de urgencia.

h) El ministro del Interior acordará la concesión o denegación de la protección temporal a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. La resolución por la que se conceda la protección temporal incluirá la autorización de residencia y de trabajo. Dicha resolución, que se dictará en el plazo máximo de 24 horas desde la presentación de la solicitud, pondrá fin a la vía administrativa, y será susceptible de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

i) La protección temporal y los permisos de residencia y trabajo se entenderán prorrogados automáticamente por otro año al finalizar el primer año de vigencia de dicha protección, si el órgano competente para declarar la protección temporal no la ha dado por finalizada. Excepcionalmente podrá prorrogarse durante un año más, en los términos previstos sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

j) El ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, revocará la protección temporal concedida cuando concurra cualquiera de los supuestos previstos. Asimismo, acordará el cese de la protección temporal, a propuesta de la citada Comisión, por los motivos previstos en el Reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. En ambos casos, la resolución pondrá fin a la vía administrativa, y será susceptible de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Orden PCM/170/2022. Ampliación de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania

a) En relación directa con la Orden PCM/169/2022, abordada en el punto anterior, el Consejo de Ministros, en la misma reunión de 8 de marzo de 2022, a propuesta de los Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación y del Interior, aprobó un Acuerdo, publicado como Orden PCM/170/2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España[52].

b) Concretamente, se acordó ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382, en el sentido de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se iniciase la protección temporal a los nacionales ucranianos y los miembros de sus unidades familiares que se encontrasen en situación regular o irregular de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022 que, como consecuencia del conflicto armado, no pudieran regresar a su patria, así como los nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y tampoco pudieran regresar a su país o región.

c) El Real Decreto 220/2022. Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

El objeto de este reglamento es desarrollar lo dispuesto en el capítulo III (De las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional) del título II (De las reglas procedimentales para el reconocimiento de la protección internacional), de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y

[52] Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, sobre la ampliación de la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. *BOE*. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170

de la protección subsidiaria, configurando el sistema de acogida en materia de protección internacional[53].

Conforme se dispone en su articulado, podrán acceder al sistema de acogida de protección internacional las personas que presenten una solicitud de protección internacional en los términos descritos en la citada Ley 12/2009, las que fueren beneficiarias de protección internacional en España, así como los solicitantes y beneficiarios del estatuto de apátrida o de protección temporal, siempre que carezcan de recursos económicos suficientes y cumplan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida establecidos en el presente reglamento.

Las personas solicitantes de dicha protección internacional, cuando su solicitud haya sido inadmitida a trámite en España, por haber aceptado otro Estado miembro de la UE, la responsabilidad de examinar su solicitud de asilo, en virtud del reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013[54], podrán ser destinatarias del sistema de acogida durante un periodo no superior a un mes a partir de la notificación de la inadmisión por toma a cargo del interesado por el otro Estado, prorrogable por causas excepcionales, previa autorización por resolución de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal.

Cabe destacar que, durante el tiempo de permanencia en el sistema de acogida de protección internacional, se realizará un seguimiento regular de las necesidades particulares de la persona destinataria, para garantizar el abordaje de cualquier cambio que se pueda producir.

La gestión gubernativa de la protección temporal de las personas ucranianas refugiadas

Tan pronto se tuvo conocimiento de la llegada masiva de centenares de miles de refugiados procedentes de Ucrania, a los países limítrofes, Polonia principalmente, el Gobierno español

[53] Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. *BOE.* [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/220/con

[54] Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013. *BOE*. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2013/180/L00031-00059.pdf

comenzó a gestionar el envío de ayuda humanitaria, así como, además de otras acciones, a activar los canales y contactos habituales en situaciones de crisis con agencias y organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, la rápida difusión, a través de los medios de comunicación, redes sociales e Internet, de informaciones sobre esa llegada masiva de refugiados procedentes de Ucrania, a los países limítrofes, Polonia principalmente, originó en España, al igual que en otros muchos países de la UE, una impresionante ola de solidaridad popular en sus más variadas facetas.

Una de las más significativas, acaecida en las primeras semanas, fueron las numerosas personas que se desplazaron desde España en vehículos particulares hasta la zona fronteriza oriental de la UE con Ucrania. En unos casos era para llevar ayuda humanitaria destinada a los refugiados que estaban llegando, mientras que, en otros, era para recoger a personas procedentes de Ucrania, principalmente mujeres, menores y de edad avanzada, y trasladarlas a España, bien para reagruparlos con familiares que ya se encontraban residiendo aquí o simplemente ofrecerles un servicio altruista de transporte.

La rápida reacción del Consejo de la UE, de la aprobación de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, en aplicación de la Directiva 2001/55/CE, y su inmediata entrada en vigor, contribuyeron a reconducir la situación por cauces más apropiados, sin que ello restase mérito al citado ejercicio de tan meritoria como espontánea solidaridad.

En España se estableció con celeridad el marco normativo que ya se ha expuesto anteriormente, activándose los oportunos mecanismos de protección temporal e implementándose las medidas necesarias para garantizar una adecuada gestión de la situación migratoria. Gracias a lo cual, España se convirtió en el cuarto país de la UE en número de personas ucranianas acogidas a la protección temporal. A finales de abril de 2023, con más de seis millones de refugiadas en los Estados miembros de la UE, de las que más de cuatro millones están acogidas a la protección temporal, la cifra en España era de 168.970, precedida de las 447.830 de la República Checa, de las 993.755 de Polonia y de las 1.034.630 de Alemania[55].

[55] Consejo Europeo. Infografías. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/

Para que ello fuera posible, la Administración estatal española, con la colaboración de las de ámbito autonómico y local, así como con el apoyo de numerosos colectivos y entidades, se implicó inmediatamente, habiéndose realizado un gran esfuerzo para que en muy breve plazo de tiempo fuera posible.

Las Delegaciones del Gobierno de España en las comunidades autónomas, y seguidamente las Subdelegaciones en las provincias, procedieron a convocar en la primera semana de marzo de 2022, sendas reuniones, al objeto de articular la actuación de todos los actores implicados en los diferentes aspectos de la protección temporal: representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional), servicios asistenciales sanitarios de las comunidades autónomas, Tesorería General de la Seguridad Social, Protección Civil, etc.

El propósito inicial de ello fue el de reconducir las numerosas iniciativas voluntarias de acogida de personas ucranianas que surgieron en los días siguientes al ataque ruso y comenzar las llegadas masivas de refugiados a los países limítrofes de la UE; planificar la difusión entre los colectivos de refugiados que estaban llegando, de las asistencias a prestar y los trámites a realizar para regularizar su situación y acogerse a la protección temporal, ya que todavía aquellos no formaban parte de los cupos que se iban a asignar; canalizar y coordinar los contactos necesarios con las ONG y entidades asistenciales colaboradoras que iban a colaborar en los reagrupamientos; coordinar y materializar los procedimiento de alta en los sistemas de asistencia sanitaria de las comunidades; los procesos de alta en la Seguridad Social y de permisos de trabajo; la prestación de servicios sociales y en especial a los colectivos más vulnerables; etc.

La gestión de la integración de las personas ucranianas refugiadas

El Comité Especializado de Inmigración (CEI), que fue creado por Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional en su reunión del día 10 de julio de 2014, actualmente regulado por Orden PRA/31/2018, de 22 de enero, por la que se publica el nuevo Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional,[56] abordó en su reu-

[56] Oden PRA/31/2018, de 22 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se regula el Comité Especializado de Inmigración. *BOE*. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/o/2018/01/22/pra31

nión de 17 de abril de 2023, la gestión de la llegada e integración de las personas ucranianas refugiadas en España.

Realizada en la sede del Departamento de Seguridad Nacional y presidida por el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se presentaron los principales datos aspectos sobre la gestión de la llegada a España (recepción, acogida y concesión de protección temporal) de personas afectadas por la invasión rusa de Ucrania, que se ha coordinado desde el Grupo de Trabajo de Recepción y Protección Temporal que fue establecido, el 3 de marzo de 2022, por el Comité de Situación. Concretamente se ha concedido protección temporal, hasta la fecha, a 173.702 desplazados procedentes de Ucrania (no solo de dicha nacionalidad), se ha escolarizado a 39.399 estudiantes (30.557 son menores), y 79.705 tienen ya expedida la tarjeta sanitaria individual[57].

En dicha reunión participaron representantes de los Ministerios de Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda y Función Pública, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de Educación y Formación Profesional, de Trabajo y Economía Social, de Industria, Comercio y Turismo, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, de Política Territorial, para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Sanidad, de Derechos Sociales y Agenda 2030, de Ciencia e Innovación y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Además, participó el director del Departamento de Seguridad Nacional como vicepresidente del CEI y un representante del Centro Nacional de Inteligencia.

Por otra parte, cabe destacar que en el ámbito del Ministerio del Interior, tanto por parte de la Guardia Civil como de la Policía Nacional, además de las competencias específicas asignadas a este último cuerpo en materia de tramitación de la protección temporal, se han puesto a disposición de las personas ucranianas refugiadas, las capacidades de las que disponen, para dar respuesta inmediata y preventiva ante cualquier situación de vulnerabilidad, necesidad de atención o auxilio que precisen estas personas.

[57] h Reunión del Comité Especializado de Inmigración. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia de Gobierno. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reuni%C3%B3n-del-comit%C3%A9-especializado-inmigraci%C3%B3n-3#:~:text=En%20la%20sede%20del%20Departamento,Seguridad%20del%20Ministerio%20del%20Interior

Los centros de registro, atención y derivación (CREADE) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En la mentada Orden PCM 169/2022 se disponía que la Secretaría de Estado de Migraciones, del MISSM, estaba autorizada para dictar, en el ámbito de sus competencias, las instrucciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en dicho texto.

Una de las primeras medidas adoptadas, y que desde el primer momento resultó muy acertada, fue la creación de los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) para personas desplazadas desde Ucrania. Su misión es la recepción y asistencia inicial, para lo que cuentan con plazas de alojamiento en el propio centro o en localizaciones cercanas; la gestión para la obtención de protección temporal en menos de 24 horas, lo que otorga permiso de residencia y trabajo así como acceso a los servicios sociales españoles de forma inmediata; y tras realizar el protocolo covid-19 (eso fue solo en el periodo de pandemia), la derivación a espacios de la red de acogida, significándose que los menores no acompañados son derivados a las comunidades autónomas[58].

Al objeto de atender eficazmente las necesidades de atención de los refugiados ucranianos, en función de los puntos principales de entrada y asentamiento, se decidió que los CREADE fuesen ubicados en Pozuelo de Alarcón (Madrid)**,** Barcelona, Alicante y Málaga**.** Cuentan con intérpretes de ucraniano y dan acceso a los servicios de alojamiento y manutención; ayudas económicas; escolarización y aprendizaje del español; atención psicosocial; atención laboral en formación, orientación y homologación de títulos y talleres; asistencia sanitaria; convalidación del carné de conducir durante un año; asistencia jurídica; y cobertura telefónica (*roaming*) gratuita.

Tal y como ha reconocido el ACNUR[59], constituyen un modelo muy positivo de respuesta integrada, al reunir en un mismo espacio a actores especializados en distintas áreas: Policía Nacional, ONGs

[58] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Centros de Recepción, Atención y Derivación para desplazados ucranianos. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://ucraniaurgente.seg-social.es/w/centros-recepcion-atencion-derivacion-desplazados-ucrania

[59] ACNUR. Los CREADE: la puerta de entrada a España para los refugiados de Ucrania. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/noticias/los-creade-la-puerta-de-entrada-espana-para-los-refugiados-de-ucrania

del sistema de acogida de Protección Internacional y Protección temporal como Cruz Roja[60] en Andalucía (Almería, Granada y Huelva), Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana; la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)[61] en Andalucía (Málaga, Sevilla, Cádiz), País Vasco y Canarias (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife); o la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM)[62] en Andalucía (Córdoba), Castilla La Mancha, Castilla y León, Murcia, Asturias, Extremadura, Aragón y Galicia; la Agencia de Asilo de la Unión Europea[63]; entidades relacionadas con el empleo, como la Fundación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)[64], con un mecanismo de coordinación del MISSM. También el ACNUR, cuya labor es garantizar el acceso a la protección, ofrecer información y monitorear el acceso a derechos.

Conforme a las cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania que periódicamente viene facilitando el MISSM, correspondiendo la última consultada al 15 de mayo de 2023[65], un total de 100.938 personas han pasado por los cuatro centros: 13.817 por el de Málaga, 24.236 por el de Pozuelo, 27.930 por el de Barcelona y 34.955 por el de Alicante. De ellas, 87.201, el 86,39 %, solo acudieron para cuestiones documentales (12.647 en Málaga, 19.430 en Pozuelo, 21.849 en Barcelona y 33.275 en Alicante), necesitando acogida asistencial tan solo 13.737 personas.

En total se llevan atendidas 48.536 familias, cuyos componentes son un 61 % mujeres (61.682), 30 % menores (29.929, de los

[60] *Cruz Roja* [en línea]. Cruz Roja ha atendido en España a más 37.700 personas llegadas de Ucrania [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: ttps://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/cruz-roja-ha-atendido-en-espana-a-mas-de-15000-personas-llegadas-de-ucrania-un-mes-despues-de-estallar-el-conflicto

[61] *CEAR*. [en línea]. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.cear.es/sections-post/refugio-frente-a-la-guerra-ucrania/

[62] *ACCEM.* [en línea]. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.accem.es/ano-acogida-los-refugiados-la-guerra-ucrania/

[63] Unión Europea. EUAA Resnponse to the Russian Invasion of Ukraine. *EUAA.* [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine

[64] *CEOE* [en línea] Empresas por Ucrania. Disponible en: https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/ceoe-tv/monograficos/empresas-por-ucrania [Consulta: 24 de mayo de 2023].

[65] Cifras de dispositivos CREADE para Ucrania. Ministerio de Migraciones. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1

que 14.985 son hembras y 14.944 son varones) y tan solo un 9 % hombres (9.327).

Finalmente, respecto al medio de transporte empleado para llegar a España se detalla que el 45 % fue en avión, el 30 % en coche y el 21 % en autobús, quedando un 4 % sin constancia.

Análisis y reflexiones

En primer lugar, hay que significar la dificultad de que las diferentes fuentes consultadas y reseñadas en este capítulo, proporcionen los datos referidos a una misma y única fecha. Ello ha supuesto algunas variaciones, si bien no son significativas, así como que en unos casos se refieren a personas que tienen la nacionalidad ucraniana, mientras que, en otras, se incorpora la cifra total de los procedentes de dicho país, aunque no tengan la citada nacionalidad.

A efectos del presente análisis se ha optado por tomar la información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El 1 de enero de 2022, es decir, antes de que se produjese el ataque ruso, residían en España 105.667 personas ucranianas y el 1 de julio siguiente, poco más de cuatro meses después de la agresión que provocó el flujo masivo de refugiados procedentes de Ucrania, estaban ya registradas 154.063, es decir, 48.396 más, un 45'8 % de incremento, y un número indeterminado en trámite[66].

A fecha de 31 de marzo de 2023 el número total de población ucraniana con documentación de residencia en vigor en España, acogida a la Directiva 2001/55/CE, de protección temporal, ascendía a 168.045 personas, incluidos menores (106.114 mujeres y 61.931 hombres)[67].

Conviene destacar que, aunque en mucho menos número, siguen concediéndose mensualmente protecciones temporales a personas procedentes de Ucrania, y que en función de cómo evolucione el conflicto bélico en dicho país a lo largo de los próximos

[66] *INE.* (2022). Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2022 Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre. [Consulta: 26 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/cp_j2022_p.pdf

[67] INE. Evolución reciente de la población ucraniana en España. [Consulta: 26 de mayo de 2023]. Disponible en: https://public.tableau.com/views/FlujosUcranianosMeses/Dashboard2?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#3

meses, cabe la posibilidad de que dicho número pueda incrementarse sensiblemente.

Tal y como establece la Directiva 2001/55/CE, la protección temporal puede llegar a prorrogarse, y excepcionalmente, hasta un tercer año. Actualmente está en su segundo año. Por lo tanto, una vez finalizada la protección temporal, se aplicará el Derecho general en materia de protección y de extranjería que esté vigente en los Estados miembros, sin perjuicio de que adopten las medidas necesarias para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de dicha protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin.

Al final de la reiterada protección temporal, los Estados miembros podrán establecer la ampliación, a título personal, de las obligaciones contempladas en la Directiva, a personas que, habiéndose acogido a la protección temporal, participen en un programa de regreso voluntario. Esta ampliación surtiría efecto hasta la fecha del regreso.

Lo expuesto en los dos párrafos anteriores es la teoría recogida en la legislación comunitaria vigente. Cuando en marzo de 2025 se cumpla el tercer año de concesión de la protección temporal, habrá que estar a la situación del conflicto armado y si el mismo ha concluido, está próximo a concluir o todavía es de evolución incierta. Tampoco puede descartarse que, en función de lo expuesto, pueda introducirse alguna modificación en la Directiva mencionada o se apruebe una nueva Decisión de Ejecución. Todavía es pronto para poder pronunciarse al respecto.

Conclusiones

Sin perjuicio de la crítica que se pueda hacer desde algunos sectores sobre el hecho de que la UE disponga de un instrumento normativo para afrontar la llegada de los flujos masivos de refugiados, y que este no se haya querido aplicar en crisis migratorias anteriores, no se puede poner en duda el acierto de hacerlo en el caso del conflicto armado en Ucrania, con su correspondiente Decisión de Ejecución.

Si la UE hubiera carecido de dicho instrumento, cada Estado miembro hubiera actuado conforme a sus propios intereses y necesidades. Afortunadamente se ha podido dar una respuesta oportuna y eficaz para acoger a los más de cuatro millones de personas ucranianas que han buscado refugio en la UE.

Aunque es evidente que hay que esperar al desenlace de la guerra en Ucrania y que tarde o temprano, en uno u otro sentido se llegará a una solución o acuerdo de paz, en las condiciones que entonces se estipulen, lo cierto es que una parte de las personas ucranianas refugiadas acogidas a la protección temporal, aunque tengan la oportunidad de regresar a su país, no lo harán y desearán permanecer, por diferentes motivos, en los Estados miembros de acogida.

Con independencia de todo lo anterior, y en cuanto a España se refiere, debe ponerse en valor la gestión realizada en todos los ámbitos y por todas las instituciones, entidades, colectivos y personas, destacando el eficaz funcionamiento de los CREADE. El compromiso solidario de España como Estado miembro de la UE ha quedado perfectamente acreditado.

Finalmente, dado que el presente capítulo forma parte de un número monográfico dedicado a las crisis migratorias como elemento de coerción internacional, en la que el caso artificial de Bielorrusia, referenciado también, es un ejemplo evidente de ello, el caso real de Ucrania es también otro ejemplo innegable.

Los conflictos armados desarrollados en las últimas décadas tienen como uno de sus principales objetivos la población civil, convertida en la primera víctima, provocando su desplazamiento masivo dentro del propio país o su refugio en otros limítrofes. Cuando Rusia atacó a Ucrania sabía perfectamente, no solo cuál era su propósito y objetivo, sino también lo que aquello iba a provocar, y uno de esos daños intencionados es precisamente la crisis migratoria producida.

Aunque el caso ucraniano es abordado tangencialmente, pues surgió cuando ya estaba en su última fase la tesis doctoral de Francisco Fuentes Delgado, coronel de la Guardia Civil y director de la Academia de Oficiales de dicho Cuerpo, titulada «Los flujos migratorios irregulares como ámbito de la seguridad nacional en España. Una política pública integrada en el marco de la UE», su lectura constituye un magnifico complemento a todo lo expuesto[68].

[68] Los flujos migratorios irregulares como ámbito de la seguridad nacional en España. Una política pública integrada en el marco de la Unión Europea. Universidad de Córdoba. [Consulta: 28 de mayo de 2023]. Disponible en: https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/25306

Capítulo sexto

Más de diez años de crisis de acogida de personas refugiadas sirias en Oriente Medio

Nuria Ferré Trad

Resumen

Son ya más de 12 años desde que comenzase el conflicto civil en Siria. Ha sido un conflicto que ha alcanzado unas dimensiones, en términos de desplazamiento forzado inimiganinables, con grandes consecuencias sobre los países limítrofes que, a su vez, viven sus propias crisis. Esta crisis prolongada necesita de una aplicación efectiva de las soluciones duraderas establecidas por el derecho internacional de los refugiados. En este texto se abordará primeramente el contexto genérico en el que se encuentran los países limítrofes a Siria (Turquía, Líbano y Jordania) desde que comenzó el conflicto, para después exponer cómo un retorno seguro, voluntario y digno todavía no es posible, analizando, asimismo, la accesibilidad a las alternativas al retorno: integración local y reasentamiento. La integración local en condiciones de seguridad y respeto de los derechos humanos no es fácil, volviéndose así imprescindible el acceso al reasentamiento en terceros países. Finalmente, se abordarán brevemente los desafíos del regreso a los Estados miembros de la Unión Europea de las personas excombatientes terroristas extranjeras.

Palabras clave

Siria, Refugiados, Integración, Reasentamiento, Retorno, Terrorismo.

More than ten years of the Syrian refugee crisis in the Middle East

Abstract

More than 12 years have passed since the beginning of the civil warin Syria. This conflict has reached unimaginable proportions in terms of forced displacement, with major consequences on the neighbuoring countries that are experiencing their own crises. This protracted crisis requires an effective implementation of the durable solutions as defined by international refugee law. This text will first look at the general context in which the countries bordering Syria (Turkey, Lebanon and Jordan) have found themselves since the beginning of the conflict, and then explain how a safe, voluntary and dignified return is not yet possible. I will also analyse the accessibility of the alternatives to return: local integration and resettlement. Local integration is not possible in conditions of security and respect for human rights, so access to resettlement in third countries is essential. Finally, I will briefly address the challenges associated with the return of foreign ex-terrorist fighters to the Member States of the European Union.

Keywords

Syria, Refugees, Integration, Resettlement, Return, Terrorism.

Introducción: una crisis prolongada

Ha transcurrido más de una década desde que estalló la guerra civil en Siria. Lo que comenzó siendo un levantamiento en el que se reclamaba el respeto de las libertades civiles y la instauración de un régimen democrático en el país, ha terminado por convertirse en un conflicto que cuenta ya con más de 300.000 personas civiles muertas, según datos de finales de 2022, lo que supone una media de 84 civiles muertos al día (OHCHR, 2023). Esta cifra también supone que un 1,5% de la población siria ha muerto desde que empezase el conflicto (Farge, 2022).

Por otro lado, el conflicto ha forzado a millones de personas a abandonar sus hogares en búsqueda de protección, convirtiéndose esta crisis de desplazamiento en una de las mayores del último siglo. Así, según las últimas cifras de ACNUR, desde que empezó el conflicto, son 5,4 millones las personas refugiadas y 6,9 millones las personas desplazadas internamente (ACNUR, 2022c). Este es un conflicto que trasciende a Oriente Medio y donde confluyen diversos intereses geopolíticos, lo que ocasiona que intervengan otras grandes potencias, lo que agrava más la situación e imposibilita que se visualice un fin cercano a esta guerra.

A nivel global, nos encontramos en un momento en el que las cifras de desplazamiento forzado han alcanzado un récord histórico, siendo las más elevadas desde que finalizase la Segunda Guerra Mundial, llegando a superar los 100 millones de personas forzosamente desplazadas (ACNUR, 2022a). Es más, la mayoría de los conflictos actuales se han convertido en crisis prolongadas que plantean muchos debates sobre cómo mejor abordar la respuesta que le dan los diferentes actores interesados. Además, a lo largo de las últimas décadas, se ha estado desarrollando un régimen de protección internacional, que también ha contado con varios logros a nivel europeo (tanto regional como de la Unión Europea). Sin embargo, desde hace décadas, la óptica que impera con relación a la gobernanza de los flujos migratorios es la de la seguridad, especialmente desde que tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S). A partir de este momento, bajo el discurso del miedo, primó un enfoque de seguridad y de mayor cierre fronterizo en cuanto al tratamiento de la movilidad humana. También puede decirse que la movilidad humana a menudo es utilizada de manera tergiversada para cubrir intereses políticos y justificar la creación de políticas

públicas con un enfoque de seguridad que pueden llegar a no respetar las obligaciones de derechos humanos.

En cuanto a la situación en la Unión Europea (en adelante: UE), la predisposición hacia una mayor tendencia de aplicación de políticas basadas en la seguridad resulta ser muy evidente y queda reflejada en sus políticas de migración y de asilo, cada vez más restrictivas. Si bien es cierto que, en ocasiones la ciudadanía europea ha respondido con una gran solidaridad, las instituciones de la UE han tendido hacia la implementación de políticas que suponen un mayor cierre de sus fronteras, reforzando la idea de «fortaleza europea» que apareció tras la aprobación del Convenio Schengen (quizá la excepción sea la respuesta dada a la crisis de desplazamiento forzoso ucraniana). La óptica securitaria fue la que imperó cuando tuvo lugar la mal llamada «crisis de refugiados» en el año 2015, momento en el que empezaron a llegar personas refugiadas sirias a las fronteras exteriores de la UE. El enfoque para abordarla fue nuevamente el de preservar la seguridad y dificultar la entrada a territorio europeo, estableciendo mayores controles fronterizos y fortaleciendo la dimensión externa de las políticas europeas de migración y asilo (también conocidas como políticas de «externalización de fronteras»). Si bien es cierto que una de las rutas de llegadas por la vía irregular a la UE (concretamente la ruta del Mediterráneo oriental: Turquía-Grecia), fue utilizada por este flujo sirio, las cifras de llegadas nunca han supuesto una cantidad tan elevada como la de las personas que acogen los países limítrofes a Siria, y ello ocurre con cualquiera de las rutas de llegadas a territorio europeo del Mediterráneo. Por todo ello, conviene plantearse el interrogante acerca de dónde tuvo realmente lugar la crisis. Sin duda alguna, y tal y como se explicará a lo largo de las siguientes páginas, la crisis siria es una crisis prolongada donde las necesidades humanitarias y de protección desde que esta comenzase no han disminuido nada, sino más bien todo lo contrario.

Durante muchos años, desde Europa se ha puesto el foco en el conflicto sirio, debido a la cercanía de esta zona a las fronteras exteriores de la UE y por diferentes intereses. Pero no hay que olvidar que, a nivel global, son muchos los conflictos que se encuentran estancados sin poder visualizarse una solución cercana en el tiempo y cómo todo ello afecta a diferentes regiones. Estamos ante un problema global y no solo regional. Así, según los últimos datos de ACNUR, un 69 % de las personas refugiadas a nivel global viven en países limítrofes a sus países de origen.

Estos países se encuentran en regiones empobrecidas, lo que dificulta que las personas refugiadas puedan alcanzar unos niveles mínimos de dignidad en sus condiciones de vida. Es más, a mediados de 2022, cerca de un 52 % de la población forzosamente desplazada a nivel mundial se encontraba acogida por países de renta media y un 22 % en países de renta baja (ACNUR, 2022a). Por tanto, podríamos decir que la Unión Europea tiene retos en cuanto a la acogida de los flujos de personas refugiadas, pero que no son comparables con los retos en otras regiones del mundo, menos favorecidas.

Si tenemos en cuenta la situación en la región de Oriente Medio, podemos afirmar que también allí prevalece la óptica securitaria en cuanto a la acogida de personas refugiadas sirias, y más aun teniendo en cuenta la magnitud de esta crisis prolongada, los complejos desafíos sociales y culturales a los que se enfrenta cada país limítrofe o la trayectoria histórica de conflictos de la región. Es así como se hace preciso analizar el acceso a las soluciones duraderas que establece el derecho internacional de los refugiados en esta región. Por ello, a lo largo de estas páginas, abordaremos en primer lugar el marco contextual actual de la región para después adentrarnos en el complejo problema del retorno a Siria de las personas refugiadas y para intentar responder al interrogante sobre si la integración local en países limítrofes es posible o si el acceso al reasentamiento es realmente accesible. Las tres soluciones duraderas plantean retos desde un punto de vista de la seguridad, para esta región y también para la Unión Europea. Finalmente, también se mencionará otro reto en materia de seguridad y el abordaje que se está dando al problema de la situación en la que han quedado los combatientes europeos del ISIS y sus familiares.

La acogida de personas refugiadas en los principales países limítrofes receptores: la fatiga en la acogida

En este apartado nos centraremos en la acogida a personas refugiadas sirias que han otorgado los países limítrofes: Turquía, Líbano y Jordania. Estos tres países han respondido a esta crisis de maneras muy diferentes, cada cual reflejando su propia situación de complejidad y su propia relación con Siria y con el régimen sirio. Obviamente, al haber transcurrido más de una década desde que empezase el conflicto, son muchos los retos a los que han tenido que hacer frente cada uno de estos tres países, lo cual

también ha tenido su repercusión en la acogida que han estado dando a las personas refugiadas sirias. Podemos así citar, como ejemplo, la explosión en el puerto de Beirut del año 2020, preludio del agravamiento de la crisis económica y social que vive Líbano desde hace años, o el terremoto que ha tenido lugar en Turquía y Siria a principios del año 2023 así como las elecciones presidenciales turcas, momentos en los que, por desgracia, se ha instrumentalizado la acogida de las personas sirias para elaborar discursos de miedo y rechazo.

Turquía

Turquía es el país que más personas refugiadas acoge a nivel global. Según las últimas cifras de ACNUR, en este país residen 3,3 millones de personas refugiadas sirias aproximadamente y cerca de 320.000 personas forzosamente desplazadas de otras nacionalidades[1]. Turquía es el país con más refugiados acogidos desde hace nueve años (ACNUR, 2023a).

Turquía es un Estado que forma parte de la Convención de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, sin embargo, mantiene una limitación geográfica por la que únicamente se reconoce como personas refugiadas, otorgándoles así la protección, a las personas que huyen de conflictos en Europa. Es más, en el caso de las personas refugiadas que huían de Siria, en un inicio fueron consideradas como «invitadas» en el país. Posteriormente, se les permitió acceder a un estatuto especial de temporalidad (fue en el año 2014 cuando entró en vigor la primera Ley de Extranjeros y Protección Internacional, por la que las personas refugiadas sirias y apátridas, pueden llegar a obtener un estatuto de protección temporal) (Peers y Roman, 2016). Por otro lado, desde al menos dos décadas se vienen documentando devoluciones automáticas desde Turquía. Asimismo, un tema que no debemos olvidar es la existencia de personas refugiadas turcas, lo que nos puede ayudar a evidenciar las condiciones de vida de este país (Roman, Baird y Radcliffe, 2016).

Con relación a los últimos hitos y acontecimientos, cabe mencionar que, en febrero de 2023, un terremoto devastó el sureste del país, zona en la que vivían cerca de 1,75 millones de personas

[1] UNHCR. Refugees and Asylum Seekers in Turkey. Disponible en: https://www.unhcr.org/tr/en/refugees-and-asylum-seekers-in-turkey

refugiadas sirias[2]. Tras este terremoto, la retórica en cuanto al rechazo de las personas refugiadas sirias aumentó, incrementándose también la presión para el retorno. Sin embargo, precisamente como consecuencia de este terremoto, el retorno a su país se ha vuelto más complicado todavía, ya que gran parte del norte de Siria también fue destruido. Asimismo, hay que tener en cuenta que en mayo de 2023 han tenido lugar las elecciones presidenciales y parlamentarias. Durante el periodo electoral hemos asistido a discursos y promesas por parte de los candidatos muy centrados en el retorno de las personas refugiadas sirias[3].

No han sido pocos los retos en esta década de acogida, especialmente si tenemos en cuenta la relación de Turquía con la UE. Han sido muchos los momentos en los que se han producido actuaciones de dudosa legalidad desde un punto de vista del cumplimiento con las obligaciones en materia de derechos humanos. Cabe citar en este sentido, el acuerdo de la UE firmado con Turquía en el año 2016. El Acuerdo de la UE con Turquía[4], se firmó en un clima en el que las llegadas irregulares a Grecia estaban aumentando. Mediante este acuerdo, se estipulaba que se podía devolver a Turquía a las personas migrantes en situación irregular que cruzasen desde Turquía hacia Grecia desde el día 20 de marzo de 2016 y, según el texto, respetando la legislación europea e internacional, sin incurrir en expulsiones colectivas. También se estableció que se trataba de una medida excepcional y extraordinaria. Se tendrían en consideración las solicitudes de las personas que llegasen a las islas griegas y solicitasen asilo, mientras que aquellas personas que no solicitasen asilo o su solicitud fuese infundada, serían devueltas a Turquía. Desde esa fecha, 20 de marzo de 2016, se establecía que podría haber una presencia de oficiales turcos en las islas griegas y de oficiales griegos en Turquía. Los costes de las devoluciones serían

[2] Noticias sobre los refugiados sirios en Turquía tras el terremoto. (2023). *A*l Jazeera. 24 de febrero. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2023/2/24/syrian-refugees-in-turkey-face-return-to-quake-stricken-areas y *New York Times*. 15 de febrero. Disponible en: https://www.nytimes.com/2023/02/15/world/middleeast/turkey-syria-refugees-earthquake.html

[3] Villalón, L. (2023). *El Mundo.* 26 de mayo. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2023/05/26/646f96bfe4d4d8b3038b45b0.html

[4] Este Acuerdo no es público. El anuncio de la firma del mismo fue publicado en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ y la Comunicación de la Comisión sobre los pasos a seguir está disponible en: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-166-EN-F1-1.PDF

cubiertos por la UE[5]. Por otro lado, el Acuerdo también establecía que, por cada persona siria devuelta a Turquía desde las islas griegas, se reasentaría a otra persona siria desde Turquía, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de la ONU, dando prioridad a aquellas personas que no hubiesen entrado o tratado de entrar de manera irregular previamente en la UE. El Acuerdo fue denunciado desde varias organizaciones de la sociedad civil, porque no se garantizaba un cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos ni tampoco el acceso a la protección internacional. Desde entonces han sido constantes las amenazas a la UE por parte del presidente turco con permitir que las personas migrantes y potenciales solicitantes de asilo crucen hacia territorio de la UE (Mourenza, 2020).

Líbano

Desde hace años, Líbano es el país que cuenta con mayor número de personas refugiadas per cápita, siendo la mayoría de ellos de origen sirio. En la actualidad, oficialmente, son más de 800.000 personas refugiadas las que residen en el país, pero se calcula que la cifra podría ascender a 1,5 millones[6]. A principios de 2015, el Gobierno libanés prohibió que las personas refugiadas pudieran registrarse en ACNUR, por tanto, se estima que la cifra de personas refugiadas sirias es mucho más elevada que la oficial. Es más, según los datos de ACNUR, una de cada ocho personas en Líbano es una persona refugiada, siendo la media a nivel mundial una persona por cada 400 (ACNUR, 2021).

Debido a los antecedentes históricos de este país (conflicto civil, conflicto con los países vecinos, acogida de personas refugiadas de otras nacionalidades, etc.), el Gobierno libanés siempre ha dejado claro que no es un país de acogida para las personas refugiadas sirias, considerando que no son realmente refugiadas, sino que son migrantes económicos. Es más, Líbano no es un Estado parte de la Convención de Ginebra de 1951 y tampoco cuenta con una legislación específica que aborde la situación de las personas que se encuentran en búsqueda de refugio en su territorio.

[5] Puede consultarse en este sentido, Statewatch. EU-Turkey 18 de marzo de 2016 Non-Paper. Disponible en: https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/mar/eu-turkey-tusk-non-paper.pdf

[6] UNHCR. Registered Syrian Refugees. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/71

Por otro lado, Líbano ha visto un deterioro alarmante de sus estabilidad política, económica y social en los últimos años. Debido a los graves problemas de corrupción que asolaban al país, cientos de personas salieron a las calles en el año 2019 para reclamar un cambio a la clase política. Por desgracia, esta «revolución» fracasó, y desde entonces el país ha pasado por varios periodos electorales que buscaban renovar su clase política pero que, por desgracia, han sido fallidos. En el 2020, la explosión que tuvo lugar en el puerto de Beirut no fue más que la punta del iceberg de una crisis que ha hecho que Líbano se convierta en un Estado fallido. Según el Banco Mundial (2023), en marzo de 2023, Líbano era el primer país que se enfrenta a inflación alimentaria. Además, en esta explosión fallecieron también decenas de personas refugiadas sirias. A nivel económico, la libra libanesa está completamente devaluada, cientos de personas han perdido todos sus ahorros y desde hace menos, estamos asistiendo a cómo muchas personas libanesas también están intentando huir del país por vías irregulares ante la desesperación y angustia acerca de su futuro.

