

Los tres pilares de LA ACCIÓN DE LA UE EN EL SAHEL

EL Sahel es un concepto amplio que se refiere a múltiples realidades y, por tanto, incluye, como mínimo, tres acepciones, que podemos analizar como si de círculos concéntricos se tratara. En el círculo más restringido nos encontramos con la acepción institucional del Sahel que hace referencia al G5 Sahel, organización creada por decisión soberana de los jefes de Estado de Malí, Mauritania, Níger, Chad y Burkina Faso en 2014. En un segundo círculo, se situaría la acepción puramente geográfica, ya que el Sahel constituye una franja de unos 5.000 km de largo que se extiende desde el Océano Atlántico hasta el Mar Rojo, abarcando 12 países. Y, ampliando el círculo del Sahel institucional, hablamos de un Sahel geoestratégico, que tiene en cuenta aquellos países con capacidad de influir de forma determinante en los acontecimientos que se producen en el G5 Sahel. Esta acepción incluiría a Argelia, Libia, Senegal y Nigeria, e incluso organizaciones regionales, como la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Desde la creación del G5 Sahel, la Unión Europea (UE) ha establecido un partenariado con esta nueva organización, celebrando de forma regular una reunión anual entre los ministros del G5 y la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini. Asimismo, en sus estrategias y acciones, la UE toma en consideración esta acepción institucional.

Una vez hechas estas precisiones conceptuales, cabe señalar cómo el Sahel se enfrenta en la actualidad a un polígono de crisis. En primer lugar, la de seguridad, que se hizo patente desde que estalló la insurrección armada y declaración de independencia en el norte de Malí, con posterior infiltración de elementos terroristas yihadistas y que, en parte, fue consecuencia de la crisis libia. En la actualidad, la situación en Malí continúa siendo frágil y la amenaza yihadista, aunque de alguna manera controlada, sigue afectando y se extiende a otros países de la región. A esta situación se suman debilidades estructurales intrínsecas a la región, como es una precaria situación económica, ya que el Sahel reúne a los países más pobres de África



**Ángel Losada
Fernández**
Representante
Especial de la UE
para el Sahel

y con el índice de desarrollo humano más bajo: en el último informe del PNUD, en septiembre de 2018, cuatro de los países del G5 se encuentran en los últimos ocho puestos de desarrollo humano en todo el mundo, ocupando Níger el último de ellos. Mauritania se sitúa en el puesto 159 de 189 países analizados.

A esta crisis estructural se une una desaceleración económica coyuntural. Tal y como se recoge en las Conclusiones del Consejo de la UE sobre el Sahel y Malí del pasado 25 de junio, hay una crisis alimentaria en un contexto de creciente fragilidad, provocada por sequías, como consecuencia directa del cambio climático, por lo que cabría hablar de una crisis medioambiental. Esta situación ha provocado un fuerte aumento del precio de los alimentos, en una región cuya economía depende en gran medida de la agricultura y el pastoralismo. Además, esta crisis afecta particularmente a los colectivos más vulnerables: refugiados y personas desplazadas internamente debido a los conflictos armados, mujeres y niños. Todo ello genera una situación de pobreza e inseguridad, creándose un círculo vicioso.

Como colofón, cabe hablar de una crisis política y de gobernanza, de tal manera que la débil gobernanza y ausencia del Estado de Derecho en amplias franjas de la región conduce a que los gobiernos sean incapaces de garantizar el acceso para la totalidad de la población a los servicios básicos, como agua y saneamiento, o la educación primaria; lo que, unido a las crisis mencionadas anteriormente, conduce a altas tasas de desempleo, dada la escasez de oportunidades para los jóvenes. En este contexto, y ante la falta de alternativas, cierto número de jóvenes se alista a grupos terroristas o participa en redes de tráfico ilícito no por convicción, sino como única manera de supervivencia. Otros jóvenes optan por migrar. Y cuando hablamos de jóvenes en el Sahel, nos estamos refiriendo a la mayoría de la población. Por ejemplo, en Mauritania el 44 por 100 de la población es menor de 15 años (según cifras de la Oficina Nacional de Estadísticas de Mauritania). Esta tendencia va a continuar de la mano de una explosión demográfica que va a provocar que la población de los países

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DE HAUT NIVEAU SUR LE
SAHEL
BRUXELLES - 23 FÉVRIER 2018



Consejo Europeo

del Sahel aumente entre el 70 y el 90 por 100 entre 2015 y 2035. En el caso de Níger, con la tasa de fecundidad más alta del mundo (7,6 hijos por mujer, según *DHS Program*), su crecimiento será del 110 por 100 en datos de la OCDE. En este punto, conviene precisar que este último aspecto, el gran número de jóvenes y el crecimiento demográfico, puede constituir una crisis y un elemento desestabilizador, pero también, un potencial para el desarrollo y crecimiento económico de los países concernidos, así como una oportunidad de mejorar la gobernanza y seguridad aportando soluciones desde dentro.

