

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA A LAS AMENAZAS A LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SAHEL: UNA EVALUACIÓN A PARTIR DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DESPLEGADAS EN LA REGIÓN

THE EUROPEAN UNION RESPONSE TO PEACE AND INTERNATIONAL SECURITY THREATS IN THE SAHEL: AN EVALUATION FROM THE CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS DEPLOYED IN THE REGION

Laura García Martín *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN II. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA III. LA REGIÓN DEL SAHEL COMO ZONA DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA UNIÓN EUROPEA IV. LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DESPLEGADAS EN LA REGIÓN V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: La convulsa región del Sahel se ha convertido en los últimos años en escenario de crisis y conflicto, donde las condiciones de pobreza e inestabilidad social han facilitado la conducción de actividades relacionadas con la delincuencia organizada internacional, perjudicando la paz y seguridad en buena parte del continente africano. Sacudida principalmente por la actuación de grupos terroristas islámicos y del narcotráfico, esta región tiene un especial interés para España y para la Unión Europea, no sólo por su cercanía geográfica, sino también por el importante potencial geoestratégico y económico de buena parte de su territorio. En 2011 el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE adoptó la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, documento que proponía intervenciones políticas que integrasen mejor las dimensiones de desarrollo y de seguridad de las políticas de la UE. En el marco de esta Estrategia, se han desplegado desde entonces tres operaciones de gestión de crisis en la región, dos de carácter civil, la EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Mali y una de carácter militar, la EUTM Mali. A través de una evaluación general del desarrollo e impacto de dichas operaciones podremos valorar el grado de eficacia de la respuesta de la Unión a las amenazas a la paz y seguridad que afectan a la región.

Fecha de recepción del original: 9 de mayo de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 10 de septiembre de 2017

*. Contratada predoctoral del V Plan Propio de Investigación de la Universidad de Sevilla. Doctoranda en Derecho Internacional Público por la Universidad de Sevilla y la Universidad de Amberes (doctorado en cotutela). Correo electrónico: lgarcia17@us.es. Una versión anterior de este trabajo fue presentada al I Congreso Internacional de Estudios Militares celebrado en Granada en septiembre de 2015.

ABSTRACT: In recent years, the troubled Sahel region has become an area of crisis and conflict, where conditions of poverty and social instability have facilitated the conduct of activities related to international organized crime, and thus harming peace and security in much of the African continent. Mainly shaken by the actions of Islamic terrorist groups and drug trafficking, it is still a region of particular interest for Spain and the European Union, not only because of its geographical proximity, but also because of its significant geostrategic and economic potential. In 2011, the European Union Foreign Affairs Council adopted the Strategy for Security and Development in the Sahel. This document proposed policy interventions that would better integrate the development and security dimensions of European Union policies. Since the adoption of the Strategy, three crisis management operations have been deployed in the region within its framework: two civilian missions, the EUCAP Sahel Niger and the EUCAP Sahel Mali, and one military operation, the EUTM Mali. Through an overall assessment of the development and impact of the aboved mentioned operations, we could assess the effectiveness of the Union's response to the threats to peace and security that affect the region.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Estrategia para el Sahel, Operaciones de gestión de crisis, EUCAP Sahel Níger, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali.

KEY WORDS: European Union, Strategy for security and development in the Sahel, Crisis Management Operations, EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali.

I. INTRODUCCIÓN

La región del Sahel se sitúa entre los límites del desierto del Sáhara y las sabanas del África Occidental y Central, extendiéndose desde Mauritania hasta Somalia e incluyendo un total de ocho estados: Mauritania, Malí, Níger, Gambia, Senegal, Burkina Faso, Camerún y Chad.¹

Gran parte de los habitantes de la región son víctimas de la inseguridad alimentaria, la violencia derivada de los conflictos armados, las epidemias sanitarias y los efectos del cambio climático, cuyas consecuencias se han acentuado en los últimos tiempos.² Asimismo, las condiciones de pobreza y desestabilización social han abierto el cauce a que se conduzcan actividades relacionadas con la delincuencia organizada internacional, perjudicando la paz y seguridad en toda la región. En definitiva, el Sahel constituye una zona sumamente inestable donde la gobernanza y la seguridad resultan los principales desafíos para los Estados que lo forman. Lo que allí sucede afecta no solo a los grandes Estados vecinos y fronterizos como Argelia o Marruecos, sino también indudablemente

¹ No obstante, como señala el Profesor Calduch, existe una versión más amplia de esta región que se extiende desde las fronteras de Mauritania con el territorio del Sáhara Occidental hasta Somalia, incluyendo un total de once países (Mauritania; Senegal; Mali; Burkina Faso; Níger; Chad; Sudán (Norte y Sur); Eritrea; Etiopía y Somalia) CALDUCH CERVERA, R., "Impacto estratégico de la crisis del Sahel", en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama estratégico 2013, p. 115. En nuestro estudio tomaremos como referencia la versión primigenia que incluye los ocho Estados mencionados en la introducción.

² Véase MARIS SHMITE, S., Y NIN, MC., "África al sur del Sáhara: conflictos y degradación ambiental en el Sahel", Cuadernos de geografía, Revista colombiana de geografía, volumen 24, nº2, 2015, p.205-2019

a España y Europa, ya que además de su cercanía geográfica, tienen intereses económicos y geopolíticos en la región.³

En los últimos años, la Unión Europea ha venido demostrando su preocupación por el deterioro de la situación política, de seguridad y humanitaria en la región del Sahel. Prueba de ello fue la adopción en 2011 de la Estrategia Europea para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel (conocida como “Estrategia del Sahel”).⁴ Asimismo, en 2015 fue aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores el Plan de Acción Regional para el Sahel (2015-2020)⁵ que reitera el interés y la disposición de la UE de continuar trabajando estrechamente con los países de la región.

Los instrumentos previstos en la Estrategia del Sahel para hacer frente a la crisis y los conflictos que azotan la región incluyen principalmente instrumentos de cooperación financiera y al desarrollo, como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento de Estabilidad (IE), o el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y por otro lado, instrumentos de la Política de Seguridad y Defensa de la UE, como son las Operaciones de Gestión de Crisis.⁶ A pesar de la presencia de esta gran variedad de instrumentos, existen divergencias acerca de la necesidad y el equilibrio entre los elementos de seguridad y desarrollo de tales instrumentos en la práctica.⁷

En este sentido, el presente artículo pretende realizar un análisis y evaluación de las medidas que la Unión Europea ha desarrollado para combatir la crisis de seguridad en el Sahel, prestando especial atención a las tres Operaciones de Gestión de Crisis que se han desplegado en la región: EUCAP Sahel Níger, EUTM Mali y EUCAP Sahel Mali. Este enfoque particular en las Operaciones de Gestión de Crisis parte de la base de que el anteriormente citado documento Estratégico para el Sahel, enfatiza especialmente en tales instrumentos de seguridad para luchar contra la creciente inestabilidad en la región.⁸

³ Por un lado, los estados fronterizos afectados son principalmente de los que proceden el abastecimiento energético esencial para España y la UE. Por otro, la crisis del Sahel está asimismo causando de forma directa que se acentúen problemas de seguridad como son los flujos de migración ilegal, el narcotráfico y la piratería y por supuesto el terrorismo radical yihadista. La conjunción de tales amenazas hace que el Sahel ocupe actualmente una posición prioritaria para la política de seguridad y defensa de España y de la UE. Véase por ejemplo, TAJE, M., “Vulnerabilities and factors of insecurity in the Sahel”, West African Challenges, nº 1, 2010, o, BOUKHARS, A., “Es hora de replantear la seguridad en el Sáhara y en el Sahel”, FRIDE Policy Brief, nº122, 2015. Disponible en: <http://fride.org/publicacion/1257/es-hora-de-replantear-la-seguridad-en-el-sahara-y-el-sahel>

⁴ Texto completo disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

⁵ Texto completo Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>

⁶ MÁRQUEZ CARRASCO, C., CHURRUCA MUGURUZA, C., y ALAMILLOS SÁNCHEZ, R., “Case study: Common Security and Defense Policy (CSDP)”, FRAME Project report, 2016. p.126. Disponible en: <http://www.fp7-frame.eu/frame-reps-10-3/>

⁷ BELLO, O.: “La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas”, Documento de trabajo nº 114 FRIDE, 2012. p.2 Disponible en: http://fride.org/download/WP_114_Implementing_the_EU_Sahel_Strategy.pdf

⁸ Además, la Estrategia indica literalmente “The Strategy focuses primarily on the countries most affected by common security challenges: Mali, Mauritania and Niger”. En nuestro estudio, por tanto, nos

Con este cometido, analizaremos primeramente, la evolución de la política común de seguridad y defensa como marco jurídico y político para las Operaciones (sección II). A continuación, realizaremos un estudio transversal sobre la región del Sahel como zona de especial interés para la UE, teniendo en cuenta sus principales características geopolíticas y los componentes más relevantes de la crisis de seguridad y desarrollo que afectan a la región (sección III). Posteriormente, analizaremos la intervención de la Unión Europea en cuanto a las Operaciones de Gestión de Crisis desplegadas en la zona valorando su impacto y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos (sección IV), para finalizar aportando las principales conclusiones y posibles recomendaciones derivadas del análisis realizado en este estudio (sección V).