En este caso, la UE, desde hace años, ha centrado sus esfuerzos en cooperar con Líbano para intentar frenar los flujos migratorios. Podemos citar por ejemplo el proyecto financiado por la UE, llamado «Refuerzo de la capacidad para la gestión integrada de fronteras en Líbano», que recientemente ha cumplido diez años y que busca una cooperación en materia de fortalecimiento del control fronterizo[7].

Jordania

Jordania es el segundo país a nivel mundial con mayor número de personas refugiadas per cápita. Actualmente acoge a más de 660.000 personas refugiadas[8].

Una vez más, Jordania tampoco es país signatario de la Convención de Ginebra de 1951. Tampoco tiene un sistema nacional de asilo, aunque la situación de las personas refugiadas se regula mediante su Ley de Extranjería. Por otro lado, la regulación aplicable para gestionar la acogida de personas refugiadas es el Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno de Jordania y ACNUR.

[7] ICMPD. Disponible en: https://www.icmpd.org/news/euibm-lebanon-marks-its-10-year-anniversary

[8] UNHCR. Total registered Syrian Refugees. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/36

En cuanto a la relación con la UE, en el año 2016 se firmó el «UE-Jordan Compact» por el que la UE apoyaba a Jordania para facilitar la integración de las personas refugiadas sirias. Por este pacto se quería buscar una colaboración para ayudar a Jordania en los retos socio económicos que iba afrontar. El compromiso de la UE fue proporcionar una ayuda financiera a Jordania a cambio de que Jordania aplicase algunas reformas económicas y humanitarias[9]. Sin duda, fue una iniciativa que funcionó adecuadamente, aunque el problema en el caso de Jordania es atender adecuadamente a las necesidades de las personas refugiadas de otras nacionalidades no sirias, especialmente de aquellas personas que provienen de países africanos y que son víctimas de altos niveles de discriminación en su día a día.

La presión por el retorno a Siria: ¿un retorno seguro, voluntario y digno?

No son pocas las consecuencias del conflicto sirio en los países limítrofes y las consecuencias sobre las vidas de los millones de personas refugiadas que todavía no pueden ver un futuro claro para su situación de desplazamiento forzado. Por ello, resulta imprescindible analizar el acceso a soluciones duraderas que tienen todas estas personas refugiadas. Entendemos por soluciones duraderas, aquellas alternativas por las que puede paliarse la situación en la que se encuentran las personas forzosamente desplazadas obteniendo así protección. En el caso de las personas refugiadas estas soluciones son: la integración local, el reasentamiento y el retorno[10].

Las soluciones duraderas se vuelven indispensables cuando existen crisis prolongadas. Una crisis prolongada es aquella situación en la que al menos 25.000 personas refugiadas del mismo país de origen han estado viviendo fuera del mismo durante más de cinco años consecutivos. Según ACNUR, las personas refugiadas víctimas de una crisis prolongada se encuentran en una situación de limbo puesto que, pese a que no pueden retornar a su país en condiciones de seguridad, tampoco pueden acceder a un permiso de residencia permanente en otro país de acogida (ACNUR,

[9] Más información sobre el Pacto entre la UE y Jordania disponible en: https://odi.org/en/publications/the-jordan-compact-lessons-learnt-and-implications-for-future-refugee-compacts/

[10] Naciones Unidas. UNHCR máster glossary of terms. Disponible en: https://www.unhcr.org/glossary/#d

2004). Es por ello por lo que cobran una relevancia especial las soluciones duraderas ante determinados conflictos.

A nivel mundial, el número total de personas refugiadas en una situación de crisis prolongada se ha duplicado durante la última década, y ello es así porque hoy en día no asistimos a emergencias humanitarias que se resuelvan en el corto plazo (Banco Mundial, 2023b). De esta manera, las personas refugiadas se ven forzadas a alargar su situación de limbo. Es más, a finales del año 2021, existían un total de 51 crisis prolongadas que afectaban a 15,9 millones de personas refugiadas, es decir a más de un 40 % de todas las personas refugiadas a nivel mundial (ACNUR, 2022a). Por ello, con el objetivo de paliar las consecuencias de estas crisis prolongadas, las soluciones duraderas son necesarias para conseguir que las personas refugiadas puedan rehacer sus vidas.

Con relación a los retornos, cabe mencionar que los retornos han de ser voluntarios, seguros y dignos. La voluntariedad hace referencia a que la persona refugiada pueda tomar una decisión informada sobre su retorno basada en información objetiva. Asimismo, tiene que ser una decisión individual y libre de coacción, ya sea esta una coacción física, psicológica o material. Por otro lado, retornar a un lugar seguro implica que no se vaya a padecer discriminación, que existan condiciones jurídicas de seguridad (por ejemplo: implementación de amnistías) así como que existan condiciones de seguridad física (sin temor a padecer ataques de ningún tipo) y materiales (referida al acceso a la propiedad y la tierra). En cuanto a la dignidad en el retorno, implica la existencia de un acceso a servicios básicos, a derechos (por ejemplo: educación o sanidad) y sin que las familias tengan que ser separadas, así como la garantía de un trato con respeto y aceptación por parte de las autoridades nacionales (ACNUR, 1996). En general, a nivel global, es muy complicado monitorear los retornos y es más complicado todavía determinar si realmente se han realizado cumpliendo con las mínimas garantías exigidas de voluntariedad, seguridad y dignidad. Es más, las personas refugiadas que retornan han de hacer frente a varios grandes desafíos como son la falta de seguridad, la situación humanitaria y socio económica en su país de origen y problemas en cuanto al acceso de los derechos de propiedad y vivienda (Mencütek, 2022). Además, existen estudios que demuestran que tan solo un 20 % de las personas refugiadas termina por regresar a su país de origen (Harild, Christensen, y Zetter, 2015).

En el caso de Siria, las estrategias de los países limítrofes de acogida son dispares en cuanto a sus discursos y políticas relacionadas con el retorno y retorno forzoso y pese a que existan casos de retornos espontáneos, es complicado hablar de retornos con todas las garantías de seguridad, dignidad y voluntariedad. Según ACNUR, entre el año 2016 y el año 2023, algo más de 362.000 personas sirias han retornado a su país de manera espontánea[11]. Resulta llamativo que las personas sirias han estado totalmente ausentes de las conversaciones políticas sobre su propio retorno. Según la última encuesta sobre las intenciones de retorno elaborada por ACNUR (tomando datos de Jordania, Líbano, Irak y Egipto), un 58 % de las personas refugiadas sirias planea retornar a Siria en algún momento (en comparación con el porcentaje de 2021 que ascendía a un 70 %), pero únicamente un 1,7 % se lo plantea para los próximos meses (en comparación con el porcentaje del 2,4 % del año 2021) (ACNUR, 2022b).

Sin embargo, para ACNUR todavía no se cumplen las condiciones que puedan garantizar un retorno voluntario, seguro y digno (ACNUR, 2018). Pero, lamentablemente, para la Agencia Europea de Asilo (EUAA, por sus siglas en inglés), existen zonas dentro de Siria en las que considera que no existe un riesgo de sufrir violencia indiscriminada en los términos de la Directiva de Reconocimiento (EUAA, 2023). Algunos Estados miembros, como Dinamarca, comparten esta postura.

La situación en Siria sigue siendo muy compleja ya que, aunque algunas zonas puedan llegar a considerarse seguras, todavía no disponen de un acceso normalizado a servicios básicos y están lejos de reunir unas condiciones mínimas para una vida en condiciones de normalidad. Las cifras de desempleo, los precios extremadamente elevados, las dificultades en cuanto al acceso a la sanidad o educación, hacen que acceder a una vida digna sea prácticamente imposible. Otro problema que afecta a los hombres es que están obligados a hacer el servicio militar, algo de lo que precisamente muchos huyeron al salir del país (Fakhoury y Okzul, 2019). También es importante mencionar que la cohesión social se ha visto muy deteriorada debido al conflicto civil. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que muchas personas refugiadas sirias no conocen Siria al haber nacido en el exilo o porque huyeron teniendo muy poca edad. Tras el retorno, también existe

[11] UNHCR [en línea]. (2023). Registed Syrian Refugees. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

un riesgo de convertirse en persona forzosamente desplazada interna[12]. Es más, según la organización Human Rights Watch, las personas sirias que retornaron voluntariamente a su país de origen entre los años 2017 y 2021 desde Líbano y Jordania fueron víctimas de violaciones de derechos humanos y persecución a manos del Gobierno sirio como, por ejemplo,secuestros o torturas (HRW, 2021). Otras organizaciones como Amnistía Internacional también han documentado estos casos de victimas de tortura de las personas retornadas (Amnistía Internacional, 2021). La organización HRW nuevamente reportó y denunció cientos de expulsiones a Siria desde Turquía entre febrero y julio de 2022[13]. Además, la mayoría de estas personas tuvieron grandes dificultades vivir teniendo cubiertas sus necesidades vitales más básicas debido a la destrucción del país y el conflicto (HRW, 2021). Tal y como se refleja en uno de los testimonios recogidos por HRW: «Siria es un país muerto, un país secuestrado. Cualquier persona que vuelva, perderá su dinero o su vida» (Salam, 26, al-Jeza en Daraa)[14].

A todas estas dificultades hay que añadir que los Gobiernos de los países limítrofes, especialmente los de Líbano y de Turquía, vienen utilizando desde hace años un discurso «agresivo» hacia las personas refugiadas sirias, alentando su retorno o amenazando con devolverles forzosamente. Los motivos son diversos, desde aprovechar la situación para ganar rédito electoral en periodos de campaña, hasta presionar a los Gobiernos occidentales para recibir más financiación o aludir a los problemas de identidad y religiosos de la región.

En el caso de Turquía se viene hablando de retornos desde aproximadamente el año 2015. Es más, a partir de ese año, el Gobierno de Erdogan empezó a utilizar a la población refugiada como un mecanismo político para «negociar» con la UE. Desde entonces, hemos asistido a una instrumentalización de la población refugiada: o bien incentivando a la población refugiada para que se

[12] El retorno será uno de los temas a tratar en la próxima Conferencia de Bruselas para apoyar a Siria y la región que tendrá lugar a mediados de junio de 2023. Disponible en: https://www.infomigrants.net/en/post/49225/millions-of-syrian-refugees-cannot-return-to-their-country?preview=1685365375547

[13] *Human Rights Watch* [en línea]. (2022). Disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/10/24/turkey-hundreds-refugees-deported-syria

[14] La traducción de la cita es mía. La fuente es: *Human Rights Watch* [en línea] (2021). Disponible en: https://www.hrw.org/report/2021/10/20/our-lives-are-death/syrian-refugee-returns-lebanon-and-jordan

trasladase hacia las fronteras de la UE e intentar así acceder a territorio europeo, o bien presionando a dicha población para que retorne a su país de origen, generando de esta forma discursos políticos en búsqueda de ganar votos y popularidad entre la población local (Mencütek y Tsourapas, 2023). Es más, en algunas ocasiones se ha denunciado que a las personas refugiadas sirias se les ha estado obligando a firmar formularios de retorno voluntario para después deportarlas al norte de Siria (Mencütek, 2019)[15].

En el caso de Líbano, el retorno ha estado en la agenda política desde 2014, incentivando a la población siria a que abandone el país (Stel y Van Der Meijden, 2018). Desde 2018, la retórica de los retornos aumentó generando todavía más presión en las personas refugiadas sirias. La Oficina General de Seguridad (*General Security Office*) presentó una serie de propuestas encaminadas al retorno a la vez que cooperaba con las autoridades sirias para coordinar dichos retornos. Es más, en 2022 se publicó un plan por el que se pretendía expulsar a 15.000 refugiados sirios por mes[16]. A ello hay que añadir otro tipo de presión: desde entonces las autoridades locales ponen todavía más obstáculos para la integración local en forma de dificultades en el acceso a servicios o incluso mediante deshaucios, por ejemplo (Mencütek, 2019). Es más, a las personas que salen de Líbano se les sella el pasaporte con el objetivo de prohibir el regreso a Líbano durante un periodo de tiempo indefinido (Fakhoury y Okzul, 2019).

Finalmente, en cuanto a Jordania, si bien es cierto que la presión para el retorno no ha sido tan notoria como en los casos de Líbano y Turquía, ni se habla de planes de retorno a gran escala, las personas refugiadas sirias reportan situaciones de presión *de facto.* Por ejemplo, aunque Jordania no imponga prohibiciones de entrada a las personas sirias, estas declaran que una vez vuelven a Jordania, los policías fronterizos les decían que en caso de salir del país, no podrían volver a entrar en un periodo de tres a cinco años, lo cual les impide volver a acceder a la protección internacional en caso de haber vuelto a ser víctimas de persecución (HRW, 2021).

[15] *Human Rignts Watch.* (2022). Turkey: Hundreds of Refugees. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2022/10/24/turkey-hundreds-refugees-deported-syria y Chulov, M. (2022). Turkey's plan to forcibly relocate Syrian refugees gains momentum. *The Guardian.* Disponibe en: https://www.theguardian.com/world/2022/may/27/turkeys-plan-to-forcibly-relocate-syrian-refugees-gains-momentum

[16] Chehayeb, K. (2022). Lebanon hopes to repatriate Syrian refugees within months. *AP.* Disponible en: https://apnews.com/article/middle-east-syria-lebanon-united-nations-b899025139e1210008bba194effa9557

Las alternativas

Integración local en los países de acogida: ¿un riesgo para la seguridad nacional?

La integración local es un proceso complejo y gradual, compuesta por tres aspectos diferentes pero relacionados entre sí: integración jurídica, integración económica e integración sociocultural. El proceso suele concluir con el acceso a la nacionalidad de la persona refugiada[17].

Tal y como ya hemos mencionado, ninguno de los países de acogida de personas refugiadas sirias limítrofes a Siria implementa la Convención de Ginebra de 1951, lo cual da mucha discrecionalidad a estos Gobiernos en cuanto a sus políticas de acogida e integración de la población refugiada.

En el caso de Turquía, la mayoría de personas refugiadas en Turquía son refugiadas urbanas. La situación económica del país ha hecho que hayan incrementado las dificultades para acceder a un empleo. Asimismo, la inflación ha tenido consecuencias en las personas más vulnerables, entre ellas las refugiadas. A esto hay que añadir que la percepción pública por parte de la población local hacia la población refugiada ha pasado de ser de «hospitalidad» a ser de una mera «tolerancia» (Erdogan, 2021). Se tiende a considerar que las personas refugiadas compiten con la población local en el acceso a un empleo, recursos y servicios en general (ACNUR, 2023a). La actitud imperante a día de hoy entre la población local turca, que oscila entre la ansiedad y la preocupación sobre este tema, es la del deseo de que las personas refugiadas sirias regresen a su país de origen (Erdogan, 2021). Por otro lado, en cuanto a las preocupaciones de las personas refugiadas sirias asentadas en Turquía, nos encontramos con el empleo y la discriminación. En el caso del trabajo, el procedimiento para acceder a un permiso de trabajo es muy caro y únicamente válido en la provincia donde se obtiene. Así, la mayoría de las personas sirias trabajan en la economía informal, con todo lo que ello implica (CEAR, 2020b). La preocupación por la discriminación que sienten es algo que ha aparecido recientemente y que no se había mencionado en años anteriores, según el barómetro sobre la integración local en Turquía, elaborado por ACNUR (Erdogan, 2021).

[17] Naciones Unidas. UNHCR máster glossary of terms. Disponible en: https://www.unhcr.org/glossary/#l

Desde el año 2016, Turquía empezó a otorgar la nacionalidad a las personas extranjeras que realizasen un servicio destacado en el ámbito económico o social. Por esta vía, a finales de 2022, más de 220.000 personas sirias accedieron a la nacionalidad turca. Sin embargo, según han ido pasando los años, la situación se ha vuelto en contra de las personas refugiadas sirias puesto que se empezó a señalar a la población siria, culpabilizándoles de todos los problemas que asolaban al país. Esto ha tenido graves consecuencias sobre el proceso de integración local de las personas sirias ya que han sido víctimas de mucha violencia por parte de la población local. Tal y como ya hemos mencionado, hoy en día, las personas refugiadas sirias en Turquía son vistas como «invitadas» y cuentan con un permiso de residencia temporal que no les permite acceder a la nacionalidad (Levkowitz, 2023).

En el caso de Líbano, más de un 50 % de la población total vive por debajo del umbral de la pobreza (Banco Mundial, 2020). En el caso de la población refugiada siria, el porcentaje asciende a un 90 % de personas viviendo en una situación por debajo del umbral de la pobreza[18]. Las personas refugiadas sirias en Líbano también son mayoritariamente urbanas. Viven en zonas y barrios muy humildes de las ciudades donde las condiciones son muy precarias, puesto que tienen que pagar elevadas sumas de alquiler por alojamientos muy pequeños donde, a menudo, residen varias familias numerosas. Son alojamientos que no cuentan con unas condiciones mínimas de salubridad, sin luz, con humedades, etc. En cuanto a las personas refugiadas sirias que no son refugiadas urbanas, viven en asentamientos informales ya que el Gobierno libanés dejó muy claro desde el inicio de la guerra que no quería que se creasen campos de refugiados tradicionales en su territorio. Por vivir en estos asentamientos, las personas refugiadas sirias también han de pagar alquiler y tienen un acceso limitado a servicios básicos como agua o electricidad (ACNUR, WFP y UNICEF, 2021). Las personas refugiadas sirias solo pueden trabajar en tres sectores: limpieza, hostelería y agricultura y la gran mayoría de ellas trabaja en el mercado informal. Teniendo en cuenta todo este contexto, los intentos de escapar de Líbano, tanto de población local como de población refugiada, por vías irregulares marítimas, han aumentado notablemente desde hace

[18] *UNHCR* [en línea] (2022). Disponible en: https://www.unhcr.org/lb/15295-unhcr-calls-on-lebanon-to-continue-upholding-principles-of-refugee-protection-and-asks-for-sustained-support-from-the-international-community.html

un par de años[19]. Así, tal y como indica ACNUR, en el año 2021, aumentaron estos intentos en un 50 % en comparación con el año 2020 (ACNUR, 2023b).

Al principio del conflicto, Líbano no realizaba un control estricto de sus fronteras con relación a la población refugiada siria. Sin embargo, desde el año 2015, su política fronteriza cambió radicalmente y pasó a cerrar sus fronteras totalmente, salvo para el acceso de casos humanitarios, además de prohibir el registro de las personas refugiadas con ACNUR. Desde entonces el discurso político ha sido el de culpabilizar a la población refugiada siria de los problemas económicos y de seguridad acusándoles también de desestabilizar el equilibrio entre religiones del país levantino. Es más, el acceso al empleo o a la vivienda para las personas refugiadas sirias es muy limitado y, en muchas ocasiones, son las municipalidades o las propias fuerzas de seguridad quienes ponen trabas y dificultades, restringiendo el acceso a permisos de residencia. Según un estudio de ACNUR, únicamente un 17 % de las personas sirias encuestadas disponía de un permiso de residencia en el año 2022 (ACNUR, WFP y UNICEF, 2022). Por otro lado, también desde hace años se reporta la implementación de medidas de toque de queda por parte de algunos ayuntamientos con el objetivo de restringir la movilidad de las personas refugiadas sirias. Incluso las fuerzas armadas han demolido algunas de las tiendas de campaña en las que viven muchas personas sirias. El mensaje es claro: la población refugiada siria no es bienvenida en Líbano y tiene que volver a su país (Fakhoury, 2020).

En este sentido, este testimonio de un hombre refugiado sirio en Líbano (Mohammad), recogido por la organización JRS es muy esclarecedor: «Es difícil construir un futuro en un lugar donde la comunidad local ya está devastada y todos se enfrentan a los mismos problemas. Puede que se nos considere una carga para la sociedad, pero en realidad no lo somos porque queremos contribuir. Debemos apoyarnos mutuamente en la medida de lo posible»[20].

En cuanto a Jordania, cerca de un 80 % de las personas refugiadas sirias se encuentran en una situación económica bajo

[19] *Alawaba News* [en línea] (2020). Disponible en: https://www.albawaba.com/news/cyprus-turns-away-200-migrants-fleeing-lebanon-early-september-1383650

[20] La traducción es mía. Testimonio disponible en: Jesuist Refugee Service [en línea]. (2022). Disponible en: https://jrs.net/en/story/syrian-refugees-in-lebanon-a-long-term-predicament-that-needs-sustainable-support/

el umbral de la pobreza, y un 60 % de familias están en una situación de pobreza extrema (Karasapan, 2022). En este caso, también la mayoría de las personas refugiadas son refugiadas urbanas, que viven en zonas muy deterioradas del país y con unas condiciones de vida muy complicadas. Las viviendas a las que pueden acceder son muy precarias, viéndose obligadas a pagar elevadas sumas de alquiler por viviendas que no cumplen con unas mínimas condiciones de habitabilidad. También muchas personas refugiadas sirias viven en los tres campos de refugiados que se habilitaron cuando empezó la guerra, cerca de la frontera con Siria (Zaatari, Azraq y Emirati Refugee Camp). Las personas que residen en estos campos tienen limitada su libertad de movimiento, por ejemplo, han de solicitar un permiso para poder trabajar en el exterior de los mismos. Asimismo, existe un gran porcentaje de desempleo entre la población refugiada siria (CEAR, 2020a).

Reasentamiento en terceros países: paradojas en torno a la seguridad y «elección» de refugiados

Teniendo en cuenta las dificultades para la integración local en los países limítrofes, así como la situación actual en Siria, que imposibilita retornar de manera voluntaria, segura y digna, el reasentamiento parece ser la solución duradera más realista para que las personas refugiadas sirias asentadas en la región de Oriente Medio puedan realmente acceder a condiciones de protección de sus vidas.

La Convención de Ginebra de 1951 no establece obligaciones sobre la responsabilidad compartida entre los Estados, pero sí recoge que los problemas relacionados con las personas refugiadas son internacionales y que, por tanto, las soluciones a los mismos no pueden alcanzarse sin una cooperación internacional. Por otro lado, el Pacto Mundial de Refugiados de 2018 establece que los Estados deberían comprometerse en incrementar las vías complementarias para las personas refugiadas de manera más sistemática, organizada y con las debidas garantías en términos de protección. En cuanto a la UE, la tendencia a la hora de diseñar e implementar las políticas europeas de migración y asilo viene siendo la de fortalecer su dimensión externa, lo que implica grandes esfuerzos en mejorar el control de las fronteras. Sin embargo, desde la sociedad civil organizada, a menudo se critica a la UE y a sus Estados miembros por no implementar vías

legales y seguras de acceso a territorio seguro. Una de estas vías es, claramente, el reasentamiento. En el año 2020, cuando la Comisión Europea publicó su propuesta para un Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE, incluyó en el paquete legislativo una Recomendación sobre las vías legales de protección en la Unión Europea[21]. Esta Recomendación no es vinculante.

Pese a las propuestas, por desgracia, las necesidades de reasentamiento nunca se ven cubiertas a nivel global, y así lo viene documentando ACNUR desde hace años. Por ejemplo, en 2016, tan solo alrededor del 11 % de las personas refugiadas que necesitaban reasentamiento a nivel global fueron reasentadas. Esto disminuyó en 2019 (4 %) y 2020 (2 %) (ACNUR, 2021).

Según ACNUR, entre los años 2014 y 2023 se realizaron 336.549 solicitudes de reasentamiento desde esta región[22]. Por otro lado, si tenemos en cuenta las necesidades de reasentamiento desde Oriente Medio proyectadas por ACNUR para este 2023, la cifra asciende a 431.940 (ACNUR, 2023c). Sin embargo, no siempre es sencillo acceder a este procedimiento. En primer lugar, muchas personas refugiadas no acceden a la información sobre este procedimiento en terreno u obtienen una información sesgada. En segundo lugar, es un procedimiento que muchas veces se alarga en el tiempo, haciendo que algunas personas desistan y terminen utilizando las vías irregulares de acceso que son, obviamente, mucho más peligrosas. En tercer lugar, algunas personas pueden quedarse fuera del procedimiento, un ejemplo de este caso serían las personas refugiadas sirias que no están registradas con ACNUR en Líbano. Finalmente, existe mucha responsabilidad sobre los Gobiernos de los países de destino, porque son los que fijan las cuotas de las personas a reasentar, que no suelen ser muy elevadas (CEAR, 2020c). Es más, fijan únicamente las cuotas, si no que también dan la aprobación final a las personas que efectivamente van a ser reasentadas.

Finalmente, interesa mencionar la cifra de personas refugiadas sirias reasentadas en España durante estos últimos años, especialmente teniendo en cuenta la cifra de personas refugiadas sirias que están acogidas en los países limítrofes. Así, desde Turquía, entre los años 2019 y 2023 fueron reasentadas en España 483

[21] Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión, de 23 de septiembre. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364

[22] UNHCR [en línea]. (2023). Registered Refugees from Syria. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

personas sirias. En 2022 fueron diez personas[23]. Todavía no se han contabilizado las personas sirias que llegaron en marzo de 2023 como consecuencia del terremoto en Turquía y que ascienden a 89[24]. En el caso de Líbano, entre 2019 y lo que llevamos de 2023, han sido reasentadas en España 1.617 personas sirias. En 2022 fueron 1.035 personas sirias[25]. En cuanto a Jordania, entre 2019 y 2023, fueron reasentadas en España 478 personas sirias. En 2022 y 2023 ninguna[26]. Todo ello evidencia que las dificultades para el reasentamiento también son elevadas.

Mención al caso de la repatriación de los combatientes terroristas extranjeros y sus familiares

Desde que empezó el conflicto en Siria y el ISIS fue adquiriendo más poder y control, cientos de personas nacionales de Estados miembros de la UE han viajado para unirse y combatir junto a este grupo terrorista (Bakowski y Puccio, 2016). Se estima que fueron unas 5.000 personas las que viajaron para combatir junto al ISIS (RAN, 2017). La Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU define a los combatientes terroristas extranjeros como aquellas «personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados»[27]. Esta resolución sirvió de base para la aprobación de la Directiva 2017/541[28], que pretendía dar una respuesta a este complejo fenómeno.

Con la caída del ISIS, muchas de estas personas han pretendido regresar a sus países de residencia en la UE, levantándose así

[23] UNHCR [en línea]. Resettlement Data Finder (RDF). Disponible en: https://rsq.unhcr.org/en/#b9Ll

[24] IOM [en línea]. (2023). Disponible en: https://www.iom.int/news/iom-unhcr-welcome-spains-expedited-resettlement-syrian-refugees-turkiye-earthquake-aftermath

[25] UNHCR [en línea]. Resettlement Data Finder (RDF). Disponible en: https://rsq.unhcr.org/en/#W0r4

[26] UNHCR [en línea]. Resettlement Data Finder (RDF). Disponible en: https://rsq.unhcr.org/en/#ecJ6

[27] UN. Security Council. (2014). Resolution 2178 (2018) / adoted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/780316?ln=en

[28] Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

numerosos interrogantes desde un punto de vista de seguridad nacional. Asimismo, se levantan diversos interrogantes con relación a los familiares de los combatientes, ya que en muchas ocasiones los combatientes viajaron acompañados de esposa e hijos o se casaron y formaron una familia estando allí. Las cuestiones que levantan dudas giran en torno a qué tipo de respuesta penal se puede dar a estas personas, a su posible radicalización y a su potencial rehabilitación, entre otros muchos asuntos (Bakowski y Puccio, 2016).

Interesa mencionar también cuál ha sido el modo de proceder de la UE y algunos de sus Estados miembros. Una opción sería la repatriación. En el caso de la repatriación de los combatientes y sus familiares, los Estados miembros tendrían que asegurarse de que todas las responsabilidades por los crímenes cometidos quedasen esclarecidas, así como favorecer la rehabilitación y la reintegración en la sociedad de todas estas personas. En el caso de los niños y niñas, habría que respetar todas las garantías de la Convención de la ONU sobre los derechos del niño (Rigotti y Zomignani Barboza, 2021). Es preciso mencionar que existen muchos interrogantes acerca de la repatriación de las personas europeas que lucharon con el ISIS. Tanto estas personas como sus familiares son percibidas como una amenaza para la seguridad, bien por haber sido radicalizadas, bien porque hayan podido combatir en la guerra o bien por su ideología extrema. Por ello se considera que existe un riesgo de que al volver a sus países de origen puedan cometer ataques terroristas y atentados (Reed y Pohl, 2017). Desde otra perspectiva diferente, también se trata de personas que puedan necesitar tratamientos específicos psicológicos por todo lo que han visto y vivido (Rigotti y Zomignani Barboza, 2021). Por ejemplo, en el caso de los niños y niñas, estaríamos ante una situación similar (o incluso idéntica) a la del fenómeno de los niños y niñas soldado en otros lugares del mundo.

Muchas voces consideran que la repatriación y retorno de personas europeas que han combatido con el ISIS es la mejor opción ya que, de esta manera, podrían ser juzgadas, interrogadas y, en caso de que fuera necesario, apoyadas en su proceso de reintegración en la sociedad. Esta opción también sería la más idónea para los menores de edad ya que se estaría también previniendo su posible futura radicalización (Dworkin, 2019). Es más, en caso de no repatriar a estas personas, si algún combatiente quiere regresar, lo hará de todas maneras y no se podrá realizar un

seguimiento de su retorno. Mientras no sean repatriados, los excombatientes permanecen en países de la región o en centros de detención. Por ello, interesa también analizar cuáles son sus condiciones de vida allí. Por ejemplo, en el caso de Turquía, este país ha expulsado de su territorio a muchas personas que lucharon, pero se trata de un asunto complejo, puesto que a veces los países de origen no están dispuestos a aceptarles. Mientras esperan a ser repatriadas, estas personas residen en «centros de expulsión» (en inglés: *removal centres*). Turquía acude a la medida de la expulsión cuando no puede juzgar a estas personas. Es decir, que Turquía intenta juzgar cuando se reúnen las suficientes evidencias de la participación de todas estas personas en la lucha jcon el ISIS. Pese a la dificultad de acceder a los datos, se reporta que, a finales de 2019, 750 personas originarias de 40 países estaban encarceladas en prisiones turcas acusadas de colaboración con el ISIS (International Crisis Group, 2023).

Tal y como han documentado muchos expertos en terrorismo, la opción de la repatriación sería la más adecuada, ya que es mucho más fácil ubicar a los antiguos combatientes que son repatriados a su país de origen que a los que podrían escapar del grupo terrorista y regresar a la UE por sus propios medios. Es así como algunas personas que hayan estado vinculadas al ISIS y hayan terminado desilusionados pueden acabar convirtiéndose en personas radicales y frustradas, lo cual puede llegar a convertirse en una amenaza para su país. El hecho de que estas personas tengan que permanecer a la espera en campos de detención las hace mucho más susceptibles de una mayor radicalización. Además, repatriar a todas estas personas sería la medida más respetuosa con la legislación internacional en materia de derechos humanos. Algunos Estados cuentan con programas de desradicalización y reintegración social (Uriz Martínez, 2022).

En cuanto a las condiciones de los campos de detención para combatientes extranjeros, HRW documenta que, en estos campos, situados en el noroeste de Siria, las condiciones son degradantes. Las personas allí detenidas no han tenido derecho a un juicio, por lo que su detención, además de ser arbitraria, es indefinida. Por otro lado, los campos están superpoblados y con una vigilancia extrema. Desde un punto de vista de acceso a los derechos más básicos, estos campos no disponen de agua potable, medicinas o un alojamiento adecuado. Además, tampoco los detenidos tienen acceso a asistencia sanitaria. Hay cientos de niños y niñas viviendo en estos campos. Asimismo, los detenidos son víctimas

de malos tratos por parte de las personas que vigilan los campos[29]. Tal y como ejemplifica uno de los testimonios recogidos por la organización: «Es mentalmente agotador. ...nunca mejora aquí. Siempre empeora. ... la mayoría de los niños del campo están enfermos. Casi todos los días pasa algo malo. Niños atrapados en tiendas en llamas y mueren... Tenemos depósitos de agua que contienen gusanos. Los retretes están sucios, así que la gente empezó a construir [sus] propios retretes»[30].

Otra propuesta a implementar para tratar de solventar estos casos es la de aplicar mecanismos de justicia transicional. La justicia transicional es una metodología utilizada tradicionalmente en sociedades con situaciones de postconflicto como método para esclarecer responsabilidades y para aproximar desde la reconciliación a los perpetradores a las víctimas y reconstruir una sociedad. Por ejemplo, para los niños y niñas soldado que hubiesen podido combatir, sería un buen método para respetar el interés superior del menor y facilitar su reintegración, así como su rehabilitación. En este caso, como la idea sería aplicar los mecanismos de justicia transicional lejos de dónde se cometieron los ilícitos, una vez hayan regresado los excombatientes, el reto estaría en implementar estos mecanismos mediante otro tipo de herramientas. Por ejemplo, se podría intentar realizar el proceso con la población refugiada, proveniente del conflicto donde intervino el terrorismo, y asentada en el país de origen al que hubiese vuelto un determinado excombatiente terrorista. Estos mecanismos no sustituyen al enjuiciamiento, pero pueden complementarlo y así favorecer la reintegración de los acusados, siendo, asimismo, una manera de prevenir futuras amenazas (Rigotti y Zomignani Barboza, 2021).

Conclusión

Sin vislumbrar un final próximo al conflicto sirio y con el que se pueda garantizar una reconstrucción digna de Siria, el acceso real y efectivo a las soluciones duraderas establecidas por el derecho internacional de los refugiados se vuelve indispensable.

[29] *Human Rights Watch* [en línea] (2021). Disponible en: https://www.hrw.org/news/2021/03/23/thousands-foreigners-unlawfully-held-ne-syria y https://www.msf.org/danger-and-desperation-syria%E2%80%99s-al-hol-camp-report-msf

[30] La traducción del inglés es mía. Testimonio disponible en: Human Rights Watch [en línea] (2021). Disponible en: https://www.hrw.org/news/2021/03/23/thousands-foreigners-unlawfully-held-ne-syria

La inseguridad e incertidumbre siguen imperando en las vidas de millones de personas sirias que se han visto truncadas por esta crisis prolongada.

El conflicto sirio ha adquirido unas dimensiones inimaginables en términos de desplazamiento forzado, afectando asimismo a la estabilidad de los países limítrofes a Siria. Desde que comenzase el conflicto, los países limítrofes han sufrido sus propias crisis, lo cual ha perjudicado no solo a su población local, sino que también a la refugiada. No son países preparados (ni tienen intención de estarlo) para garantizar una integración local con todas las garantías y en condiciones de seguridad para las personas refugiadas sirias. Hemos podido entender cómo en el caso de Líbano, por ejemplo, las personas sirias no son bienvenidas ni tienen acceso a unos derechos básicos. No se trata únicamente de un tema de retórica anti-refugio y discriminatoria, sino que también hablamos de no poder acceder a unos derechos fundamentales como son estar documentado, trabajo legal o una vivienda con unas condiciones mínimas. Son ya más de 12 años viviendo así.

Por otro lado, Siria está muy lejos de estabilizarse y lograr proporcionar unas condiciones de vida para garantizar un retorno seguro, voluntario y digno. Si bien es cierto que el retorno suele ser la solución preferida para las personas refugiadas, en este caso una pequeña minoría estaría dispuesta a regresar a su país de origen. El asunto del retorno se ha instrumentalizado utilizándolo como amenaza hacia las personas sirias o incluso hacia los donantes de financiación para la ayuda humanitaria y cooperación internacional, sin que se mencione la posibilidad de acceso a unas condiciones de seguridad, característica indispensable para un retorno adecuado. La situación en la que terminan las personas retornadas sirias está debidamente documentada y por ello es imprescindible respetar el posicionamiento de ACNUR que no considera que las condiciones para un retorno seguro, voluntario y digno se cumplan.