PRIORIDADES Y MEDIOS

Como hemos visto, en el Sahel los problemas y crisis tienen un carácter transfronterizo, por lo que es lógico que las soluciones sean también transfronterizas. Por ello, la acción de la UE en el Sahel se articula en torno a tres grandes pilares que cubren la región: reforzar las capacidades en materia de seguridad, en materia de desarrollo y promover la buena gobernanza, reforzando las instituciones públicas para que sean capaces de asegurar el control del territorio y ofrecer servicios básicos a la población. Estas prioridades se recogen en la Estrategia de la UE para el Sahel que se publicó ya en 2011 y fue revisada en 2014 para incluir a Chad y Burkina Faso, miembros del G5 Sahel. El enfoque principal es el nexo indisoluble entre seguridad y desarrollo. Para desarrollar la Estrategia, la UE adoptó un Plan de Acción Regional para el Sahel de 2015 a 2020 y que identifica cuatro grandes líneas de acción desde un enfoque integral: prevención y lucha contra la radicalización; juventud; migración, movilidad y control de fronteras; y lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen transnacional organizado. Para llevar a cabo estas prioridades, la UE cuenta con una serie de medios mediante los cuales brinda apoyo institucional y financiero a los países socios del Sahel. Entre los medios institucionales generales, y sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar la labor

realizada por la Alta Representante, Federica Mogherini; el Servicio Europeo de Acción Exterior y la existencia de un Representante Especial de la UE para el Sahel, encargado de coordinar las iniciativas y canalizar los esfuerzos realizados por la UE.

Respecto a los medios financieros, la UE es el primer donante de ayuda al desarrollo en el área, con aproximadamente 5.000 millones de euros destinados a los cinco países del Sahel institucional para el período 2014-2020. Entre los instrumentos financieros empleados, destaca el Fondo Europeo de Desarrollo, el Fondo de Apoyo a la Paz para África y el Fondo Fiduciario de la UE para África, una herramienta innovadora que permite movilizar rápidamente fondos. Cuenta actualmente con 4.100 millones de euros y financia 165 acciones.

A esta batería de medios, se suma el apoyo político y diplomático. En este sentido, el gran hito de este año ha sido la Conferencia de Jefes de Estado sobre Seguridad y Desarrollo en el Sahel que se celebró en Bruselas el pasado 23 de febrero, bajo los auspicios de la UE y el G5. Además del respaldo político por la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno de la mayoría de los países presentes, esta Conferencia constituyó un punto de inflexión en la operatividad de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel. La comunidad internacional en su conjunto anunció compromisos financieros por valor de 414 millones de euros. De esta suma, casi un cuarto correspondió a la UE, que comprometió 100 millones de euros, de los cuales ya ha desembolsado una gran parte para el apoyo de la Fuerza Conjunta, provenientes del Fondo de Apoyo a la Paz para África.

Es preciso que, antes de cumplirse un año de la celebración de la Conferencia, los compromisos anunciados se materialicen en contribuciones a la seguridad, desarrollo y buena gobernanza del Sahel.

Otro ejemplo de apoyo político es la existencia de la Alianza Sahel, creada durante la celebración del Consejo franco-alemán del 13 de julio de 2017 y que actualmente engloba a 12 miembros, los principales países y organizaciones que

*Seguridad,
desarrollo y buena
gobernanza centran
las líneas de
actuación*

A N Á L I S I S

contribuyen al desarrollo en el Sahel, entre los que se encuentran la Unión Europea y España. Se trata, por tanto, de un foro informal cuyo principal valor añadido es, por un lado, el impulso político que da a las actuaciones de los miembros en el Sahel y, por otro lado, la posibilidad de coordinarse para que se aprueben de manera urgente proyectos de desarrollo que tengan un impacto inmediato en pro del bienestar de las poblaciones.

SEGURIDAD

En lo que se refiere a la prioridad de reforzar la seguridad de los países del G5 Sahel, es preciso destacar el papel crucial que desempeñan las misiones de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en la región —dos de carácter civil y una militar—, actualmente en proceso de regionalización para adaptarse a la nueva realidad del G5 Sahel. La primera en crearse fue *EUCAP Sahel Níger* en 2012 con el doble objetivo de, por una parte, dar asesoramiento y, por otra, reforzar las capacidades nigerinas en materia de seguridad para hacer frente a la amenaza terrorista y crimen organizado. Con la apertura de una antena de *EUCAP* en Agadez, las cuestiones de migración se han convertido igualmente en uno de los objetivos de la misión. En 2015 se estableció *EUCAP Sahel Mali* para apoyar a las fuerzas de seguridad de ese país en su salvaguarda del orden constitucional y democrático, de tal manera que se sienten las bases para una paz duradera y se extienda la autoridad del Estado en todo el territorio.