Para la realización de este estudio recurriremos principalmente a fuentes primarias aunque es importante destacar que a menudo esto resulta tarea compleja pues los documentos oficiales en el ámbito de la seguridad y defensa de la Unión Europea son de difícil acceso por su naturaleza reservada o incluso clasificada. Por este motivo, acudiremos en estos casos a la doctrina y a la información oficial contenida en las páginas webs de referencia de la Política Común de Seguridad y Defensa, y particularmente, las de las tres operaciones que son objeto de análisis.

II. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El camino hacia la plena integración europea ha implicado la consagración de ciertas políticas que como base de la alianza comunitaria. Si bien la seguridad y defensa no fue considerada desde un principio como una de estas políticas, es innegable el creciente papel que ésta ha ido tomando a lo largo de las últimas décadas, debido principalmente al progresivo desarrollo de las denominadas Operaciones de Gestión de Crisis cuyo marco operacional es la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En síntesis,⁹ no es hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 cuando se institucionalizan las denominadas Misiones Petersberg,¹⁰ a las que podemos considerar el antecedente directo de las actuales Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea. Sin embargo, existía un diferencia sustancial entre aquellas y las actuales misiones y es que la ejecución de las primeras se contemplaba en los tratados

centraremos en los Estados en los que se están desarrollando las misiones por ser estos *a priori* los que más directamente afectan a la estabilidad política y de seguridad de la zona.

⁹ Para un relato más detallado de los inicios de la PESD, ver GNESSOTO N.; Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, EUISS, París. 2004. Para su evolución, CHURRUCA C.; “El desarrollo progresivo de la PESD”, en *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la UE*, PÉREZ DE LAS HERAS, B. (Coord.) Thomson A. 2008, pp. 29 a 43.

¹⁰ Tales misiones quedaron incorporadas al antiguo TUE en su artículo 17.2. Reciben este nombre por el castillo donde se celebró el Consejo de Ministros de la desaparecida UEO (Unión Europea Occidental) que las adoptó, en Junio de 1992, en la ciudad de Bonn, Alemania.

como competencia de la extinta UEO¹¹ y no como propia de la emergente comunidad Europea. De esta manera, no será hasta la adopción del Tratado de Niza cuando se elimine la referencia a la UEO como responsable de la política de seguridad y defensa, confirmando así la intención de que sea la Unión Europea la que se ocupe de estos asuntos. Las Operaciones de Gestión de Crisis constituyen en la práctica el principal instrumento de la Unión en materia de seguridad y mantenimiento de la paz.¹²

En el año 2003, los Estados miembros de la Unión adoptaron la Estrategia Europea de Seguridad (EES)¹³ en la que se definen y concretan los principales retos y amenazas a la seguridad internacional, a la vez que se especifican los objetivos estratégicos a seguir para hacer frente a estas amenazas. Entre tales amenazas se destacaba la piratería, la proliferación de armas de destrucción masiva o el terrorismo internacional. La adopción de este documento estratégico ponía de manifiesto que el constantemente variable panorama internacional condicionaba forzosamente la configuración de la Política Común de Seguridad y Defensa, y por ende, la configuración de las Operaciones de Gestión de crisis.

Posteriormente, en 2008, el Consejo Europeo adoptó el “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”,¹⁴ en el que se reafirma en lo citado anteriormente y se añaden a las amenazas la ciberseguridad, el cambio climático, y la seguridad energética. Asimismo, el nuevo documento establecía tres objetivos estratégicos para la Unión: “hacer frente a las amenazas”, actuando antes de que las crisis estallen, y afrontarlas con una visión integral de sus capacidades, de manera que se cubran todos los aspectos del conflicto; “crear seguridad en los países vecinos”, poniendo en práctica una buena política de vecindad y una política cooperación estrecha con aquellos estados vecinos del Mediterráneo y del Este de Europa; e impulsar “un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”, que desarrolle una sociedad internacional unida en la lucha contra las amenazas de la paz, con instituciones más fuertes en el marco de la Carta de

¹¹ La Unión Europea Occidental se creó en virtud del Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, firmado en Bruselas el 15 de marzo de 1948. Los países signatarios fueron Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido. Posteriormente, se sumaron Alemania e Italia. Después de muchos años de letargo, con la firma de la Declaración de Roma (1984) y de la Plataforma de La Haya sobre los intereses europeos de seguridad (1987) comenzó la reactivación de la UEO, al mismo tiempo que se abrieron las negociaciones para la adhesión de Portugal y España a la organización defensiva europea; hecho que se produjo finalmente el 27 de marzo de 1990. Cinco años más tarde, Grecia se convirtió en el décimo país miembro. Esta organización se disolvió en junio de 2011. Para más información sobre la UEO, ver BARBÉ IZUEL, E., *La seguridad en la nueva Europa: una aproximación institucional Unión Europea, OTAN y UEO*, 1ª edición, Madrid: Libros de la Catarata, 1995.

¹² GARCÍA PÉREZ, R.: “Las Misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE”, en QUEL LÓPEZ, F.J (Dir.) *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Universidad del País Vasco, 2010. p. 36.

¹³ *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor* (15895/2003 PESC 787). Bruselas, 8 de diciembre, 2003. Disponible en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

¹⁴ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (S407/8). Bruselas, 11 de diciembre, 2008. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

las Naciones Unidas. La conclusión a la que llega este documento es que “una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido”.

Durante el Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2016, la Alta Representante Federica Mogherini presentó formalmente la Estrategia de Seguridad Europea 2016 a los presidentes y jefes de Estado allí congregados, cuyo título es “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.”¹⁵ Son múltiples las referencias que se hacen a lo largo de dicha Estrategia a la PCSD y a las Operaciones de Gestión de Crisis, principalmente en la sección sobre “Prioridades de nuestra acción exterior”.¹⁶ De todas estas menciones se desprende que el papel de la PCSD y particularmente de las Operaciones, resulta crucial en la lucha contra las amenazas identificadas por la Estrategia. Como recomendación final específica en este ámbito, la Estrategia evoca que la PCSD debe ser más rápida y eficaz, exigiendo a los Estados miembros que mejoren las capacidades de despliegue e instando a la agilización de los obstáculos de procedimiento, financieros y políticos que impiden el despliegue de grupos de combate y afectan negativamente a la generación de fuerzas y reducen la efectividad de las operaciones de la PCSD.¹⁷ Asimismo, la Estrategia nombra prioritariamente al Sahel como zona de especial atención para la Unión,¹⁸ tanto por sus intereses en la región como por los problemas de seguridad que azotan a la zona y que pueden afectar al continente europeo.

Con respecto a su naturaleza jurídica, las Operaciones de Gestión de Crisis se crean a semejanza a las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz que se desarrollan en el seno de Naciones Unidas. Ambas categorías comparten naturaleza y funciones.¹⁹ Las Operaciones de la Unión Europea aparecen recogidas normativamente en el artículo 42.1 del TUE tras su reforma de Lisboa,²⁰ donde se dispone expresamente

¹⁵ Documento disponible en:

https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

¹⁶ Por citar algunas de las más menciones más relevantes a nuestro parecer, en la página 15 se alude a que “las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) pueden colaborar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con las agencias especializadas de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima”. Asimismo, en la página 32 del documento, se afirma que “La PCSD podría respaldar en mayor medida y complementar las iniciativas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mediante operaciones puente, de estabilización o de otro tipo”

¹⁷ *Estrategia de Seguridad Europea 2016*, p.37 y 38.

¹⁸ *Ibid*, p.28.

¹⁹ El artículo 52.1 de la Carta permite a las organizaciones regionales, en este caso a la UE a desarrollar este tipo de Operaciones “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

²⁰ Con la adopción del T. de Lisboa, la Unión goza de personalidad jurídica expresa y propia, que como señala el Profesor Aldecoa, supone un requisito necesario para convertirse en sujeto indubitativo de Derecho Internacional. ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “La Política Exterior Común en el Tratado de

que la UE tendrá “capacidad operativa basada en medios civiles y militares” y que “podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.” Se establece aquí una distinción entre operaciones de carácter militar y operaciones de carácter civil, que se diferencian, además de en el tipo de capacidades que se utilizan, en los objetivos que persiguen. De este modo, las operaciones militares suelen enfocarse en tareas humanitarias, de rescate y evacuación, tareas de mantenimiento de la paz e intervenciones de fuerzas de combate para el restablecimiento de la paz. Por su parte, las operaciones civiles, suelen emplearse en tareas de policía, de fortalecimiento del Estado de Derecho y fortalecimiento de la administración civil y de protección civil.²¹ Existen casos en los que las necesidades de la crisis o el conflicto exigen la confluencia de capacidades y fuerzas de los dos tipos mencionados anteriormente. En estos supuestos se dan las operaciones de carácter mixto.²²

Desde que en el año 2003 se desplegara la primera,²³ más de 30 Operaciones de Gestión de Crisis de la UE se han desplegado hasta la fecha, la mayoría de carácter civil. En la actualidad, la Unión cuenta con las capacidades militares y civiles suficientes para cumplir con sus objetivos en materia de seguridad y defensa, aunque aún son muchas las limitaciones y puntos a mejorar como señala la Estrategia de 2016, sobre todo en cuanto despliegue efectivo de las operaciones.