Por todo ello, el reasentamiento se convierte en la solución preferible. Sin embargo, por desgracia, las cuotas de los países que se ofrecen a reasentar siguen siendo muy limitadas. El acceso a este procedimiento en condiciones de seguridad y celeridad debería estar garantizado, pero, lamentablemente, esto no es así.

Finalmente, en cuanto al dilema de los excombatientes terroristas extranjeros, el regreso a los Estados miembros de la UE se ha convertido en la solución plenamente respetuosa con el

derecho internacional y que garantiza la reintegración y rehabilitación de todas estas personas para así evitar futuras amenazas. Esta opción es especialmente relevante si tenemos en cuenta la situación de las personas más vulnerables: mujeres y menores de edad. También queda margen de innovación para dar respuesta a este problema, tratando de explorar la implementación de otras soluciones como son los métodos de justicia transicional, que han funcionado muy bien en otros casos y que podrían replicarse.

Bibliografía

ACNUR. (1996). *Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection*. Disponible en: https://www.unhcr.org/media/handbook-voluntary-repatriation-international-protection

— (2004). *Protracted Refugee Situations.* 10 junio 2004. EC/54/SC/CRP.14. Disponible en: https://www.refworld.org/docid/4a54bc00d.html

— (2018). *Comprehensive Protection and Solutions Strategy: Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria.* Disponible en: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/63223

— (2021). *Global Compact on Refugees. Indicator Report 2021*. Disponible en: https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/

— (2022a). *Tendencias Globales de ACNUR-2021.* Disponible en: https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-acnur-2021

— (2022b). Seventh Regional Survey on Syrian Refugees' Perceptions & Intentions on Return to Syria. Disponible en: https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2022/06/RPIS_2022.pdf

— (2022c). *Global Appeal-Middle East and North Africa.* 22 de noviembre de 2022. Disponible en: https://reporting.unhcr.org/globalappeal/middle-east-and-north-africa

— (2023a). *Strategy 2023-Turkiye.* Disponible en: https://reporting.unhcr.org/turkey#:~:text=T%C3%BCrkiye%20hosts%20four%20million%20refugees,and%20maintains%20the%20geographical%20limitation

— (2023b). *Strategy 2023-Lebanon.* Disponible en: https://reporting.unhcr.org/operational/operations/lebanon

— (2023c). *2023 Projected Global Resettlement Needs*. Disponible en: https://www.unhcr.org/media/2023-projected-global-resettlement-needs#_ga=2.152222589.597519007.1685370624-1370409727.1683475189

ACNUR, WFP y UNICEF. (2021). *Vulnerability Assessment for Syrian Refugees in Lebanon (VASyR).* Disponible en: https://data.unhcr.org/en/documents/details/90589

ACNUR, WFP y UNICEF. (2022). *Vulnerability Assessment for Syrian Refugees in Lebanon (VASyR).* Disponible en: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000149219/download/

Amnistía Internacional. (2021). *Your are going to your death'. Violations against Syrian refugees returning to Syria.* Disponible en: https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/ 4583/2021/en/

Bakowski, P. y Puccio, L. (2016). Foreign fighters: Member State responses and EU action. *EPRS*, European Parliament.

Banco Mundial. (2020). *Assessing the Impact of the Economic and covid-19 Crises in Lebanon*. Disponible en: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000116784/download/

— (2023). *Food Security Update*. Disponible en: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/40ebbf38f5a6b68bf-c11e5273e1405d4-0090012022/related/Food-Security-Update-LXXXI-March-23-2023.pdf

— (2023b). *World Development Report: Migrants, Refugees and Societies*. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023

Comisión Española de Ayuda al Refugiado–CEAR. (2020a). *Reasentamiento y protección internacional en Jordania*. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/sites/16/2020/02/INFORME-JORDANIA_CEAR-2020.pdf

— (2020b). *Reasentamiento y protección internacional en Turquía*. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/sites/16/2020/02/INFORME-TURQUIA_CEAR-2020.pdf

— (2020c). *Protección internacional y vías legales y seguras en países de tránsito: Líbano, Jordania y Turquía: documento de conclusiones y propuestas*. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/02/Conclusiones-y-propuestas-paises-de-transito.pdf

Dworkin, A. (2019). *Beyond good and evil: Why Europe should bring ISIS foreign fighters home.* European Council of Foreign

Relations. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/beyond_good_and_evil_why_europe_should_bring_isis_foreign_fighters_home/

Erdogan, M. (2021). *Syrians Barometer 2021. A framework for achievieving social cohesion with Syrians in Turkiye*. ACNUR. Disponible en: https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2022/12/SB-2021-English-01122022.pdf

EUAA. (2023). Country Guidance: Syria. Disponible en: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-02/2023_Country_Guidance_Syria.pdf

Fakhoury, T. (2020). *Building resilience in strained refugee-hosting states? The EU in the face of Lebanon's cumulative crises.* 29 de octubre. Disponible en: https://www.asileproject.eu/building-resilience-in-strained-refugee-hosting-states-the-eu-in-the-face-of-lebanons-cumulative-crises/

Fakhoury, T. y Okzul, D. (2019). El regreso de los refugiados sirios del Líbano. *Forced Migration Review*. Return, 2019.

Farge, E. (2022). War has killed 1.5% of Syria's population: UN estimate. *Reuters.* 28 de junio. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-civilian-death-toll-over-306000-since-2011-un-2022-06-28/

Hagen-Zanker, J., Barbelet, V. y Mansour-Ille, D. (2018). The Jordan Compact: lessons learnt and implications for future refugee compacts. *ODI*. Disponible en: https://odi.org/en/publications/the-jordan-compact-lessons-learnt-and-implications-for-future-refugee-compacts/

Harild, N., Christensen, A. y Zetter, R. (2015). *Sustainable refugee return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement.* The World Bank Group-Global Program on Forced Displacement, Cross Cutting Solutions Area on Fragility Conflict and Violence. Washington.

Human Rights Watch-HRW. (2021). *Our lives are like death'. Syrian Refugee Returns from Lebanon and Jordan.* Disponible en: https://www.hrw.org/report/2021/10/20/our-lives-are-death/syrian-refugee-returns-lebanon-and-jordan

International Crisis Group. (2023). An Enduring Challenge: ISIS-linked Foreigners in Türkiye. 28 de febrero. Informe n.º 26. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkiye/267-enduring-challenge-isis-linked-foreigners

Karasapan, O. (2022). Syrian refugees in Jordan: A decade and counting. 27 de enero. Disponible en: https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/01/27/syrian-refugees-in-jordan-a-decade-and-counting/

Levkowitz, J. (2023). Turkey's Xenophobic Turn Targets Stateless Syrians. *Foreign Policy.* 26 de marzo. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/03/26/turkey-stateless-syrians-earthquake-elections-erdogan-assad/

Mencütek, Z. S. (2019). Fomentar el retorno de los sirios: el enfoque fragmentado de Turquía. *Forced Migration Review*. Return.

— (2022). *The Geopolitics of Returns: Geopolitical Reasoning and Space-Making in Turkey's Repatriation Regime*.

Mencütek, Z. S. y Tsourapas, G. (2023). When Do States Repatriate Refugees? Evidence from the Middle East. *Journal of Global Security Studies.* Vol. 8, n.º 1, marzo.

Mourenza, A. (2020). Erdogan amenaza con mantener abierta la frontera hasta que la UE se implique en la crisis humanitaria siria. *El País*. 29 de febrero. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/02/29/actualidad/1582990046_981905.html

OHCHR. (2023). *Behind the data: Recording civilian casualties in Syria.* 11 de mayo. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/stories/2023/05/behind-data-recording-civilian-casualties-syria#:~:text=By%202022%2C%20an%20estimated%20306%2C887,on%20the%20lives%20of%20civilians

Peers, S. y Roman, E. (2016). The EU, Turkey and the Refugee Crisis: What could possibly go wrong? *EU Law Analysis*. 5 de febrero. Disponible en: http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/02/the-eu-turkey-and-refugee-crisis-what.html

RAN. (2017). *RAN MANUAL. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families.* Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-09/ran_br_a4_m10_en.pdf

Reed, A. y Pohl, J. (2017). Disentangling the EU Foreign Fighter Threat: The Case for a Comprehensive Approach. *RUSI Newsbrief.* Vol. 37, n.º 1.

Rigotti, C. y Zomignani Barboza, J. (2021). Unfolding the case of returnees: How the European Union and its member States are addressing the return of foreign fighters and their families. *International Review of the Red Cross*, 103.

Roman, E., Baird, T. y Radcliffe, T. (2016). Why Turkey Is Not a 'Safe Country'. *Statewatch*. Febrero. Disponible en: http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf

Stel, N. y Van Der Meijden, A. (2018). *Lebanon's Eviction of Syrian Refugees and the Threat of De Facto Refoulement*. The Lebanese Center for Policy Studies. Disponible en: https://www.lcps-lebanon.org/articles/

Uriz Martinez, I. (2022). Repatriating Islamic State Foreign Fighters To The EU. *Human Rights Pulse.* Disponible en: https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/repatriating-islamic-state-foreign-fighters-to-the-eu

Villalón, L. (2023). Los refugiados sirios: diana electoral de las elecciones presidenciales en Turquía. *El Mundo*. 26 de mayo. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2023/05/26/646f96bfe4d4d8b3038b45b0.html

Capítulo séptimo

Venezuela y los flujos migratorios: ¿inversión del ciclo secular y detonante de un cambio regional?

Rocío de los Reyes Ramíez

Resumen

Estamos asistiendo en los últimos años a una de las mayores crisis de desplazados y refugiados en el mundo, como es la diáspora venezolana. Las últimas cifras oficiales apuntan a más de siete millones de nacionales de la República caribeña que han abandonado su nación.

En este capítulo nos situamos en el escenario de América Latina y sus movimientos migratorios, presentando la salida de migrantes y refugiados venezolanos como el factor determinante de las migraciones interregionales en el continente sudamericano, abordando el cambio de paradigma migratorio del recibimiento a la emigración.

El modelo económico y político implementado en Venezuela, denominado «socialismo del siglo XXI», ha llevado al país a la polarización política, la inseguridad, la violencia y, por ende, a la crisis migratoria.

La permanente y masiva llegada de venezolanos a los distintos países del continente americano ha necesitado de apoyo para afrontar esta situación y capacidad institucional para atender

las necesidades humanitarias de estas personas, en países que no contaban con experiencias significativas en la recepción de inmigrantes.

Palabras clave

Migración, Venezuela, Refugiados, Crisis migratoria, Iberoamérica, Diáspora.

Venezuela and migratory flows: Reversal of the secular cycle and trigger a regional change?

Abstract

In recent years we have witnessed one of the largest crises of displaced persons and refugees in the world, such as the Venezuelan diaspora. The latest official figures indicate that more than seven million Caribbean nationals have left their country.

In this chapter we situate ourselves within the scenario of Latin America and its migratory movements, presenting the departure of Venezuelan migrants and refugees as a determining factor in the interregional migrations in the South American continent, addressing paradigm shift in migration from reception to emigration.

The economic and political model implemented in Venezuela, called «socialism of the 21st century», has led the country to political polarszation, insecurity, violence and, consequently, the migration crisis.

The constant and massive arrival of Venezuelans to the different countries of the Americas has required support to deal with this situation and institutional capacity to respond to the humanitarian needs of these people, in countries that have not had significant experience in receiving immigrants.

Keywords

Migration, Venezuela, Refugees, Migration crisis, Latin America, Diaspora.

«La única cosa que se puede
hacer en América es emigrar».

Simón Bolívar

Introducción

Aunque las migraciones en América Latina han ido indisolublemente unidas a su progreso y evolución, no se había conocido una crisis migratoria como la de esta última década.

La tendencia migratoria se revierte y los países que antes fueron receptores de emigrantes ahora se convierten en emisores. Ninguna región en el mundo ha experimentado un mayor aumento relativo de la migración internacional como la del «nuevo continente».

Durante años los debates sobre los movimientos regionales se centraban sobre todo en las personas que se marchaban a Estados Unidos, Canadá o Europa. Aunque este flujo de salida persiste, en los últimos tiempos están marchando de sus países para moverse dentro de la región, convirtiéndola en una zona de vibrante migración intrarregional, así como de migración de retorno en algunos países. De los 20 millones de personas desplazadas en el continente americano[1], la mayoría se encuentra asentada en esta región, aunque la cobertura mediática se centre más en las que avanzan hacia Estados Unidos.

Estamos asistiendo a un cambio vertiginoso motivado por diversas situaciones, como la crisis de desplazamiento, la implementación de acuerdos de libre circulación, o el regreso de antiguos migrantes con sus parejas e hijos nacidos en el extranjero, entre otras.

Los patrones migratorios han cambiado considerablemente; aquellos que no disponen de recursos en sus países de origen se ven forzados a realizar desplazamientos cortos pasando a las naciones limítrofes. Así, con tan solo cruzar una frontera, pueden modificar radicalmente sus condiciones de vida.

Pero en la actualidad ya no son solo personas reubicadas en el país colindante, hoy hay miles cruzando el continente de sur a

[1] Noticias ONU. (2023). *Los refugiados de América Latina y los países que los acogen precisan mayor apoyo*. 17 de mayo [en línea]. [Consulta 18 mayo 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/05/1521117?utm_

norte y estableciéndose en naciones que no tienen capacidades ni herramientas para afrontar este aluvión de migrantes y refugiados[2].

A mediados de 2020 vivían en Sudamérica alrededor de 10,9 millones de migrantes internacionales procedentes tanto diferentes países de la región como del mundo, representaban el 2,6 % de la población total de América del Sur, un aumento significativo de menos del 1 % registrado en 2015[3]. El 80 % eran migrantes intrarregionales, y la cifra más alta correspondía a los emigrantes de la República Bolivariana de Venezuela.

Los movimientos interregionales de los últimos seis años la han hecho pasar de ser una región origen de emigrantes a una de donde salen los flujos internos dentro de la región. Uno de los principales movimientos ha sido la salida de migrantes y refugiados venezolanos a otros países del continente.

Esta crisis migratoria es un tema complejo que ha tenido un impacto significativo en la política y en la seguridad de la región, en los Estados de origen y de destino, generando grandes retos para ambos, pero especialmente en las naciones colindantes de Venezuela.

La migración masiva e inesperada de venezolanos ha propiciado una serie de desafíos para los países de destino, que a menudo se ven obligados a enfrentar la falta de recursos y la falta de capacidad para atender las necesidades de los migrantes, por lo que los sistemas de salud, educación y protección social se ven sometidos a una enorme presión, generando tensiones y conflictos sociales. Además, la llegada de estos migrantes también ha tenido un impacto en la fuerza laboral y la economía de la propia Venezuela, el éxodo ha provocado una disminución en la población y un aumento en la dependencia económica de las familias.

Si bien los países receptores han hecho verdaderos esfuerzos para regularizar a los migrantes venezolanos, todavía no existe una coordinación regional que sirva para afrontar este éxodo sin precedentes, considerado ya como el desplazamiento de perso-

[2] Reyes Ramírez, Rocío de los. *El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor* [en línea]. Documento de Análisis IEEE 43/2022. [Consulta: 10 enero 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA43_2022_ROCREY_Movimiento.pdf

[3] OIM. (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. [en línea]. Ginebra: Organización Internacional para las migraciones, 2020. [Consulta: 10 noviembre 2022]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

nas vulnerables más numeroso y rápido del mundo, y una de las mayores crisis humanitarias solo superada por la de Siria.

El colapso de Venezuela ha sido el factor determinante de estas migraciones; desde que Nicolás Maduro asumió el poder hace una década con el modelo socialista impuesto por Hugo Chávez, la agitación política, el hambre, la violencia y la constante violación de los derechos humanos han llevado a la república bolivariana al desastre.

La hiperinflación, en constante aumento desde 2016, es una de las principales dificultades que enfrenta la economía venezolana, provocando una pérdida significativa del poder adquisitivo.

La inseguridad y la violencia son otros dos problemas relevantes en Venezuela. El país ha experimentado un aumento en la tasa de criminalidad en los últimos años, incrementándose los secuestros, robos y asesinatos. La consecuencia de ello es la inseguridad que muchos ciudadanos sienten en sus propios hogares y comunidades.

Todo ello ha empujado a más de siete millones de venezolanos[4] a abandonar su país en busca de seguridad y estabilidad; de estos, casi seis millones se han trasladado a 17 países de América Latina y el Caribe[5].

Desde estas páginas intentaremos proporcionar una visión general de la migración venezolana a lo largo del tiempo, identificando causas y características en diferentes períodos y contextos, considerando los factores políticos, económicos y sociales que han impulsado la migración, y su impacto en Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil, Argentina y República Dominicana, y en la propia Venezuela.

Pretendemos proporcionar una comprensión profunda de esta crisis migratoria, tanto en términos de sus causas y consecuencias como de sus desafíos y oportunidades para el futuro. Al describir su evolución esperamos contribuir al debate sobre la migración y promover una discusión informada y constructiva sobre cómo abordar los desafíos y oportunidades que plantea este movimiento migratorio en un futuro cercano.

---

[4] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). [Consulta: 2 abril 2023]. Disponible en: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes

[5] NOTICAS ONU.(2022). *La ONU precisa 1720 millones de dólares para atender a la una migración creciente de Venezuela en América Latina*. 1 de diciembre. [en línea]. [Consulta: 1 febrero 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/12/1517232

El cambio de paradigma migratorio en Venezuela: del recibimiento a la emigración

No podemos decir que Venezuela tenga una larga tradición de emigración (Rivas, 2011; Mateo y Ledezma, 2006). Muy al contrario, casi siempre ha sido una nación receptora de migrantes provenientes de Europa y de Sudamérica.

El proceso de transformación de la migración en Venezuela, de ser un país receptor a uno que desplaza a un gran volumen de sus ciudadanos, se ha ido desarrollando gradualmente debido a la creciente incertidumbre sobre el futuro del país, la cual se debe a la falta de confianza en el modelo de desarrollo productivo que se ha intentado implementar.

Ya durante el siglo XIX, esta nación recibió a numerosos inmigrantes europeos, especialmente italianos, españoles y portugueses, pero también de Alemania, Francia y Reino Unido, así como de personas de otras partes de América Latina y del Caribe (López Maya, 1984).

El auge de la inmigración se debió en gran parte a la necesidad de mano de obra en la industria agrícola[6], específicamente en la producción de café y cacao, principales productos exportados por Venezuela durante esa época. Además, la riqueza mineral del país, especialmente el petróleo, comenzó a atraer a muchos trabajadores cualificados y a profesionales de todo el mundo.

El perfil de los inmigrantes europeos era un hombre joven, solo, cuya intención era trabajar y ahorrar suficiente dinero para enviarlo a sus familias o para traerlas a Venezuela más adelante. Muchos de ellos se establecieron en las ciudades costeras de Venezuela, como Caracas, Maracaibo, Valencia y Coro, donde trabajaron en la industria petrolera y en empleos relacionados con el comercio y la construcción.

A medida que el número de inmigrantes crecía, se fundaron nuevas comunidades y se establecieron pequeñas colonias de inmigrantes europeos en todo el país que conservaban sus tradiciones y costumbres culturales y se establecían en barrios específicos donde se hablaba su lengua materna.

[6] Miliani de Mazzei, Marina. (2011). Los proyectos de inmigración y colonización en Venezuela como política de poblamiento en el siglo XIX. En: *Tiempo y Espacio.* Vol.21, n.º 56. Caracas. Diciembre [en línea]. [Consulta: 1 febrero 2023]. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962011000200002

Aunque la inmigración europea tuvo un impacto significativo en la economía y la cultura de Venezuela, también hubo tensiones y conflictos entre los inmigrantes y la población local. Muchos venezolanos «autóctonos» veían a los inmigrantes como competidores por los trabajos y recursos, y algunos inmigrantes se quejaban de la discriminación y la falta de oportunidades. Pero la presencia de estos inmigrantes europeos ayudó a modernizar la economía venezolana y a diversificar la cultura del país, contribuyendo a la creación de una sociedad más cosmopolita y plural.

En el siglo XX, Venezuela experimentó una serie de cambios políticos y económicos que influyeron en la migración. En las décadas de 1930 y 1970 llegó a albergar una cantidad significativa de personas provenientes del continente europeo y del sur de América a causa de las dos guerras mundiales, de la Guerra Fría y, sobre todo, gracias al auge que generó la bonanza económica producto de la política extractivista del petróleo[7].

En la década de 1950, el país inició un proceso de industrialización y urbanización que generó oportunidades de empleo en las ciudades y motivó la migración interna. En este contexto, el gobierno venezolano promovió políticas económicas y sociales orientadas a impulsar la industrialización del país y a crear empleo en las ciudades. Esto se tradujo en la creación de una serie de empresas estatales encargadas de desarrollar y controlar los sectores clave de la economía, como la siderurgia, la petroquímica, la electricidad y la comunicación, es lo que se ha denominado en la historiografía latinoamericana como la «edad de oro»[8].

La industrialización suscitó un importante aumento en la producción y la oferta de bienes y servicios, lo que a su vez motivó la migración interna de las personas desde las zonas rurales a las ciudades en busca de trabajo y mejores oportunidades de vida. Las ciudades se expandieron rápidamente y se construyeron nuevas viviendas, infraestructuras y servicios para satisfacer las necesidades de una población en crecimiento.

[7] Delgado de Smith, Y. y Abellana Chybub, M. R. (2009). Venezuela y migración: El trabajo como agente de cambio. En: *Anuario* n. º 32 [en línea]. [Consulta:10 enero 2023]. Disponible en: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc32/art8.pdf

[8] Delgado, M. y Gustavo, R. (2017). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. Un análisis histórico. En: *Ensayos de Economía*. Vol. 27, n.º 50. Medellín. Enero/Jjunio [en línea]. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000100087 [consulta 10 enero 2023]

Sin embargo, este proceso de industrialización también tuvo sus desafíos. La migración interna y la rápida urbanización provocaron problemas de congestión, contaminación y pobreza en las ciudades. Además, el modelo de desarrollo económico basado en la explotación petrolera no fomentó la diversificación productiva y la dependencia del petróleo se convirtió en un riesgo para la economía del país en el futuro[9].

Durante los 60 y los 70, Venezuela se convirtió en un destino para la migración de otros países de América Latina, provocada por la aparición de dictaduras militares, violaciones de los derechos humanos, crisis económicas y explosiones demográficas, especialmente de naciones vecinas como Colombia y Perú[10]. No hay que olvidar, en el caso de Colombia, que la década de los 60 fue una época de fuerte violencia política, de precariedad económica, con la aparición de grupos armados y la lucha entre partidos políticos, lo que propició inestabilidad y persecución, por lo que muchos colombianos decidieron emigrar al país vecino.

Paralelamente, Perú vivía una situación similar durante esos años, con una serie de crisis económicas que afectaron a la población y una importante inestabilidad política y social con la aparición de guerrillas. También jugaron un papel importante las dictaduras militares de Argentina, Chile y Uruguay.

Con estas circunstancias, Venezuela resultó un escenario atractivo para estos inmigrantes y refugiados debido a su creciente economía y su política de puertas abiertas para la inmigración. El país necesitaba trabajadores para su pujante industria y sus infraestructuras, por lo que se incentivó su llegada.

Pero este sueño de prosperidad y bonanza llegaría a su fin a partir de la década de los 80, la llamada «década pérdida», cuando el precio del petróleo comenzó a descender, causando un impacto negativo en la economía del país, ya que dependía en gran medida de los ingresos petroleros para financiar su presupuesto nacional y para sostener su nivel de vida, y, por ende, la devaluación del bolívar y la inflación galopante.

---

[9] El petróleo trae como consecuencia el abandono de otros sectores como la agricultura o la industria con la exportación de bienes del extranjero para su subsistencia, una economía basada exclusivamente en el «oro negro».

[10] Cosio-Zavala, M. G. y López Gareri, V. (2004). Changements démographiques en Amérique latine. *Cahiers des Amériques latines*, 47 [en línea]. [Consulta 2 abril 2023]. Disponible en: http://journals.openedition.org/cal/7757

Como resultado, la crisis económica se profundizó y se agravó por la mala gestión y la corrupción en el gobierno. La devaluación de la moneda y la inflación creciente fueron algunos de los síntomas más visibles de la desaceleración económica. Esto vino acompañado de una profunda descomposición social y deterioro institucional.

Así pues, la calidad de vida de los venezolanos se vio afectada, con una disminución en las oportunidades laborales, una escasez de bienes y servicios básicos, y una inseguridad creciente en las ciudades. Por consiguiente, estos comenzaron a emigrar en busca de mejores oportunidades y una vida más segura y estable en otros países.

Desde ese momento Venezuela dejó de ser el gran polo de inmigración, dando un vuelco determinante en sus patrones migratorios. De ser un país de destino para los inmigrantes, comenzó a experimentar un flujo migratorio significativo hacia otros países de la región y hacia los Estados Unidos y Europa (Lairet, 1989). Además, ubicamos aquí el fenómeno denominado migración de retorno, observándose de manera palpable en la disminución de los flujos de colombianos que ingresaban en Venezuela[11], así como el retorno de europeos, contrariamente a lo que había ocurrido en las décadas anteriores.

En los inicios de la década de los 90, la economía venezolana estaba en recesión y el país experimentó una de las peores crisis económicas de su historia, con una inflación que llegó a alcanzar el 100 % en 1996[12].

Ahora se va a combinar el retorno de antiguos inmigrantes y sus descendientes a sus países de origen con la emigración selectiva de venezolanos, principalmente hacia Estados Unidos, España, Italia y Portugal.

La emigración tuvo un impacto significativo en la economía y la sociedad de Venezuela, ya que la pérdida de talentos y la diáspora de su población afectaron la capacidad del país para recuperarse de la crisis. Comenzó con profesionales altamente

[11] Álvarez de Flores, R. (2007). Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento.*Aldea Mundo*, vol. 11, n.º 22. Noviembre-abril, pp. 89-93. Universidad de los Andes. Táchira, Venezuela [en línea]. [Consulta: 20 enero de 2023]. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/543/54302209.pdf

[12] Benavente, J. M. (1997). Virajes y derrapajes de la economía venezolana. *Revista de la CEPAL*. N.º 63. Diciembre [en línea]. [Consulta: 10 enero de 2023]. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/12074/063085098_es.pdf

cualificados, que tenían los medios para viajar y establecerse en otros países sin muchos problemas, eran personas de clase media y alta, en su mayoría profesionales en áreas como medicina, ingeniería, derecho y administración de empresas, que buscaban oportunidades económicas para el desarrollo profesional y personal. Tenían medios para viajar y en muchos casos un plan de vida fuera de Venezuela. Se les llegó a llamar «balseros del aire» -debido a la comparación con los cubanos que emigraban en balsas- porque lo hacían avión y con algunas comodidades. Muchos de ellos provenían de las principales ciudades del país, como Caracas, Valencia, Maracaibo y Barquisimeto.

Buena parte de ellos eligieron Estados Unidos como destino principal, ya que encontraron empleo en el sector tecnológico y en compañías de servicios financieros. Sin embargo, también hubo un número considerable que emigraron a países como España —donde establecieron comunidades de expatriados—, Argentina y Chile con el objetivo de buscar nuevas oportunidades.

Venezuela en caída libre: el coste del socialismo del siglo XXI

Tal como venimos analizando, durante los años 90, Venezuela se vio afectada por diversos problemas que generaron un clima de inestabilidad y dificultades para la población, tales como la corrupción, la pobreza, la inflación, la devaluación de la moneda y el incremento del narcotráfico. En este contexto, Hugo Chávez se presentó como candidato a las elecciones presidenciales de 1998 con un programa socialista y con la proclama de ser el nuevo Simón Bolívar[13]. Su promesa era llevar a cabo una revolución social que redistribuiría la poca riqueza existente en el país con el fin de mejorar la calidad de vida de la población. Bajo su liderazgo, las fuerzas políticas que detentaron el poder presentaron un ambicioso proyecto basado en lo que se conoce como el «socialismo del siglo XXI». La implementación de este proyecto se vio beneficiado por los fabulosos ingresos provenientes de una bonanza petrolera que tuvo lugar a principios de la década del 2000.

Durante la etapa chavista, que se extendió desde 1999 hasta 2013, se llevaron a cabo una serie de políticas económicas que incluyeron la nacionalización de empresas, la implementación de

[13] Chávez ganó con un 56 % de los votos frente al 40 % de Henrique Salas Romer, su más cercano competidor.

controles de precios y cambios en la política monetaria. Estas medidas tuvieron como resultado una inflación descontrolada y una aguda escasez de productos básicos[14]. Cabe destacar que, si bien estas medidas tenían como objetivo mejorar la distribución de la riqueza y reducir la dependencia económica del país en el extranjero, su aplicación generó efectos no deseados que afectaron gravemente a la población.

Además, este modelo de «socialismo» no logró obtener el consenso unánime de la sociedad, lo que generó un clima de intensa conflictividad social y un fuerte antagonismo político en el país. Durante estos primeros años la sociedad venezolana se dividía entre chavistas, que apoyaban el proyecto bolivariano, y opositores, que demandaban una mayor libertad económica. Sin embargo, Chaves supo ganarse a gran parte de las clases populares con programas estatales de ayuda a los más necesitados, logrando así ser reelegido como presidente de Venezuela en cuatro ocasiones[15], aun lloviéndole las críticas y denuncias de irregularidades electorales por parte de la oposición y de organismos internacionales. Su capacidad de movilizar a las masas para defender su proyecto político fue un factor determinante para su éxito electoral.

Pero una de las consecuencias más significativas del gobierno de Chávez fue el declive de la economía. A pesar de que en la década de 2000 el país experimentó un auge económico debido al aumento del precio del petróleo, que generó importantes ingresos para el Gobierno, la falta de diversificación económica y la mala gestión de los recursos contribuyeron a la crisis económica.

La nacionalización de empresas y la creación de otras de índole estatal ineficientes propiciaron inoperancias y corrupción. La política de control de precios y de cambio desincentivó la inversión privada y la producción nacional, ocasionando escasez e inflación. Y, si bien el gobierno implementó programas sociales que lograron mejorar la calidad de vida de muchos ciudadanos, también se denunciaron violaciones de los derechos humanos y una grave crisis en el sector de la salud. Además, la polarización política que se forjó durante su Gobierno llevó al aumento de la violencia y la inseguridad, registrándose altos índices de criminalidad.

---

[14] *BBC News Mundo*. (2013). Hugo Chávez deja a Venezuela con un nudo económico. 6 de marzo [en línea]. [Consulta: 10 de enero 2023]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130306_venezuela_chavez_legado_economico_gtg

[15] En el año 1998 fue elegido por primera vez, luego fue reelegido en 2000, 2006 y 2012.

Estos fueron algunos de los factores que impulsaron la migración, junto con las políticas de discriminación racial y de exclusión de ciertos grupos étnicos, tal es el caso de afrodescendientes y pueblos indígenas[16].

Así mismo, podemos señalar los temores e incertidumbres en sectores medios y altos de la sociedad venezolana respecto a la nueva ideología impuesta. El despido masivo de trabajadores de PDVSA[17] en 2003 fue uno de los eventos más impactantes. Esto se produjo después de que se iniciara una huelga general en diciembre de 2002, liderada por trabajadores de esta empresa, que protestaban contra las políticas del presidente. La huelga se prolongó durante dos meses y, finalmente, el Gobierno decidió prescindir del 47 % de la plantilla[18]. Y no solo eso: en su filial de investigación, INTEVEP, se llevó a cabo el despido de tres cuartas parte de sus investigadores por haberse unido al paro nacional, utilizando para ello el insólito mecanismo de un comunicado de prensa. Ese episodio fue, posiblemente, el más triste de la investigación científica venezolana[19].

Posteriormente, los flujos de salida del país estuvieron vinculados a la reelección presidencial de Chávez en el año 2006 y a la percepción de la incapacidad de no conseguir un cambio de paradigma en la política venezolana.

Se registró un aumento significativo en la migración hacia otros países, según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre 1999 y 2013, cerca de 1.6 millones de venezolanos emigraron de su país[20] en esta primera oleada, relativamente baja en comparación con lo que se registró posteriormente, siguen siendo en su mayoría profesionales y empresarios, con

16 Racismo y violencia de Estado en Venezuela. Entrevista a Keymer Ávila, en: *NUSO.* (2020). N. º 289. Septiembre-octubre [en línea]. [Consulta: 19 enero 2023]. Disponible en: https://nuso.org/articulo/racismo-y-violencia-de-estado-en-venezuela/

17 Petróleos de Venezuela S.A., la empresa estatal de petróleo y gas.

18 Ex empleados de PDVSA: «Somos perseguidos políticos» de Chávez. En: *INFOBAE*, 24 octubre 2012 [en línea]. [Consulta: 19 enero 2023]. Disponible en: https://www.infobae.com/2012/10/24/1060241-ex-empleados-pdvsa-somos-perseguidos-politicos-chavez/

19 Requena, J. y Caputo, C. (2016). Pérdida de talento en Venezuela: Migración de sus investigadores. En: *Interciencia*. Vol. 41, n.º 7. Julio, pp. 444-453. Asociación Interciencia, Caracas [en línea]. [Consulta: 20 enero 2023]. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/339/33946267002.pdf

20 *International Migration Report 2013: Highlights. Economic&Social Affairs*. United Nations. December 2013 [en línea]. [Consulta: 20 enero 2023]. Disponible en: https://migration.am/content/pdf/UN%20%20International%20Migration%20Report%202013%20(Highlights).pdf

condiciones económicas favorables, altos niveles educativos, con conexiones y altas posibilidades de insertarse en los países de destino escogidos[21].

Chávez falleció en marzo de 2013 sin concluir su cuarto período presidencial. Antes de su muerte designó a Nicolás Maduro como su sucesor y candidato del oficialismo en las elecciones presidenciales de 2013. Maduro ganó las elecciones y asumió la presidencia —manteniéndose hasta la fecha— con el compromiso de dar continuidad al proyecto revolucionario iniciado por su antecesor. Pero este no goza ni del carisma ni de la popularidad de Chávez, así Venezuela se enfrenta a una nueva etapa de inestabilidad política y a la pérdida de la institucionalidad democrática, agravada por un contexto de profunda crisis económica.

Pero es a partir del año 2015 cuando la crisis alcanzó su fase más preocupante con la realización de elecciones legislativas, cuyos resultados fueron ampliamente adversos para las fuerzas políticas del oficialismo, pues pierden la mayoría parlamentaria y sienten amenazado su ejercicio hegemónico del poder, lo que agrava aún más la conflictividad política en curso. Gobierno y oposición se sumergen en un clima de violencia, a lo que el presidente Maduro responde con medidas que refuerzan la seguridad del Gobierno, haciéndolo prácticamente inamovible.

El precio del crudo —que representa alrededor del 95% de sus ingresos en exportacione—- vuelve a caer, lo que agrava aún más los problemas de escasez de productos básicos. Esta situación empeora la inflación y el desempleo, y se suma a las dificultades para hacer frente a la deuda externa del país[22]. Se intensifican la persecución política y el conflicto social, mientras se toman medidas económicas cada vez más radicales para mantener el modelo productivo, que ha prevalecido durante más de tres décadas, a pesar de las consecuencias negativas que ello implicaba. Esto se vio exacerbado por la decisión del Gobierno de emitir más papel moneda para cubrir sus necesidades de monetarias y aumentar el salario mínimo como medida populista[23]. El resultado fue la

[21] Cardozo Álvarez, R. (2022). Las posibilidades de retorno del descomunal éxodo de venezolanos, en: *DW*, 18 diciembre [en línea]. [Consulta: 20 diciembre 2022]. Disponible en: https://www.dw.com/es/las-posibilidades-de-retorno-del-descomunal-%C3%A9xodo-de-venezolanos/a-63813356

[22] *BBC News Mundo*. (2019). Crisis en Venezuela: 5 claves que explican cómo se ha desarrollado hasta ahora. 10 enero [en línea]. [Consulta: 15 enero 2023]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46821723

[23] *Ibidem.*

profunda caída de la calidad de vida de la población, y el deterioro del poder adquisitivo estuvo precedido de una escasez de bienes esenciales, entre ellos alimentos y medicamentos, superior al 80 %. La combinación de escasez e inflación azota a los venezolanos, registrándose que al menos dos tercios de la población debe recurrir total o parcialmente a la compra de productos básicos[24] en el mercado negro. En esta realidad incide a su vez la inseguridad personal, con la tasa de muertes por arma de fuego más alta del continente, 81,4 por cada 100 mil habitantes[25].