Y junto a estas misiones civiles, desde 2013, la misión militar *EUTM Mali* proporciona adiestramiento, formación y asesoramiento a las Fuerzas Armadas malienses para contribuir a que se hagan autónomas y capaces de defender a su población y su territorio. España es el principal contribuyente a esta misión, aportando, entre otros elementos, el grueso de la protección de la fuerza, basado en el campo de adiestramiento de Koulikoro. Además, España ha ostentado el mando de esta misión ya en dos ocasiones, la última hasta noviembre de este año, de la mano del general Enrique Millán Martínez.

A lo largo de 2018 se ha prorrogado por dos años más el mandato de las tres misiones PCSD. En esta nueva etapa, cobra importancia la regionalización de dichas misiones. Con el ánimo de producir resultados duraderos, y con el principio de apropiación en mente —cada país del G5 debe desarrollar sus propias capacidades para luchar contra los desafíos a su seguridad— la UE está realizando esfuerzos para dotar al G5 Sahel de una estructura que le permita hacer frente a las principales amenazas a la estabilidad en la región. El 7 de febrero de 2017 los jefes de Estado reunidos en la tercera Cumbre del G5 Sahel decidieron crear formalmente la Fuerza Conjunta del G5 Sahel. Dotada de 5.000 efectivos, tiene por mandato luchar contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos y estupefacientes; contribuir al restablecimiento de la autoridad del Estado y al retorno de refugiados y personas desplazadas; facilitar la entrega de ayuda humanitaria y contribuir a la puesta en marcha de actuaciones que favorezcan el desarrollo. La Fuerza Conjunta puede actuar en tres zonas que cubren las regiones transfronterizas entre Mauritania y Malí; Malí, Burkina Faso y Níger y, finalmente, Níger y Chad. En estas zonas, las Fuerzas Armadas de cada país operarían en su territorio nacional, pero coordinando sus operaciones con las Fuerzas del país vecino y con un *droit de poursuite* de 50 km a cada lado de la frontera.

El despliegue de la Fuerza Conjunta es un claro ejemplo de éxito del liderazgo regional y la apropiación de estrategias por los países concernidos. Además, constituye el primer ejemplo concreto de cooperación en el G5 Sahel. No obstante, a mi modo de ver, se enfrenta



actualmente a tres retos principales. En primer lugar, su plena operatividad. Aunque la Fuerza Conjunta se diseñara para actuar utilizando los medios propios de los ejércitos nacionales, se observó que difícilmente podrían alcanzarse los objetivos propuestos en el mandato sin un apoyo exterior. En este sentido, la UE respondió a la demanda del G5 Sahel, anunciando la dotación de 100 millones de euros para la operatividad de dicha Fuerza Conjunta. Actualmente se está procediendo a la entrega de equipamiento y material técnico a los cinco países del G5, habiéndose hecho ya efectiva en Mauritania y Burkina Faso en octubre de 2018. Por otro lado, la operatividad de la Fuerza Conjunta se ha visto afectada por el ataque a finales del pasado mes de junio contra el Cuartel General de la Fuerza Conjunta en Sevaré. A pesar de ello, y con financiación y apoyo de la UE, se llevará a cabo la reconstrucción de dicho Cuartel en un nuevo emplazamiento.

El segundo reto es el mantenimiento y permanencia de la Fuerza Conjunta a lo largo del tiempo, así como su funcionamiento de manera autónoma, ya que, a largo plazo, el apoyo financiero por parte de los socios principales del G5, como la UE, debe sustituirse por medios propios. En esta línea se enmarca el llamamiento a los países del G5 para que incrementen sus esfuerzos. En tercer y último lugar, el gran reto interno al que se enfrenta la Fuerza Conjunta es la plena aceptación y apoyo por parte del conjunto de la población de los cinco países. Es fundamental que sus gentes no perciban a esta Fuerza como invasora y que sean capaces de colaborar con ella. En esta línea, varios informes apuntan a supuestas violaciones de derechos humanos por las Fuerzas de Seguridad. Por ello se hace tan necesario dotar a la Fuerza Conjunta