El propósito de la Unión a la hora de desarrollar tanto su PCSD como las Operaciones de Gestión de Crisis ha sido el de asumir un papel clave y garantizador de la seguridad internacional. En definitiva, el progresivo desarrollo de estos instrumentos no responde sino a la premisa de que la Unión Europea, como potencia mundial que es, tiene responsabilidades en el ámbito de la paz y la seguridad en el mundo.²⁴

Lisboa”, en *El Tratado de Lisboa, Análisis y Perspectivas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Dykinson S.L, 2008, p. 237

²¹ Para ampliar información sobre la tipología de las operaciones véase por ejemplo JULIÁ BARCELÓ, M., *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2015.

²² En algunos casos, este carácter mixto se da desde el comienzo de la fase de planificación de la operación, mientras que en otros se dan en operaciones que se concibieron en principio como civiles pero que acabaron requiriendo de uno u otro componente para lograr el propósito de la operación. Un ejemplo de ello sería la operación EUSEC RD Congo, desplegada en 2005.

²³ Para un estudio más detallado y actualizado de las operaciones desplegadas hasta la fecha véase MÁRQUEZ CARRASCO, C., CHURRUCÁ MUGURUZA, C., y ALAMILLOS SÁNCHEZ, R., “Case study: Common Security and Defense Policy (CSDP)”, *Opus. Cit.* p.33 a 36

²⁴ En palabras del antiguo Alto Representante, Javier Solana: “La Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo”. Una Europa Segura en un Mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

III. LA REGIÓN DEL SAHEL COMO ZONA DE ESPECIAL INTERÉS PARA LA UNIÓN EUROPEA

1. Situación geopolítica de la región

La denominación *Sahel* significa literalmente “borde, orilla”, referida al mar de arena que supone el desierto del Sahara. Zona de transición entre el África mediterránea y el África negra, el Sahel está considerado por el INFORM (Index for Risk Management) del Joint Research Centre- JRC²⁵ de la Comisión Europea, como área de muy alto riesgo de desastres y crisis humanitarias.²⁶

A pesar del gran potencial económico que ostenta gracias a las reservas de petróleo, gas, uranio y oro²⁷ que se estiman hay en este territorio, la grave crisis alimentaria provocada por la pobreza y el subdesarrollo que azota a gran parte del continente africano, no hace más que agravar la crisis humanitaria en la que está sumida la región.²⁸

Los efectos de la colonización y, posteriormente, de los procesos de independencia de los estados que conforman esta área, agudizaron los problemas estructurales de la misma. En muchos casos, el proceso descolonizador dio paso a *Estados frágiles o fallidos* en los que las instituciones y el poder estatal quedaba controlado por clanes vinculados al grupo étnico dominante y, por tanto, objeto de la rivalidad con el resto de clanes en que se dividen las sociedades.²⁹ Como ejemplo de esta fragilidad, Estados como Mali, Níger y Mauritania han sufrido desde su independencia numerosos golpes de Estado³⁰ que han dificultado evidentemente la consolidación de auténticos regímenes democráticos y estables en el tiempo. Según la ONG *The Fund for Peace*, Níger ocupa el puesto número 20, Mauritania en el 28 y Mali en el 31 de su Índice Anual de Estados Frágiles,³¹ dándoles la calificación de *Alert*, lo que convierte a estos países en un foco de inestabilidad regional especialmente peligroso para la Unión Europea por su cercanía geográfica.

Asimismo, las fronteras de los estados del Sahel son artificiales y permeables y sus estructuras estatales muy débiles, lo que está facilitando su utilización por fuerzas

²⁵ INFORM (*Index for Risk Management* <http://www.inform-index.org/>) es una herramienta basada en fuentes abiertas que evalúa los riesgos para crisis humanitarias y desastres. Fue presentado por primera vez el 19 de noviembre de 2014.

²⁶ Informes disponibles en <http://www.inform-index.org/Subnational/Sahel>

²⁷ NAVAS, M.E.; Francia, Mali y el uranio de Níger, en BBC.co.uk, 7 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/02/130205_mali_francia_uranio_niger_men.shtml

²⁸ Vid. EUROPEAN COMMISSION, Humanitarian Aid and Civil Protection Sahel: Food and Nutrition Crisis, ECHO Factsheet, Marzo 2017. Disponible en http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf

²⁹ CALDUCH CERVERA, R., “Impacto estratégico de la crisis del Sahel”, *Opus. Cit.*, p.117.

³⁰ Mali en 1968, 1991 y 2012; Níger en 1974 y 2010, y Mauritania en 1978, 2005 y 2008. Vid. FAGÍN TABOADA, J.C., “El Sahel, amenazas de la nueva frontera”, IEEE Documento de Opinión 15/2017, p.3. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE015-2017_Sahel_FaginTaboada.pdf

³¹ Disponible en: <http://fundforpeace.org/fsi/>

radicales y yihadistas próximas a Al Qaeda, que no dudan en aprovechar tanto la debilidad de los Gobiernos como cualquier reivindicación existente, como ocurrió en Mali con las revueltas tuaregs.³² Estas circunstancias hacen que los Estados del Sahel corran el riesgo de entrar (y generar a su vez) un círculo de fragilidad susceptible de exportar inestabilidad a países vecinos e incluso a otras regiones.³³

Por otro lado, los conflictos armados y la crisis alimentaria provocada por las sequías han acentuado el movimiento masivo de poblaciones fronterizas en los últimos años. De acuerdo con los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Mali, por ejemplo, además de los más de 144.206 refugiados presentes en países vecinos, cuenta con unos 58.985 desplazados internos.³⁴ La migración irregular está además estrechamente relacionada con la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de personas y la delincuencia organizada transnacional, que se lucra y financia con estas actividades. Los grupos más vulnerables son las mujeres, los niños, los refugiados y los desplazados internos, que a menudo son objeto de reclutamiento para las organizaciones criminales y los movimientos radicales.³⁵

La caída del régimen de Muammar Gadafi en 2011 tuvo igualmente un importante impacto en la región,³⁶ ya que cientos de soldados o combatientes armados afines al mismo se exiliaron en el Sahel, proliferando el contrabando de armas y la cultura de la violencia en toda la zona³⁷ y contribuyendo al deterioro de la situación de seguridad en el norte de Mali y Níger. Precisamente, los combatientes tuareg que habían servido a Gadafi gozaban de una significativa experiencia en combate y armas militares, que resultarían claves en el desarrollo de posteriores ofensivas, como en el caso particular de Mali.³⁸

³² Los tuaregs son un pueblo nómada que tradicionalmente se dedicó al pastoreo, y que se asienta principalmente en el norte de Mali, Mauritania, Níger y el sur de Argelia y Libia. Los tuaregs del norte de Mali alimentaron una serie de rebeliones militares que tenía como origen la falta de atención y el abandono por parte del Estado de esa zona del país, por oposición a las partes más favorecidas en el sur y el centro. La última de estas revueltas tuvo lugar en 2012.

³³ Véase por ejemplo, CASTILLEJO, C., “Fragile States: an urgent challenge for EU foreign policy”, FRIDE Working Paper nº126, p.9. o JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Estados débiles y fracasados”, Revista Española de Derecho Internacional, AEPDIRI, Madrid, 2013, p.12. Disponible en: http://bibliotecaculturajuridica.com/biblioteca/arxius/PDF/REDI_VOL_LXV2_2013/01_Carlos_Jimenez_Piernas_digital.pdf

³⁴ Últimos datos de mayo de 2017. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/malisituation>

³⁵ RAVIV, T., “Migrant Smuggling and Human Trafficking” en *International Organized Crime: The African Experience*, PICARELLI J.T. (Ed.) 2010, pp. 93-108. Disponible en http://acapp.msu.edu/sites/default/files/files/ISPAC_Report.pdf

³⁶ También a nivel migratorio, como demuestra el hecho de que la UE haya desplegado una misión específicamente para luchar con las mafias que trafican con personas en las costas libias, la operación EUNAVFOR MED. Para ampliar información sobre la misma: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en

³⁷ En este sentido, la OTAN ha recibido numerosas críticas por su intervención militar en Libia, entre otras cosas, por el hecho de no haber llenado el vacío de poder causado por la caída del régimen y por no haber garantizado la protección de los civiles tras su intervención. Véase por ejemplo SORROZA, A. “Intervención en Libia: un puzle de intereses europeos”, Real Instituto el Cano, ARI, 2011.

³⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/2012/42, “Report of the assessment mission on the impact of the Libyan crisis on the Sahel region”, 2011.