Aunque el gobierno venezolano no proporciona datos oficiales, se considera víctima de una supuesta «guerra económica» integral y creciente liderada por Estados Unidos y sus aliados con el fin de destruir el modelo de la Revolución Bolivariana.

En esta vorágine de crisis nacional la movilidad de la población venezolana se intensifica, produciéndose una huida desesperada, ya que se impone la necesidad de buscar opciones para garantizar la supervivencia. Según la OIM, la cifra de venezolanos en el exterior, en septiembre de 2018, alcanzaba ya los 2.648.000[26], lo que representaba el 8,3 % de una población de 31,8 millones. En este período, los principales destinos de los migrantes venezolanos fueron Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Brasil y México,

A continuación, mostramos los permisos de residencia otorgados a venezolanos en los países de América Latina en el periodo 2015-2019:

Destino	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Argentina	5.803	12.865	31.173	70.545	65.094	185.480
Barbados	49	23	115	42	27	256
Bolivia	499	837	1.167	1.899	2.259	6.661
Brasil	877	869	6.894	32.494	90.194	131.328
Chile	9.730	26.625	85.259	173.825	192.996	488.435

[24] *El Espectador*. (2016). Escasez de productos básicos en Venezuela supera el 80 %. 27 mayo [en línea]. [Consulta: 15 febrero 2023]. Disponible en: https://www.elespectador.com/mundo/america/escasez-de-productos-basicos-en-venezuela-supera-el-80-article-634717/

[25] *Statista.* Número de homicidios cometidos por cada 100.000 habitantes en Venezuela de 2014 a 2021 [en línea]. Disponible en: https://es.statista.com/estadisticas/1289854/tasa-de-homicidios-venezuela/

[26] OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018* [en línea]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Destino	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Colombia	10.662	14.884	86.981	498.704	60.094	671.325
Costa Rica	990	949	1.200	1.094	1.060	5.293
Ecuador	8.682	12.336	23.229	43.028	55.108	142.383
El Salvador	48	63	110	158	101	480
México	6.531	7.854	12.258	17.533	16.074	60.250
Panamá	6.501	4.881	17.799	24.923	21.450	75.554
Paraguay	34	92	182	219	499	1.026
Perú	635	3.543	51.649	286.393	90.351	432.571
Surinam	6	6	17	55	29	113
Uruguay	43	79	166	49	38	375
Total	51.090	85.906	318.199	1.150.961	595.374	2.201.530

Figura 1. Permisos de trabajo de venezolanos. *Fuente*: Base de Datos DataMig del Banco Interamericano de Desarrollo[27]

El perfil es muy variado, ya que incluye personas de todos los ámbitos sociales y territoriales de Venezuela, emergiendo ahora las que provienen de hogares de bajo ingreso con un nivel educativo inferior. Muchos han tenido que salir a pie, sin recursos para viajar y, en algunos casos, sin pasaporte, denominados por estas circunstancias «los caminantes». Como resultado, un alto porcentaje, que puede superar el 50 %, se encuentra en una situación de vulnerabilidad significativa[28].

El éxodo venezolano ha seguido en aumento, resultando ser una de las mayores migraciones forzadas en la historia reciente de América Latina.

En este entorno de profunda crisis y agitación se produjo la llegada de Juan Guaidó a la escena política venezolana en enero de 2019, quien se convirtió en el líder de la oposición y fue reconocido como presidente interino por más de 50 países, incluidos Estados Unidos y gran parte de América Latina. Su objetivo de convocar

[27] *BID y OCDE*. (2021). Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: Estadísticas de permisos para migrantes [en línea]. [Consulta: 20 diciembre de 2022]. Disponible en: https://blogs.iadb.org/migracion/es/una-region-en-movimiento-nuevos-flujos-migratorios-en-america-latina-y-el-caribe/

[28] Arena, M., Férnandez Corugedo, E. y otros. (2022). Los migrantes venezolanos brindan oportunidades económicas a América Latina. En: *Fondo Monetario Internacional*. 12 diciembre [en línea]. [Consulta: 22 diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/12/06/cf-venezuelas-migrants-bring-economic-opportunity-to-latin-america

elecciones libres y democráticas y lograr una transición pacífica hacia un gobierno de transición, desató una gran tensión política en el país. El presidente Nicolás Maduro se negó a renunciar y afirmó que aquel era un títere de los intereses extranjeros[29].

La oposición liderada por Guaidó ha trabajado para presionar a Maduro y a su gobierno para que acepten la ayuda humanitaria y permitan el ingreso de asistencia financiera al país, lo que ha sido difícil debido a las sanciones internacionales impuestas al régimen venezolano. Especialmente significativa fue la operación para llevar ayuda humanitaria que organizó Guaidó, con apoyo de Estados Unidos, a través del puente Simón Bolívar, principal cruce fronterizo con Colombia.

Pero, además, esta lucha de poder entre el presidente y la oposición liderada por Guaidó ha creado una profunda polarización en la sociedad venezolana[30]. Esto ha llevado a una represión brutal por parte de las Fuerzas de Seguridad del Estado y a una violación generalizada de los derechos humanos, lo que ha sido denunciado por organizaciones internacionales.

Asimismo, la corrupción y la mala gestión económica han sido factores clave en esta debacle. La falta de transparencia en la asignación de recursos públicos y la manipulación de las tasas de cambio han contribuido a la erosión de la economía y a la pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales. Del mismo modo, las sanciones internacionales impuestas por Estados Unidos y otros países han contribuido a esta situación, ya que han provocado la limitación del gobierno venezolano para acceder a los mercados financieros internacionales afectando negativamente la economía del país[31].

En este sentido, el nuevo proceso de diálogo entre el gobierno bolivariano y la oposición, retomado a finales de noviembre

[29] Castedo, A. (2019). Juan Guaidó vs. Nicolás Maduro: qué consecuencias prácticas tiene el reconocimiento internacional de Guaidó como presidente interino de Venezuela. En: *BBC News Mundo*. 7 febrero [en línea]. [Consulta: 10 marzo de 2023]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47149458

[30] Sutherland, M. (2019). Venezuela: ¿por qué volvió a fracasar la oposición? En: *NUSO.* N.º 282. Julio- agosto [en línea]. [Consulta: 12 febrero de 2023]. Disponible en: https://nuso.org/articulo/venezuela-por-que-volvio-fracasar-la-oposicion/

[31] Sutherland, M. (2020). Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario. En: *Provea*, noviembre [en línea]. [Consulta: 12 febrero de 2023]. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/UCM/ReportHRC48/NGOs/submission-provea-venezuela.pdf

de 2022 en México, representa una oportunidad histórica para Venezuela de legitimar su sistema político ante el mundo y de buscar soluciones conjuntas a los problemas que aquejan al país. La estabilización política es fundamental para que Venezuela pueda recuperar su economía y su lugar en la comunidad internacional.

Maduro también ha ganado por el camino legitimidad internacional. En 2019, muchos países apoyaron la presidencia alternativa de Juan Guaidó, pero la mayoría la ha retirado. Aislar y forzar la dimisión de Maduro no ha dado ningún resultado. La mayoría vuelve a optar por la vía de la diplomacia, máxime cuando la guerra de Ucrania ha provocado una escasez de combustible que hay que solucionar de algún modo. Y Venezuela cuenta con la reserva petrolera más grande del mundo.

Lo que parece evidente es que este proyecto del socialismo del siglo XXI no está logrando su objetivo. Los planes económicos construidos bajo este modelo no han eliminado las desigualdades y la situación no parece que tenga visos de resolverse a corto plazo. Y aunque en el último año cae la pobreza monetaria por primera vez en siete años, la desigualdad sigue en aumento[32] contribuyendo a conformar las causas estructurales de la pobreza, relacionadas con el acceso a la educación, servicios y vivienda, en donde no ha permeado todavía ese crecimiento.

Ante esta realidad y la no salvaguarda del gobierno hacia sus ciudadanos, los venezolanos se ven obligados a seguir emigrando sin fin. Por el momento las cifras apuntan a 7.239.953 de migrantes y refugiados venezolanos en el mundo, de los cuales 6.095.464 se encuentran en América Latina y el Caribe[33], y según los cálculos del FMI, este número se incrementará hasta alcanzar los 8,4 millones en 2025, lo cual representa más del 25% de la población del país en 2015[34]. No cabe duda de la consideración de este fenómeno como crisis humanitaria, porque la amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia es excepcional y generalizada,

[32] Encovi. (2022). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.* Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela [en línea]. [Consulta: 1 febrero de 2023]. Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/636d0009b0c59ebfd2f24acd_Presentacion%20ENCOVI%202022%20completa.pdf

[33] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). *Op. Cit*.

[34] Marco Arena E. *et al.* (2022). Los migrantes venezolanos brindan oportunidades económicas a América Latina. 12 Diciembre. *Fondo Monetario Internacional* [en línea]. [Consulta: 13 febrero de 2023]. Disponible en: https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/12/06/cf-venezuelas-migrants-bring-economic-opportunity-to-latin-america

tal como afirma Freitz en las encuestas de ENCOVI[35]. Los venezolanos representan la segunda mayor población de desplazados transfronterizos del mundo después de los sirios. Tanto es así que ACNUR considera a los «venezolanos desplazados en el extranjero» como una categoría aparte, para reflejar el nivel de la crisis existente; esta categoría no incluye a los refugiados y solicitantes de asilo venezolanos[36].

Cruzando fronteras: análisis de los flujos migratorios

La movilidad de la población venezolana se caracteriza por ser un flujo migratorio masivo y diverso en cuanto a destinos y tipología humana. Esta migración ha dejado de ser invisible y se ha convertido en un escenario similar al de africanos o sirios en Europa o, en el último año y medio, los ucranianos.

En general, las trayectorias migratorias de los venezolanos son complejas y variadas, y están influenciadas por una serie de factores, como la situación política y económica en Venezuela —que venimos analizando—, las políticas migratorias de los países de destino, las redes sociales y familiares existentes en esos países, etc.

Según Biderbast y Núñez (2018), los migrantes venezolanos buscan radicarse en grandes ciudades, ciudades donde haya oportunidades laborales y/o existencia de redes de apoyo.

A ello debemos sumarle el impacto de la pandemia de la covid-19, mucho más alarmante en Latinoamérica que en otros lugares de la geografía mundial y que supuso el empleo de normas cada vez más rígidas sobre la inmigración en varios países, el empeoramiento de las ya difíciles condiciones de vida y la escasez de trabajos.

Pero tras una breve interrupción por la alarma sanitaria, durante la cual muchos países cerraron sus fronteras, la migración venezolana se ha reactivado y se espera que se mantendrá en los próximos años, a un ritmo menor, según un informe del FMI[37].

Resulta relevante destacar que estos flujos se encuentran condicionados por dos elementos fundamentales: el proyecto y las estrategias migratorias.

---

35 ENCOVI. *Op. Cit*. 2017 y 2018.

36 OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022* [en línea]. [Consulta: 20 febrero de 2023]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES_0.pdf

37 Marco Arena, E. *et al. Op. Cit*.

El proyecto migratorio se refiere a los objetivos y metas que los migrantes venezolanos tienen en mente al emigrar, como el destino al que desean llegar, la ruta que piensan seguir, el tiempo que pretenden permanecer fuera y la finalidad de su migración. En general, los venezolanos migran en busca de mejores oportunidades laborales, acceso a servicios de salud, seguridad, estabilidad política y económica, y en algunos casos, para reunirse con familiares que ya han emigrado[38].

Por otro lado, las estrategias migratorias son las acciones concretas que los migrantes venezolanos ejecutan para llevar a cabo su proyecto migratorio, como el uso de diferentes medios de transporte, la búsqueda de información sobre la ruta más segura y económica, la identificación de destinos donde puedan obtener empleo y establecerse, y la obtención de los documentos necesarios para entrar y permanecer en el país de destino. Esta última cuestión es de vital importancia en un contexto como el que experimenta Venezuela que impone restricciones a sus ciudadanos para obtener o renovar los documentos de identificación, consecuencia de la falta de recursos de la propia administración, pero también de la estrategia deliberada del Gobierno para poner trabas a la salida de sus ciudadanos.

Del mismo modo, no hay que olvidar que la composición de esta dinámica migratoria conlleva a personas con distinto grado de voluntariedad[39]:

- Personas que prepararon su viaje extensamente monetizando el patrimonio familiar, vendiendo sus propiedades y activos para financiar su partida.
- Personas que activan su capital social, es decir de redes sociales propias o heredadas de familiares o amigos y previendo su situación documental.
- Personas que salen a pie con documento nacional y sin un rumbo preciso.

Si bien en lo que respecta al perfil demográfico de los migrantes venezolanos es similar al de la población local de los países de

[38] Gandini, L., Prieto, V. y Lozano A. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países, p. 9. En: *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* [en línea]. [Consulta: 13 febrero de 2023]. Disponible en: https://sdi.unam.mx/publicaciones/index.php/SDI_libros/catalog/book/67

[39] *Ibidem.*

acogida. Cerca de dos tercios están en edad de trabajar, y casi la mitad son mujeres[40].

La migración venezolana se ha decantado por una diversidad de destinos dentro del continente americano. Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil, Argentina, y Panamá son algunos de los países que han recibido a un gran número de migrantes venezolanos en los últimos años. De ellos, se estima que más de un tercio (2.9 millones) están en Colombia, 1.5 millones en Perú, 502.000 en Ecuador, 444.000 en Chile, 426 000 en Brasil, 220 000 en Argentina y 148.000 en Panamá[41].

La mayoría de estos flujos migratorios—se han dado por vía terrestre, caminando o en autobús, a través de las fronteras entre Venezuela y sus países vecinos. Es importante considerar que hasta 2013 los precios de los pasajes aéreos en Venezuela eran accesibles, al igual que el sistema de divisas controlado, con un dólar subsidiado. Sin embargo, esta situación cambió a partir de diciembre de 2017, pues de las 24 aerolíneas certificadas por la International Air Transport Association (IATA) solo quedaron seis y la propia oficina de IATA cesó sus operaciones en el país.

Es necesario considerar que existe otro grupo de migrantes que optan por viajar vía marítima en endebles embarcaciones desde la península de Paraguaná hacia algunas de las islas caribeñas como Aruba y Curazao. En el extremo oeste del país, en la península de Paria, los migrantes hacen lo propio para alcanzar la isla de Trinidad.

De suma importancia resulta que muchas de estas rutas pueden ser peligrosas debido a la falta de seguridad en algunas áreas, la presencia de grupos armados no estatales y redes de crimen organizado y la escasez de alimentos y agua en el camino. Los migrantes también enfrentan la discriminación y la xenofobia en los países que visitan, y el malestar generalizado de las comunidades de acogida que hace que su viaje sea aún más difícil. Además, las restricciones de viaje y los requisitos de visado pueden dificultar el acceso a algunos países para los migrantes venezolanos.

---

40 Marco Arena, E. *et al. Opus cit.*

41 Selee, A., Lacarte, V. y otros. (2023). *El cambio de los patrones y políticas migratorios en las Américas.* Migration Policy Institute (MPI). 11 abril [en línea]. [Consulta: 13 abril de 2023]. Disponible en: https://reliefweb.int/report/world/el-cambio-de-los-patrones-y-politicas-migratorios-en-las-americas

Al menos 71 migrantes venezolanos murieron en 2022 mientras transitaban a lo largo de la región, según un informe de la Organización de Estados Americanos: 21 fallecieron en las selvas del Darién, 18 en rutas entre países de Centroamérica y México, 14 se ahogaron o incluso fueron asesinados en rutas del mar Caribe, 13 se ahogaron intentando llegar a los Estados Unidos, más específicamente en el río Bravo, y cinco fallecieron en Suramérica[42].

Podemos considerar la ruta migratoria más común la que conecta Venezuela con Colombia. Esta frontera, con solo siete puestos de control fronterizos formales, es porosa y se extiende por 2341 kilómetros, lo que facilita la migración irregular de miles de venezolanos hacia este país. Utilizan caminos clandestinos o trochas, a pesar de los peligros que esto representa en zonas controladas por grupos disidentes de las guerrillas colombianas siendo víctimas de abusos, hasta el punto de que una de las prácticas más atroces en las que incurren es el reclutamiento forzado de menores y la trata de mujeres, sobre todo en la región de Arauca.

Según un estudio realizado por el gobierno colombiano[43], la migración de ciudadanos venezolanos se puede clasificar en tres categorías distintas. En primer lugar, está la migración pendular, que involucra a aquellos que residen en la zona fronteriza y se desplazan regularmente entre ambos países, cruzando múltiples veces al día por un único puesto de control migratorio. Estos movimientos suelen estar relacionados con la adquisición de medicamentos, compras en ciudades, entre otros. Se estima que en 2021 había alrededor de cinco millones de migrantes pendulares venezolanos.

Después de que el gobierno venezolano cerrara las fronteras, el Gobierno colombiano creó un corredor humanitario para jóvenes de Venezuela que estudian en Colombia y para aquellos que necesitan acceso a servicios de salud[44].

---

[42] *INFOBAE*. (2023). Al menos 71 venezolanos murieron en rutas migratorias en 2022. 17 Marzo [en línea] consulta: 10 abril de 2023]. Disponible en: https://www.infobae.com/venezuela/2023/03/17/al-menos-71-venezolanos-murieron-en-rutas-migratorias-en-2022/

[43] *Informe Especial. Migración Colombia entrega radiografía de los venezolanos en Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores [en línea]. [Consulta: 1 febrero de 2023]. Disponible en: https://img.lalr.co/cms/2017/08/16165913/INFORME-ESPECIAL-MIGRACION.pdf

[44] Chavez-González, Amaral y Mora Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos. Julio de 2021. Instituto de Políticas Migratorias y OIM. [en línea]. Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/press_release/file/mpi-oim_integracionsocioeconomica-venezolanos_2021_final.pdf

Figura 2. Frontera Colombia/Venezuela. *Fuente*: BBC.

Por otro lado, existe la migración regular o de tránsito, que implica el ingreso al territorio colombiano a través de un puesto de control migratorio habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos por la autoridad migratoria. Estos migrantes suelen argumentar motivos de turismo o visita temporal, aunque también se incluyen aquellos con intención de establecer residencia en la República Neogranadina[45].

Por último, se encuentra aquellos migrantes que ingresaron por puntos no autorizados y permanecen en territorio colombiano sin ningún tipo de permiso.

Esta ruta hacia Colombia ha sido impulsada, además de otros factores, por la proximidad geográfica y la presencia de una comunidad

[45] República de la Nueva Granada fue el nombre que recibió la república unitaria creada por las provincias centrales de la Gran Colombia tras la disolución de esta en 1830.

venezolana establecida allí. Por el momento es el país que ha recibido la mayor cantidad de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes venezolanos, hasta enero de este año casi 2 millones y medio[46].

Con todo, queremos resaltar la importancia de Colombia en las rutas de los venezolanos, por ser país fronterizo y también país de tránsito, y, sobre todo, porque fue uno de los pocos países de la región que mantuvo sus fronteras abiertas cuando los demás cerraban el acceso.

El Tapón de Darién, la frontera natural que separa Colombia de Panamá, entre la localidad de Necoclí y la aldea de Bajo Chiquito, es la entrada a Centroamérica para los que se dirigen hacia el Norte hasta llegar a México, y a su vez, el punto más mortífero del continente: está considerada como una de las rutas más peligrosas del mundo, un tramo de selva tropical montañosa, remota y sin caminos. A ello hay que sumarle el cártel que supervisa la ruta, un negocio de contrabando altamente organizado[47].

Aunque de los 133.000 migrantes que en 2021 atravesaron esta ruta eran en su mayoría haitianos, paulatinamente cambiaron las nacionalidades y hoy el número de venezolanos es desconcertantemente elevado. Hasta octubre de 2022, más de 187 mil personas han cruzado la selva del Darién y cerca del 70 % son venezolanos, según las cifras oficiales de Panamá. Si bien muchas personas venezolanas que usaban esta ruta solían vivir en otros países de acogida en América del Sur, desde el pasado año un número cada vez mayor proviene directamente de Venezuela[48]. Pero estas cifras han seguido creciendo de manera exponencial en lo que llevamos de año, correspondiendo el mayor número a los nacionales de Venezuela (30.250)[49]. Al mismo tiempo, tres cuartas partes de las personas sufrieron lesiones o accidentes

[46] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). *Op. Cit.*

[47] *CNN*. (2023). Tapón del Darién: en una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo, un cartel gana millones con el sueño americano*.* 15 abril. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2023/04/15/region-del-darien-ruta-migratorias-mas-peligrosas-del-mundo-sueno-americano-trax/

[48] *ACNUR*. (2022). Aumenta el número de personas de Venezuela que cruzan el Tapón del Darién. 29 marzo. [en línea]. [Consulta: 12 enero, 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/news-releases/aumenta-el-numero-de-personas-de-venezuela-que-cruzan-el-tapon-del-darien

[49] *Noticias ONU*. (2023). Se multiplica por seis el número de migrantes y refugiados que atraviesa la jungla del Darién. 14 de abril [en línea]. [Consulta: 16 abril, 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/04/1520177.

durante el viaje, y una tercera parte sufrió algún tipo de maltrato o abuso, específicamente durante el cruce de la selva.

Perú es el segundo destino más importante para los migrantes venezolanos en el continente sudamericano. La mayoría de ellos, casi el 90 %, ha ingresado por vía terrestre[50]. Algunos toman la ruta de los Andes, su periplo comienza en Cúcuta en la frontera colombiana hasta llegar al llamado Páramo de Berlín, siendo la parte más peligrosa debido a la altura y al frío extremo. A continuación, llegan a al puente de Rumichaca, el cruce fronterizo entre Colombia y Ecuador, para alcanzar Quitocomo ciudad de tránsito. Finalmente, ingresan en Perú a través Tumbes, Trujillo y por fin Lima. Un total de 3426 kms.

Otra opción hacia Perú es la ruta de la Amazonía, más difícil y de menor flujo de personas. A través de Parcaima en la frontera de Brasil, la población más vulnerable del sureste venezolano, muchos de ellos indígenas de las etnias Warao y Eñepa, comienzan su aventura de 3120 kms hasta llegar a Cuzco[51].

Buena parte de los migrantes no comprenden la enormidad de los países que tienen que cruzar, quizás sea más cuestión de desesperación que de valentía. La ruta que siguen los venezolanos en Brasil atraviesa los Estados de Roraima, Amazonas, Rondonia —donde escogen si van al interior de Brasil, Argentina, Paraguay o Uruguay— después Acre quienes van a Perú o Bolivia. Algunos «cuentan que van trabajando en las granjas a lo largo del camino donde el pago a veces es un lugar para dormir y un plato de comida»[52].

De especial relevancia ha sido el impacto del flujo de migrantes y refugiados venezolanos en las tierras indígenas de Brasil. En la actualidad hay 160 pueblos indígenas venezolanos, pertenecientes al grupo Taurepang, que viven en Sakao Motá, -una remota aldea indígena en la que cohabitan locales y venezolanos-cuando antes de su llegada el pueblo tenía solamente 100 residentes[53].

[50] *INEI*. (1990- 2021). Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros. Julio 2022 [en línea]. [Consulta: 16 enero de 2023]. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1857/libro.pdf

[51] Dasso, F. (dir, y prod.). (2020). *Ruta de fuga* [video online]. Contraverso Media. Ministerio de Cultura de Perú. Disponible en: https://rutadefuga.com/es

[52] Corpi, S. (2019). La migración que cambia el rostro de América Latina. 9 de noviembre. *El País* [en línea]. Disponible en:https://elpais.com/internacional/2019/11/08/actualidad/1573170768_919898.html

[53] *NOTICIAS ONU*. (2023). Equipos médicos móviles brindan cuidados de salud a indígenas migrantes de Venezuela y comunidades de acogida en Brasil. 21 de marzo [en

Ecuador alberga la tercera mayor población de migrantes venezolanos, después de Colombia y Perú. La frontera es también bastante permeable, se estima que cerca de 1500 venezolanos ingresan en este país cada mes a través de puntos de cruce irregulares, más de un cuarto de millón de personas pasaron por este país en 2022, de acuerdo con las autoridades locales[54]. Desde allí, transitan por América del Sur dirigiéndose al norte y pasando algunos por cruces fronterizos formales. A más de 3000 metros por encima del nivel del mar, la ruta entre la frontera colombiana y Tulcán también se distingue por sus condiciones extremas.

Significativamente más al sur, el vasto desierto de Atacama se convierte en un obstáculo infranqueable para muchos emigrantes que buscan establecerse en Chile. A menudo, ingresan por rutas irregulares sin tener en cuenta la complicada geografía de la zona, como ocurre en Colchane, en la región de Tarapacá, una pequeña localidad ubicada a pocos kilómetros de la frontera con Bolivia, a una altitud de 3600 metros, una dura travesía que ya se ha cobrado la vida de decenas de migrantes. En esta zona intentan esquivar los controles migratorios con el objetivo de llegar a Iquique y dar después el salto hacia Santiago, la capital chilena.

Los que no se quedan en Chile, cruzan la Cordillera de los Andes rumbo a Argentina, que constituye el sexto país receptor de migrantes venezolanos en la región. Los hay que van hasta la provincia de Entre Ríos, y desde allí atraviesan algunos de los puentes binacionales en busca de encontrar un lugar para vivir en Uruguay.

Pero curiosamente, a finales de abril de este año se empezó a producir un fenómeno a la inversa, centenares de migrantes, entre ellos venezolanos, intentan salir de Chile hacia Perú.

El camino de vuelta resulta difícil para estas personas. Quedan atrapados en la frontera norte, en Tacna, en la llamada Línea de la Concordia, que separa ambas naciones permaneciendo en tierra de nadie. Esto está generando una crisis humanitaria para ambos países, ya que la mayoría no tiene documentación en regla, con lo cual no pueden ni pasar a Perú ni volver a entrar en Chile.

Al otro lado de la frontera tampoco hay un clima más hospitalario, el gobierno de Lima acusa a Chile de promover la entrada

línea]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/03/1519542

[54] *Ibidem*. (2023). Historias de la migración: El difícil y peligroso viaje de venezolanos por Ecuador. 31 de enero [en línea]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/01/1518252

irregular de migrantes a su territorio y ha desplegado a los militares en la región fronteriza, una medida que el Gobierno de Santiago también había tomado con anterioridad.

Muchas organizaciones internacionales y expertos reprochan a ambos países no darle prioridad al problema en la frontera, como Amnistía Internacional que ha acusado directamente a estos dos países de agravar la crisis migratoria «con políticas crueles y deshumanizadoras»[55], teniendo en cuenta que hay personas que pasan semanas en una zona absolutamente inhóspita.

A la postre, en un primer vuelo de repatriación financiado por el gobierno bolivariano, se consiguió que 115 venezolanos regresaran a sus hogares, lo que fue calificado por el presidente chileno, Boric, como «un triunfo diplomático y un triunfo del diálogo y de quienes buscamos soluciones»[56]. Aunque es poco probable que la crisis humanitaria finalice aquí.

Los países receptores: un impacto global y una respuesta local

Como hemos Estado examinando hasta ahora, la acogida y el manejo de grandes flujos de población migrante vulnerable representa un desafío significativo para los países de América Latina y el Caribe, especialmente a partir del año 2020, cuando sus economías se vieron fuertemente afectadas por la pandemia. Esta situación se ha visto agravada por la hiperinflación en la región, producto de la guerra en Ucrania en 2022.

Los países receptores enfrentan grandes desafíos al acoger a personas migrantes, entre los cuales se incluyen el control de los brotes xenófobos, la gestión de la porosidad de las fronteras, la mitigación del malestar generalizado en las comunidades de acogida y la superación de sus propias crisis políticas.

La permanente y masiva llegada de los venezolanos a los distintos países del continente americano —6.095.464[57]— ha gene-

[55] *INFOBAE*. (2023). Amnistía Internacional acusa a Perú y Chile de agravar crisis migratoria con políticas crueles y deshumanizadoras. 28 de abril [en línea]. [Consulta: 1 mayo de 2023]. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/04/28/amnistia-internacional-acusa-a-peru-y-chile-de-agravar-

[56] *La Vanguardia*. (2023). Boric dice que vuelo de repatriación a Venezuela es un «triunfo diplomático». 7 de mayo. [Consulta: 15 mayo de 2023]. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/vida/20230507/8949135/boric-dice-vuelo-repatriacion-venezuela-triunfo-diplomatico.html

[57] R4V. Última actualización 28 de marzo de 2023.

rado la necesidad de apoyo para afrontar esta situación, así como capacidad institucional para atender las necesidades humanitarias de los migrantes y refugiados en países que no contaban con experiencias significativas en la recepción de inmigrantes.

Figura 3. Los seis países de Iberoamérica con mayor número de migrantes venezolanos. *Fuente*: Plataforma R4V y elaboración propia.

Como resultado de este éxodo masivo del país llanero, los gobiernos de las naciones receptoras han tenido que implementar políticas y estructurar mecanismos de financiación de servicios para asegurar una adecuada atención y protección a esta población migrante.

En este sentido, resulta clave la cooperación internacional y el trabajo conjunto de los gobiernos y las organizaciones civiles para garantizar que se respeten los derechos de los migrantes y refugiados, y para atender las necesidades humanitarias en un contexto de crisis migratoria sin precedentes en la región.

Aunque, en general, podemos considerar que los gobiernos de la región han respondido con apertura a la llegada de los venezo-

lanos, las actitudes no han sido uniformes. Sin embargo, algunos consideran que la respuesta de América Latina y el Caribe a los venezolanos podría servir como ejemplo de solidaridad, un modelo para imitar en el mundo[58].

Hay que considerar que, con la excepción de Chile, los países de América del Sur, que históricamente han sido países de origen y no de destino de migrantes, se vieron inicialmente enfrentados a la llegada masiva de migrantes y refugiados venezolanos con políticas migratorias integradoras, obsoletas o limitadas. Debido a esta situación, los Estados han tenido que recurrir a políticas y estructuras creativas, en su mayoría improvisadas, para regularizar y, en menor medida, integrar a los venezolanos.

En las etapas iniciales de la crisis migratoria, estos acogieron a los migrantes venezolanos solidariamente, brindándoles apoyo mediante exención de visados, tarjetas de movilidad y acceso a asistencia humanitaria, servicios de salud, educación y cuidado infantil. Además, se les otorgaron permisos de trabajo y reconocimientos para facilitar su integración en el mercado laboral.

Como resultado de estos esfuerzos, algunas estimaciones apuntan a que entre el 50 y el 75 por ciento han adquirido un estatus legal[59] en los países donde residen. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en muchos casos este estatus es temporal, requiere renovaciones constantes y podría no garantizar un acceso pleno al mercado laboral.

Pero resulta relevante señalar las limitaciones que tienen estos migrantes para entrar de manera regular en los países de acogida a la hora de la expedición de documentos en Venezuela, como pasaportes, registros de nacimiento, etc. Esto afecta a la integración laboral, al acceso a todo tipo de servicios y a su tránsito por las diferentes fronteras.

Casi todos los Gobiernos han brindado acceso a la educación, al menos en los niveles primario y secundario, y cierto nivel de

[58] *Noticias ONU*. (2022). Historias de la Migración: Estatus regular: licencia para soñar de los migrantes venezolanos en la República Dominicana.13 de octubre [en línea]. [Consulta: 1 de enero de 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/10/1516057

[59] VV.AA. (2023). El Cambio de los Patrones y Políticas Migratorios en las Américas. En: *Portal sobre migraciones en América Latina y El Caribe.* Abril. MPI, Migration Policy Institute. [en línea]. [Consulta: 1 mayo de 2023]. Disponible en: https://www.migrationportal.org/es/insight/cambio-de-los-patrones-politicas-migratorios-las-americas/

atención médica. No obstante, es importante destacar que la situación puede variar de un país a otro.

A pesar de que el estatus legal ha tenido un papel significativo al facilitar la obtención de empleo para algunos venezolanos, la mayoría ha optado por permanecer en el sector informal ocupando empleos con salarios bajos, en promedio tienen menos ingresos que sus homólogos de los países de acogida. La mayoría de los migrantes se encuentran en los niveles socioeconómicos más bajos de las sociedades receptoras, incluso cuando poseen habilidades profesionales o técnicas que podrían aprovechar de manera más favorable.

Hemos de reconocer que cada caso es único y que la situación de los migrantes venezolanos puede ser compleja y diversa, con desafíos y beneficios que difieren según el país y las circunstancias individuales.

Colombia, el mayor receptor de personas refugiadas y migrantes procedentes de la república bolivariana, ha desplegado una amplia gama de medidas para atender y proteger a los venezolanos que han llegado al país en los últimos años. Esta política migratoria, en cuanto a la acogida y flexibilidad, ha sido ampliamente elogiada por su empatía y reciprocidad regional, situando a la República Neogranadina a la vanguardia de la región latinoamericana en esta materia. Aunque esto no debe crear extrañeza ya que previamente los venezolanos habían hecho lo propio con sus vecinos colombianos que escapaban del terrorismo, la hiperinflación y la violencia vinculada al narcotráfico. Como consecuencia de ello, existen lazos sociales, económicos e incluso familiares que han unido a la comunidad receptora y a los venezolanos, pudiéndose evitar así la percepción negativa hacia los migrantes, aunque se den brotes localizados de xenofobia.

Colombia inició un plan de apoyo a esta migración durante la administración de Juan Manuel Santos, creando un permiso especial de permanencia (PEP) para los venezolanos que ingresaban en el país, que les permitía dos años de residencia, acceso a servicios sociales y autorización para trabajar. Al mismo tiempo, para facilitar la migración pendular, creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), documento para transitar por las zonas de frontera colombiana un máximo de siete días[60].

[60] *World Bank Group*. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*.* 2 noviembre [en línea]. Disponible en*:* http://hdl.handle.net/10986/30651

Después, el presidente Iván Duque mantuvo el compromiso de su país para acompañar, atender y proteger a los migrantes: «Nuestra política migratoria es integral y habla de paz y de derechos humanos. Demostramos que no se requiere ser un país rico para tener una agenda de solidaridad. Además, una política migratoria como la nuestra ayuda a combatir la corrupción que trae estos fenómenos» [61], al aprobar e implementar el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), que regulariza la situación durante diez años, y que abrió las puertas de la legitimación a millones de personas que hacían vida en ese país, muchos de ellos con problemas de identidad. A grandes rasgos, se trata de un sistema para integrar a estas personas y permitirles acceder a un trabajo formal, educación y salud. Este mecanismo también permite la opción de obtener el estatus permanente a través de visados existentes, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

Pero cuando en 2019 Iván Duque reconoció a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, la ruptura de relaciones no se hizo esperar y Nicolás Maduro cerró temporalmente la frontera terrestre y suspendió las operaciones aéreas y marítimas entre los dos países, lo que dificultó aún más la situación de los migrantes. A pesar de esta ruptura de vínculos diplomáticos y los cambios en la situación política entre ambos países, la migración venezolana hacia Colombia no se detuvo, como tampoco cesó la voluntad de la Administración colombiana hacia la regularización de la población migrante.

En el verano de 2021 se sancionó la Ley de Política Integral Migratoria y la Ley de Fronteras, leyes para gestionar de forma más articulada los fenómenos migratorios y en particular la llegada de venezolanos a territorio colombiano[62].

Con la llegada de Gustavo Petro a la presidencia colombiana y el nuevo rumbo de las relaciones con Caracas, la reapertura de la frontera ha resultado fundamental suponiendo una celeridad en la implementación de medidas.