Pepe Díaz

DESARROLLO Y GOBERNANZA

El análisis de estos avances en términos de seguridad que se han logrado en los últimos dos años sería incompleto si no se mencionan los progresos llevados a cabo en el ámbito prioritario del desarrollo, ya que no se puede disociar la cooperación en seguridad y la cooperación para el desarrollo económico y social de los países que integran el G5 Sahel. Así, las acciones dirigidas a potenciar el desarrollo de la región son imprescindibles, ya que abordan la raíz de la inestabilidad e inseguridad que generan las crisis a las que nos hemos referido en la introducción. Con esta idea en mente, el G5 Sahel diseñó en septiembre de 2016 una Estrategia para el Desarrollo y la Seguridad y elaboró un instrumento para poner en marcha dicha estrategia: el Plan de Inversiones Prioritarias (PIP), que se estructura en cuatro ejes: Defensa y seguridad, Gobernanza, Resiliencia y Desarrollo Humano e Infraestructuras y para el que se necesita obtener financiación de un total de 1.900 millones de euros.

En este sentido, una de las prioridades de Níger durante su presidencia rotatoria del G5 es la organización con éxito de la Mesa Redonda para la financiación de la primera fase del PIP, que se celebrará el 6 de diciembre en Nuakchot. El objetivo de esta conferencia es conseguir financiar las 40 líneas de acción que se enmarcan en los cuatro ejes señalados. En relación con el PIP, cabe destacar el Proyecto de Desarrollo de Urgencia, que constituye una respuesta directa elaborada por el Secretariado Permanente del G5 a petición de los Jefes de Estado reunidos el 2 de julio de 2018 en Nuakchot. Su finalidad es crear programas de emergencia de desarrollo en las zonas transfronterizas y que, precisamente, corresponden con las tres zonas de actuación de la Fuerza Conjunta que antes hemos analizado.

El compromiso estratégico e integral de la UE abarca un tercer pilar: promover la buena gobernanza en los países del Sahel. Partiendo de la premisa de que no puede haber paz en el Sahel si previamente no se logra la paz en Malí, la UE apoya de forma muy activa el Proceso de Paz en este país ya que actúa como garante del Acuerdo de Paz y Reconciliación de Malí firmado en 2015. Así, el Representante Especial de la UE para el Sahel es miembro de la mediación internacional en el Comité de Seguimiento del Acuerdo, en el que participan las partes signatarias.

Finalmente, en lo que se refiere al conjunto de la región, la Unión Europea trata de promover la responsabilidad y apropiación por parte de los gobiernos de los proyectos que se están llevando a cabo, involucrando a organizaciones regionales, como la Unión Africana, y subregionales, como la CEDEAO y, una vez ya creado y en funcionamiento, el G5 Sahel. Asimismo resulta fundamental garantizar la apropiación a nivel nacional y, para ello, se brinda apoyo técnico y financiero para la elaboración e implementación de estrategias e iniciativas desarrolladas por los gobiernos de cada país. Como ejemplo,

cabe señalar las estrategias actuales de cooperación de la UE concertadas con Malí, Mauritania o Níger, y financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo.

En suma, se puede decir que la UE está firmemente comprometida con esta región que representa un auténtico desafío en los ámbitos del desarrollo, de la gobernanza, y de la seguridad, teniendo además en cuenta que, sin duda alguna, la seguridad de Europa depende en gran medida de la seguridad en el Sahel. ■

Lo importante es dotar a los países de los medios para garantizar por sí mismos su seguridad

de mecanismos no militares y acelerar la puesta en marcha efectiva del componente policial. En este sentido, el G5 Sahel adoptó la decisión de establecer, con ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un marco reglamentario que permita la rendición de cuentas y que garantice el respeto de los derechos humanos mediante la prevención e investigación de violaciones y abusos a la población local, particularmente a los más vulnerables, como son los niños, mujeres y refugiados.

De la misma forma, y dentro del mencionado componente policial, es preciso establecer un mecanismo que permita llevar ante los tribunales competentes a aquellos sospechosos de crímenes de terrorismo u otros capturados durante las operaciones. El objetivo último es reforzar la administración de justicia a nivel nacional y la cooperación regional entre los países del G5.

Por otro lado, el proyecto GAR-SI (Grupos de Acción Rápida de vigilancia y de intervención en el Sahel), financiado mediante el Fondo Fiduciario de la UE, y cuya creación fue propuesta por España en una estrecha colaboración entre la Guardia Civil, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos y la Guardia Republicana portuguesa, constituye una herramienta fundamental para garantizar el control de la totalidad del territorio y combatir los tráfico ilícitos reforzando, de esta manera, los sistemas de justicia penal y de seguridad.