2. La Estrategia de la Unión Europea para el Sahel

En un contexto de inestabilidad emergente en la región, la Unión Europea adoptó en 2011 la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel.³⁹ *A priori*, el diseño de dicha estrategia respondía sobretodo a la intención de hacer frente a las amenazas terroristas de Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y el tráfico ilícito que llevaban a cabo los grupos armados para financiar sus actividades delictivas. Sin embargo, los drásticos cambios que han ido afectando al Sahel tras los acontecimientos de Libia especialmente, han hecho necesaria una adaptación de la Estrategia al nuevo contexto.⁴⁰ La Unión Europea mantiene fuertes intereses en el Sahel, principalmente económicos, pero también de convivencia pacífica ya que esta región forma parte de la denominada vecindad ampliada o gran vecindad.⁴¹ El propio documento estratégico reconoce que “los problemas que afronta el Sahel no sólo afectan a las poblaciones locales sino que inciden cada vez más directamente en los intereses de los ciudadanos europeos”.⁴² Muestra también de los intereses en la región fue la creación en 2013 de la figura del Representante Especial de la Unión Europea para el Sahel (REUE-Sahel), cargo que actualmente desempeña Ángel Losada Fernández.⁴³

De este modo, la Estrategia centraba su objetivo principal en tres estados concretos, Mali, Níger y Mauritania, estimando un presupuesto aproximado de 650 millones de euros. La Estrategia para el Sahel ha supuesto el marco político de referencia clave para que la Unión y sus Estados miembros aborden los retos clave de seguridad y desarrollo en la región, abogando por intervenciones políticas que integren mejor las dimensiones de desarrollo y de seguridad de las políticas de la Unión Europea.⁴⁴

La estrategia pretendía dar cobertura a los problemas no solo de seguridad sino también de desarrollo que afronta la región, tratando siempre de abarcar todo el espectro de medidas y capacidades al alcance de la Unión bajo el precepto del enfoque integral (o *comprehensive approach*). Con el fin de cumplir con este enfoque, la Unión pretende disponer de numerosos instrumentos relevantes, como son las operaciones y misiones de la PCSD, el Fondo de Apoyo a la Paz para África, el Instrumento Europeo de Vecindad y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El propio documento reconoce que “solo una estrategia regional, integrada y holística nos permitirá avanzar en cualquiera de los problemas específicos”.⁴⁵ Asimismo, la

³⁹ La *Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la región del Sahel* de la UE se publicó en septiembre de 2011. Disponible en: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

⁴⁰ BELLO, O.: “La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas”, Documento de trabajo nº 114 FRIDE, 2012. p. 1

⁴¹ GREVI, G y KEOHANE, D.: “Desafíos para la política exterior europea en 2014: la gran vecindad de la UE”, Publicaciones FRIDE, 9 de enero de 2014. p.16.

⁴² *Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la región del Sahel de la UE*, p.1.

⁴³ Aunque su designación en principio era hasta febrero de 2017, el Consejo acordó prorrogar su mandato por un periodo de 16 meses más. DECISIÓN (PESC) 2017/301 del Consejo, (DOUE L 43/225 de 21 de febrero de 2017)

⁴⁴ BELLO, O.: “La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas”, *Opus. Cit.* p.2

⁴⁵ *Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la región del Sahel* de la UE, 2011, *Opus. Cit.*, p.2

Estrategia apunta “una serie de acciones concretas que podrían emprenderse, aprovechando todos los instrumentos que la UE tiene a su disposición”. Para ello se identificaron cuatro líneas de acción:

- Desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos
- Acción política y diplomática
- Seguridad y Estado de Derecho
- Lucha contra la radicalización y el extremismo violento.⁴⁶

Con respecto a los objetivos concretos que plantea la Estrategia, se estipulan a corto (tres años) y medio plazo (cinco/diez años). Se destaca de estos objetivos la importante presencia del componente de seguridad como medio para luchar contra organizaciones criminales y el terrorismo.⁴⁷ Sin embargo, la Estrategia no concreta el nivel de acción y ambición civil ni militar de la UE en cuanto a estos objetivos, sino que se limita a mencionar constantemente a través de su texto la necesidad de mejorar la situación de seguridad de la región, sin especificar medidas concretas en este ámbito.⁴⁸ Asimismo, cuando se tratan las líneas estratégicas de acción, el documento indica que se centrará principalmente en Malí, Mauritania y Níger pues los reconoce como los países más afectados por los desafíos de seguridad comunes.

Si bien este documento estratégico supuso una novedad en tanto que trataba de la primera estrategia de enfoque integral del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para una región concreta del mundo, ha recibido numerosas críticas. Entre ellas, por ejemplo, que cometió un serio error geoestratégico al centrarse solamente en los Estados regionales más débiles, en detrimento de Argelia y Nigeria, que pueden considerarse como las dos potencias de la zona.⁴⁹ Precisamente la oleada de acontecimientos que se dieron en la región tras la intervención internacional en Libia, puso de manifiesto que la acción europea en la zona se ve tremendamente limitada sin el apoyo de estas potencias regionales.

Asimismo, uno de los principales desafíos con los que se ha encontrado la Estrategia para tener el impacto deseado ha sido superar las dificultades del Servicio Europeo de Acción Exterior para cumplir con su papel de coordinación y de interlocutor único de la Unión Europea. Los importantes intereses en la región que tienen algunos Estados miembros, particularmente Francia, han dado lugar a actuaciones paralelas entre los Estados y la Unión.⁵⁰

⁴⁶ *Ibid.* p.3.

⁴⁷ *Ibid.* p.4

⁴⁸ Por citar algunos ejemplos textuales que recoge la Estrategia, cuando se describen los objetivos de la Estrategia: “...improving security in the contested zones of Sahel as States' administration and services redeploy effectively and are in line with the principles of good governance, while their security capabilities to fight terrorism and criminal trafficking across the region are improved...”

⁴⁹ BELLO, O.: “La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas”, *Opus. Cit.* p.2

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5.

El 20 de abril de 2015 el Consejo adoptó el Plan de Acción Regional para el Sahel (2015-2020)⁵¹, que fijaba el marco general para la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel.⁵² La adopción del citado Plan de Acción tenía lugar en un momento crucial para los Estados de la región, siendo su objetivo principal el de identificar acciones e iniciativas concretas para conseguir los objetivos planteados en la Estrategia. El propio documento aborda la necesidad de centrarse en cuatro áreas específicas: la prevención y la lucha contra la radicalización; la creación de condiciones apropiadas para la juventud; la migración y la movilidad y la gestión de fronteras, la lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen organizado transnacional.⁵³ De aquí podemos extraer que el Plan de Acción Regional tiene una marcada orientación al campo de la seguridad, ya que tres de las áreas en las que se centra están claramente relacionadas con este ámbito.⁵⁴

Asimismo, el Plan de Acción reafirmaba la relación entre la seguridad y el desarrollo y reconocía el crimen organizado transnacional como un elemento clave de la crisis del Sahel, por lo que enfatizaba especialmente en la necesidad de una cooperación con las principales organizaciones regionales e internacionales y otros socios, en especial las Naciones Unidas, la Unión Africana (UA), el G5 Sahel, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y el Banco Mundial, así como con la sociedad civil.⁵⁵

Sin embargo, el principal valor añadido del Plan de Acción lo constituye la asignación individualizada de acciones para cada país y en toda la región. Los críticos de la Estrategia para el Sahel han señalado la importancia de esta asignación y la venían reclamando desde la adopción de la Estrategia como un factor importante para mejorar la coordinación y coherencia de las acciones de la UE.⁵⁶ No obstante, de nuevo como hemos señalado con respecto a la Estrategia, en este caso la descripción de las acciones y objetivos del Plan de Acción resultan indeterminados y faltos de precisión en cuanto a los medios para lograr tales objetivos.

Desde la aprobación de la Estrategia para el Sahel en 2011 y su posterior Plan de Acción Regional (2015-2020), tres son las operaciones que se han desplegado en el

⁵¹ Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20-council-conclusions-sahel-regional-plan/>

⁵² La Estrategia fue revisada en el 17 de marzo de 2014.

⁵³ Así se deduce de la respuesta del Comisario responsable de la Ayuda Humanitaria y para el Desarrollo, Sr. Stylianides, en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-002592/2015 el 2 de mayo de 2015 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-002592&language=EN>

⁵⁴ MORA TEBAS, J.A., “EU-SAHEL. Plan de Acción Regional (2015-2020): Un enfoque integral tangible”, IEEE Documento de Análisis 50, Octubre, 2015, p. 6. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA50-2015_UE_Sahel_JAMT.pdf

⁵⁵ GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., y BARRAS, R., ‘El Norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea’, Revista UNISCI, Nº 42, Octubre, 2016, p. 9.

⁵⁶ MORA TEBAS, J.A., “EU-SAHEL. Plan de Acción Regional (2015-2020): Un enfoque integral tangible”, *Opus. Cit.* p. 6.

marco de la misma: la EUCAP SAHEL Níger,⁵⁷ la EUTM Mali,⁵⁸ y la EUCAP Sahel Mali.⁵⁹

IV. LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DESPLEGADAS EN LA REGIÓN

1. Contextualización de la intervención internacional en el Sahel

En el contexto anteriormente descrito de crisis de seguridad y desarrollo, la UE desplegó su primera Operación de Gestión de Crisis en la región en 2012: la EUCAP Sahel Mali. Sin embargo, como veremos a continuación, el conflicto en Mali en 2012 ha obligado a la Unión a replantear aquella misión y a desplegar nuevas Operaciones de Gestión de Crisis en la zona para tratar de combatir los desafíos a la seguridad que en ella se dan.