El restablecimiento de relaciones con el Gobierno chavista, rotas desde hacía tres años, y la insistencia a que Maduro se reincor-

[61] Duque, I. (2021). [@IvanDuque]. 20 de Junio 20. [Tweet]. Twitter. URL

[62] Naranjo Navarro, J. D. (2021).¿Cuáles son los beneficios de las dos leyes que sancionó Duque sobre migración? 5 de agosto [en línea]. [Consulta: 10 abril de 2023]. Disponible en: https://archivo.migravenezuela.com/web/articulo/duque-sanciona-leyes-que-prometen-bienestar-a-migrantes-y-poblacion-de-frontera/2784

pore a los organismos regionales, así como al sistema interamericano de derechos humanos, parece haber impulsado una vez más el apoyo a la crisis migratoria venezolana.

Pero a pesar del restablecimiento de relaciones con Venezuela, el tema migratorio no ha sido enfatizado como una prioridad en el discurso del presidente Gustavo Petro, ni en el Plan Nacional de Desarrollo[63]. No obstante, las autoridades migratorias han afirmado que seguirán trabajando en la implementación del Estatuto del Migrante y la Cancillería colombiana está organizando una cumbre regional sobre migración que se enfocará en la movilidad laboral[64].

Para todos aquellos venezolanos que no pudieron obtener su Permiso por Protección Temporal (PPT), desde el 20 de enero de este año, se puede acreditar que ya lo solicitaron por medio del Certificado de Trámite PPP, aplicado temporalmente por Migración Colombia, para facilitar la estancia en Colombia de los migrantes del vecino país.

Perú es el segundo país receptor de migrantes venezolanos después de Colombia. Ello ha obligado al Estado peruano a realizar diversos cambios en su política migratoria, generando situaciones ambiguas y contribuyendo a la falta de protección de los venezolanos.

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski mantuvo al principio una política de puertas abiertas, en 2017 se implementó el Permiso de Estancia Temporal (PTP), muestra clara de una política de hospitalidad selectiva, ya que solo se aplicaba a los inmigrantes venezolanos y no les otorgaba residencia permanente, limitando así sus derechos, permitiéndoles trabajar de manera formal solo un año. Además, en 2018, aprovechando la insatisfacción de los ciudadanos peruanos que relacionan la criminalidad o la falta de empleo con la migración venezolana, el nuevo presidente Martín Vizcarra adopta una serie de medidas con el propósito de frenar el ingreso de nuevos migrantes. Se exige a los nacionales de Venezuela presentar un pasaporte para ingresar al país, lo cual resultaba difícil debido al alto costo y al colapso del sistema

[63] El Plan Nacional de Desarrollo es una herramienta de Colombia que establece las políticas, estrategias y metas del Gobierno para un período de cuatro años.

[64] *FORBES/México*. (2023). Cancilleres de México y Colombia impulsan cumbres sobre migración y drogas.10 marzo [en línea]. [Consulta: 10 marzo de 2023]. Disponible en: https://www.forbes.com.mx/cancilleres-de-mexico-y-colombia-impulsan-cumbres-sobre-migracion-y-drogas/

administrativo venezolano para emitir dicho documento[65]. Un año más tarde, las autoridades peruanas de control migratorio únicamente admitían el ingreso de titulares de pasaporte que contaran con una visa humanitaria válida, ello obligó a los venezolanos a solicitar asilo en Perú para evitar estos trámites migratorios que resultaban largos y costosos. Así el refugio se convirtió en un cajón desastre donde se incluyeron todos los casos no contemplados por la ley, así como en una táctica utilizada por los migrantes para mantenerse en territorio peruano durante el proceso de trámite.

A pesar de todas las dificultades, según la encuesta de ENPOVE 2022, ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en Perú, el 90 % de la población venezolana que reside en la nación incaica se siente identificada con la sociedad y la cultura de este país, aún con necesidades básicas[66].

Ecuador alberga, hoy en día, más de medio millón de venezolanos, la tercera mayor población de migrantes, aunque al comienzo fuera considerado como paso hacia Perú y otros países del cono sur, como Chile y Argentina, gradualmente se convirtió en un país de destino debido a la adopción de políticas más restrictivas implementadas en otros países de la región.

La nación ecuatoriana destaca por contar con una de las legislaciones más progresistas en materia de derechos humanos, migración y refugio. Algunas disposiciones incluso superan los estándares internacionales en cuanto a la protección de migrantes y refugiados.

Varios son los instrumentos y procesos para responder a la migración venezolana, entre los que destaca la visa UNASUR[67] o la visa

[65] Vera Delzo, Pablo. Migración venezolana en Perú: percepciones y realidades, en*: Challenges and Threats to Security in Latin America.* Diciembre de 2022. CEEEP [en línea]. [Consulta: 10 enero de 2023]. Disponible en: https://ceeep.mil.pe/2022/12/12/challenges-and-threats-to-security-in-latin-america/?lang=en

[66] *ReliefWeb*. (2023). Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú. Resultados de la *Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país*. II ENPOVE 2022. 25 enero [en línea]. [Consulta: 30 marzo de 2023]. Disponible en: https://reliefweb.int/report/peru/condiciones-de-vida-de-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-peru-resultados-de-la-encuesta-dirigida-la-poblacion-venezolana-que-reside-en-el-pais-ii-enpove-2022

[67] Se requiere tener un pasaporte válido, un certificado de antecedentes penales y pagar una tarifa de 250 dólares. Para los venezolanos, en la mayoría de los casos, estos requisitos son difíciles de conseguir.

humanitaria temporal excepcional, que tiene una duración de dos años y solicitud de asilo.

Sin embargo, lo que resulta especialmente destacable, desde una perspectiva positiva, son las medidas necesarias que este país ha aplicado para poder regularizar a los migrantes y refugiados de Venezuela, en 2019 y 2020, de las que se beneficiaron 51 000 personas. El proceso de regularización es clave para la integración de los migrantes y suele durar un año. En el mes de febrero de 2023, casi 41 000 personas habían recibido ya su visa de residencia temporal.[68].

En Chile, el número de migrantes venezolanos ha aumentado significativamente en los últimos años, con más de 450 000 personas que han llegado al país desde 2015[69]. Esto ha generado preocupaciones sobre la integración de los migrantes y la capacidad del país para ofrecerles oportunidades de trabajo y servicios básicos.

En un primer momento flexibilizó los visados de empleo desde 2016 a 2018 para responder a la llegada de decenas venezolanos —también de haitianos—, aunque posteriormente el Gobierno dificultó la entrada a los nacionales de ambos países.

Amnistía Internacional ha denunciado a Chile por poner en peligro a los venezolanos que migran en busca de refugio[70]; en un informe que hace hincapié en los testimonios de mujeres venezolanas viviendo en Chile, que ilustran las barreras que, durante años, deben superar las personas que han logrado ingresar en territorio chileno buscando conseguir protección internacional o regularizar su situación migratoria. Al parecer, el Estado chileno fuerza a la mayoría a ingresar por pasos fronterizos inseguros y no habilitados, pero a su vez las penaliza por entrar de manera irregular y obstaculiza que soliciten asilo. Y es que, en los últimos tiempos, Chile ha fortalecido sus políticas contra la migración ilegal adoptando una nueva Ley de Migración en febrero de

[68] *Noticias ONU*. (2023). Historias de la migración: La regularización enciende una luz de esperanza para los migrantes venezolanos en Ecuador. 11 de marzo [en línea]. [Consulta: 22 abril de 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2023/03/1519287

[69] OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022. Op. Cit.*

[70] *Amnesty International Ltd*. (2023). Nadie quiere vivir en clandestinidad: Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile. 7 marzo [en línea]. [Consulta: 2 abril de 2023]. Disponible en: https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/doc?q=%E2%80%9CNadie+quiere+vivir+en+clandestinidad%3A+Desprotecci%C3%B3n+de+person

2022 con el objetivo de combatir el aumento de la inseguridad. Esto se tradujo en procedimientos más estrictos para la admisión en la frontera chilena e introdujo un procedimiento conocido como reconducción o «redirección» de las personas refugiadas y migrantes que entraban a través de cruces irregulares, siendo devueltos a Bolivia y Perú[71].

El Congreso ha aprobado en abril dos leyes[72] que endurecen el control de identidad para migrantes, iniciativas que se dan en un contexto enrarecido o muy sensible hacia la comunidad de extranjeros en el país, sobre todo la venezolana.

La muerte de dos carabineros en dos operativos policiales en los que estuvieron involucrados justamente dos hombres de esa nacionalidad ha exacerbado los ánimos y acrecienta la percepción de que la llegada de muchos venezolanos y haitianos afectan a la Seguridad Pública con un tipo de delincuencia que antes no tenían. A su vez, muchos migrantes en Chile se quejan de la estigmatización de todo el colectivo.

Como reacción a la escalada de delitos contra la policía, el Gobierno de Gabriel Boric, que previamente tenía un discurso benévolo con la emigración, impulsa ahora medidas más duras para enfrentar el aumento de crímenes violentos y también la migración irregular. Ejemplo de ello es que la policía puede poner directamente en prisión preventiva a personas que no puedan demostrar una situación migratoria legal, y se eliminó el plazo de una hora para realizar el control de identidad, dejándolo en un plazo indefinido, lo que ha revertido la situación de miles de migrantes que intentan abandonar el país.

El caso de Brasil, quinta nación con mayor número de refugiados y migrantes venezolanos se diferencia de los países de la región que hemos analizado hasta ahora por el menor flujo de ellos hacia las principales ciudades brasileñas, las características geográficas de la frontera (área remota), y el marco jurídico de Brasil como país con una larga tradición en la recepción de refugiados. En tales circunstancias, los migrantes venezolanos se concentran en el estado fronterizo de Roraima, que es a su vez uno de los

[71] R4V. (2023). *Reporte de Fin de Año RMRP 2022.* 17 de marzo [en línea]. [Consulta: 30 abril de 2023]. Disponible en: https://www.r4v.info/es/eyr2022

[72] *El Tiempo*. (2023). ¿Por qué Chile endureció sus controles migratorios (y qué efectos puede tener)? 21 de abril [en línea]. [Consulta: 30 abril de 2023]. Disponible en: https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/por-que-chile-endurecio-sus-controles-migratorios-y-que-se-puede-esperar-761415

estados más pobres y menos desarrollados, y que carece de la capacidad e infraestructura necesarias para acoger a miles de personas.

En estas condiciones, implementaron la «operación Acogida», un programa de respuesta coordinada en el que participan once ministerios y más de un centenar de agencias gubernamentales y no gubernamentales. Y, desde hace cinco años, como parte de ese programa, pusieron en marcha una estrategia de reubicación voluntaria de personas refugiadas y migrantes venezolanas desde ese estado fronterizo a otras ciudades brasileñas, lo que ha permitido que más de 100 000 personas regularicen su situación y mejoren significativamente su calidad de vida en 930 ciudades a lo largo del país[73]. Previo a su traslado, los venezolanos que participan voluntariamente en este programa de reubicación interna reciben la documentación requerida, como el permiso nacional de trabajo y la inscripción en el registro de contribuyentes (CPF).

Respecto a Argentina, es importante destacar que la migración venezolana presenta características singulares en el contexto de la migración regional que históricamente se ha recibido en comparación con otros flujos migratorios extrarregionales de reciente llegada, aunque casi la mitad de los nuevos migrantes que recibió Argentina desde 2018 son venezolanos.

Esto se puede deber a varias razones, entre las que se encuentran menos obstáculos para la regularización legal, lo que permite a los migrantes trabajar de manera formal; además cabe destacar que los migrantes no experimentan la discriminación que ocurre en otros países de la región, facilitando su proceso de integración. Por último, señalaremos que durante el año 2021 se oficializaron numerosos casos de reunificación familiar que habían sido pospuestos debido a la pandemia en 2020[74].

El Estado argentino ha destinado recursos humanos y tecnológicos, así como implementados cambios institucionales, con el objetivo de brindar apoyo a los ciudadanos venezolanos: facili-

[73] *ACNUR*. (2023). La estrategia de reubicación interna de Brasil beneficia a más de 100.000 personas venezolanas en 5 años. Comunicado conjunto ACNUR OIM. 4 de abril [en línea]. [Consulta: 30 abril de 2023]. Disponible en: https://www.acnur.org/eu/africa/noticias/la-estrategia-de-reubicacion-interna-de-brasil-beneficia-mas-de-100-000-personas

[74] *INFOBAE*. (2022). Casi la mitad de los nuevos migrantes que recibió Argentina son venezolanos. 2 de octubre [en línea]. Disponible en: https://www.infobae.com/politica/2022/10/02/casi-la-mitad-de-los-nuevos-migrantes-que-recibio-argentina-son-venezolanos/

dades con la documentación para la regularización migratoria, ayuda para la convalidación de títulos universitarios, inserción laboral de los profesionales venezolanos y defensa de los derechos humanos, aplicando los acuerdos de Mercosur[75].

En cambio, Argentina tiene un gran problema con la regularización de los hijos de migrantes venezolanos. Cuando se nace en Venezuela, su único documento de identidad hasta los nueve años es la partida de nacimiento, que es similar al certificado de nacimiento argentino, pero sin huellas, foto o un número que permita reafirmar la identidad, por lo que algunos deben esperar hasta tres años para obtener el documento nacional de identidad, que es lo único que les permite integrarse en el país con todos sus derechos.

Por último, nos referiremos a la República Dominicana, el primer país receptor de población venezolana en el Caribe. Aunque Haití siga siendo el país del que proviene la mayoría de la población migrante, según los últimos datos se estima que 115 283 personas venezolanas habitan en la nación caribeña, lo que representa un 2,31 % del total de migrantes de ese origen que viven en Latinoamérica y el Caribe[76].

Los Acuerdos de Estadía Especial, respaldados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), proporcionan un apoyo fundamental a los venezolanos, brindándoles una importante ayuda que les permite normalizar su situación migratoria.

El plan de regularización se divide en tres etapas: estadía, visado y residencia, y está programado para que entre seis meses a un año se dote de un estatus migratorio definitivo a los migrantes residentes en el país[77].

En definitiva, la forma en que estos países han respondido a la situación de los venezolanos puede ser un modelo de solidaridad para otras naciones, pese a las dificultades que hemos ido señalando. Las diversas iniciativas, que facilitan la obtención de documentos y buscan soluciones para regularizar la situación, al mismo tiempo que ofrecen protección a los venezolanos a través

[75] Se estableció una política común de la migración entre los países de este mercado para facilitar la movilidad residencial y laboral.

[76] Plataforma R4V. *Op. Cit.*

[77] *Noticias ONU.* (2022). Historias de la Migración: Estatus regular: licencia para soñar de los migrantes venezolanos en la República Dominicana. 13 de octubre [en línea]. [Consulta: 10 abril de 2023]. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/10/1516057#:~:text

de mecanismos establecidos en su legislación nacional, han sido elogiadas por la comunidad internacional.

Conclusiones

La migración reciente de venezolanos es la segunda más grande de la historia moderna, después de la de Siria. Sin embargo, a diferencia de esta última, no es el resultado de un desastre natural o de un conflicto bélico, sino de la implementación deliberada y sostenida de un conjunto de políticas que han llevado a la destrucción de la economía doméstica y las capacidades del Estado.

El gobierno del presidente Nicolás Maduro ha sido criticado por la oposición y la comunidad internacional por su manejo de la economía, la corrupción y la violación de los derechos humanos. Estos problemas han generado un clima de inestabilidad política que ha llevado a la salida de miles de venezolanos del país, en una nación que hasta los años 80 no estaba acostumbrada a emigrar, muy al contrario: era un fenómeno que se daba a la inversa, Venezuela había sido hasta ese momento receptora de inmigrantes y refugiados europeos y del sur del continente americano.

Pero a partir de aquí se cambian los patrones migratorios y lo preocupante es que esta tendencia parece no solo no disminuir, sino que va en crecimiento.

Este desplazamiento de personas se puede considerar una migración forzada ya que se trata de buscar oportunidades para garantizar la supervivencia y alcanza a todos los sectores de la población.

Los países de la región sudamericana se han enfrentado a un flujo migratorio de venezolanos con una rapidez e intensidad que ha superado la capacidad de respuesta tanto de los Estados, de las instituciones y de la sociedad en general.

Quizás no fueron capaces de detectar a tiempo la crisis humanitaria que se les venía encima, como también ocurrió en Europa con los refugiados sirios, y tales circunstancias les pilló descolocados lo que ha provocado unas soluciones que se han basado más en impulsos que en planificación.

Se han generado tensiones económicas y sociales en los países receptores, los cuales ya se enfrentaban a presupuestos ajustados, especialmente a raíz de la pandemia, por ello quizás sería deseable que estos países de acogida integren a los

recién llegados en la fuerza laboral formal mediante la concesión rápida de permisos de trabajo y el acceso a los servicios de educación y salud, pudiendo de este modo obtener beneficios de esta migración.

La migración con una gestión ordenada, segura y regular puede traer beneficios significativos y positivos tanto para los migrantes como para las comunidades de acogida, pudiéndose convertir así en un elemento clave para el desarrollo de esas mismas comunidades.

Si nos preguntamos cómo podrían ser los sistemas de migración y movilidad en un futuro, es importante situarnos dentro de un cambio sistemático más amplio, que está actuando para dar forma, facilitar y dificultar las respuestas de Gobiernos y actores no estatales. Se necesita una estrategia conjunta de los distintos países de la región para poder acometer esta complicada situación.

Esta migración sin precedentes se ha convertido en detonante de una nueva forma de multilateralismo en Latinoamérica, un fenómeno que tendrá que impulsar a los Gobiernos a una nueva forma de cooperación e irremediablemente caminando juntos.

Bibliografía

Carrera Damas, G. (2017). *Una nación llamada Venezuela*. Editorial Alfa.

Delgado de Smith, Y. y Abellana Chybub, M. R. (2009). Venezuela y migración: El trabajo como agente de cambio. En: *Anuario.* N.º 32. Disponible en: http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc32/art8.pdf

Biderbast, P. y Núñez, M. E. (2018). Del Río de la Plata al Orinoco y viceversa. Patrones y flujos migratorios entre Argentina y Venezuela. En: Koechlin J. y Eguren Rodríguez J. (eds.). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.

Lairet, O. (1989) *Migración internacional en Venezuela: El proceso de los años 70 y 80*. Editorial Monte Ávila Editores. Caracas.

López Maya, M. (1984). *La inmigración y la formación de la sociedad venezolana contemporánea*. Editorial Nueva Sociedad en Caracas. Venezuela.

Miliani de Mazzei, M. (2011). Los proyectos de inmigración y colonización en Venezuela como política de poblamiento en el siglo XIX. En: *Tiempo y Espacio*. Vol. 21, n.º 56. Caracas. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962011000200002

Miranda Delgado, R. G. (2017). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. Un análisis histórico. En: *Ensayos de Economía*. Vol. 27, n.º 50. Medellín. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000100087

OIM. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. Disponible en: https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022

Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes

Sáez, F, Vera L. y Zambrano Sequín, N. (2018). *Estabilización, crecimiento y política cambiaría en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Troconis de Veracoechea, E. (1986). *El proceso de la inmigración en Venezuela. Caracas*, Academia Nacional de la Historia. Colección Fuentes para la Historia Republicana de Venezuela, N.º 41.

Capítulo octavo

Complejo regional de seguridad y flujos migratorios en el Gran Magreb

Raquel Barras Tejudo

Resumen

Este capítulo propone una redefinición del espacio Mediterráneo en función de las dinámicas de seguridad, superando la conceptualización MENA (Norte de África y Oriente Medio), por considerarla obsoleta en términos geoestratégicos, y plantear un nuevo espacio: el Gran Magreb (Norte de África, Sahel y África Occidental). En los últimos años nos encontramos ante un flanco sur profundo de inestabilidad y complejidad, con Estados cada vez más débiles, y el establecimiento de actores no estatales como los grupos terroristas yihadistas, los grupos criminales y las mafias de la migración. En este sentido, se analizan las dinámicas migratorias desde la región hacia Europa, considerando el uso de la migración por parte de Marruecos como un elemento coercitivo de su política exterior y las implicaciones que ello tiene para España.

Palabras clave

Gran Magreb, Complejo Regional de Seguridad, Seguridad, Migraciones, Europa, Norte de África, Sahel, África Occidental.

The Regional security complex and migration flows in the Greater Maghreb

Abstract

In this chapter, we attempt to redefine the Mediterranean region in terms of security. We consider the MENA approach (Middle East and North Africa) as an outdated geostrategic paradigm. We are creating a new approach called the Greater Maghreb, which includes North Africa, the Sahel and Western Africa. Recently, the southern flank has become an unstable and complex region hosting weak states, as well as and non-state actors such as terrorist groups, criminal organisations and humantrafficking mafias. In this sense, we analyse the dynamic of migration from the region to Europe, paying attention to Morocco and how it uses migration as a weapon in its bilateral relations with Spain and its implications.

Keywords

Greater Maghreb, Regional Security Complex, Security, Migrations, Europe, North Africa, Sahel, Western Africa.

RSC en el Gran Magreb y superación de MENA

En este capítulo se van a analizar las dinámicas de seguridad existentes en el Gran Magreb y, especialmente, aquellas que afectan al ámbito de los flujos migratorios que, de acuerdo con la estimación global actual de las Naciones Unidas, en 2020 había alrededor de 281 millones de migrantes internacionales en el mundo, lo que equivale al 3,6 % de la población mundial (IOM, 2022).

Adicionalmente, está surgiendo un fenómeno nunca antes visto en la historia de la humanidad el «complejo de incertidumbre» formado por tres componentes volátiles y que interactúan entre sí: las presiones y desigualdades, la búsqueda de transformaciones sociales generales que permitan aliviar esas presiones y una polarización cada vez más amplia e intensa (PNUD, 2022). Este escenario de incertidumbre está afectando al sistema internacional, cambiando tanto las alianzas y los bloques, como el carácter de las relaciones entre los diferentes Estados. Nos encontramos ante situaciones, acuerdos y relaciones que antaño parecían inamovibles y que, actualmente, se han transformado en los términos propuestos con el concepto de la «modernidad líquida»[1] (Bauman, 2005).

Ante este escenario de cambios globales, regionales y locales, se pretende realizar una nueva conceptualización de la región MENA (Middle East and North Africa por sus siglas en inglés). Para ello, y tal y como se ha explicitado en el capítulo 2 de la presente obra, utilizaremos el Complejo Regional de Seguridad (RSC) (Buzan and Waever, 2003), como una herramienta teórica que nos permite una aproximación más acertada a la hora de analizar las principales cuestiones de seguridad. En concreto, se trata de reintegrar en otro espacio el subcomplejo del Magreb, que por otro lado ya aparece diferenciado tanto del subcomplejo del Levante Mediterráneo como del subcomplejo del Golfo, tal y como se puede apreciar en el siguiente mapa.

Esta necesaria redefinición del espacio MENA se debe a una modificación en las dinámicas securitarias que actualmente son dispares, en una zona que antiguamente sí aglutinaba características

[1] La expresión «modernidad líquida» busca definir un modelo social que implica «el fin de la era del compromiso mutuo», donde el espacio público retrocede y se impone un individualismo que lleva a «la corrosión y la lenta desintegración del concepto de ciudadanía». En este caso, aplico este concepto a las relaciones bilaterales entre los diversos Estados del sistema internacional.

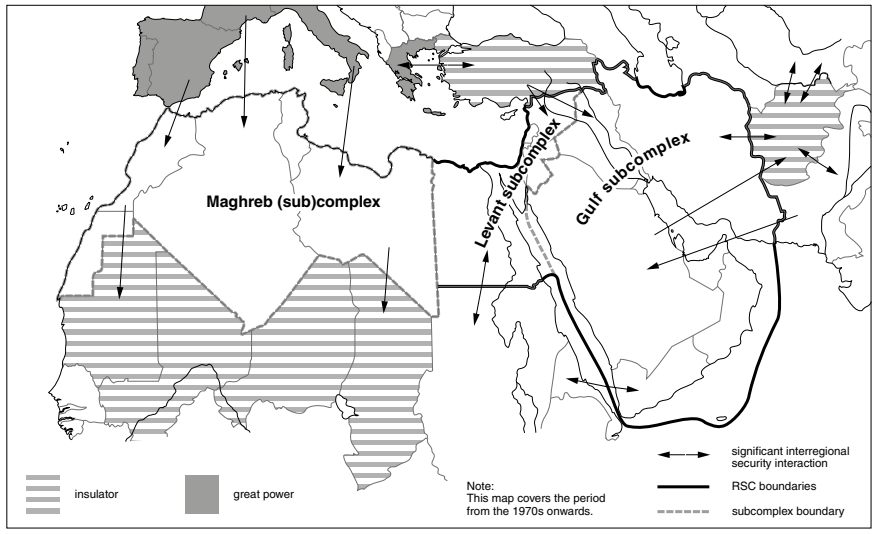

Figura 1. RSC primario en Oriente Medio y proto-CSR en Sahel.
***Fuente*: Buzan y Waever (2003).**

similares tales como: ser una zona de control por las grandes potencias por su interés geoestratégico, por su peso en la historia de Occidente a través de enclaves como Alejandría (actual Egipto) o Cartago (actual Túnez); por sus territorios clave como Suez, Ormuz, Bab el-Mandeb, Túnez o Gibraltar; por su peso en recursos naturales de diversa índole como el gas, el petróleo o los minerales; tener procesos de construcción nacional basados en la cultura y en la religión islámica; la ausencia de instituciones democráticas fuertes; o la inobservancia de los derechos humanos y derechos fundamentales (Abu-Tarbush, 2022). Por ello, en las diversas aproximaciones MENA siempre ha sido tratado como un área común que consideramos hoy difuminada, debido a la acentuación de las diferencias existentes entre los propios Estados árabes (Ayubi, 1998).

Así, veremos cómo se ha creado un espacio simbiótico propio desde África Occidental, el Sahel y el Magreb, en términos de seguridad, configurando este Gran Magreb como una de las zonas que mayor inestabilidad proyecta a Occidente, a Europa y a España, tal y como se establece en el siguiente mapa.

Este cambio en las dinámicas se debe a diferentes factores imbricados, entre los que destacan: los cambios acontecidos a nivel sistémico como la aceleración de la polaridad compleja a nivel internacional causada por la pandemia de la covid-19; un sis-

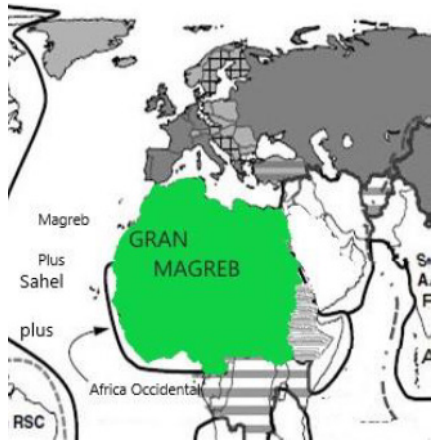

Figura 2. RSC Gran Magreb. *Fuente*: elaboración propia.

tema internacional más anárquico y con mayor incertidumbre; el ascenso y la penetración a la región de nuevas potencias como Rusia y China con la superación del momento hegemónico de Estados Unidos como *hyperpuissance* (Védrine, 2000); el creciente debilitamiento de la influencia global de la Unión Europea, principalmente por la crisis económica de 2008, así como por la incertidumbre generada tras el Brexit en torno al proyecto comunitario; o las denominadas «primaveras árabes» que tuvieron diversa repercusión en cada uno de los países, pero que conjuntamente sí que supusieron cambios procedentes de las propias sociedades árabes que se rebelaban (Naïr, 2013).

No obstante, las denominadas «primaveras árabes» sí que infirieron dinámicas diferentes entre los países del Norte de África, por un lado, y los países del Golfo, por otro, creándose poderes y contrapoderes regionales en la península arábiga impensables al inicio del milenio, como los Acuerdos Abraham impulsados por la Administración Trump (Priego, 2020). Así, queda evidenciada la rivalidad entre Arabia Saudí, Irán o Turquía por su proyección regional, y también por liderar e imponer su particular visión del islam, wahabismo, chiismo o neotomanismo, respectivamente. Además, cabe destacar la situación en Turquía y su política exterior que ha generado que sea percibido como un socio menos confiable para Occidente.

Por tanto, el denominado Máshrek, cuenta con potencias medias mucho más asertivas e independientes frente a la debilidad de determinados Estados del Gran Magreb. Esto se refleja, por ejemplo, en el Índice de Desarrollo Humano. Así, todos los países de

la franja saheliana son, además, los países del mundo con menor IDH: Sudán del Sur (191), Chad (190), Níger (189), República Centroafricana (188), Malí (186), Burkina-Faso (185) tal y como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022). Mientras que Argelia (96, alto), Túnez (94, alto) y Libia (117, alto), tendrán un IDH alto, si bien Marruecos tiene un IDH medio (122).

Por el contrario, el resto de los países de Oriente Medio, concretamente los del Levante Mediterráneo se encuentran o en el grupo de países con IDH alto (Siria, 152, Irak, 122, Líbano, 103, Egipto, 97) mientras que los de la península arábiga se encuentran con un IDH muy alto (Emiratos Árabes Unidos, 26 –incluso por delante de España que ocupa el número 27-, Bahréin, 35, Arabia Saudí, 38, Qatar, 42, Omán, 51 o Kuwait, 54), con excepción de Yemen, que se ubica al final de la tabla con un IDH muy bajo (en el puesto 183), como consecuencia de la guerra civil que se prolonga desde el año 2014.

A este respecto el PNUD es claro: en la mayoría de los países en los que se ha producido un conflicto, la desigualdad es un resultado inevitable. La paz es una precondición para el desarrollo, la paz ofrece la posibilidad de abordar los motores del conflicto que tienen que ver con la desigualdad (PNUD, 2019). Así, en cuanto a la dicotomía seguridad-desarrollo, las experiencias de la ONU, pero también de otras organizaciones, han sido cruciales para entender que las políticas de desarrollo *stricto sensu* han demostrado que la seguridad es un prerrequisito indispensable.

El binomio seguridad-desarrollo se hace presente en la zona del Gran Magreb, ya que coinciden países con bajo IDH que tienen, además, una baja percepción de seguridad, de hasta el 64 % como «muy insegura»; seguida de un 29 % «mode-

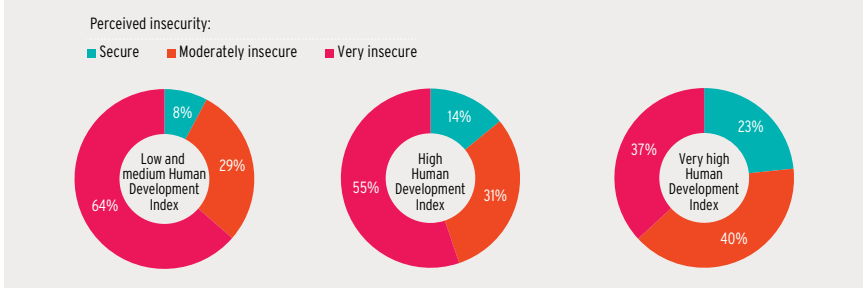

Figura 3. *Fuente*: UNDP, 2022.

radamente insegura» y solo un 8 % «segura». En los mismos términos, solo Túnez y Argelia tendrían una menor percepción de inseguridad, de hasta el 55 %, mientras que disminuye hasta el 37 % en los países con un IDH muy alto, ninguno del Gran Magreb. Cabe destacar la correlación existente entre un bajo IDH y la inseguridad percibida, tal y como se recoge en la siguiente figura.

No obstante, tras la pandemia del la covid-19, nos encontramos ante una situación paradójica adicional respecto al citado binomio seguridad y desarrollo: «A pesar de que las personas viven en promedio más tiempo, son más ricas y gozan de mejor salud, estos avances no han logrado aumentar su sensación de seguridad» (Guterres, 2022). Esto es debido a que la seguridad percibida ha disminuido tras la pandemia de la covid-19 en los países con un IDH muy alto, que se corresponde con ese diagnóstico del «complejo de incertidumbre» señalado anteriormente.

Las principales iniciativas puestas en marcha en la región por parte de los diferentes organismos internacionales han sido planteadas conforme a dos principios. Por un lado, la errónea división en términos geoestratégicos entorno a MENA que no responden a las necesidades de seguridad y, por otro, el binomio seguridad-desarrollo.

En este contexto, el vecindario sur de la Unión Europea y de España, se ha convertido en una región cada vez más compleja que no entraña solo las difíciles relaciones con los países ribereños, muchas veces inmersos en procesos internos complicados, sino que se trata de una proximidad geográfica fuertemente conectada con terceros Estados que, a su vez, se proyectan a zonas más extensas —y lejanas— convirtiéndose también en zonas de interés vital para la seguridad europea, Sahel, Cuerno de África, Oriente Medio, Asia Central, Ártico, así como otras rutas marítimas adyacentes (Barras y García, 2020).

Por lo tanto, las dinámicas de seguridad se corresponden con un subcomplejo regional de seguridad mucho más amplio con unas fronteras como principal elemento de relación entre unos países con una estructura anárquica y, con cierta polaridad entre los vecinos en términos de enfrentamiento y de distribución de poder entre los mismos, así como una determinada construcción social, que proyecta una dinámica de amigo-enemigo entre las unidades (Buzan and Waever, 2003).

Dinámicas de seguridad en el Gran Magreb

En la región del Gran Magreb se están produciendo unas dinámicas de seguridad que no se corresponden con las de otras regiones. En este sentido, entre las principales amenazas en la zona del norte de África, el Sahel y África Occidental, figuran, entre otros, los Estados frágiles (Cordesman, 2020), el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular, así como otras actividades delictivas, asociadas al crimen organizado transnacional y que tienen una fuerte presencia en la zona y son amenazas en constante evolución.

Además, llama poderosamente la atención que los países del Sahel, así como algunos de África Occidental y el Norte de África comparten una serie de características estructurales y coyunturales que perpetúan la desigualdad y las dificultades. En este sentido, nos encontramos con un arco de inestabilidad a las puertas de Europa, con crisis multicausales, conflictos intraestatales, riesgos y amenazas, así como falta de recursos.

Por un lado, entre los factores estructurales destacan Estados que tienen aún pendiente su definición nacional en términos territoriales, étnicos o tribales. Este aspecto está estrechamente ligado con la herencia colonial, si bien no se ha solventado de forma positiva y muchos conflictos y enfrentamientos están enraizados en ese reparto colonial irresoluto. Por ello, encontramos enfrentamientos intracomunitarios y pastoriles en las zonas de pastoreo que son más vulnerables y se encuentran más marginadas de un poder estatal, ya de por sí, débil. Un ejemplo son los *fulani*[2] (pero, debido a su amplio rango geográfico, son conocidos por varios otros nombres en sus comunidades anfitrionas, incluidos *Fulbe*, *Fula*, *Peul*, *Peulh* y *Fellata*) que son acusados de pactar y unirse a los principales grupos yihadistas por su afiliación al islam. Esto contribuye a que la violencia se convierta en endémica y estrechamente vinculada con las poblaciones locales, algo aún más difícil de erradicar puesto que continúan con estilo de vida seminómada tradicional de cría de ganado que los pone cada vez más en conflicto con los agricultores asentados, precisamente en un momento de mayor presión sobre los pastos y el agua. Además,

[2] Los fulani son un pueblo seminómada, conformado por cerca de 25 millones de personas, que se distribuyen en 21 países africanos desde la costa atlántica de Mauritania hasta la costa del mar Rojo en Sudán, aunque su mayor concentración se encuentra en la región del Sahel en África Occidental; hablan un idioma común conocido como fulfulde o Pulaar, y son mayoritariamente musulmanes.

por lo general, están armados para proteger a sus rebaños de ladrones, animales salvajes y otras amenazas y, en los últimos años, el AK-47 ha reemplazado al machete, como el arma común preferida por este grupo (McGregor, 2017) con el consiguiente incremento de enfrentamientos violentos. De hecho, el intento de hacer frente a esta violencia no ha dado los frutos deseados (Unruh y Abdul-Jalil, 2012) convirtiéndola en una zona más propensa a los conflictos violentos entre pastores y agricultores-pastores (Catley *et al*., 2013).