Si bien el pueblo tuareg del norte de Mali había liderado numerosas protestas y rebeliones desde prácticamente la independencia del país,⁶⁰ en 2012 tuvo lugar una revuelta sin precedentes que determinó la intervención europea en el conflicto. Tales revueltas eran consideradas como producto de la represión y la marginalidad en la que los pueblos tuareg habían vivido desde la etapa colonial, con la instauración de un poder centralista y una definición de fronteras nacionales que antes no existían.⁶¹ El Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad (MNLA)⁶² se postuló como líder de la rebelión en 2012, exigiendo al Gobierno maliense diálogo para solucionar sus reivindicaciones políticas y llamando a la comunidad internacional a reconocer su causa. Asimismo, lanzaron sus primeros ataques contra los cuarteles de Ménaka, Tessalit y Aguel'hoc reclamando la independencia de las tres provincias norteafricanas: Gao, Kidal y Tombuctú,⁶³ que juntas conformarían el territorio de Azawad. Las fuertes derrotas que sufrió el Ejército maliense⁶⁴ durante los primeros combates contra el

⁵⁷ Decisión 2012/392/PCSD. Disponible en pdf:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:187:0048:0051:EN:PDF>

⁵⁸ Decisión 2013/87/PCSD. Disponible en pdf:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:046:0027:0027:EN:PDF>

⁵⁹ Decisión 2014/219/PCSD. Disponible en pdf:

http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_113_R_0004&from=EN

⁶⁰ La primera rebelión aconteció en el 1968, pero esta segunda fue el mayor levantamiento de los pueblos nómadas que el país había vivido hasta entonces. Vid. LECOCQ, B., *Disputed desert decolonisation, competing nationalisms and Tuareg rebellions in northern Mali*. Leiden Boston. Brill, 2010, p. 249.

⁶¹ Tras la descolonización, la población Tuareg quedó repartida entre Argelia, Mali, Níger y Libia. Por su forma de vida tradicionalmente nómada, no se sienten cómodos bajo el gobierno de ningún estado, lo que aumenta el sentimiento de represión y marginalidad. Vid. MORALEDA MARTÍN-PENATO, M., "El pueblo Tuareg y su papel en el conflicto de Mali", IEEE Documento de Opinión, 75, 2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO75-2013_Tuaregs_MMoraleda.pdf

⁶² Este movimiento tiene su propia página web: <http://www.mnlamov.net/>

⁶³ MORGAN, A.: *The Causes of the Uprising in Northern Mali.*, en Think Africa Press, 6 de febrero de 2012.

⁶⁴ Principalmente por falta de los medios necesarios de seguridad para el control de su territorio. Con una extensión de 1.240.000 km² y con más de 16 millones de habitantes, Mali solo cuenta con unas fuerzas

MNLA aumentaron el malestar de la población que se manifestó en contra del Gobierno en Bamako. La creciente inestabilidad en el país desembocó en un golpe de Estado militar el 21 de marzo de 2012 y el derrocamiento del presidente Amadou Toumani Touré.⁶⁵ Este vacío de poder favoreció el avance del MNLA, al que se sumó el grupo salafista *Ansar Dine*, de manera que lo que comenzó como un movimiento nacionalista, acabó por internacionalizarse bajo la bandera del yihadismo global.⁶⁶

La Resolución 2071 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 12 de octubre de 2012⁶⁷ abrió la puerta a una posible intervención armada en Mali. El presidente del Gobierno de transición, Diocounda Traoré, pidió a la Comunidad de África Occidental (CEDEAO o ECOWAS, por sus siglas en inglés) que interviniera militarmente, y al Consejo de Seguridad que autorizara una operación en los términos aprobados por la Resolución sobre un borrador elaborado por Francia, con el objetivo de articular una fuerza internacional que ayudara al Gobierno y a las fuerzas armadas malienses a recuperar el norte del país.⁶⁸

Bajo estas circunstancias, el 11 de enero de 2013, finalmente Francia interviene militarmente, a petición del Estado Maliense y respaldada por Naciones Unidas,⁶⁹ mediante la denominada Operación Serval. Su objetivo era hacer frente y evitar el avance de los terroristas hacia la capital, Bamako, ayudados por las fuerzas armadas malienses, y por contingentes del Chad y de Nigeria provenientes de la Misión de Apoyo Internacional liderada por la CEDEAO (AFISMA).⁷⁰ La operación detuvo la penetración de los grupos insurgentes y recuperó ciudades claves como Tombuctú y Kidal.⁷¹ Es importante señalar en este punto, que la intervención de Francia en el conflicto de Mali no solo resultó adecuada por su eficacia y rapidez estratégica, sino porque además, la Unión para poder desplegar una misión que implicase el *uso de la fuerza*,⁷² requiere de una autorización previa expresa del Consejo de Seguridad, autorización que sin duda implica complejas negociaciones en el seno del Consejo y que

armadas de 7.350 efectivos, 1.800 gendarmes y 3.000 miembros de la Guardia Republicana. Vid: BALLESTEROS MARTÍN, M.A.: "Diagnóstico geoestratégico". *Opus. Cit.* p.4.

⁶⁵ VALCÁRCEL, F. *La incertidumbre se apodera de Mali tras el golpe militar*, en ELPAÍS.com, 23 de marzo 2012.

⁶⁶ MENeses R.: ¿Quién combate en Mali?, en Periódico EL MUNDO.es, 24 de Enero de 2013.

⁶⁷ S/RES/2071 de 12 de octubre de 2012.

⁶⁸ ARTEAGA, F.: *Intervención militar en Mali: entre la necesidad y la aventura*, ARI, 15 de octubre de 2012. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/comentario_arteaga_intervencion_mali_2012

⁶⁹ Resolución 2071 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 12 de octubre de 2012.

⁷⁰ REINARES, F.: *AQIM's existing –and disrupted– plans in –and from– the Sahel*, ARI, 16 de abril de 2013. p.2. Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_in/Zonas_in/Commentary-Reinares-AQIM-Sahel-France-Jihadism

⁷¹ Para más información sobre el desarrollo de la Operación Serval Vid.: Sahara-Sahel como zona de interés para España y la Unión Europea, II Simposio del XXXIII Curso de Defensa Nacional, Madrid. P.12 a 15.

⁷² El profesor VACAS FERNÁNDEZ hace un análisis de esta extensión interpretativa, en VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005. p.37 y 38.

hubiese retrasado en demasía la intervención en el conflicto. Asimismo, la justificación de la rápida (aunque solitaria) intervención francesa se sustenta en los acuerdos de defensa que mantiene con la mayoría de sus antiguas colonias, entre ellas Mali, en virtud de los cuales el país galo se reserva la posibilidad de actuación si sus intereses estuvieran en peligro. De ahí precisamente que las fuerzas militares francesas gocen de preposicionamiento permanente en varios países del Sahel.⁷³ Del mismo modo, para comprender de manera aproximada la política francesa en la región basta atender a las declaraciones del ex Presidente de la República, François Hollande, en su discurso ante la XX Conferencia de Embajadores, donde expuso claramente su voluntad de permanecer en Mali y en el Sahel al considerar que todo el Africa del Oeste está en peligro y, con ello, los intereses de Francia. Asimismo, llamó a participar en esta empresa a todos los países en condiciones de legitimidad internacional.⁷⁴

Poco después de confirmarse el éxito de la Operación Serval, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobaba la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas en Mali (MINUSMA).⁷⁵ El mandato de esta misión incluía prestar apoyo al proceso político y de estabilización de la seguridad en el país, con particular atención a los principales centros de población y las líneas de comunicación, la protección de los civiles, la vigilancia del respeto de los derechos humanos, la creación de las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria y el regreso de los desplazados, la ampliación de la autoridad del Estado y la preparación de elecciones libres, inclusivas y pacíficas.⁷⁶ El 1 de julio de 2013, la anteriormente desplegada operación AFISMA transfirió su autoridad a la operación MINUSMA en una ceremonia oficial en Bamako.

El mandato inicial de la Operación MINUSMA fue enmendado por la Resolución 2227 del Consejo de Seguridad de 29 de junio 2015,⁷⁷ en virtud de la cual se incluían como objetivos del mandato el apoyar y vigilar el alto al fuego y el apoyo a la aplicación del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Mali, la protección de los civiles y de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y los proyectos de estabilización, la protección y seguridad del personal de las Naciones Unidas y el apoyo a la preservación del patrimonio cultural. Asimismo, según datos oficiales, esta operación cuenta con total de 13.817 efectivos entre personal civil y militar⁷⁸ y con un presupuesto de 933 millones de dólares para su periodo 2016-2017,⁷⁹ convirtiéndose en un apoyo fundamental para las operaciones de la Unión desplegadas en la zona.

⁷³ FATJÓ GÓMEZ, P., “La geopolítica de las bases militares (IV)”, Documento de investigación 07/2017, IEEE, p.14. Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV07-2017_Geopolitica_Bases_Militares_xIVx.pdf

⁷⁴ Texto en español disponible en: <https://mx.ambafrance.org/Discurso-de-Presidente-de-la>

⁷⁵ S/RES/2100 de 25 de abril de 2013.

⁷⁶ Web oficial de la operación: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>

⁷⁷ S/RES/2227 (2015)

⁷⁸ Ficha informativa de las operaciones de mantenimiento de la paz, MINUSMA. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/C.5/70/24>

⁷⁹ Este periodo incluye del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MINUSMA>

Visto el contexto de la intervención internacional en la crisis del Sahel, pasaremos a analizar los aspectos más relevantes de cada una de las tres misiones que la Unión Europea ha desplegado hasta la fecha en la región.

2. Operación EUCAP Sahel Níger

La Decisión 2012/392/PESC⁸⁰ del Consejo estableció la EUCAP Sahel en Níger⁸¹ con el objetivo principal de reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad nigerinas (policía, gendarmería, guardia nacional y fuerzas armadas) para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

La misión, de carácter civil, fue inicialmente concebida como una misión "regional" de manera que pudiese afrontar o cubrir los países de Mauritania, Níger y Malí. Sin embargo, el establecimiento de una misión en Mauritania fue desestimado debido a la falta de interés por parte de las autoridades locales.⁸² Con respecto a Mali, se decidió posteriormente crear una operación separada, la EUCAP Sahel Mali que será objeto de nuestro estudio más adelante.

La EUCAP SAHEL Níger tiene como objetivo "contribuir al desarrollo de un enfoque integrado, multidisciplinario, coherente, sostenible y basado en los derechos humanos entre los diversos agentes de seguridad nigerinos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada" como parte de la dimensión de seguridad de la Estrategia para el Sahel⁸³ y apoyándose en la "Estrategia nacional para el desarrollo y la seguridad en las zonas del Sáhara y Sahel de Níger".⁸⁴

Para cumplir con sus objetivos, la misión de EUCAP Sahel Níger comprende las siguientes tareas líneas de acción:

- a) asesorar y ayudar en la aplicación de la dimensión de seguridad de la Estrategia de Níger para la Seguridad y el Desarrollo a nivel nacional, complementario de otros actores,
- b) apoyar el desarrollo de una amplia coordinación regional e internacional en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada,
- c) fortalecer el estado de derecho mediante el desarrollo de la capacidad de investigación penal y, en este contexto, elaborar y aplicar programas de capacitación adecuados,
- d) apoyar el desarrollo de la sostenibilidad de las Fuerzas de Seguridad de Nigeria,
- e) contribuir a la identificación, planificación y ejecución de proyectos en el ámbito de la seguridad.

⁸⁰ Decisión 2012/392/PESC (DOUE 187/48 de 17 de julio de 2012)

⁸¹ European Capacity Building Mission Níger

⁸² MÁRQUEZ CARRASCO, C., CHURRUCA MUGURUZA, C., y ALAMILLOS SÁNCHEZ, R., "Case study: Common Security and Defense Policy (CSDP)", *Opus. Cit.* p.131.

⁸³ Decisión 2012/392/PESC, art.2.

⁸⁴ República de Níger, "Strategy for Development and Security in Sahel-Saharan Areas of Niger", 2011. Disponible en https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2013/04/pdfs_sds_version_english.pdf

En julio de 2014 los objetivos de la misión se ajustaron a la luz de la experiencia adquirida en los dos primeros años de la misma para incluir además el componente migratorio como parte de su mandato debido al contexto de la creciente migración del África subsahariana.⁸⁵ Durante su segundo mandato, la EUCAP incrementó su asistencia a las regiones de Níger, en particular la región de Agadez donde se creó una sucursal permanente para garantizar un mejor control de la migración irregular y la trata de personas. Asimismo, incrementó su cooperación con las otras misiones de la UE en la región, particularmente con la EUCAP Sahel Mali. La misión se encuentra actualmente en su tercer mandato, que finaliza en Julio de 2018, con un presupuesto de 26,3 millones de euros para su periodo 2016/2017.⁸⁶

Desde su despliegue y según fuentes oficiales, más de 8.000 miembros de las fuerzas de seguridad interna, fuerzas armadas y judiciales del país han recibido capacitación con énfasis en "formar a los formadores". Además, la EUCAP Sahel Níger, coordina toda la asistencia internacional y las donaciones a las fuerzas de seguridad nigerianas.⁸⁷ Igualmente, según el informe anual de las misiones de la UE, esta operación proporcionó 1.022.166 de euros en equipamiento, desde la impresión de mapas detallados para áreas remotas hasta el software para archivar las bases de datos de recursos humanos de la policía, los vehículos todo terreno y los kits policiales.⁸⁸ Por otro lado, el respeto a los derechos humanos se ha integrado en las actividades formativas proporcionadas a las fuerzas de seguridad nigerianas en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.⁸⁹

En esta misión participan trece Estados miembros y al ser una misión de carácter civil se financia a través del presupuesto con cargo al presupuesto general de la Unión.⁹⁰

3. Operación EUTM Mali

Como consecuencia de las revueltas tuaregs de 2012 y el posterior conflicto armado, Mali se ha convertido en el epicentro de la crisis de seguridad en el Sahel.⁹¹ Tras el éxito de la Operación Serval y mediante solicitud oficial del Gobierno de Mali, el

⁸⁵ EUCAP Sahel Níger, UE Factsheet 2016, disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170314_factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ EEAS, Missions and Operations Annual Report 2016, p.18. Disponible en:

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e_csdp_annual_report1.pdf

⁸⁹ EEAS, "La protection des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme à travers la procédure pénale - 10-13 Marzo 2014" Disponible en <http://eucap-sahelniger.faceniger.com/eucap-infos/92-la-protection-des-droits-de-lhomme-dans-la-lutte-contre-le-terrorisme-a-travers-la-procedure-penale-10-13-mars-2014.html>

⁹⁰ El artículo 41 del TUE dispone dos tipos de gastos: gastos administrativos y gastos operativos. Los primeros, corren a cargo del presupuesto de la Unión en todo caso, mientras que los segundos, los gastos operativos, correrán a cargo de la UE salvo en dos supuestos: en aquellos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar, y en los supuestos en los que el Consejo disponga otra cosa, siempre por unanimidad.

⁹¹ Entrevista telefónica con oficial del Instituto Español de Estudios Estratégico, Junio 2017.

Consejo decidió lanzar la EUTM Mali⁹² el 18 de febrero de 2013 por un período inicial de 15 meses.⁹³

Esta operación de carácter militar, tiene como objetivo la formación y adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Mali y responde a la petición del Estado maliense, así como a las Resoluciones 2071(2012)⁹⁴ y 2085(2012)⁹⁵ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tales resoluciones manifestaban la preocupación de la ONU por las consecuencias que la inestabilidad Mali podía tener para los países vecinos, especialmente en la región del Sahel. Asimismo, se destacaba la necesidad de actuar con rapidez, invitando a la Unión Europea (y a otros socios internacionales) a que proporcionasen a al ejército de Mali asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación y apoyo para la creación de capacidad.⁹⁶

El objetivo principal de la misión de entrenamiento militar en Malí es el de "proporcionar, en el sur de Malí, asesoramiento militar y de capacitación a las Fuerzas Armadas de Malí (MAF) (...) con el fin de contribuir al restablecimiento de su capacidad militar con miras a permitirles realizar operaciones militares encaminadas a restablecer la integridad territorial de Malí y reducir la amenaza que suponen los grupos terroristas".⁹⁷

Esta operación, además, se propone apoyar la reconstrucción de las fuerzas armadas de Malí y para ello recurriría a la provisión de "apoyo a la capacitación a las fuerzas armadas malienses (MAF)" y "capacitación y asesoramiento en materia de comando y control, cadena logística y recursos humanos, así como capacitación en derecho internacional humanitario, protección de civiles y derechos humanos".⁹⁸ Asimismo, la EUTM Mali debería contribuir a la reestructuración del país, asesorando al Estado Mayor en mando y control, asuntos logísticos y respeto a los derechos humanos, en particular en el tratamiento de presos.⁹⁹ Eso sí, queda totalmente excluido como objetivo de la operación EUTM Mali la participación en operaciones de combate, pues es una misión *no ejecutiva*.¹⁰⁰

El entrenamiento efectivo de las tropas malienses comenzó a desarrollarse a partir del mes de abril 2013, cuando ya quedó desplegado todo el personal necesario y podía garantizarse su seguridad. En este sentido, es importante destacar que la generación de fuerzas ha supuesto una dificultad añadida al despliegue de una operación de este tipo, pues a menudo existen sobreofertas o déficits de capacidades según el sector en

⁹² European Union Training Mission Mali

⁹³ Decisión del Consejo 2013/87/PESC, (DOUE L 46/27 de 19 de febrero de 2013),

⁹⁴ Documento disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2071\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2071(2012))

⁹⁵ Documento disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2085\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2085(2012))

⁹⁶ Terminología utilizada por la Resolución 2071/2012, p.1.

⁹⁷ Decisión 2013/34/PESC del Consejo, (DOUE L 14/19 de 17 de enero de 2013), art. 1.1.

⁹⁸ *Ibid.* artículo 1.2.

⁹⁹ DEL VADO, S.: Primer mes en Mali, Revista Española de Defensa nº293, marzo 2013. p.33. En: http://www.portalcultura.mde.es/documentos/Publicaciones/Revistas/PasaPaginas/REVISTA_ESPAOLA_DEFENSA/REVISTA_ESPAOLA_DE_DEFENSA_N_293_MARZO_2013/index.html#/32/

¹⁰⁰ *Ibid.*

concreto.¹⁰¹ El cuartel general se estableció en la capital, Bamako, aunque la instrucción comenzó a desarrollarse en Koulikoro. El presupuesto destinado para esta operación fue de 23,4 millones de euros para mandato inicial de 15 meses, que concluía a finales de abril de 2014. Sin embargo, el 15 de abril de 2014, el Consejo de la Unión Europea confirmaba la prórroga de la misión hasta mayo de 2016, estimando los costes comunes de dicha prórroga en 27.7 millones de euros.¹⁰² En marzo de 2016, el Consejo aprueba una nueva prórroga de la operación hasta el 18 de mayo de 2018,¹⁰³ por lo que la misión se encuentra actualmente en su tercer mandato.