Por otro lado, la inestabilidad política y la debilidad institucional. De nuevo, existe una ausencia de vertebración nacional debido a la incapacidad del Estado de proyectarse en determinadas zonas, dando lugar a lo que denominamos «espacios sub-gobernados» (Barras y García, 2015). A este respecto, es necesario señalar que no se trata de la denominación de «Estado fallido» que se utiliza actualmente de forma amplia y equivocada, y con la que no se corresponde la situación de los Estados del Gran Magreb. Así, se rechaza de plano la idea de inexistencia de la estructura del Estado, sino que es un problema más complejo: existe un sistema sofisticado de relaciones informales e influencias entre actores no estatales, que opera al margen de las estructuras formales del Estado, constituyendo así espacios subgobernados por actores no estatales. Esta situación está afectada, además, por la ausencia de buena gobernanza, la corrupción generalizada o la inobservancia de los derechos humanos. En este sentido, los grupos criminales encuentran un ambiente perfecto para su proliferación y penetración en las sociedades de la región (Mesa, 2022).

Asimismo, otro factor es la pobreza endémica, como consecuencia de unas economías no integradas en el sistema capitalista global y, por ende, no terciarizadas y más dependientes del exterior. Esto supone la privación de prosperidad económica a determinadas clases sociales, el desempleo masivo conjugado con una población joven sin oportunidades laborales, lo que supone un auténtico reto de gestión de expectativas, tal y como vimos con las primaveras árabes.

En cuanto a las causas coyunturales, nos encontramos actualmente con un boom demográfico que, de acuerdo con las predicciones, supondrá que los países del Sahel dupliquen su población, en los términos desarrollados en el capítulo nueve de la presente obra. Esto, a su vez, supondrá un vertiginoso proceso de urbanización, asociado al éxodo rural en la mayoría de estos países, con el incremento exponencial de las grandes ciudades y el consiguiente

congestionamiento de las megaurbes, además de condiciones de insalubridad y escasez de servicios públicos para todos los ciudadanos. Junto a ello, los efectos del cambio climático en la región (Barras, 2018), donde se considera que sus efectos serán aún más devastadores que en otras partes del mundo y que se intensificarán, impulsados a su vez, por el incremento poblacional proyectado, así como esa rápida y desigual urbanización.

Principales amenazas a la seguridad

Todos estos factores contribuyen a que la seguridad se haya deteriorado en los últimos años, puesto que esos factores estructurales en conjunción con los coyunturales, han permitido la proliferación de grupos terroristas, la promoción del extremismo y la radicalización, así como la penetración de los conglomerados del crimen organizado trasnacional, con una presencia creciente en cada vez más países y con una *joint venture* en lo que a la inmigración irregular se refiere, en tanto en cuanto comparten, rutas, caravanas y campamentos, tal y como veremos en el próximo apartado.

De este modo, una de las principales amenazas en el Gran Magreb es el terrorismo de etiología yihadista. La proliferación de grupos terroristas a lo largo y ancho del continente africano se debe, principalmente a su debilitamiento en la zona del Levante Mediterráneo, especialmente en Siria e Irak.

En 2022 se registraron casi 66.000 incidentes terroristas a nivel global con una disminución del 28 % de los atentados (GTI, 2023). Asimismo, los conflictos violentos siguen siendo el principal motor del terrorismo: más de 88 % de los atentados y el 98 % de las muertes por terrorismo tuvieron lugar en países en conflicto, donde además los atentados son más mortíferos. Del mismo modo, entra en juego la tecnología y su rápida evolución, con la detección del uso de drones en actos terroristas, algo especialmente significativo en grupos como Daesh, Boko Haram y los Houthis en Yemen.

En la región de Oriente Medio y Norte de África se produjo un descenso del 32 % en el número de muertes respecto a 2021, la cifra más baja en la región desde 2013 (GTI, 2023). Estos datos podrían hacernos pensar que el RSC planteado en el presente capítulo no se sostiene en lo que se refiere al terrorismo. Sin embargo, en el norte de África se ha demostrado que hay una

efectiva lucha y control contra el terrorismo, principalmente por parte de Marruecos y Argelia. Por otro lado, en el caso de Túnez, se constata que tiene un problema con el terrorismo. A pesar de los ataques contra los intereses turísticos en el país en el año 2015, es notorio el intento por parte de los instrumentos del Estado para presentar el fenómeno yihadista como algo ajeno (S. Altuna, 2018). Adicionalmente, con la situación de incertidumbre sobre el país, junto con el problema de los combatientes retornados, se prevé que la amenaza terrorista en Túnez se mantenga constante al menos en el medio plazo. Junto a Túnez, destaca la situación de Libia que, si sigue en la actual situación de *impasse* con el Gobierno de unidad, puede contribuir a que la inestabilidad se propague, como ya ocurrió en 2011, por su cercanía y su imprevisibilidad. Precisamente, el tribunal de apelaciones de Misrata (Libia) ha condenado recientemente a pena de muerte a 35 terroristas del Estado Islámico. Esto implica, por un lado, que la presencia y proliferación de grupos terroristas se ha trasladado de Oriente Medio a África y, por otro, que el Norte de África sigue siendo más vulnerable a esta amenaza que los países tanto del Levante Mediterráneo como del Golfo.

Por ello, África se ha convertido en el epicentro mundial de la violencia yihadista. Concretamente, el autodenominado Estado Islámico (*Daesh*) y sus filiales siguen siendo el grupo terrorista más mortífero del mundo en 2022 por octavo año consecutivo, con atentados en 21 países; seguidos de Al Shabaab (Somalia), el Ejército de Liberación de Beluchistán (Pakistán) y *Jamaat Nusrat Al-Islam wal Muslimeen* (JNIM) en el Sahel Occidental (DSN, 2023). Existe violencia persistente en los países del Sahel central y en la triple frontera de Malí, Níger y Burkina Faso; en Nigeria, en la región del lago Chad y en el Cuerno de África. Adicionalmente, Estados, como Costa de Marfil, han experimentado atentados terroristas, y se ha registrado violencia en lugares tan dispares como la República Democrática del Congo, Camerún o el norte de Mozambique (Barras y García, 2021).

La idiosincrasia africana permite el asentamiento de estos grupos y que también encuentran aceptación social y seguidismo, asociado a un proceso de radicalización en estos países. Cabe destacar la amplia diversidad de grupos terroristas en la región, que van mutando tanto en sus alianzas como en su liderazgo, con la consiguiente dificultad para su seguimiento y su lucha. Tal y como señala Lebovich (2019), se pueden aglutinar en torno a cuatro grandes grupos o coaliciones. El primero, JNIM (Jamaat

Nusrat Al-Islam wal Muslimeen- Frente de Apoyo para el Islam y los Musulmanes), una coalición de grupos autónomos alineados con los postulados de Al-Qaeda, que juraron lealtad al ISIS en marzo de 2017, «bajo una sola bandera, una organización, un emir», si bien con posterioridad, «ha sufrido variaciones en cuanto a adhesiones, luchas intestinas y liderazgo, además de no contar con un amplio apoyo popular, por haber realizado ataques contra la población civil» (Eizenga y Williams, 2020). Los grupos de este bloque serían: Ansar al-Din, relacionados con la rebelión tuareg del norte del Mali, AQMI (Al-Qaeda en el Magreb Islámico) que operaba en la zona desde 2005, Al Morabitoun (moravides), conocido por su dirigente Mokhtar Belmokhtar «Mister Marlboro», un histórico del tráfico de tabaco; y Katibat Macina o Frente Macina, grupo salafista que operaba inicialmente en Mali, pero ahora también en Burkina Faso, así como la Brigada del Emirato del Sahara (Imarat Mantikat al-Sahara).

En segundo lugar, son dos agrupaciones de combatientes vinculados a JNIM, Katibat Sèrma, que opera principalmente en un área de Malí, pero también en Burkina Faso; y Kabitat Almansour Ag Alkassoum, que opera principalmente en un área de Burkina Faso. El tercero es Ansarul Islam, que proviene predominantemente del grupo étnico fulani/peul y que opera en la triple frontera del Sahel central, esto es Mali, Níger y Burkina Faso y cuyos miembros han trabajado junto con Katibat Sèrma y Kabitat AAA. Por último, el cuarto bloque es el del Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS–ISIS), que fue reconocido como afiliado de ISIS en 2016. Ha operado en partes de Burkina Faso, Malí y Níger, y ha reclutado a nivel internacional y dentro de las áreas en las que opera. Surgió originalmente de una escisión dentro del Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUJAO), una escisión de al-Qaeda en el Magreb Islámico.

Además, en el Gran Magreb se registró el mayor aumento de muertes por terrorismo en 2022, mientras que el Sahel es el epicentro, la región más castigada por el yihadismo y registra el 43 % de las muertes por terrorismo de todo el mundo, esto es un 7 % más que el año anterior. De este modo, cuatro de los diez países más afectados por el terrorismo global están en la región saheliana, mientras que, en 2007, el número de víctimas mortales en la zona representaba únicamente el 1 % a nivel mundial. De particular preocupación son dos países, Burkina Faso y Mali, que concentraron el 73 % de muertes por terrorismo en el Sahel

en 2022 y el 52 % de todas las muertes por terrorismo en el África subsahariana (GTI, 2023).

El problema es el contagio a otros países vecinos como es el caso de Togo y Benín que han visto extendida a sus territorios la escalada de violencia desde Burkina Faso, registrando sus peores datos. Destaca también la presencia Boko Haram en Nigeria y su escisión, el Estado Islámico del Oeste de África (Islamic State in West Africa Province, ISWAP), que demostraron su rivalidad a la hora de reclamar diversos atentados en los Estados de Borno, en el de Yobe o en Adamawa. Por otro lado, se han producido ataques en Costa de Marfil, concretamente en la localidad de Kafolo. Es necesario señalar la inestabilidad existente en Camerún, con diversas tensiones desde el año 2017 entre las fuerzas gubernamentales y los grupos separatistas.

Por otro lado, el crimen organizado y su penetración en la región ha empeorado la estabilidad que ya era frágil, debido principalmente a esa ausencia del poder del Estado, las instituciones y los servicios públicos. Asimismo, se ha evidenciado que los grupos de delincuencia organizada aprovechan la conexión entre distintas actividades delictivas y utilizan las mismas rutas para perpetrar diversos delitos (Interpol, 2022).

En concreto, el incremento del narcotráfico vía América Latina, África Occidental se ha convertido en la principal puerta de entrada de la droga que, posteriormente, utiliza las líneas de distribución y movimiento de los *yihadistas* y de las rutas de la inmigración ilegal. Con la creación de AQMI en 2007, en el área se desarrolló una dinámica propia y simbiótica entre terrorismo, insurgencia y crimen organizado transnacional (Barras y García, 2020; Mesa, 2022).

En este sentido, encontramos ciertos patrones en lo que se refiere al tráfico de drogas. Principalmente, la cocaína proveniente de Colombia, Perú y Bolivia que, traficada y controlada por cárteles brasileños, penetra en el Sahel vía el Golfo de Guinea, donde la multitud de islas, escasos controles fronterizos y la corrupción generalizada, hacen del Gran Magreb la vía de entrada a la droga cuyo destino final es Europa y cuya entrada se produce a través de España, principalmente (Sampó, 2019). El Sahel es el principal corredor por el que se suministra cocaína a Oriente Medio, particularmente a países como Israel, Líbano, Jordania, Arabia y Emiratos Árabes.

No obstante, en la región también destaca la heroína, que proviene de los cultivos de Afganistán y que penetra en el continente por el Cuerno de África, para, posteriormente, salir hacia Norteamérica desde países del Sahel como Burkina Faso. Asimismo destaca la presencia de metanfetaminas en el continente africano, cuya procedencia es dispar, tanto del Sudeste Asiático, como la propia producción local (ENACT, n.d.). Marruecos en el Norte de África, juega un papel fundamental como uno de los países distribuidores clave de la cocaína entre América Latina y Europa, siendo receptores España, Bélgica y los Países Bajos, con la detección en 2020 de 65,6 toneladas de cocaína en el Puerto de Amberes, cantidad que se ha duplicado en el año 2022 (ENACT, n.d.). Obvia decir el papel que Marruecos juega en el Norte de África en cuanto a la producción y distribución del tráfico de hachís. La mayor parte del tráfico de resina se desplaza de Marruecos a España, y de Afganistán a otros países de Asia Occidental. España es la principal vía de acceso a los mercados de Europa Occidental y Central. La resina de cannabis procedente de Marruecos también se destina a otros países de África Septentrional (UNODC, 2022).

Además, existen otros tráficos ilícitos en la región como es el tráfico de armas, una cuestión clave, principalmente dado el número de conflictos internos, así como el alto grado de presencia y diseminación de armas. En este sentido, existe cierta facilidad para suministrar armas pequeñas y armas ligeras (APAL), extremo que se ha incrementado considerablemente como consecuencia de la inestabilidad en determinados países, así como por cuestiones políticas, económicas y de seguridad. Otro problema adicional es la capacidad limitada de control de las armas ilegales y la nula restricción de su uso para fines civiles, por lo que se genera un círculo vicioso entre la tenencia de armas, la violencia generalizada y la incapacidad del Estado para imponer control, favoreciendo así otras actividades delictivas como el propio tráfico de drogas y la trata de seres humanos, además de su uso en atentados terroristas (Interpol, 2022).

Como hemos señalado anteriormente, los grupos criminales diversifican en cuanto a la actividad delictiva y el bien traficado. Un ejemplo de esta confluencia de sinergias y que muestra la combinación de actividades delictivas, es la operación Trigger VIII[3] realizada por Interpol, inicialmente contra el tráfico de

[3] Llevada a cabo del 13 al 19 de junio de 2022 y donde intervinieron unos 520 funcionarios de las fuerzas del orden, desplegados en 35 puntos críticos de ocho países afri-

armas de fuego ilegales en ocho países africanos Burkina Faso, Chad, Guinea, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana y República Democrática del Congo. A este respecto, se practicaron 120 detenciones, la incautación de armas, oro, drogas, medicamentos falsos, productos de especies silvestres y dinero en efectivo. Ulteriormente, se practicaron 78 detenciones más, vinculadas al tráfico de productos ilícitos y acompañadas de la incautación de más de 45 toneladas de mercancías, entre las que había más de tres toneladas de medicamentos falsos, una tonelada y media de drogas (cannabis, anfetaminas y opioides).

En lo que respecta al tráfico ilegal de fauna y flora (*wildlife*), en dicha operación, en Guinea, se recuperaron unas 40 toneladas de aletas de especies de tiburón en peligro de extinción, y en República Centroafricana se desmanteló una red que presuntamente suministraba armas y munición a cazadores furtivos. Por su parte, la República Democrática del Congo informó de la incautación de 141 colmillos de elefante (Interpol, 2022).

En dicha operación se incautaron también más de 10.000 litros de gasolina de contrabando, un ejemplo del tráfico de recursos extractivos, incluido el petróleo, que luego encontramos comercializado en zonas del propio continente, pero también en países europeos, como el sur de Italia. Asimismo, con esta operación se aprehendieron más de 26 kg de oro extraído de manera ilegal y 170 kg de explosivo, confirmando, por un lado, el tráfico de recursos minerales y, por otro, la extracción ilegal de oro, como fuente para financiar el terrorismo y los grupos militantes armados.

Por último, el tráfico de bienes falsificados no recaba tanta atención por parte de la comunidad internacional, pero contribuye a perpetuar unas economías de subsistencia muy precarias en la zona, donde se producen también actividades criminales tradicionales como el lavado de dinero (en la operación se incautaron 110.000 euros en efectivo). Todo esto, viene a reforzar la idea de los vínculos existentes entre la violencia, la delincuencia organizada y la financiación del terrorismo, desmantelándose hasta 14 redes de delincuencia organizada (Interpol, 2022).

Cabe señalar que no se ha abordado la cuestión del tráfico de personas en este apartado, a pesar de que es un fenómeno que

canos: Burkina Faso, Chad, Guinea, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana y República Democrática del Congo.

difiere de la migración irregular, tanto en cuestiones legales como en lo que respecta a otros términos específicos de las víctimas. No obstante, se hará alusión en el siguiente apartado, principalmente por el riesgo existente para los migrantes irregulares a ser captados en las redes de trata de seres humanos.

La migración en el Mediterráneo como un elemento de coerción internacional en la región del Gran Magreb

En la presente obra se trata profusamente el tema de la migración irregular como una cuestión de seguridad de primer orden, así como su instrumentalización como un elemento de coerción en política internacional. La extensión del concepto de seguridad en lo que respecta a flujos migratorios entre países no es nueva, pero ha ido mutando en los últimos años, convirtiendo los flujos migratorios de un riesgo a una amenaza para la seguridad internacional. Los diferentes países han situado este asunto en sus agendas, ante la incapacidad de gestionar unas cifras de migración exponenciales en los últimos años.

En esta parte del capítulo se analizará la migración en la región del Gran Magreb y como ese nuevo RSC ha constituido un foco de expulsión enmarcado en el sistema internacional globalizado y su impacto en el proceso migratorio. Como veremos, este proceso tiene dos variables por un lado, las migraciones intraafricanas que son mucho más numerosas que las que llegan a Europa y que, si bien no son objeto del presente análisis, sí nos permiten contextualizar las migraciones que se producen de África hacia Europa.

Conceptualmente, la migración es considerada un juego de suma cero entre dos relaciones recíprocas: por un lado, el compromiso con la seguridad del Estado y, en el caso de los países miembros de la Unión Europea —como es el caso de España— con las fronteras exteriores comunitarias y, por otro, la parte moral humanitaria entre detener los barcos y rescatar a los migrantes (OTAN, 2021).

Los flujos migratorios entre el continente africano y Europa se han incrementado en los últimos años, concretamente el número de migrantes africanos que viven fuera de la región se ha duplicado con creces desde 1990, con un crecimiento particularmente pronunciado en Europa. Así, en 2020, la mayoría de los migrantes nacidos en África, que vivían fuera de la región, residían en Europa (once millones), Asia (casi cinco millones) y América del Norte (alrededor de tres millones) (IOM, 2022), no obstante, las

entradas irregulares se encuentran ahora en un proceso de estabilización en comparación con el año 2015.

Como se ha señalado en el apartado anterior, las cuestiones económicas, el deterioro de la seguridad, los conflictos por recursos o la propia pandemia de la covid-19, así como el entramado criminal existente, han repercutido en los movimientos migratorios y la movilidad en el Gran Magreb. Adicionalmente, la externalización de la política migratoria por parte de la Unión Europea a través de acuerdos de asociación con diversos países africanos, han condicionado la realidad migratoria de la zona.

A este respecto, se identifican una serie de factores-palanca de esa migración en el Magreb hacia Europa, entre las que destacan las «palancas lubricantes» como las redes de migración, la evolución en las comunicaciones y medios de transporte, la proximidad geográfica entre ambos continentes, así como la presencia e incremento de las redes de contrabando de migrantes ilegales. En el caso de las «palancas obstructivas» se encuentran, por un lado, la propia securitización de la cuestión migratoria y, por otro, las dificultades inherentes a la migración regular hacia Europa (NATO, 2021).

Así, la migración del Gran Magreb, se englobaría dentro del concepto migración Sur-Norte un concepto que, actualmente, tiene un patrón establecido donde las corrientes migratorias a escala planetaria se producen con origen en los países subdesarrollados (el denominado recientemente como sur global) con destino a los países más prósperos alrededor del mundo (Sutcliffe, 1998).

En el siguiente gráfico se puede observar cómo el Mediterráneo se ha convertido en una de las regiones más mortíferas para los migrantes, que alcanzó en el año 2016 su peor momento. El fenómeno sigue produciéndose, aunque en menor medida,

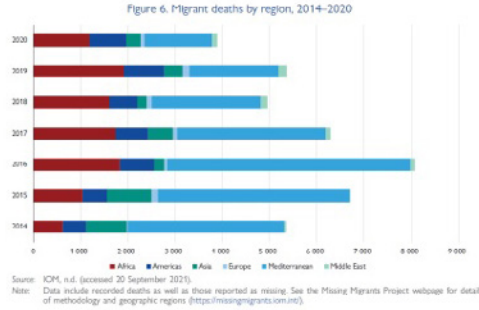

Figura 4. *Fuente*: IOM, 2021.

precisamente debido a esa securitización de las migraciones por parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

El Norte de África se ha convertido en una región con gran población de migrantes del mundo, puesto que Marruecos, Túnez o Argelia son países con población de origen, pero a su vez grandes receptores de migrantes de otras subregiones del continente africano, que desde allí inician su periplo hacia Europa, o hacia otras zonas del mundo. De este modo, se dan una serie de implicaciones para los países magrebíes, como países de tránsito, a la vez que de expulsión de emigrantes hacia el espacio Schengen (Ospina, 2015).

Es necesario diferenciar entre las rutas migratorias existentes en el continente africano y que se diversifican en su llegada hacia Europa en función de los países de entrada. Por un lado, destaca la ruta del «Mediterráneo occidental», que hace referencia a las llegadas irregulares a España tanto por mar, a través del Mediterráneo, a la España peninsular, como por tierra, a las ciudades españolas de Ceuta y Melilla en el norte de África. Para llegar a estos destinos, los migrantes pasan por Marruecos y Argelia. Es necesario señalar la subruta de «África occidental», que se refiere a las llegadas irregulares a las islas Canarias, situadas en el océano Atlántico. Los migrantes parten principalmente de Marruecos, el Sáhara Occidental, Mauritania, Senegal y Gambia y emprenden peligrosos viajes a lo largo de la costa de África Occidental para llegar a las islas Canarias. La distancia recorrida abarca desde menos de 100 kilómetros desde el punto más próximo de la costa africana, hasta los más de 1.600 kilómetros desde Gambia. Por otro lado, destaca la ruta del Mediterráneo central, que supone la travesía desde el norte de África y Turquía, cruzando el Mediterráneo para alcanzar Italia, y en menor medida también Malta. La inmensa mayoría de esos migrantes pasan por Libia en su viaje hacia Europa, lo que ha propiciado que se desarrollen en este país redes bien asentadas y resilientes de tráfico y trata de personas (UE, 2023). Por último, a ruta del «Mediterráneo oriental», que se refiere a las llegadas irregulares a Grecia, Chipre y Bulgaria.

Asimismo, el país de procedencia varía en función de las rutas migratorias. Para el año 2023, los inmigrantes que accedieron por el Mediterráneo occidental tenían como nacionalidades principales a Marruecos (1.368), seguido de Argelia (888), Siria (105), 74 personas de origen diverso y desconocido y 68 procedentes de Senegal. La ruta del Mediterráneo central tiene nacionales de

Costa de Marfil (6.414), Guinea (5.115), Egipto (4.416), 4.226 de procedencia desconocida y 3.844 procedentes de Pakistán. En lo que se refiere al Mediterráneo oriental, las llegadas son mayoritariamente de sirios (1.537), afganos (957), palestinos (937), ciudadanos procedentes de Nigeria (558), de República Democrática del Congo (524) y Somalia (418) (UE, 2023).

Por otro lado, se producen una serie de modificaciones en las rutas en los últimos años en función de las políticas llevadas a cabo por los Estados europeos, principalmente porque corresponden a intereses nacionales, no comunitarios y, por tanto, no son homogéneas. Así, en 2018, la ruta del Mediterráneo occidental fue la vía de acceso a Europa utilizada con mayor frecuencia, si bien las cifras disminuyeron de forma constante a partir de 2019 debido a diversos factores, sobre todo por la cooperación entre Marruecos, España y la UE; los efectos de la pandemia de covid-19 y el cierre de fronteras en la mayoría de los Estados.

En lo que respecta a la subruta del África Occidental, se ha producido un cambio sin precedentes, toda vez que el anuncio de la regularización masiva realizado por el entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero en el año 2006, conllevó un efecto llamada que se materializó ese mismo año, con la llegada a Canarias de más de 31.000 migrantes irregulares, que se denominó la «crisis de los cayucos» (por el nombre de las embarcaciones de pescadores típicas de Senegal y Mauritania). A continuación, en los años siguientes, el número de llegadas se redujo a menos de 1.500 al año y, tras un aumento significativo en 2020 y 2021, la cifra de llegadas irregulares volvió a disminuir en 2022. Del mismo modo, el Mediterráneo central ha visto fluctuar la llegada de migrantes, si bien es la ruta con mayores llegadas y sostenimiento de las mismas en el tiempo. En este sentido, se han llevado a cabo una serie de medidas, enfocadas en la cooperación con Libia en la lucha contra las redes de tráfico de migrantes. La ruta del Mediterráneo oriental tuvo su particular momento de exposición en el año 2015, con la llegada a la UE de un gran número de refugiados que huía de la guerra civil siria. La disminución de estos flujos se produjo como consecuencia del Acuerdo alcanzado con Turquía (de la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016), como una externalización de esta función a Turquía, previo desembolso económico. En este sentido, se constata que existe una cierta correlación entre el endurecimiento de las medidas por parte de unos países y el incremento de llegadas por otras rutas diferentes, tal y como se señala en el siguiente gráfico.

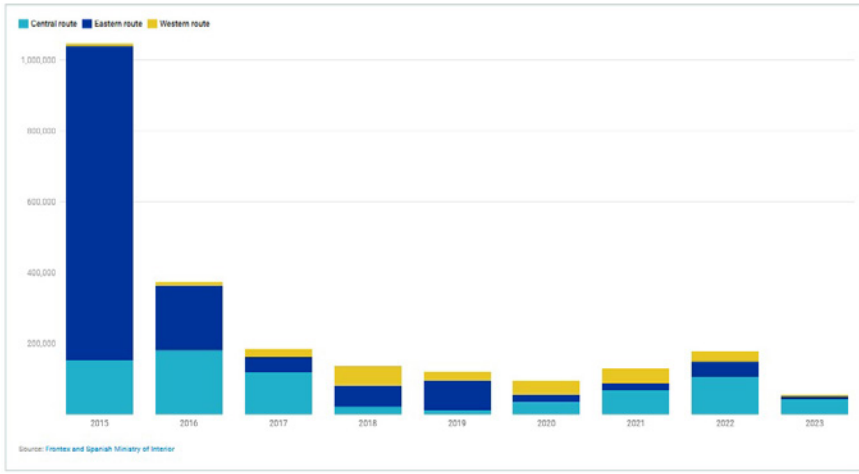

Figura 5. *Fuente*: Unión Europea (abril 2023).

Tal y como queda reflejado en la figura 5, la situación de la migración en el Mediterráneo ha sufrido una serie de cambios estructurales. En primer lugar, la reducción de las llegadas irregulares en 2020 de un 90 % en comparación con los datos registrados en 2015 como consecuencia de la crisis siria, que puso el foco en el problema ante la imposibilidad de hacer frente a una cantidad ingente de personas desplazadas y que, tal y como se muestra en el gráfico, accedieron por la ruta del Mediterráneo oriental.

En segundo término, un cambio en los flujos, en los que se destaca la preponderancia de los cruces ilegales por la zona de África Occidental hacia las Islas Canarias, no tenían este protagonismo desde el año 2009. Otro de los cambios significativos se produce respecto al país de origen, donde se observa nuevamente un desplazamiento desde países de Oriente Medio como Siria, con un 50,2 %, Afganistán, 20,2 % e Irak (7,1 %) a países de procedencia del Norte de África como Túnez, con un 20,1 %, Argelia con un 13,9 % o Marruecos con un 76 % en el año 2020 (NATO, 2021).

A partir del año 2018, se incrementa y se activa de manera significativa la ruta del Mediterráneo occidental, debido en parte a actuaciones como la del *Aquarius*, en junio de 2018, que además de un efecto llamada, supuso una crisis europea debido a las desavenencias entre el recién estrenado presidente español Pedro Sánchez y el Gobierno de Italia en lo que respecta al posicionamiento sobre la inmigración. Así, en Europa, la inmigración irregular supone uno de los puntos de enfrentamiento entre los socios comunitarios con un claro *cleaveage* entre los

países receptores con frontera sur y el resto de los países que no tienen frontera directa, que, además, se muestran claramente contrarios a la apertura de fronteras europeas (los denominados Grupo de Visegrado). Precisamente, la legislación comunitaria al respecto no favorece la situación de los países del sur y, como consecuencia de la crisis de 2015, se generó gran tensión y desencuentro entre los socios.

En consecuencia, la Unión Europea se ha planteado la viabilidad de sus actuaciones si pretende abordar las causas profundas de la migración, como los conflictos, las causas medioambientales, la pobreza extrema y la exclusión social, y de este modo, sea capaz de reorientar la cooperación política hacia una colaboración más equilibrada y equitativa con la región, centrada en las políticas de juventud y las inversiones en favor de pequeñas y medianas empresas locales (UE, 2019). En definitiva, tras la creciente inestabilidad, y el abandono por parte de Francia de la operación Barkhane[4], y la sucesión de golpes de Estado en la zona, se puede inferir que el enfoque integral llevado a cabo por la UE ha saltado por los aires y refleja una estrategia (integral) fallida (Schmauder, Sotomayor, Goxho, 2020).

Es necesario recordar que estas rutas comparten trayectos, personas y bienes con las rutas utilizadas por los traficantes y los grupos criminales, así como los grupos yihadistas. En este sentido, puede haber cierta vulnerabilidad de los migrantes irregulares, especialmente mujeres y niñas, ya que, al compartir espacios y rutas, puede resultar más fácil la labor de captación o retención contra su voluntad, por parte de las redes de trata de seres humanos. Asimismo, estos dos fenómenos dispares son a menudo confundidos en tanto en cuanto la terminología en inglés y su consiguiente traducción recrea esa confusión. Así, lo que en inglés se denomina *trafficking* es en castellano «trata de seres humanos», mientras que lo que en inglés se denomina *smuggling* se traduce como «tráfico ilegal de migrantes». En este sentido, es necesario diferenciar ambos fenómenos, que conllevan penas diferentes en cuanto que la trata supone un atentado contra los derechos humanos de primer orden, mientras que el tráfico conlleva la violación de las fronteras de un país.

[4] La operación Barkhane, dirigida por Francia, sucedió a la operación Serval en agosto de 2014, pero con un enfoque geográfico mucho más amplio. La fuerza, con aproximadamente 4.500 soldados, se distribuye entre Malí, Burkina Faso, Níger y Chad. La operación finalizó en noviembre de 2022.

Otro elemento clave en términos de migraciones es el uso de las mismas como un elemento coercitivo de la política exterior por parte de los Estados. En el caso del Gran Magreb, desde Marruecos como el país con mayor relevancia en este aspecto — además, siendo un país del sur— hacia un país miembro de la Unión Europea (España). En este sentido, el uso de la migración como *political warfare* no es nuevo, y se considera un instrumento no militar de coerción del Estado que, además, tiene influencia sobre la política internacional (Greenhill 2010, 2016).

El ejemplo más claro fueron los acontecimientos de mayo de 2021, cuando los gendarmes fronterizos de Marruecos abrieron las vallas al enclave español permitiendo el paso descontrolado de personas. En consecuencia, se provocó un cruce masivo de fronteras de más de 6.000 personas para castigar y coaccionar a España (Greenhill 2021). Sin embargo, tras este incidente, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, así como el resto de altos cargos del Gobierno, evitan cualquier crítica directa a Marruecos.

Previamente, se produjo en 2018 la denominada «crisis de las pateras». En total, durante ese año, llegaron a las costas almerienses 412 pateras, con un total de 13.600 inmigrantes. Desde esta fecha, Marruecos ha recibido o tiene comprometido 969 millones de euros de fondos españoles y europeos destinados a control migratorio. Cada una de estas partidas ha llegado en momentos de supuesta presión migratoria, por lo que se demuestra que el reino alauita utiliza la migración para conseguir otro tipo de actuaciones con respecto a España. Así, se podría decir que Marruecos realiza con España ciertas actuaciones en la zona gris, con especial peso de la cuestión migratoria en las llegadas a Canarias y Andalucía, pero también con presión sobre los enclaves de Ceuta y Melilla, así como el cuestionamiento de la soberanía española, su posicionamiento sobre el Sahara Occidental o incluso las sospechas albergadas en cuanto al uso del sistema Pegasus para el posible espionaje del presidente del Gobierno y de varios miembros de su Consejo de Ministros (Rachidi, 2022).

Un ejemplo de ello es que, en el año 2022, España registró un descenso del 25,6 % en la inmigración irregular. Es la tercera bajada en los últimos cuatro años y el segundo ejercicio consecutivo con cifras descendentes. En este sentido, la recuperación de las relaciones diplomáticas entre Madrid y Rabat en abril de 2022 permitió revertir la llegada de migrantes, que en los primeros meses del año había crecido hasta un 70 % más con respecto a 2021 (Cerdán, 2023).

El hecho de que el Gobierno lo venda como un logro, cuando se trata precisamente de una reacción (en este caso positiva) por parte de Marruecos ante determinados esfuerzos diplomáticos españoles, nos sitúa, como país, en una posición de debilidad en lo que a la cuestión migratoria se refiere. Así, según el Ministerio del Interior del Gobierno de España, la cooperación entre España y Marruecos está previniendo actualmente un 40 % de las salidas de origen de esta inmigración irregular y en una de las rutas más mortíferas en el paso de África a Europa. De este modo, es importante el papel desempeñado tanto por los países de origen como de tránsito en el refuerzo en la lucha contra las mafias que trafican con personas.

Por otro lado, se han producido acciones y cambios significativos de postura por parte del Gobierno de Pedro Sánchez, que han enrarecido las relaciones con los dos principales actores de la región, Marruecos y Argelia. Precisamente, con Marruecos, se produce un choque tras el incidente de «Brahim Ghali» de abril de 2021, mientras que con Argelia, se suspendió el tratado de amistad y cooperación económica de dos décadas con España —decisión revertida a fines de julio de 2022, pero que continúa afectando el comercio económico y la gobernanza migratoria entre los dos países— (Rodríguez, J. 2022), como reacción a la carta remitida por Pedro Sánchez al Monarca Mohamed VI, en la que el presidente español reconocía que el plan de autonomía de Marruecos para el Sáhara Occidental era «la base más seria, realista y creíble» para la resolución del conflicto (*Le Monde*, 2022). Para el presidente argelino, Abdelmadjid Tebboune, España ha dado un paso en falso con la cuestión saharaui.

Estos cambios de posición del gobierno español, sin explicaciones y sin consenso político, han sido interpretados como un gran error diplomático. De hecho, la neutralidad activa histórica española era una garantía en su triangulación de relaciones en el norte de África y le había permitido mantener una posición de fuerza entre ambos países y, a la vez, ser equidistante al ser miembro de la OTAN y de la Unión Europea. Sin embargo, esa fortaleza se desvanece y, por ello, es necesaria una explicación y una rectificación estratégica por parte de España, que quizá pueda venir tras la celebración de las elecciones generales previstas sorpresivamente para el 23 de julio, si se produce un cambio de gobierno, algo que Argelia ya ha anunciado como deseable, concretamente que esperará un nuevo gobierno con el que poder reconstruir unas relaciones necesarias y beneficiosas para ambos países.

Conclusiones: la frontera más desigual del mundo

A lo largo del capítulo ha quedado clara la acuciante y necesaria redefinición del espacio MENA y la creación del Gran Magreb como un nuevo RSC, puesto que nos encontramos ante una zona altamente volátil e inestable, de mayor complejidad que hace unos años por la proliferación de conflictos, enfrentamientos, grupos terroristas y criminales, así como la proyección de poder de otros países como Rusia y China, pero también de otros actores regionales medianos.

Ha quedado demostrado que la Unión Europea percibe su vecindad sur como uno de los focos a los que prestar más atención en los próximos años en lo que respecta a su seguridad, si bien la frontera este con la invasión rusa de Ucrania hace que se tensione la necesidad de priorizar. Por ello, se han realizado diversas iniciativas en el seno de las instituciones europeas que, si bien han permitido un diagnóstico certero sobre las causas y las necesidades, no ha sido tan apropiado a la hora de aportar soluciones. Precisamente, esta situación nos arroja hacia un escenario de alta complejidad, donde los principales actores siguen ejecutando políticas conforme a paradigmas que se están desvaneciendo, puesto que no son capaces de adaptarse a esta nueva cambiante realidad. Un ejemplo es la Unión Europea, que sigue proyectando su *soft power* o su poder normativo en un mundo que ya no existe.