La EUTM Mali es una misión ambiciosa en cuanto sus estados participantes, que suman 27 los contribuyen aportando personal militar,¹⁰⁴ siendo aproximadamente 580 militares los que están desplegados actualmente bajo esta operación.¹⁰⁵ En el caso particular de la participación española, su contingente inicial estaba formado por 24 efectivos durante la primera mitad de la misión y 37 durante la segunda. No obstante, el 18 de junio de 2013, el Congreso de los Diputados aprobó la ampliación de la participación española, ascendiendo la cifra final de participantes españoles a 110 efectivos.¹⁰⁶

Con respecto a la financiación de la Operación, los costes comunes de la EUTM Mali se administrarán de conformidad con la Decisión 2011/871/PESC por la que se establece el mecanismo de financiación de las operaciones militares, el mecanismo Athenea.¹⁰⁷

Según datos oficiales de 2016, en este último año se capacitó a 1262 miembros de las fuerzas armadas malienses y se realizaron dos cursos de oficiales de enlace para los ejércitos Del G-5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) con el apoyo de algunos de sus propios instructores.¹⁰⁸

¹⁰¹ Ya que los contingentes militares lo forman las fuerzas que los Estados Miembros estén dispuestos a poner a disposición de la UE.

¹⁰² Consejo de la Unión Europea, Press data 223, 2014. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142237.pdf

¹⁰³ Decisión 2016/446/PESC del Consejo (DOUE L 78/74 de 23 de marzo de 2016)

¹⁰⁴ 22 Estados miembros (Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovaquia, Eslovaquia, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Grecia).y 5 no miembros (Georgia, Montenegro, Serbia, Moldavia y Albania). Además, STARLITE AVIATION GROUP de Sudáfrica también participa en esta operación.

¹⁰⁵ Según datos oficiales de la web de la operación. Disponible en: <http://eutmmali.eu/en/about-us/>

¹⁰⁶ Web oficial del Ministerio de Defensa, disponible en: <http://www.emad.mde.es/MOPS/090-Mali-EUTMMALI/>

¹⁰⁷ Aunque en un principio para la financiación de operaciones militares se seguía la regla de “cost lie where they fall” (los costes los paga quien los genera), actualmente, se lleva a cabo con arreglo a este mecanismo intergubernamental que establece hasta seis categorías de costes comunes, en función de tres criterios diferenciales naturaleza del gasto, fase de la operación en que se sitúan y autoridad que los aprueba. Véase en este sentido, VÁZQUEZ RAMOS, A.: *Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión, 2 de octubre de 2013. p.11. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO912013_EUTM_Mali_Financiar_Ops_U_E_A_VazquezRamos.pdf

¹⁰⁸ EEAS, Missions and Operations Annual Report 2016, p. 19.

4. Misión EUCAP Sahel Mali ¹⁰⁹

El 14 de abril de 2014, y una vez se habían asegurado mínimamente las condiciones en el terreno para poder operar, el Consejo ¹¹⁰ ponía en marcha la misión civil EUCAP Sahel Mali ¹¹¹ cuyo principal cometido es el de apoyar a las fuerzas de seguridad interior malienses, ayudando al Estado maliense a garantizar el orden constitucional y democrático, crear las condiciones para una paz duradera y mantener su autoridad en el conjunto del territorio. El objetivo de esta Operación pues, no es otro que el de contribuir a la reforma institucional y a la completa restauración de la autoridad del estado maliense en todo el país. Más concretamente, la misión proporcionará a las autoridades locales asesoramiento estratégico y entrenamiento a los tres cuerpos de seguridad internos de Mali, que son la *policía*, la *Gerdarmerie* y la *Garde nationale*. ¹¹² El lanzamiento de esta nueva misión ponía de manifiesto que Mali es un socio importante para la Unión y con ella se pretendía completar el enfoque global de seguridad y desarrollo que la Unión quiere dar a la crisis en el Sahel, de manera que se utilicen todas las herramientas y capacidades de las que se dispongan, tanto de carácter civil como militar. La EUCAP Sahel se suma y debe coordinarse por tanto con las dos operaciones desplegadas por la Unión con anterioridad en la región: la EUCAP Sahel Níger, que apoya la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo en Níger, y a la anteriormente citada EUTM Mali.

A raíz de la Decisión del Consejo de establecer la misión en abril de 2014, el equipo central de la misma se desplegó en Bamako en el mes de julio y comenzó sus trabajos de apoyo a las fuerzas de seguridad interior malienses. Para cumplir con este mandato se incluyen las siguientes acciones: mejorar la eficiencia operativa de los tres cuerpos de seguridad a los que se destina el entrenamiento; re-institución de sus respectivas cadenas jerárquicas; reforzar el papel de las autoridades judiciales y administrativas en la gestión y supervisión de sus misiones y facilitar su redistribución al norte del país. ¹¹³ Su mandato inicial se preveía hasta el 14 de enero de 2017, asignándosele un presupuesto de 11,4 millones EUR para el primer año. El 11 de enero de 2017 se extendió hasta el 14 de enero de 2019. ¹¹⁴ El mandato renovado incluye referencias al "Acuerdo para la Paz y la Reconciliación" e instrucciones para contribuir a la interoperabilidad y coordinación de las fuerzas de seguridad interna de los países del Sahel G5 y las fuerzas de seguridad interna maliense. ¹¹⁵

El trabajo de la EUCAP Sahel Malí es especialmente complementario al trabajo de EUTM Mali y está destinado a apoyar la reestructuración de las Fuerzas de Seguridad

¹⁰⁹ European Capacity Building Mission in Mali.

¹¹⁰ Decisión 2014/219/PESC del Consejo, de 15 de abril de 2014, relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (DO L 113 de 16.4.2014, p. 21).

¹¹¹ European Capacity Building Mission in Mali.

¹¹² Como se destaca en su mandato y en su página web: <http://eucap-sahel-mali.eu/en/about/legal-basis/>

¹¹³ EUCAP Sahel Mali Factsheet, 2017. p.1. Disponible en:

http://eucap-sahel_mali.eu/documents/EUCAP_Sahel_Mali_Facsheet_2017_en.pdf

¹¹⁴ Decisión 2017/50/PESC del Consejo, (DOUE L 7/18 de 11 de enero de 2017)

¹¹⁵ Información disponible en la página web de la misión: http://eucap-sahel-mali.eu/about_en.html#mandate

Interna del país a través de la combinación de formación de liderazgo intermedio y junior, así como asesoramiento estratégico sobre recursos humanos. Datos de 2016 señalan que la misión organizó 109 eventos de capacitación para 877 personas (63 de ellas mujeres) sobre temas como gestión operativa, gestión de recursos humanos, ética profesional, gestión de fronteras, orden público, técnicas de inteligencia, intervención profesional, policía criminal, lucha contra el terrorismo y derechos humanos y género. Se llevaron a cabo otros nueve eventos de capacitación conjuntamente con la operación MINUSMA. Además de cooperar y coordinarse estrechamente con MINUSMA, la misión está trabajando activamente junto a la sociedad civil, considerando que esta tendrá un papel clave en apoyar las reformas introducidas por el gobierno y asegurar que sean entendidas por los ciudadanos.¹¹⁶

La misión opera actualmente con unos 100 expertos internacionales (asesores civiles y policía) de 14 Estados miembros y un tercer estado y casi 50 funcionarios nacionales.

Asimismo, en el último año se donaron equipos por valor de 156.819 €. ¹¹⁷

5. Balance provisional de las operaciones de gestión de crisis de la UE desplegadas en el Sahel

El balance provisional del despliegue y ejercicio de estas tres operaciones es a grandes rasgos y como se deduce de los resultados obtenidos, positivo.¹¹⁸ En primer lugar, porque efectivamente se está combatiendo contra las principales amenazas a la seguridad de la zona, y en segundo término porque la posición de la Unión Europea como actor global se ha visto reforzada con su intervención mediante estas Operaciones, evidenciando su preocupación por lo que ocurre en el Sahel y su firme intención de actuar allí donde sus capacidades e intereses residan.

Por citar uno de los logros más importantes a los que la Unión ha contribuido a través de sus operaciones en el Sahel, destacamos que Níger ha sido el primer estado subsahariano en promulgar una ley que penaliza el tráfico ilícito de migrantes y ha acogido con satisfacción la prestación de asistencia adicional de la UE a las autoridades nigerinas para abordar los flujos migratorios a través del Níger hasta el norte de África y Europa.¹¹⁹

Sin embargo, esto no significa que tales operaciones no hayan tenido que superar ciertas dificultades y que aún hoy, se encuentren con numerosos desafíos a los que deben hacer frente como veremos a continuación.

¹¹⁶ EUCAP Sahel Mali Factsheet, 2017. p.2

¹¹⁷ Esto incluyó una cámara digital, cartuchos de impresora, guantes de látex para la medicina forense, así como equipo básico de oficina como mesas y sillas, así como papelería y kits de pruebas.

¹¹⁸ Extraemos esta conclusión preliminar del estudio realizado a través de este artículo pero también a la luz del último Informe Anual de 2016 de Misiones y Operaciones de la UE.

¹¹⁹ REITANO, T., “What incentives does Niger have for cracking down on migrant smuggling? Not many”, LSE Blog, 2016., p.2. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2016/01/13/what-incentives-does-niger-have-for-cracking-down-on-migrant-smuggling-not-many/>

Las principales dificultades prácticas a las que las operaciones de la Unión Europea se enfrentan tienen lugar en la fase de planeamiento y conducción y se fundamentan sobre las limitaciones operativas de despliegue de la propia Unión.¹²⁰ La práctica de la Unión pone de manifiesto una mayor celeridad y facilidad a la hora de desplegar operaciones que estén integradas principalmente por capacidades civiles. Prueba de ello es que la mayoría de las Operaciones de Gestión de crisis desplegadas hasta el momento han sido de este carácter. Este predominio civil responde a razones de distinto orden, entre las que destacamos el aspecto de la financiación. Los gastos operativos de las misiones de carácter civil se financian a través del presupuesto general de la Unión, mientras que, los gastos operativos de las operaciones de carácter militar, son principalmente asumidos por los Estados miembros participantes en las mismas.¹²¹ Este factor incide claramente en el momento de la decisión sobre la contribución o no de un Estado miembro a una misión de este tipo, particularmente en etapas de crisis económica.¹²² Asimismo, el proceso de generación de capacidades o fuerzas resulta a menudo un importante óbice, principalmente en el ámbito militar.

Por otro lado, la enorme complejidad del entramado institucional que forma parte del desarrollo de las operaciones, hace que el procedimiento de creación y despliegue de las mismas dilate los ciclos de planeamiento, lo que ha provocado que en ciertas ocasiones la Unión haya actuado con un significativo retraso o que la coherencia y sostenibilidad de su actuación se haya visto comprometida.¹²³ La existencia de un importante número de órganos intergubernamentales que prestan asesoramiento técnico sobre las operaciones provoca en algunos casos solapamientos innecesarios.¹²⁴

Sobre el terreno, en el caso concreto de la EUTM MALI, los contingentes europeos se encontraron además con serias dificultades para cumplir con el objetivo principal de la misión, el adiestramiento y asesoramiento de las Fuerzas Armadas malienses. Esto se debía principalmente al limitado nivel de educación y formación previa de los soldados malienses. Asimismo, la falta de equipamiento adecuado sigue siendo un reto importante para dotar a las fuerzas malienses de una verdadera capacidad operativa.¹²⁵

¹²⁰ Vid. VÁZQUEZ RAMOS, A.: *Opus.Cit.*, p.15.

¹²¹ Véase GALÁN PABLO, F., “La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las organizaciones internacionales: los casos de Naciones Unidas, OTAN y UE”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, Nota, nº30, 2015. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num30/notas/financiacion-operaciones-mantenimiento-paz-parte-organizaciones-internacionales-casos-naciones-unidas-otan-ue>

¹²² A pesar de que la creación del mecanismo *Athena* ha mejorado ligeramente el sistema de financiación para los costes comunes de las misiones, sigue presentando carencias. En este sentido, el Tratado de Lisboa contempla en su artículo 41.3, la creación de un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros. Este fondo se ocuparía de financiar los gastos iniciales de las operaciones, de manera que podría sustituir al mecanismo *Athena* y con ello, las insuficiencias del mismo.

¹²³ COLOM, G., “El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea”, UNISCI Discussion Paper, nº34, 2014, p.41.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Véase GARCÍA MARTÍN, L., “La PCSD a través de las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Mali”, IEEE Documento de Opinión 21/2014,14, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO212014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf

Sin embargo, esto no forma parte del mandato de la operación ni se puede llevar a cabo bajo las reglas actuales de la PCSD.¹²⁶

Con respecto a las dos operaciones civiles analizadas en este estudio, es importante destacar que el mayor reto al que se están enfrentando es el de promover y fomentar entre las fuerzas de seguridad que entrenan la cultura de respeto a los derechos humanos que permitan una evolución hacia un futuro democrático y sostenible en los países afectados y en toda la región del Sahel.¹²⁷ Por esta razón, la integración del componente de los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la cultura de género como parte de las actividades de formación de la misión se considera crucial para prevenir las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas malienses. Del mismo modo, estas misiones deben trabajar conjuntamente con el resto de programas orientados al desarrollo de la seguridad que aborden las causas profundas del conflicto y el fenómeno de las migraciones.

En este sentido y a nivel operativo, los grupos de trabajo de la PCSD sobre seguridad y las delegaciones de la Unión en Malí y Níger se reúnen regularmente, lo que facilita la identificación de posibles sinergias como análisis y actividades conjuntas, también con miras a reforzar el apoyo a los derechos humanos.¹²⁸ La instauración de mandos únicos que coordinen a nivel operacional las misiones civiles y militares sería sin duda de ayuda a hora de evitar disfunciones sobre el terreno.¹²⁹

V. CONCLUSIONES

No cabe duda de que el Sahel constituye una zona de especial interés tanto para la Unión Europea en su conjunto como para ciertos Estados miembros, particularmente para Francia. El país galo tomó la iniciativa para intervenir militarmente en Mali cuando se desató el conflicto en 2012 y se ha reafirmado en alguna ocasión como interlocutor independiente frente a Naciones Unidas respecto del mismo. Esto ha dado lugar a numerosas críticas por parte de la comunidad internacional, en las que se sugiere que los intereses de Francia sobre seguridad energética en Níger, que podría haberse visto afectada por el conflicto en Mali, han sido la causa principal de la intervención francesa.

No obstante, tanto la Estrategia para el Sahel y su posterior Plan de Acción como las Operaciones de gestión de crisis que la Unión Europea ha desplegado en el Sahel ponen de manifiesto la intención de la misma de luchar contra las amenazas a la paz y a la

¹²⁶ Con la idea de suavizar este inconveniente se activó una Cámara de Compensación cuyo propósito es el de coordinar las demandas de equipamiento de la operación maliense con las ofertas de material militar que los estados o las Organizaciones Internacionales estuviesen dispuestos a donar. Aún así, en la práctica, este mecanismo ha resultado insuficiente, entre otros factores porque según las actuales reglas de la PCSD, las misiones no tienen autoridad para gestionar donaciones económicas de otros organismos o terceros países. Vid. VÁZQUEZ RAMOS, A.: *Opus.Cit.*, p.15.

¹²⁷ Entrevista telefónica con oficial del Instituto Español de Estudios Estratégico, Junio 2017

¹²⁸ EEAS, Annual 2013 CSDP lessons report, summary for publication, 2013, p. 1. Disponible en: http://eeas.europa.eu/csdp/documents/annual_2013_csdp_lessons_report_en.pdf

¹²⁹ Entrevista telefónica con oficial del Instituto Español de Estudios Estratégico, Junio 2017

estabilidad que afectan a la región. Si bien es cierto que se han alcanzado importantes logros, resulta indiscutible que aún queda mucho por hacer. Las circunstancias en las que la Unión Europea ha intervenido en el Sahel se han visto fuertemente condicionadas por los rápidos y drásticos cambios que han afectado a la región, particularmente tras la caída del régimen de Gadafi en Libia. Las amenazas a la paz y seguridad están en constante evolución y cada día aparecen nuevos retos a los que se les debe dar respuesta con la mayor celeridad posible y de manera coherente y consistente con los principios y políticas que defiende la Unión. La crisis migratoria es un fiel reflejo de ello y cuya respuesta por parte de la Unión parece ser aún hoy día insuficiente aunque se esté trabajando en ello.

Tras las intervención de Francia con la Operación Serval y el posterior despliegue de la EUTM Mali, quedó demostrado que la simple intervención militar puede quizás contener la violencia, pero no proporcionará una solución definitiva y sostenible pues no actúa sobre la raíz del conflicto. La Unión Europea, consciente de ello trata de atajar las crisis con todo el espectro de instrumentos y capacidades que tiene a su disposición, como ha evidenciado por ejemplo, en la última Estrategia de Seguridad 2016. Esto implica que las herramientas de seguridad de la PCSD deben actuar de manera conjunta con los programas de desarrollo y ayuda humanitaria que la Unión tiene operativos en la región.

Del mismo modo, para lograr realmente un impacto prolongado en los desafíos que el Sahel presenta, la Unión debe apoyar y promover el liderazgo de las asociaciones regionales. Especialmente, y tal como la última estrategia de seguridad recoge, la Unión debe trabajar conjuntamente con la CEDEAO y la Unión Africana, prestarles apoyo militar y logístico para aunar fuerzas y potenciar que estas organizaciones emprendan un camino hacia una autogestión efectiva y eficaz. Algunas posibles respuestas a cómo la Unión podría desempeñar este papel sería, por ejemplo, incluyendo a oficiales o personal responsable de tales organizaciones en la formación que la Unión proporciona a las fuerzas malienses y nigerinas para que ellos mismos adquieran tales competencias y puedan seguir desarrollándolas en el futuro. Asimismo, a nivel diplomático, la Unión debe continuar con sus alianzas en el marco del G5 del Sahel apoyando como lo ha hecho hasta ahora el binomio seguridad-desarrollo.

Finalmente, Mali representa hoy día el foco de la crisis de seguridad en el Sahel y no debemos olvidar que el origen de las revueltas que desembocaron en el conflicto actual partía de las reivindicaciones del pueblo Tuareg. El diálogo por tanto entre el Gobierno de Bamako y estos pueblos no debería perderse, con el fin de que el impulso de la reconciliación política sea una de las principales prioridades de la comunidad internacional. La Unión Europea podría en este caso ejercer su papel de mediador entre ambas partes e incluso promover la integración del pueblo tuareg en los cuerpos militares y de seguridad nacional de Mali, iniciativa que se ha comenzado a llevar a cabo con éxito en el caso de Níger.