Del mismo modo, se han analizado las dinámicas de seguridad que se producen en la región como el terrorismo y el crimen organizado y, de forma particular, las migraciones. La migración entre el continente africano y Europa se ha convertido en una bomba de relojería para la seguridad internacional, principalmente para Europa y para los países europeos como España, que comparte frontera terrestre. Por lo tanto, una definición adecuada en términos geoestratégicos permitirá la correcta identificación de amenazas y el diseño de políticas acertadas. Cabe recordar la convergencia del crecimiento demográfico y el cambio climático como los principales aceleradores a futuro de un problema de seguridad y un desafío para la región, puesto que generarán mayor escasez de recursos y, por ende, mayores enfrentamientos violentos, como ya estamos observando con la violencia pastoril, étnica e intracomunitaria.

La imbricación de los factores en los países de la región, contribuyen a una retroalimentación de la inseguridad que expulsa,

en última instancia a los ciudadanos de estos territorios. Uno de los principales problemas extendidos en el continente ha sido la dificultad a la hora de implementar las bases de Estados fuertes y potentes. Así, además de pacificar, los procesos de *nation building* (construcción nacional) son cruciales para el futuro de África en general y los países del Gran Magreb en particular. Es, por tanto, necesario abordar la situación de forma holística y reconducir y coordinar los ingentes esfuerzos que la comunidad internacional lleva a cabo en el continente para lograr una situación pacificada previa. Si no, nos encontraremos dislates como la implantación de políticas de igualdad de género (vía Agenda 2030 o Agenda 2063) en zonas donde no se respetan los derechos más elementales de las mujeres y donde existe, por ejemplo, violencia pastoril. En este sentido, la seguridad sería un prerrequisito para que los esfuerzos de la (re)construcción fructifiquen.

Coincidiendo con el capítulo 2 de esta obra, es necesario desterrar el concepto de resiliencia en clave de éxito que se utiliza en toda la documentación tanto de la Unión Europea como de los países miembros, también en materia migratoria. La resiliencia no es la panacea, más al contrario: supone el reconocimiento implícito de un fracaso manifiesto por parte de los Gobiernos que, ante su incapacidad de anticipación, incluso de cuestiones recurrentes, no son capaces de acometer reformas o políticas para hacer frente a cuestiones previsibles (precisamente por ese carácter recurrente). Así, se descarta por tanto el intento de situar la resiliencia como un concepto de seguridad *per se*, ya que, en el mejor de los casos, lo consideramos como un adjetivo que explica cómo las sociedades, a fuerza de aguantar determinadas situaciones durante periodos de tiempo prolongados se van volviendo exponencialmente más fuertes, o menos débiles a la hora de afrontar, según qué riesgos y amenazas (desastres naturales, terrorismo, inseguridad, pandemias, migraciones, etc.).

Las migraciones son un fenómeno asociado a la propia naturaleza del ser humano, por lo que no se van a terminar a pesar de un mayor control fronterizo. Por ello, es necesario aplicar un prisma de racionalidad, así como políticas de reordenación que fomenten la migración regular. Si no, el reto se planteará no solo en las sociedades de origen, que pierden a sus activos más pudientes y probablemente a su mayor capital humano, sino también en las sociedades de destino, donde habrá que realizar políticas de integración de calado, al tiempo que se debe valorar el impacto positivo tanto en términos culturales como en lo que respecta al saldo

demográfico. Por otro lado, el germen de la migración es siempre la búsqueda de una vida mejor, en tanto en cuanto las personas tienen peor vida en entornos en los que no existe la seguridad. Por ello, y ante la imposibilidad de una actuación de impacto inmediata en el contexto mundial actual, los Estados tendrán que asumir ciertos costes políticos en el corto plazo e implementar estrategias a medio y largo plazo en los países de origen.

En el caso concreto de España, no se entiende el cambio realizado por el presidente Sánchez con respecto a sus relaciones diplomáticas en el Norte de África, si bien en lo que se refiere a la cuestión migratoria, se ha producido un saldo positivo en el corto plazo, con un descenso en las llegadas irregulares. Se confirma así el uso de las migraciones como un elemento coercitivo en la esfera internacional, y, en este caso, el sometimiento de España a la voluntad de Marruecos con respecto al control fronterizo efectivo. En el medio y largo plazo, esto denota la debilidad española frente al uso del «arma de migración masiva» por parte del reino alauí y plantea serias dudas sobre cuestiones clave para el interés nacional español, como la soberanía de Ceuta y Melilla.

En conclusión, si las migraciones se producen principalmente como consecuencia de las necesidades de mejora en las condiciones de vida y la huida de la violencia, en el caso del Gran Magreb nos encontramos ante la frontera más desigual del mundo. Por ello, es necesario que la comunidad internacional haga una apuesta decidida por contribuir a la mejora de la estabilidad en los países de la región, con la idea de fondo que reclaman los líderes de esos países: ante problemas africanos, soluciones africanas. La mejora de la estabilidad en los países de la zona es el gran reto. Quizá, una de las claves sea no aplicar la condicionalidad democrática, en tanto en cuanto otros actores como Rusia y China no lo exigen. Este es el cambio de paradigma que Occidente aun es reacio a asumir, y que gira en torno a la supervivencia del orden liberal internacional y a la idea de las democracias occidentales como modelo.

Bibliografía

Abu-Tarbush, J. (2022). Oriente Medio y el Norte de África en la era de la competición entre las grandes potencias mundiales. En: *Geopolítica de las Primaveras Árabes. Dimensión internacional y dinámicas locales*. Ed. Comares.

Altuna, S. (2018). Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado. *Comentario Real*

Instituto Elcano 18/2018–28 de febrero de 2018. [Consulta: 7 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/evolucion-reciente-del-yihadismo-en-tunez-una-larga-condena-por-los-errores-del-pasado/

Ayubi, N. N. (1998). *Política y Sociedad en Oriente Próximo. La hipertrofia del Estado árabe*. Barcelona, Bellaterra ed.

Barras Tejudo, R. (2018). Climate change and demograph-ic trends: security challenges in the Sahel. In: Ghanem-Yazbeck, D. (ed.). The Sahel: Europe´s African Borders. *Joint Policy Study. Euromesco*. Abril 2018. [Consulta: 7 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.euromesco.net/publication/the-sahel-europes-african-borders/

Barras, R. y García, D. (2021). Terrorismo en África: ¿expansión del yihadismo en todo el continente? *Esglobal*. 3 junio 2021. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.esglobal.org/terrorismo-en-africa-expansion-del-yihadismo-en-todo-el-continente/

Barras, R. y García, D. (2015). Hacia un nuevo y diferente «flanco sur» en el Gran Magreb-Sahel. *Revista UNISCI*, UCM. N.º 39. Octubre. [Consulta: 25 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.unisci.es/hacia-un-nuevo-y-diferente-flanco-sur-en-el-gran-magreb-sahel/

Barras, R. y García, D. (2020). *Hacia un «Gran Magreb». La UE, la seguridad europea y el declive del concepto MENA*. Documento de Opinión IEEE 59/2020. [Consulta: 25 de abril de 2023]. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2020/DIEEEO59_2020RAQBAR_GranMagreb.html

Bauman, Z. (2005). *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

Catley, A., Lind, J. y Scoones, I. (2013). *Pastoralism and development in Africa. Dynamic change at the margins*. New York, Routledge.

Cerdán, M. (2023). El acuerdo entre España y Marruecos hace descender la inmigración irregular en un 26%. *Atalayar*. Sociedad. 4 de enero. [Consulta: 23 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.atalayar.com/articulo/sociedad/el-acuerdo-entre-espana-y-marruecos-hace-descender-la-inmigracion-irregular-en-un-26/20230104144158159640.html

Cordesman, H. (2020). The Greater Middle East: From the «Arab Spring» to the «Axis of Failed States». *CSIS.* [Consulta: 23 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/greater-middle-east-arab-spring-axis-failed-states

Departamento de Seguridad Nacional (2023). Presidencia del Gobierno de España. [Consulta: 23 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/%C3%ADndice-global-del-terrorismo-2023-%C3%A1frica-epicentro-mundial-violencia

Eizenga, D. y Williams, W. (2020). The Puzzle of JNIM and Militant Islamist Groups in the Sahel*. Africa Center for Strategic Studies.* 1 diciembre. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://africacenter.org/publication/puzzle-jnim-militant-islamist-groups-sahel/

ENACT. Enhancing Africa's response to transnational organised crime (n. d.). [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://enactafrica.org/about-us/what-we-do

Fernández Sola, N. (2018). *Fronteras del Siglo XXI ¿Obstáculos o Puentes?* Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch.

García, D. (ed.) (2022). *NATO and the "Greater Maghreb". Geopolitics, threats and Great Powers*. Lexington books, Rowman & Littlefield.

Garcia, D. (2019). *The "Greater Maghreb". Hybrid threats, challenges and strategy for Europe.* Intelligence and Security, Lexington books, Rowman & Littlefield.

Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

Greenhill, K. (2016). Migration as a Weapon in Theory and in Practice. *Military Review*, 96 (6), pp. 23-36. [Consulta: 22 mayo 2023]. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20161231_art007.pdf

Greenhill, K. (2021). Morocco 'Weaponized' Migration to punish Spain. That's More Common than you think. *The Washington Post*. [Consulta: 23 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/politics/2021/06/01/morocco-weaponized-migration-punish-spain-thats-more-common-than-you-think/

Guterres, A. (2022). UNDP (United Nations Development Programe) *2022 Special Report on Human Security*. New York.

Institute for Economics & Peace. (2023). Global Terrorism Index 2023. Measuring the Impact of Terrorism, Sydney. Marzo. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: http://visionofhumanity.org/resources

INTERPOL. (2022). Detenciones y miles de incautaciones en una operación en África contra el tráfico de armas. 30 de junio de 2022. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2022/Detenciones-y-miles-de-incautaciones-en-una-operacion-en-Africa-contra-el-trafico-de-armas

Le Monde. (2022). L'Espagne et le Maroc mettent fin à une brouille diplomatique majeure liée au Sahara occidental. 18 Marzo (lemonde.fr) [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2022/03/18/l-espagne-et-le-maroc-mettent-fin-a-une-brouille-diplomatique-majeure-liee-au-sahara-occidental_6118181_3210.html

Lebovich, A. (2019). Mapping Armed Groups in Mali and in the Sahel. *ECFR. European Council on Foreign Relations.* [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://ecfr.eu/special/sahel_mapping

McAuliffe, M. and Triandafyllidou (eds.). (2021). World Migration Report 2022. *International Organization for Migration (IOM)*. Ginebra. [Consulta: 20 de dmayo e 2023]. Disponible en: https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022

McGregor, A. (2017). «The Fulani Crisis: Communal Violence and Radicalization in the Sahel». *CTC Sentinel*,February 2017, Vol. 10, n.º 2. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://ctc.westpoint.edu/the-fulani-crisis-communal-violence-and-radicalization-in-the-sahel/

Mesa, B. (2022). *Los grupos armados del Sahel. Conflicto y economía criminal en el norte de Mali*. La Catarata, ed.

Naïr, S. (2013). *¿Por qué se rebelan? Revoluciones y contrarrevoluciones en el mundo árabe*. Madrid, Clave Intelectual, Ed.

Ospina, G. (2015). La inmigración desde el Magreb. un reto para la Unión Europea. *Revista UNISCI*. N.º 39, octubre. [Consulta: 20 de dmayo e 2023]. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76742310006

OTAN (2021). NATO Strategic Direction–South (NSD-S Hub). Migration in the Greater Mediterranean region root causes and consequences for international governance and human

security. Julio. [Consulta: 20 mayo 2023]. Disponible en: https://thesouthernhub.org/topics/socio-economic/migration-in-the-greater-mediterranean-region

Priego, A. (2020). El Acuerdo de Abraham sí es el «acuerdo del siglo». *Política Exterior*, 24 septiembre 2020. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/el-acuerdo-de-abraham-si-es-el-acuerdo-del-siglo/

Rachidi, I. (2022). Morocco and Algeria: A Long Rivalry. *Carnegie Endowment for International Peace*. 3 de mayo. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/sada/87055

Rodríguez, J. (2022). Deteriorating Spain-Algeria Relations Endangering Energy and Migration Cooperation. *The International Affairs Review.* [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.iar-gwu.org/blog/iar-web/deteriorating-spain-algeria

Sampó, C. (2019). El tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3700

Schmauder, A., Sotomayor, G. y Goxho, D. (2020). Strategic Missteps: learning from a failed EU Sahel Strategy. *ISPI*. 4 noviembre. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.ispionline.it/en/publication/strategic-missteps-learning-failed-eu-sahel-strategy-28130

Sutcliffe, B. (1998). *Nacido en otra parte*. Bilbao, Hegoa.

UNDP. (2022). 2022 *Special Report on Human Security*. New York. [Consulta: 28 abril 2023]. Disponible en: https://hdr.undp.org/content/2022-special-report-human-security

UNPD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*. [Consulta: 5 de abril de 2023]. Disponible en: https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf

Unión Europea. (2023). [Consulta: 28 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/migration-flows-to-europe/

UNODC. (2022). *Informe mundial sobre las drogas* Publicación de las Naciones Unidas. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.unodc.org/ropan/es/el-informe-mundial-sobre-las-drogas-2022-destaca-las-tendencias-del-cannabis-posteriores-a-su-legalizacin--el-impacto-ambiental-

de-las-drogas-ilcitas-y-el-consumo-de-drogas-entre-las-mujeres-y-las-personas-jvenes.html

Unruh, J. y Abdul-Jalil, M. (2012). Constituencies of conflict and opportunity: Land rights, narratives and collective action in Darfur. September 2014 *Political Geography* 42, pp. 104-116. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629814000614

Védrine, H. (2000). *L'hyperpuissance américaine*. Paris, Fondation Jean-Jaurès.

Capítulo noveno

Sahel: epicentro de Migraciones en África Occidental

Juan Alberto Mora Tebas

Resumen

En el Sahel, la movilidad siempre ha sido una forma original de gestionar la incertidumbre. Desde hace muchos siglos, se han establecido patrones de movilidad humana en esta región, en gran medida caracterizada por el movimiento interno o entre países colindantes. Esta movilidad ha actuado como una importante estrategia de resiliencia para la supervivencia de las personas y una manera de crear nuevas oportunidades económicas tanto en épocas de crisis, como de estabilidad.

Este capítulo pretende describir los movimientos de personas en el Sahel y desde el Sahel, así como su influencia en los países vecinos, tratando de abordarlo, desde una perspectiva holística, más allá de las cuestiones puramente de seguridad, así como resaltar los aspectos positivos, que también los hay. Es necesario ver más allá y alejarnos de la visión estereotipada que nos conduce a tópicos heredados de otras épocas y que, formando parte del subconsciente colectivo europeo, nos hace mirar a África con una visión negativa y estereotipada, percibiendo al migrante[1] como un «extranjero indeseable».

[1] Existen diferentes visiones a la hora de definir el término migrante. Por un lado, está la de la Agencia de las Naciones Unidas para las Migraciones (OIM/IOM) que emplea

Palabras clave

Migraciones, Sahel, Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger.

The Sahel: The epicentre of migration in West Africa

Abstract

In the Sahel, mobility has always been an original way of coping with insecurity. For many centuries, patterns of human mobility have been established in this region, largely characterised by internal movement within or between neighbouring countries. This mobility has acted as an important resilience strategy for people's survival and as a way of creating new economic opportunities in times of both crisis and stability.

This chapter aims to describe the movement of people in and out of the Sahel, as well as its impact on neighbouring countries, attempting to approach it from a multifaceted perspective, that goes beyond purely security issues, and to highlight the positive aspects of this mobility, which also exist. It would be a question of moving away from the stereotyped vision that gives rise to clichés inherited from other eras and that are part of the European collective subconscious that makes Africa look at a stereotyped negative vision, seeing the migrant as an "undesirable foreigner".

Keywords

Migraciones, Sahel, Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger.

una definición de migrante que es explícitamente inclusivista, es decir, que considera al solicitante de asilo y al refugiado incluidos en ella. Su director general, William L. Swing, resumió la relación entre refugiados y migrantes con la siguiente frase: «Todos los refugiados son migrantes, pero no todos los migrantes son refugiados». Carling, J. "What is the meaning of 'migrants'?" Disponible en: https://meaningofmigrants.org/

«El joven que ha recorrido cien pueblos es igual al anciano que ha vivido cien años»[2]. *Sous l'orage* (1957)

Seydou Badian (Bamako,1928-2018)
Escritor y político maliense.

Introducción

El Sahel es una inmensa zona ecoclimática en el extremo sur del desierto del Sahara que se extiende a lo largo de 5.500 km desde Mauritania (océano Atlántico) hasta Sudán (mar Rojo), con una anchura media de 400 km (figura 9.1). En esta región, y desde hace muchos siglos, se han establecido unos patrones de movilidad humana[3], en gran medida caracterizados por el movimiento interno y entre países limítrofes. Esta movilidad ha actuado como una importante estrategia de resiliencia para la supervivencia de las personas y una manera de crear nuevas oportunidades económicas tanto en épocas de crisis, como de estabilidad. Los estudios realizados sugieren que los cambios relacionados con el clima y los riesgos pueden contribuir tanto para fomentar esta movilidad, como para restringirla (British Red Cross, 2022, p. iv).

Las regiones del Sahel y el Sahara siempre han acogido rutas comerciales y migratorias. Tradicionalmente, los comerciantes que pasaban por la ciudad histórica de Tombuctú, en el norte de Malí, han cruzado libremente las fronteras permeables. Sin embargo, factores como la falta de autoridad estatal, la debilidad de los sistemas jurídicos, el colapso de la economía pastoril tradicional, la corrupción y la presencia de armas han creado un entorno ideal para los tráficos ilícitos, el crimen organizado, el terrorismo, la corrupción y el lavado de dinero (UNODC's Regional Office for West and Central Africa, 2023).

Muchas personas buscan mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, en los últimos años, la migración irregular del África subsahariana a Europa, así como entre África Occidental y Central, también ha aumentado significativamente. Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) más del

[2] «Le jeune qui a parcouru cent villages est l'égal du vieux qui a vécu cent années».

[3] El Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana, creado en el contexto de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha comenzado a utilizar el término «movilidad humana» para cubrir toda la amplia gama de tipos de desplazamiento. *International Organization for Migration* (IOM). *«Glossary on Migration».* 3rd edition. Geneve. Mayo de 2019 p. 91.

70 % de los movimientos migratorios dentro de África tienen lugar dentro de África Occidental[4].

A la hora de abordar este capítulo sobre el Sahel se ha optado por centrase en los cinco países del Sahel Occidental, el «Sahel institucional» (Losada, 2018), también conocidos como G5-Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali[5], Mauritania y Níger) que suman una población de 95 millones de personas y que se estima serán 156 millones en 2040, es decir un 64 % más (UN-Department of Economic and Social Affairs. Population Division, 2022).

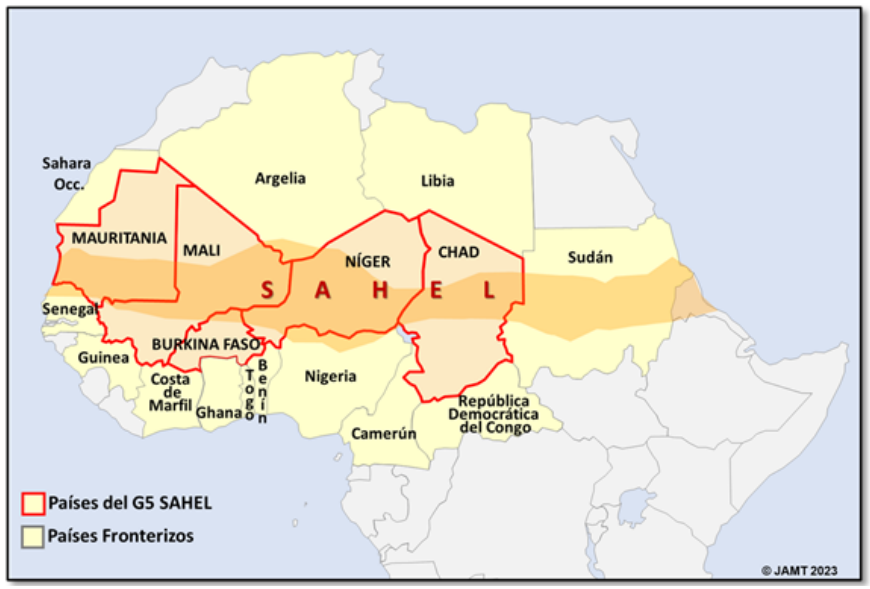

Figura 9.1. Países del G5 Sahel y países limítrofes. Elaboración propia.

Este capítulo pretende describir los movimientos de personas en el Sahel y desde el Sahel, así como su influencia en los países

[4] África Occidental, o África del Oeste, es una de las veintidós subregiones en que la ONU divide el mundo. Está compuesta por 16 países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo y Mauritania.

[5] El 15 de mayo de 2022, el Gobierno de Malí anunciaba su salida de la organización y de su Fuerza Conjunta (FC-G5S) debido a la negativa de los demás miembros (Chad, Níger, Mauritania y Burkina Faso) a permitir que las autoridades de transición malienses lideraran la presidencia rotatoria. Estas tensiones entre los países de la región, que ya son evidentes tras la aprobación de las sanciones económicas contra Malí por parte de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) por la decisión de retrasar las elecciones democráticas, tienen claras implicaciones operativas.

limítrofes, tratando de abordarlo, desde una perspectiva holística, más allá de las cuestiones puramente de seguridad; así como resaltar los aspectos positivos, que también los hay, de esta movilidad. Se trataría de apartarse de esa visión estereotipada de la que surgen tópicos heredados de otras épocas y que, formando parte del subconsciente colectivo europeo, nos hace mirar a África con una visión negativa y estereotipada al migrante como un «extranjero indeseable».

Teniendo presente las reservas con las que hay que abordar los datos en estas regiones inmensas y desérticas, se ha querido mostrar el máximo de ellos, pero dada las características de estos países, estos datos no son siempre homogéneos y, a veces, no suelen estar actualizados o son contradictorios. En ausencia de ellos, se han tomado informes genéricos sobre África Occidental.

Antecedentes históricos

Las rutas migratorias transaharianas tienen una larga historia. Estas rutas son redes comerciales transnacionales centenarias que se originaron en base a lazos étnicos y de parentesco. La naturaleza altamente interdependiente de las economías de la región, así como el papel que juega la migración como mecanismo de supervivencia para muchos, ha consolidado los movimientos poblacionales como un elemento básico de la región (Bakewell & de Haas, 2007).

La migración precolonial giraba en torno al comercio y las peregrinaciones religiosas. A principios del siglo XIX, el dominio colonial interrumpió las rutas tradicionales y al mismo tiempo creó nuevas migraciones internas como resultado de la rápida urbanización. La trata transatlántica de esclavos, que desplazó a unos 12 millones de africanos, junto con el desarrollo de industrias como la del cacao, crearon nuevos polos migratorios en África Occidental.

Durante la época colonial, la migración a Europa se concentró en el Magreb francés. Las rutas migratorias se desarrollaron en respuesta a la necesidad que tenía Francia de mano de obra no cualificada, rutas que persistieron incluso después de la independencia de Argelia en 1962. La siguiente ola de migración afroeuropea la provocaron los auges económicos que las naciones de Europa Occidental experimentaron tras la Segunda Guerra Mundial (Bakewell & de Haas, 2007). Las secuelas del

dominio colonial en África trajeron consigo la creación de muchos Estados independientes, cuyas fronteras cruzan varias tribus, clanes y grupos étnicos. Si bien las fronteras controlaron parte de la migración, crearon nuevas formas de migración al remodelar las estructuras de oportunidades políticas y económicas. Esto se ve con mayor claridad en el caso de los refugiados, quienes solo pueden obtener reconocimiento y protección internacional si abandonan su país de origen.

La naturaleza arbitraria de las fronteras significó que la distinción entre migración internacional e interna se volviera algo confusa en el entorno africano. La dinámica cambiante que influyó en la migración a lo largo de diferentes épocas en África hizo que mudarse a un país vecino pudiera implicar menos agitación social y política para el migrante que mudarse a la capital. Es importante tener esto en cuenta, ya que complica la comprensión actual de los conceptos utilizados para abordar la migración irregular.

Entre los ejemplos contemporáneos destacados de esta migración transahariana, tenemos el de las antiguas tribus nómadas que emigraron para trabajar en los campos petrolíferos del norte de África en las décadas de 1970 y 1980 y la política libia de panafricanismo entre 1998 y 2007, en la que grandes cantidades de mano de obra subsahariana entraron en Libia para trabajar en la agricultura, la extracción de recursos y las industrias domésticas.

La crisis del petróleo de 1973 redefinió las actitudes europeas hacia la migración africana, pasando de la contratación de mano de obra, a políticas de inmigración restrictivas. Desde finales de la década de 1980, la migración africana a Europa se ha concentrado en las economías informales del sur de Europa y, como resultado, los modos de entrada se han vuelto más irregulares (Bakewell & de Haas, 2007).

Situación actual

El Sahel supone para la comunidad internacional en general, y para Europa en particular, una serie de importantes desafíos: Estados frágiles, pobreza, refugiados y migrantes, crimen organizado transnacional e insurgencias yihadistas.

La movilidad humana en el Sahel presenta un panorama sombrío, sobre todo si se tiene en cuenta que ha sido tradicionalmente una zona de interacción entre el «África árabe/mediterránea» y el «África negra», en la que se han producido todo tipo de

intercambios humanos, financieros y religiosos. En la actualidad, estos intercambios han sido sustituidos por contrabandos de todo tipo y por rutas controladas por grupos terroristas yihadistas, lo que ha llamado la atención de muchos gobiernos, principalmente europeos, por los peligros que representa para la seguridad internacional (Zoubir, 2012).

En la última década, la región se ha convertido en un foco de crisis y se ha convertido en una de las zonas más violentas de África, plagada de crisis políticas y golpes de Estado, conflictos, violencia intercomunitaria y extremismo violento.

El aumento del terrorismo en el Sahel ha sido dramático, creciendo en más del 2.000 % en los últimos 15 años. El *Global Terrorism Index 2023* considera al Sahel el epicentro del terrorismo global, registrando el 43 % del total mundial de las muertes por terrorismo en 2022, comparado con solo el 1 % en 2007. De particular preocupación son dos países, Burkina Faso y Malí, que representaron el 73 % de las muertes por terrorismo en el Sahel en 2022 .1.135 muertes en Burkina Faso (un 50 % más que en 2021) y 944 muertes en Malí (lo que supuso un incremento del 56 % respecto al 2021).

Los factores subyacentes son complejos y sistémicos, incluido el uso deficiente del agua, la falta de alimentos, la polarización étnica, el fuerte crecimiento de la población, las intervenciones externas, la competencia geopolítica, los conflictos pastorales y comunitarios, el crecimiento de la ideología salafista-islámica transnacional y los gobiernos débiles.

La permanente crisis de gobernabilidad[6] y la ausencia del Estado en grandes espacios de soberanía se suman a emergencias humanitarias por desastres naturales o por los efectos adversos de la crisis climática. Todo ello en un entorno de fragilidades estructurales que, unidas a la presión sobre los limitados recursos para una población caracterizada por su elevado crecimiento demográfico, han exacerbado amenazas latentes como son el terrorismo yihadista, los numerosos conflictos intercomunitarios o los tráficos ilícitos. Además, los factores de inestabilidad del Sahel, y en particular la amenaza del extremismo violento, se extienden hacia los países costeros de África Occidental y Norte de África (DSN, 2021).

[6] Cambios políticos y golpes de Estado en Malí (agosto de 2020 y mayo de2021) y Burkina Faso (septiembre de 2022). Estas transiciones políticas han ido acompañadas de un cambio de socios internacionales, con la retirada de Francia.

Independientemente de la ubicación y las partes en los diversos conflictos armados del Sahel y los diferentes efectos de la crisis climática, hay un hecho que sigue presente en toda la región: millones de personas han sido desplazadas de sus hogares y obligadas a huir de condiciones adversas en toda la región del Sahel. Los factores que impulsan este desplazamiento, como los conflictos y las duras condiciones climáticas, están estrechamente relacionados en el Sahel, lo que a menudo dificulta la identificación de una causa única o próxima para el desplazamiento y la inestabilidad relacionada (Dieng, 2021).

Aunque a menudo se haya podido pasar por alto, el Sahel tiene una de las crisis de desplazamiento de más rápido crecimiento en el mundo. En 2013, había 217.000 desplazados internos en el Sahel. En 2021 eran más de 2,1 millones de desplazados. En febrero de 2022, más de 2,6 millones de saheliano estaban desplazados internamente, es decir, que permanecen dentro del mismo país. Otras 930.000 personas han abandonado las fronteras de sus propios países y han buscado refugio en Estados limítrofes, lo que eleva el número total de personas desplazadas en el Sahel a 2,7 millones de personas (Baker, Debomy & Goga, 2023).

En 2022, los desplazamientos forzados en el Sahel central alcanzaron nuevos máximos, con más de 2,9 millones de refugiados y desplazados internos en Burkina Faso, Malí y Níger; con una tendencia creciente de burkineses que buscaban asilo hacia el sur (países del golfo de Guinea) y el norte (Magreb y Europa). La violencia y el conflicto se están extendiendo a los países costeros (Benín, Costa de Marfil, Ghana y Togo), registrándose varios miles de nuevas llegadas.

A finales de abril de 2023, el número de refugiados, solicitantes de asilo, refugiados retornados, desplazados internos (IDP[7]) y desplazados internos retornados, en el Sahel Central alcanzaba un total de 4.374.872[8], distribuidas según la figura 9.2.

[7] IDPs*: Internally Displaced Persons.*

[8] Estas cifras representan el número de refugiados, solicitantes de asilo, refugiados repatriados, desplazados internos y retornados internos, según lo informado por las autoridades nacionales o el ACNUR, en el Sahel Central (Burkina Faso, Malí, Níger), Chad y Mauritania. No implica necesariamente la identificación individual, ni el registro de cada individuo, y puede incluir un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos de cada gobierno. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/sahelcrisis

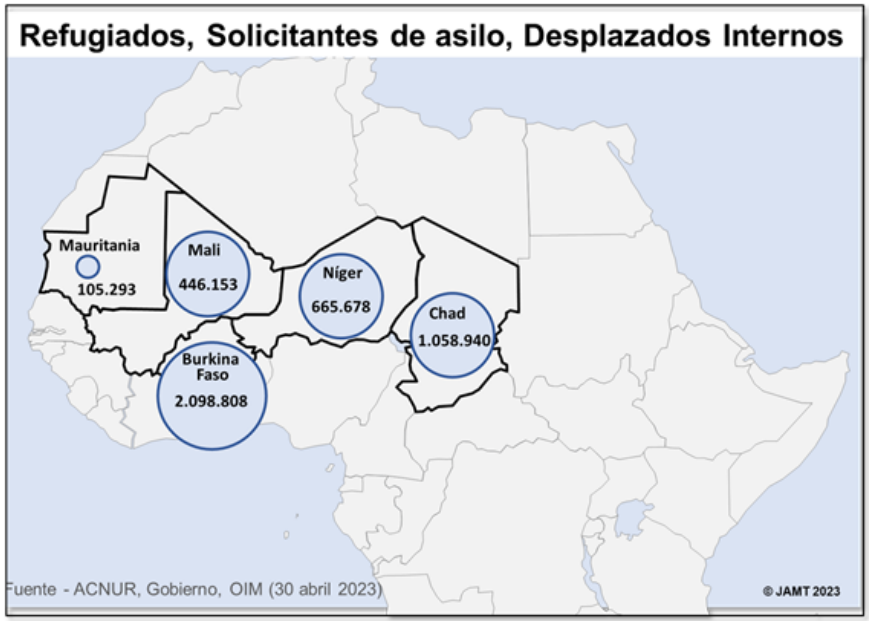

Figura 9.2. Número de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos (IDP). *Fuente*: ACNUR, OIM. Elaboración propia.

MOVILIDAD HUMANA: DESGLOSE			
País G5 Sahel	**Refugiados / Solicitantes Asilo (%)**	**Desplazados Internos** (IDPs)	**Total**
Burkina Faso	36.274 (3,1%)	2.062.534	**2.098.808**
Chad	646.553 (55,9%)	412.387	**1.058.940**
Malí	64.864 (5,6%)	381.289	**446.153**
Mauritania	105.293 (9,1%)	*n.a.*	**105.293**
Níger[9]	304.085 (26,3%)	361.593	**665.678**
TOTAL	**1.157.069**	**3.217.803**	**4.374.872**
Fuente: *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). «Situations: Sahel Crisis».			

Tabla 9.1. Movilidad Humana en G5 Sahel: Resumen (abril de 2023). *Fuente*: Elaboración propia.

Características de las migraciones saheliana

– *Intrarregionales*

La migración intrarregional es importante en África Occidental y Central, aunque son múltiples los factores que caracterizan estos flujos migratorios, las principales razones por las que son las predominantes en el Sahel serían:

Figura 9.3. Características de las migraciones sahelianas.
***Fuente*: elaboración propia.**

- Tamaño relativamente pequeño de muchos de los países de la subregión.
- Existencia de fuertes lazos entre los numerosos grupos étnicos dispersos por la subregión.
- Circulación sin visados entre los miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)[9].

Es importante señalar que este tipo de migración se debe principalmente a la movilidad laboral, con trabajadores migrantes estacionales, temporales y permanentes que se trasladan sobre todo desde países como Níger y Malí hacia Ghana y Costa de Marfil. Un gran número de estos migrantes buscan empleo en sectores de trabajo poco cualificado, como el servicio doméstico, el comercio informal y la agricultura. En algunas partes de África Occidental, muchos peones agrícolas migran para el período de la cosecha (de julio a septiembre), y también para las cosechas de fuera de temporada que se prolongan hasta marzo (OIM, 219, pp 68-69).

[9] Creada en 1975, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO, ECOWAS por sus siglas en inglés) es un grupo regional de 15 países (Benín, Burkina Faso*****, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo).
***** Suspendida el 28 de enero de 2022, tras el golpe de Estado del 23 de enero de 2022.

– *Auge del extremismo violento*

El desplazamiento causado por el extremismo violento sigue siendo un rasgo distintivo en África Occidental y Central, y ha desarraigado a millones de personas. La zona central del Sahel ha experimentado un aumento del terrorismo espectacular, con un incremento de más del 2.000 % en los últimos 15 años. Violencia propiciada por una combinación de factores complejos y sistémicos (escasez de recursos, polarización étnica y religiosa, fuerte crecimiento demográfico, subdesarrollo, pobreza, intervenciones militares externas, competencia geopolítica, conflictos pastoriles, crecimiento de la ideología transnacional salafista-islámica y gobiernos débiles) (OIM, 219, p 70).

– *Trashumancia (Seminómadas)*

La trashumancia es un sistema de ganadería móvil basado en movimientos regulares y estacionales. Es una actividad económica importante en África Occidental y particularmente en el Sahel. Los desplazamientos de los ganaderos nómadas (trashumancia) tienen una gran relevancia en el Sahel, dado que acaban siendo origen de conflictos comunitarios entre pastores y agricultores.[10]

En abril de 2022, más de 1.300.000 animales (bovinos, ovinos, caprinos y dromedarios) quedaron varados en varias zonas fronterizas: región de Dosso (Níger)-Estado de Kebbi (Nigeria), región de Maradi (Níger)-Estado de Katsina (Nigeria), región de Tahoua (Níger)-Estado de Sokoto (Nigeria) y en la zona de la Triple Frontera de Gao (Malí), Sahel (Burkina Faso) y Tillabéry (Níger).

Los rebaños de pequeños rumiantes fueron los más afectados (850.000 cabezas). Estos bloqueos fronterizos afectaron a casi 63.000 pastores, incluidos mujeres y niños. Se deben principalmente a la violencia perpetrada por los grupos armados, y, por tanto, a la peligrosidad de las rutas de trashumancia, y al reforzamiento de controles fronterizos y cierres de fronteras que hacen que muchas zonas de pastoreo sean inaccesibles (SWAC, 2022).

[10] Para más información ver: Mora Tebas, Juan A.(2017). Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores <=> Agricultores. Documento de Análisis 2/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 17 enero. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA02-2017_Conflictos_Intercomunitarios_JAMT.pdf

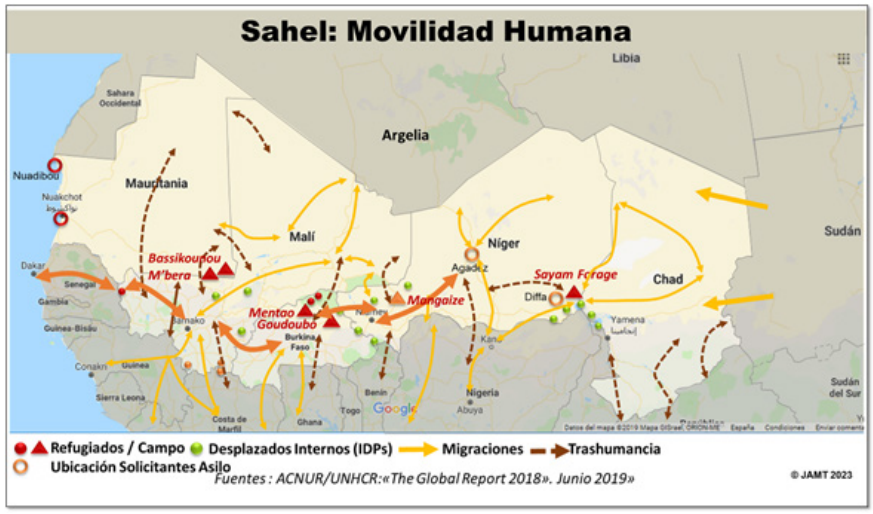

Figura 9.4. Movilidad Humana en el Sahel: Rutas Principales.
***Fuentes*: ACNUR, OIM. Elaboración propia.**

– *Nuevas pautas de movilidad*

La movilidad en el Sahel se caracteriza por la diversificación de los perfiles de los migrantes (DSDHI, 2023):

- Mujeres (casi la mitad de todos los que migran dentro y fuera de la subregión son mujeres o niñas)
- Clases medias urbanas
- Menores solos no acompañados (MENA)
- Trabajadores capacitados
- Intermediarios y hombres de negocios
- Miembros de redes mafiosas
- Trabajadores indocumentados que prueban su suerte, aunque las fronteras estén cerradas.

– *Corredores migratorios*

La migración internacional no es uniforme, sino que responde a factores económicos, geográficos, demográficos y de otra índole que conforman claros patrones de migración, como son los «corredores» migratorios establecidos a lo largo de muchos años (OIM, 2021).

Existen importantes corredores migratorios dentro del Sahel, la mayoría están relacionados con la proximidad geográ-

fica, vínculos históricos o por la disparidad geoeconómica. El tamaño del corredor migratorio de un país A hacia un país B se mide por el número de inmigrantes del país A que reside en el país B. Los corredores migratorios representan una acumulación de movimientos migratorios a lo largo del tiempo (OIM, 2019, pp. 68-69).

Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la gran mayoría de los refugiados (el 73 %) son acogidos por países vecinos. Siendo el de Burkina Faso a la vecina Costa de Marfil el segundo corredor más grande de todo el continente (OIM, 2021).

– *Trata de personas*

Las víctimas africanas que son sometidas a la trata, lo son principalmente dentro de su región de origen. Según la Base de Datos Colaborativa sobre la Trata de Personas, el 75 % de las víctimas africanas no salen del continente, mientras que un 13 % son llevadas a Europa, un 7 % a Asia, y un 5 % al continente americano.

La trata en África tiene dos particularidades importantes, en comparación con otras regiones del mundo:

- El fin principal no es la explotación sexual, sino el trabajo forzoso, especialmente la mendicidad (más del 25 %) y el trabajo doméstico (más del 40 %).
- La mayoría (más del 50 %) son niños; particularmente en países como Ghana, Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Nigeria, Sierra Leona y Togo. En las zonas rurales, los niños son objeto de trata principalmente para el trabajo en la agricultura y la pesca. En las zonas urbanas, son obligados a practicar la mendicidad y la venta ambulante y a cometer actividades ilícitas[11] (OIM, 2021, pp.267-281).

– *Motivación socioeconómica*

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH)[12], los países del G5 Sahel están a la cola de los países desarrollados (salvo

[11] En 2019, una operación coordinada por la INTERPOL en Benín y Nigeria rescató a unas 220 víctimas de la trata, en su mayoría niños de países de África Occidental, obligados a trabajar todo el día en los mercados o como criadas, o sometidos a explotación sexual.

[12] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un conjunto de indicadores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que miden el nivel de desarrollo de los países de todo el mundo incluyendo parámetros más allá de los ingresos económicos.

Mauritania), figurando entre los diez países más pobres. Según el Banco Mundial, los porcentajes de la población que sobrevive por debajo del umbral de la pobreza (1.90 $/día) oscilan entre el 30 % y el 40 % de la población (ver tabla 9.2).

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)			
	Posición IDH* *(de un total de 191 países)*	Pobreza** *(% Población por debajo de 1.9 $/día)*	Salario*** medio mensual (USD)
Burkina Faso	**184**	32,82	69
Chad	**190**	41,04	53
Malí	**186**	42,26	68
Mauritania	**158**	5,35	162,5
Níger	**189**	39,29	49

Fuentes: * The Human Development Report Office. «*2021 Statistical Update: the Human Development Index (HDI)*». 14 de septiembre de 2018.
** "Our World in Data" https://ourworldindata.org/ . ***The Human Development Report Office. «*2021 Statistical Update: the Human Development Index (HDI)*». 14 de septiembre de 2018. *** Worlddata https://www.worlddata.info/africa/index.php

Tabla 9.2. Índice de Desarrollo Humano (IDH) en G5 Sahel. *Fuente*: elaboración propia.

– *Éxodo rural*

El Sahel se enfrenta a movilizaciones hacia zonas urbanas sin precedentes, siendo en su mayoría personas desplazadas por la fuerza (IDPs[13]). Las principales causas serían:

- Reducción de las zonas bajo control gubernamental (inseguridad frente a los grupos armados)
- Un menor acceso a la tierra y a la producción agrícola
- Múltiples problemas medioambientales (escasez de recursos, avance del desierto, etc.)

En los núcleos urbanos, la llegada de estos desplazados hace que el número de habitantes se duplique o incluso, triplique. Un ejemplo de ello es la ciudad de Kaya (100 km al NE de la capital Uagadugú-Burkina Faso), una ciudad con 120.000 habitantes (según datos de 2019), que ha duplicado su población en los dos últimos años debido a la afluencia masiva de desplazados internos (IDPs) (Baker, Debomy & Goga, 2023). En los núcleos urbanos, estas personas se enfrentan a nue-

[13] IDPs*:* Internally Displaced Persons.

vos riesgos asociados a la explotación sexual y laboral, violencia de género, reclutamiento forzado, trata de personas, etc. (ACNUR, 2022).

G5 SAHEL: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA 2015 – 2035										
Países	Población urbana (*miles*)					Porcentaje de población (%)				
	2015	2020	2025	2030	2035	2015	2020	2025	2030	2035
Burkina Faso	4.986	6.398	8.113	10.163	12.559	27.5	30.6	33.8	37.1	40.4
Chad	3.154	3.830	4.701	5.819	7.246	22.5	23.5	25.0	27.1	29.8
Mali	6.986	8.907	11.191	13.850	16.846	40.0	43.9	47.7	51.2	54.4
Mauritania	2.137	2.647	3.207	3.808	4.444	51.1	55.3	59.2	62.7	65.7
Niger	3.233	4.003	5.068	6.542	8.581	16.2	16.6	17.4	18.7	20.5
Fuente: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) *"World Cities Report 2022"*										

Tabla 9.3. G5 Sahel-Evolución de la Población urbana (2015-2035).

Sahel: perfiles migratorios

Si bien se dispone de una gran cantidad de datos estadísticos sobre las migraciones (OIM, ACNUR, Frontex, etc), cada uno tiene sus límites, lo que complica el trabajo de análisis de los fenómenos migratorios. No obstante, en estos últimos años se han identificado algunas tendencias importantes:

- *Los saheliano son reacios a viajar a la Unión Europea (con la excepción de los malienses).* Las migraciones son sobre todo regionales o hacia países del norte de África, como Argelia o Libia, normalmente como parte de patrones cíclicos y estacionales. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA por sus siglas en inglés), casi el 90 % de los migrantes internacionales en África Subsahariana procedían de otro país en la misma región donde residían (UNDESA, 2019, § 6).

  Los escasos candidatos saheliano a viajar a Europa, lo hacen por etapas y el traslado suele durar varios años, debido a sus limitados recursos económicos. La mayoría de los que cruzan por Italia vivieron durante más de un año en Libia antes de cruzar el Mediterráneo.

- *Las razones que motivan la salida de los migrantes siguen siendo esencialmente económicas .* La búsqueda de un trabajo o de un medio de subsistencia son los principales motores de emigración saheliana. En 2022, la situación económica de

estas poblaciones seguía siendo frágil debido a las consecuencias de la pandemia de la covid-19 y el aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial. Los candidatos a migrar a Europa son esencialmente inmigrantes jóvenes, varones y solteros, con un bajo nivel educativo que migran por motivos económicos; viajan a menudo en grupo y, por lo general, adquieren altas deudas durante su largo viaje migratorio, marcado por varios asentamientos temporales.

- *Aumento de la explotación por redes de traficantes.* La explosión en el número de desplazados internos y refugiados, podría representar en última instancia un conjunto de migrantes fácilmente explotados por redes especializadas en el tráfico de migrantes/seres humanos. No teniendo los documentos de viaje requeridos, muchos utilizan los servicios de estas redes criminales para llegar a su destino final. La mayoría de las redes de contrabandistas saheliano tienen una organización bien estructurada y adaptan sus rutas continuamente en función de una pluralidad de factores (de seguridad, económicos o incluso medioambientales) (Lobez, 2023).

- *Sahel: vía de paso casi ineludible.* Para muchos nacionales de África Occidental y Central, el Sahel sigue siendo una vía de paso casi ineludible hacia el norte de África y Europa. Estos migrantes (marfileños, guineanos, nigerianos, camerunes,etc) constituyen una parte significativa de los inmigrantes que desean llegar a Europa desde las costas del norte de África.

- *Es posible el control del movimiento de personas si se establecen restricciones estrictas y temporales.* En general, las autoridades políticas del Sahel están haciendo esfuerzos limitados para combatir la migración irregular, llegando incluso a tolerar este fenómeno en algunos casos. Sin embargo, en 2020 con ocasión de la pandemia, las medidas sanitarias puestas en marcha por los gobiernos saelianos y los norteafricanos han reducido significativamente los flujos migratorios. A partir de 2021, el levantamiento de las restricciones de viaje ha supuesto un incremento de los flujos migratorios.

- *Importancia de las redes sociales.*

  Las redes sociales (principalmente WhatsApp y Facebook) juegan un papel fundamental en las migraciones por diversas razones:

- Motivan las salidas, creando un «efecto llamada», al contactar con familiares que ya han realizado con éxito la ruta migratoria a Europa.
- Son utilizadas constantemente por los migrantes a lo largo de su viaje para obtener información sobre oportunidades de empleo en el exterior.
- Se utilizan para intercambiar información con miembros de redes criminales (a menudo «reclutadores» subsaharianos establecidos en África del Norte) (Lobenz, 2023, p.8).

Migraciones internacionales: influencia en países limítrofes

A pesar de que la gran mayoría de las personas que migran permanecen dentro de sus países, sí existe un aumento —tanto proporcionalmente como en cifras absolutas— de los migrantes internacionales en los últimos años debido a los factores ya mencionados. Sin embargo, se dan amplias disparidades a nivel país (figura 9-5 ,OIM, 2021).

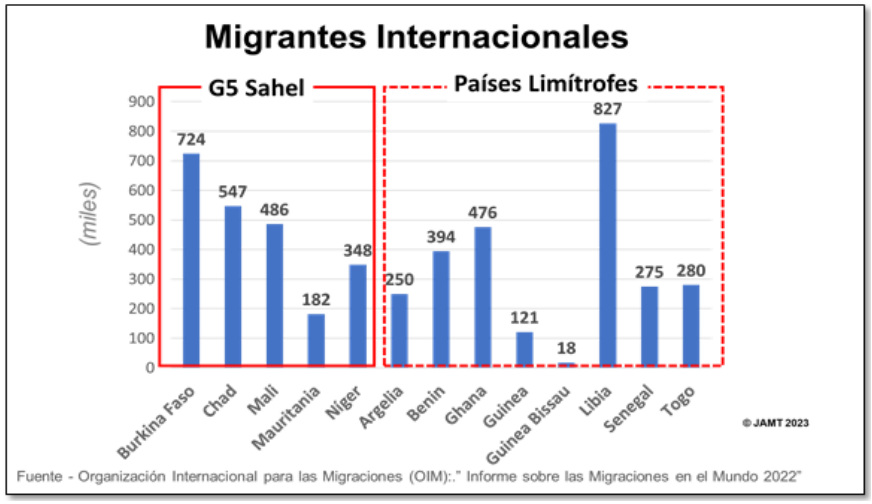

Figura 9.5. Número de Migrantes Internacionales en Países G5 Sahel y en los Países Limítrofes. *Fuente*: OIM Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Elaboración propia.

Aunque hay grandes lagunas en los datos sobre estas migraciones y es difícil comprobar la exactitud de las cifras, estimaciones recientes indican que la mayoría de los migrantes internacionales de África Occidental y Central se mueven dentro de la subregión (tabla 9.3, OIM, 2019).

MIGRACIONES INTERNACIONALES REGIONALES Origen: Países G5 Sahel Destino: Países Fronterizos					
ORIGEN / DESTINO	BURKINA FASO	CHAD	MALI	MAURITANIA	NÍGER
Burkina Faso			s.d.		s.d.
Chad	s.d.				13.340
Mali	62.291			s.d.	s.d.
Mauritania	s.d.		114.379		
Níger	24.683	s.d.	108.802		
Argelia			s.d.	24.683	3.586
Libia		s.d.			s.d.
Sahara Occ.				s.d.	
Sudán		103.065			
República Centroafricana		10.608			
Camerún		27.852			
Nigeria		31.261	172.481		120.797
Benín					78.124
Togo	13.765				66.332
Ghana	67.431				
Costa de Marfil	1.376.350		522.146		68.184
Guinea		s.d.	s.d.		
Senegal			s.d.	s.d.	

s.d: Sin datos **Sin frontera común.....**

Fuente:
Organización Internacional para las Migraciones (OIM). "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022"

Tabla 9.4. Migraciones Internacionales: Países Origen. Países Destino.
***Fuente*: elaboración propia.**

Costa de Marfil

La inseguridad en Burkina Faso está afectando a la vecina Costa de Marfil, que acoge en su suelo a casi 1.400.000 desplazados en varias localidades del norte y noreste (departamentos de Kong, Tehini y Ouangolodougou). Esta situación ha obligado al presidente de Costa de Marfil, Alassane Ouattara, al establecimiento de un mecanismo adecuado de asistencia, mediante centros de recepción para personas desplazadas y al fortalecimiento de la seguridad en esta parte del país.

Ghana

La llegada de refugiados burkineses preocupa a las autoridades ghanesas. Accra teme una infiltración de yihadistas, ya que sus

fronteras con las cercanas Burkina Faso, Togo, Benín y Níger son de fácil acceso debido a su porosidad y a la débil presencia estatal en el norte, lo que alimenta esta aprensión. Ante esta amenaza, el ejército estableció bases avanzadas a lo largo de la frontera. La amenaza es real pues, en 2022, las autoridades ghanesas respaldadas por Uagadugú capturaron a dos presuntos yihadistas que se habían refugiado en Ghana, tras resultar heridos en la frontera (*Africanews*,2023).

Sudán

Desde el 15 de abril de 2023 y tras los violentos enfrentamientos en Sudán, se ha producido una afluencia masiva de refugiados sudaneses (entre 10.000 y 20.000 personas, principalmente familias) acogidos en el departamento chadiano de Assoungha (Ouaddai) (Alwihdainfo, 2023).

Interrelaciones Sahel-Magreb

La migración transahariana tiene miles de años y se basa en fuertes lazos ancestrales. La dinámica transahariana se desarrolla en una lógica trasnacional, pero los intercambios oficiales entre los Estados del Magreb, por un lado, y los Estados del Sahel, por otro, siguen siendo intrascendentes.

Sin embargo, estas migraciones procedentes del Sur y que atraviesan el Sahara, son el reflejo y la culminación de un intenso proceso de interpenetración multifacética e indicativa de las profundas transformaciones que se vienen produciendo en el espacio Magrebí-Saheliano.

Este proceso se ha visto recientemente reforzada por la aparición de polos de desarrollo y urbanización en la parte norteafricana del Sahara, y que han surgido al margen de las estructuras socioeconómicas formales. Este el caso de Tamanrasset (en el Sur de Argelia) Sabha (en el Centro de Libia) o Arlit (en el Noroeste de Níger) que superan los 120.000 habitantes, donde los migrantes africanos, procedentes de más de 20 nacionalidades diferentes, (verdaderas «torres africanas de Babel») constituyen más de la mitad de la fuerza laboral.

Pero este fenómeno también se repite, cada vez más, en las metrópolis costeras como Bengasi, Trípoli, Argel, Orán, Tánger, Rabat o Casablanca, en las que han surgido «barrios africanos» no solo en

las afueras, sino en sus centros urbanos, que albergan a los migrantes africanos que viven y trabajan allí (Bensaâd, 2017, p.17). El propio Ali Bensaâd llega a afirmar que el resurgimiento del islamismo yihadista en la región Saharo-Saheliana es, a su manera, una prueba más del vigor de este proceso de interpenetración.

Además de ser una importante zona de tránsito de migrantes, África del Norte alberga también a una considerable población de migrantes internacionales. De hecho, los países del Magreb se han convertido en destinos migratorios principalmente por:

- Sus fuertes vínculos (culturales, religiosos y económicos) con el Sahel.
- El agravamiento de las crisis mencionadas anteriormente
- Y, sobre todo, por su mayor prosperidad y estabilidad.

A esto habría que añadir el cierre de las fronteras en Europa y el endurecimiento de la política migratoria, que dificulta la llegada de inmigrantes al continente a través de las rutas tradicionales.

Este es el caso de Marruecos que ha sido tradicionalmente un país de emigración, pero se está convirtiendo cada vez más en un país de destino, para migrantes procedentes de otras subregiones de África, que permanecen allí por períodos indeterminados en espera de poder cruzar a Europa (OIM, 2019, p.71).

Esta movilidad humana plantea en el interior de los Estados anfitriones del Magreb, cuestiones sociales y políticas e, inesperadamente, la idea de reintroducir la democracia y la diversidad de la sociedad, contribuyendo así a precipitar cambios sociales.

Argelia

En el primer trimestre de 2023, Argelia habría enviado a más de 10.000 migrantes de regreso a la región desértica a lo largo de su frontera con Níger. Estas actividades de deportación se pueden clasificar en dos categorías: oficiales y no oficiales. En las primeras, los principales nacionales afectados son nigerinos; sobre la base de un acuerdo entre ambos países, los nigerinos son llevados directamente a la pequeña ciudad fronteriza de Asamaka (a 390 km al Sur de Tamanrasset), desde donde son transportados a Arlit o Agadez por las autoridades nigerinas.

En contraste, los «no oficiales» (personas originarias del África Occidental y Central, así como procedentes de Oriente Medio,

como libaneses y sirios o de Asia, como bangladesíes, son conducidos a través del desierto en camiones y luego dejados, a menudo por centenares, en un lugar conocido como «Punto Cero» (15 km al norte de la población nigerina de Assamaka), una región en tierra de nadie en la frontera entre Argelia y Nigeria (Schwikowski, 2023). Allí han de caminar sin agua ni comida, para llegar a la pequeña localidad nigerina de Assamaka (1.500 habitantes), donde hay un centro de tránsito de la OIM y varias ONG internacionales como Médicos Sin Fronteras (Angevin, 2023).

El gobierno argelino niega las acusaciones de maltrato y abandono, pero el número de migrantes expulsados de Argelia ha aumentado en los últimos años, según la ONG Médicos Sin Fronteras (MSF), que contabilizó 23.171 en 2020, 27.208 en 2021 y 14.196 solo en el período de enero a mayo de 2022.

Por otro lado, en el norte argelino, la ciudad de Orán se ha convertido en uno de los destinos preferidos de los migrantes africanos o de Oriente Medio (Siria y Líbano, principalmente) que buscan llegar a Europa (MSF, 2022).

Conclusiones y prospectiva

– *Demografía: la clave*

  Las proyecciones demográficas indican que las poblaciones de África Occidental en general y del Sahel en particular, tendrán un crecimiento demográfico casi exponencial en los próximos decenios, aumentando el potencial migratorio de las generaciones futuras.

  Los incrementos demográficos no irán acompañados de un crecimiento económico proporcional, pues se darán en su mayoría en países desfavorecidos, lo que producirá migraciones masivas que tendrán que ser absorbidas por regiones con buen desarrollo económico, pero con un crecimiento demográfico negativo, lo que podría tener consecuencias negativas en su cohesión social y, por ello, en su seguridad.

  En el Sahel, la explosión demográfica (ver figura 9.6) supondrá, no solo un multiplicador de los candidatos a la migración, sino también de los riesgos, provocando una proliferación progresiva de los conflictos comunitarios asociados a la pugna por los recursos (cultivos o pastos, agua, etc.) entre autóctonos y migrantes extranjeros, en una competición por controlar los espacios rurales.

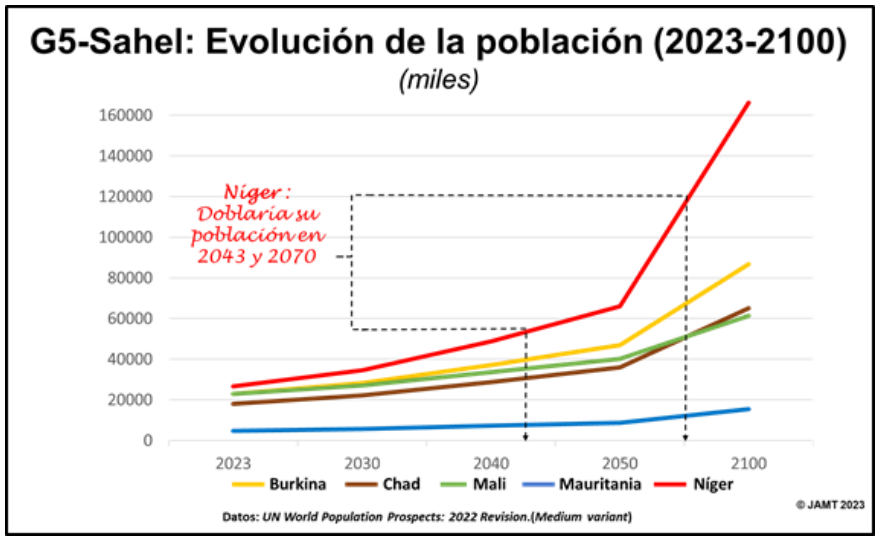

Figura 9.6. G5 Sahel-Evolución de la población (2023-2100). Datos: UN World Population Prospects 2022 Revision. *Fuente*: elaboración propia.

Con frecuencia, estos conflictos aparecerán mimetizados como étnicos y/o religiosos.

Por otro lado, las crecientes masas de varones jóvenes desempleados en los suburbios de grandes ciudades constituirán un polvorín fácil de incendiar por populismos y extremismos nacionalistas y/o religiosos, que pueden llegar a desbancar del poder a aquellos líderes que pretendan perpetuarse en él.

Los «países destinos» de las migraciones internacionales sahelianas están cambiando

Estos cambios confirman que no se trata de un epifenómeno, sino de toda una dinámica permanente que se afianza y fortalece. Ya no se limita a los territorios saharianos (donde su presencia sigue siendo la más importante), sino que van mucho más allá de los países limítrofes tradicionales (Senegal para Mauritania y Marruecos, Malí y Níger para Argelia, Níger y Chad para Libia).

En este cambio de destinos, los migrantes miran ahora más hacia el sur, con un golfo de Guinea dominante y una proporción significativa de países de África Central como nuevos destinos. El factor de proximidad pierde así su importancia y refleja el fortalecimiento de esta nueva dinámica que anticipa importantes cambios sociológicos.

– *Percepción errónea*

A pesar de ser una realidad, las migraciones saheliana siguen siendo percibidas por muchos gobiernos como un fenómeno menor, y sin importancia y que, en el mejor de los casos, son vistas como un fenómeno de carácter temporal.

– *Enfoque centrado en la seguridad*

Los gobiernos suelen abordar las migraciones, casi exclusivamente, desde el punto de vista de la seguridad sin afrontar los múltiples factores que las originan. Esta percepción deforma su realidad y lleva a transformar esta realidad en problema y, en el mejor de los casos, se abstienen de hacerse cargo o, a menudo, limitarse a desarrollar un tratamiento represivo, lo que genera más conflictos y tensiones en las sociedades magrebíes de acogida, a la vez que refuerza el autoritarismo de los aparatos estatales represivos.

Bibliografía

Africanews. (2023). Ghana: la menace djihadiste gagne du terrain. 7 de febrero.

Alwihda Info. (2023). Le Tchad ouvre un couloir humanitaire pour les réfugiés soudanais: plus de 10.000 personnes accueillies. 20 de abril.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2022). La inseguridad lleva a más personas burkinesas al exilio, sometiendo a más tensión la frágil región del Sahel. Nota de Prensa. Ginebra. 4 de febrero.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2022). *Informe Semestral de Tendencias 2022*. Junio.

Angevin, P. (2023). Niger. «Point zéro» l'enfer pour des milliers de migrants au cœur du Sahara. *Ouest France*, 14 de abril.

Baker, S., Debomy, J. y Goga, S. (2023). Secondary cities and towns in the Sahel: Creating places of opportunity. Sustainable Cities. World Bank Blogs. 4 de abril.

Bakewell, O. y De Has, H. (2007). African Migrations: continuities, discontinuities and recent transformations. *African Alternatives Series: Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies.* Vol. 2.

Bensaâd, A. (2017). Les migrations entre Sahel et Maghreb, un enjeu de stabilité, de développement et de démocratisation. *Outre-Terre*, 2017/4. N.º 53.

British Red Cross. (2022). Changing climate, changing realities: migration in the Sahel.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). (2019). International Migrant Stock 2019. Septiembre.

Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, p. 45.

Desarrollo Humano Integral (DSDHI). (2023). Perfiles Migratorios. [Consulta: 20 de abril de 2023]. Disponible en «https://migrants-refugees.va/es/quien-somos/perfiles-migratorios/

Dieng, A. (2021). The Sahel: Challenges and opportunities. *International Review of the Red Cross* 103, pp, 765-779.

Institute for Economics & Peace. (2023). Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism. *Sydney.* Marzo.

Lobez, C. (2023). Objectivation des Flux Migratoires en Provenance du Sahel vers l'Europe. *L'Observatoire Sahel*, n.º 2021-01. Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS). Marzo.

Losada Fernández, Á. (2018) El Sahel: Un enfoque geoestratégico. *Real Instituto Elcano*. 2 de agosto de 2018.

Médicos Sin Fronteras (MSF) (2022). Punto cero, la peligrosa ruta migratoria en medio del desierto donde 2.000 personas son abandonadas cada mes. 15 de junio de.

Mora Tebas, J. A. (2020). Capítulo IV: Movilidad Humana en el Sahel. *Cuaderno de Estrategia.* N.º 202. Programa Editorial del MINISDEF. 28 mayo.

OECD and Sahel and West Africa Club (OECD/SWAC). (2023). Urbanisation and Conflicts in North and West Africa. *West African Studies*. OECD. Paris. 21 de marzo.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. OIM. Ginebra. 25 de junio.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2021*. OIM. Ginebra. 16 de agosto 2021.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. OIM. Ginebra. 1 de diciembre de 2021.

Sahel and West Africa Club Secretariat (SWAC/OECD). Cross-Border Transhumance Challenged by Security Measures.

Schwikowski, M. (2023). Deportations: Africa's role in EU migration management. *Deutsche Welle* (DW). 11 de mayo.

United Nations-Department of Economic and Social Affairs. (2022). Population Division. World Population Prospects 2022. Medium Variant.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2022). *World Cities Report 2022.*

UNODC's Regional Office for West and Central Africa. (2023). Sahel Programme: The Challenge. Junio de 2013.

Waugh, L. (2022). Pour ne pas perdre le Sahel. Abril.

Zoubir, Y. (2012). The Sahara-Sahel Quagmire: Regional and International Ramifications. *Mediterranean Politics*, 17: 3, p. 452-458.

Tabla de definiciones

Migraciones

«El desplazamiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado».

International Organization for Migration (IOM). *Glossary on Migration.* 3.ª edición. Ginebra. 7 de julio de 2019, p. 135

Migrante

«Toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones».

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. 7 de julio de 2019, p. 130

Migración interna

«Movimiento de personas dentro de un Estado que implica el establecimiento de una nueva residencia temporal o permanente».

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. Mayo de 2019, p. 106

Migración circular

«Forma de migración en la que las personas se mueven repetidamente entre dos o más países.»

International Organization for Migration (IOM).Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. Mayo de 2019 p. 28

Solicitante de asilo

«Un individuo que busca protección internacional»

«[En países con procedimientos individualizados:] Alguien cuya solicitud aún no ha sido decidida finalmente por el país en el que lo ha presentado».

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. Mayo de 2019, p. 12

Refugiado

«Toda persona que, debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside».

Convención de la Organización para la Unidad Africana OUA [Aprobada por la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno 6.º período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969)][1]

Retornado

«Persona que regresa a su país de ciudadanía después de haber sido migrante internacional (ya sea a corto o largo plazo) en otro país y que tienen la intención de permanecer en el país durante al menos un año».

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). Recomendación sobre estadísticas de migración internacional, Revisión 1(1998), p. 94

Desplazados internos

«Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a escapar, huir o abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar los efectos, de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, desastres naturales o causados por el hombre, y que no hayan cruzado una frontera estatal reconocida internacionalmente».

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. Mayo de 2019 p. 28

Pastores Desplazados Internamente

«Personas o comunidades que han perdido el acceso a su espacio de vida pastoril habitual como resultado de, o para evitar, los impactos de conflictos, violencia, violaciones de derechos humanos, robo de ganado, desastres naturales o causados por el hombre o eventos similares de inicio repentino como resultado de sequía, degradación ambiental o procesos similares de inicio lento, debido a la intervención directa de actores estatales o privados, o debido a una combinación, secuencia o acumulación de cualquiera de las causas mencionadas anteriormente, y que no hayan cruzado una frontera internacional».

International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3.ª edición. Ginebra. Mayo de 2019, p. 106-107

Trata de personas

«Captación de personas por medios inadecuados, como la fuerza, el fraude o el engaño, con el objetivo de explotarlos».

Tráfico ilícito de migrantes

«Implica la obtención de beneficios financieros u otros beneficios materiales de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual esa persona no es nacional o residente».

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

[1] La Convención de la Organización para la Unidad Africana OUA [Aprobada por la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno 6.º período ordinario de sesiones (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969)] por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Este tratado regional amplía la definición de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, a una consideración fundada más objetivamente.

Composición del grupo de trabajo

Presidenta:	**Dña. Cecilia Estrada Villaseñor** *Directora de la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos (IUEM). Universidad Pontificia Comillas*
Vocal y coordinadora:	**Dña. Rocío de los Reyes Ramírez** *Analista Principal del IEEE*
Vocales:	**Dña. María Jesús Herrera Ceballos** *Jefa de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en España*
	D. David García Cantalapiedra *Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid*
	D. Yoan Molinero Gerbeau *Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM). Universidad Pontificia Comillas*
	D. Jesús Narciso Núñez Calvo *Coronel de la Guardia Civil. Doctor en Historia*
	Dña. Nuria Ferré Trad *Miembro propio Cátedra Refugiados y Migrantes Forzosos. IUEM. Univ. P. Comillas*
	Dña. Raquel Barras Tejudo *Profesora de Relaciones Internacionales (UCM)* *Doctora en Seguridad Internacional (IUGM)*
	D. Juan Alberto Mora Tebas *Coronel del Ejército de Tierra* *Analista asociado del Instituto Español de Estudios Estratégicos*

01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica

02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional

03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única

04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional

05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)

06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental

07 Los transportes en la raya de Portugal

08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos

09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética

10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)

11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas

12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)

13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional

14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

15 Identidad y solidaridad nacional
16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
31 Estudio de «inteligencia operacional»
32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
34 La energía y el medio ambiente
35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
39 Las fronteras del mundo hispánico
40 Los transportes y la barrera pirenaica
41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
47 Factores de riesgo en el área mediterránea
48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
49 Factores de la estructura de seguridad europea
50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
51 Los transportes combinados
52 Presente y futuro de la conciencia nacional
53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
54 Evolución y cambio del este europeo
55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
58 La sociedad y la defensa civil
59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
66 Los estudios estratégicos en España
67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
75 Gasto militar e industrialización
76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
79 El derecho de intervención en los conflictos
80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
87 Sistema de información para la gestión de los transportes
88 El mar en la defensa económica de España
89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
90 Participación española en las fuerzas multinacionales
91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

96 Panorama estratégico 1997/98
97 Las nuevas Españas del 98
98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
100 Panorama estratégico 1998/99
100-B 1998/99 Strategic Panorama
101 La seguridad europea y Rusia
102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
107 Panorama estratégico 1999/2000
107-B 1999/2000 Strategic Panorama
108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
111 Ideas sobre prevención de conflitos
112 Panorama Estratégico 2000/2001
112-B Strategic Panorama 2000/2001
113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
117 Panorama Estratégico 2001/2002
117-B 2001/2002 Strategic Panorama
118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
121 La industria europea de defensa: presente y futuro
122 La energía en el espacio euromediterráneo
122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
124 Nihilismo y terrorismo
125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
128 Comentarios de estrategia y política militar
129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
132 Turquía a las puertas de Europa
133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráno
138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
146-B European and African Response to Security Problems in Africa
147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
153 Proliferacion de ADM y de tecnología avanzada
154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
154-B The Defence of the Future: Innovation, Technoligy and Industry
155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
156 El gran Cáucaso
157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
157-B The role of woman and gender in conflicts
158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
159 Los potenciadores del riesgo
160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
161 Seguridad alimentaria y seguridad global
161-B Food security and global security
162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
162-B Economic intelligence in global world
163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
164 Afganistán después de la ISAF
165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
166 Energía y Geoestrategia 2014
166-B Energy and Geostrategy 2014
167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
167-B Prospects for the future evolution of the EU‘s security and defence policy. Crisis scenarios

168 Evolución del mundo árabe: tendencias

169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología

170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas

171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa

172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora

173 La internacional yihadista

174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado

175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad

176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades

177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales

178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global

179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno

180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional

181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa

182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas

183 Política y violencia: comprensión teórica y dearrollo en la acción colectiva

184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles

185 Ciberseguridad: lal cooperación público-privada

186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?

187 Geoeconomías del siglo XXI

188 Seguridad global y derechos fundamentales

189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal

190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional

190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security

191 OTAN: presente y futuro

192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial

193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa

194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
196 Oriente medio tras el califato
197 La posverdad. Seguridad y defensa
198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
201 Limites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafios
202 El SAHEl y G5: desafios y oportunidades
203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
212 China: el desafío de la nueva potencia global
213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global
215 La Unión Europea hacia la autonomía estratégica
215-B The European Union Towards Strategic Autonomy
216 Asia Central: de pivote a encrucijada
217 La amenaza biológica
218 El Ártico: la región para la colaboración (o las disputas)
219 Asia Oriental, la interdependencia como causa de confllicto
220 África: la ambición de las potencias sobre el continente
221 Irán en la encrucijada global

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL