

*Joan Prats i Amorós\**

La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Malí

## La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Malí

### Resumen

Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas tienden cada vez más a centrarse en la estabilización de Estados débiles, tanto en el apoyo directo a la autoridad estatal como en sus vertientes política y de desarrollo. Sin embargo, la ONU carece de los recursos para asumir estos cometidos. Más grave aún, tampoco dispone de un marco conceptual sobre cómo llevar a cabo la estabilización. Al intentar asumir tareas militares y políticas a la vez, sus operaciones se convierten en una mezcla de contrainsurgencia mal preparada y esfuerzos diplomáticos y humanitarios parciales. Esta combinación tiende al fracaso, como demuestra el caso de la MINUSMA en Malí. Una posible solución sería que Naciones Unidas promoviesen una clara división del trabajo entre componentes políticos y de seguridad de la estabilización, asumiendo los primeros y dejando los segundos a actores militares más capaces.

### Palabras clave

Estabilización, Estado, Naciones Unidas, misiones de paz, MINUSMA, Malí, seguridad, autoridad estatal, contrainsurgencia, proceso político, desarrollo.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *The UN must stabilise weak States, but it cannot do it alone: the case of MINUSMA in Mali*

### *Abstract*

*UN peacekeeping operations are increasingly focused on the stabilisation of weak States, both providing direct support to state authority and taking political and development responsibilities. However, the UN lacks the resources to assume these tasks alone, as well as the conceptual framework to carry out stabilisation missions, which is even more worrisome. By trying to simultaneously undertake military and political actions, UN operations become a mixture of ill-prepared counterinsurgency and partial diplomatic and humanitarian efforts. This combination tends to fail, as the case of MINUSMA in Mali shows. To address these problems, the UN could promote a clear division of labour between the political and security components of stabilisation. While it could itself assume the former, the latter should be assigned to more capable military actors.*

### *Keywords*

*Stabilisation, State, United Nations, Peacekeeping, MINUSMA, Mali, security, state authority, counterinsurgency, political process, development.*

A la par con la naturaleza cambiante de los conflictos, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU tienen objetivos cada vez más complejos y ambiciosos. Actualmente, suelen incluir tareas de estabilización de Estados débiles, usando para ello la fuerza de modo ofensivo<sup>1</sup>. De hecho, las tres últimas operaciones que Naciones Unidas han aprobado, la MONUSCO en la República Democrática del Congo, la MINUSMA en Malí y la MINUSCA en la República Centroafricana, llevan el término «estabilización» en su nombre. Ello evidencia un cambio radical respecto al monitoreo de altos el fuego para el cual estas misiones fueron concebidas a mitad del siglo XX.

No es pues de extrañar que la MONUSCO, la MINUSMA y la MINUSCA adolezcan de graves problemas a nivel de concepción, y se enfrenten a enormes dificultades sobre el terreno. Ninguna de las tres ha logrado resultados conclusivos, siendo el caso de la MONUSCO particularmente preocupante, ya que se desplegó hace casi 20 años. Los choques armados de abril en Bangui pusieron de manifiesto la hostilidad hacia la MINUSCA<sup>2</sup>. En Malí, la MINUSMA es, después de las fuerzas malienses, el objetivo preferido de los grupos insurgentes<sup>3</sup>. El incremento de bajas mortales de cascos azules es tal que ha empujado al Secretariado de la ONU a encargar recientemente un estudio para mejorar su seguridad<sup>4</sup>.

A fin de entender estas tendencias y contribuir a revertirlas, el presente artículo quiere responder a dos preguntas íntimamente relacionadas: primera, ¿cuál debería ser el enfoque conceptual de las Naciones Unidas para sus misiones de estabilización?, y la segunda, ¿cuáles son las consecuencias de que este no exista? La primera cuestión ocupa la primera parte del texto, mientras que la segunda se analizará más adelante a través del caso de la MINUSMA. Se ha escogido el ejemplo maliense porque caracteriza particularmente bien los desafíos de la estabilización de la ONU: la MINUSMA tiene un claro mandato de estabilización estatal y es la operación que más bajas sufre

<sup>1</sup> KARLSRUD, John. «The UN at war: examining the consequences of peace enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali». *Third World Quarterly*, 36(1), 2015, p. 40

<sup>2</sup> REUTERS. «One killed, dozens wounded in clashes in Central African Republic», 8 abril 2018. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-centralafrica-violence/one-killed-dozens-wounded-in-clashes-in-central-african-republic-idUSKBN1HF0PB> [acceso 5 mayo 2018].

<sup>3</sup> *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*. UN Doc. S/2018/273, 29 marzo 2018, párr. 36.

<sup>4</sup> DOS SANTOS CRUZ, Carlos Alberto *et al.* *Independent Report on Improving Security of United Nations Peacekeepers*, 19 diciembre 2017. Disponible en [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf) [acceso 5 mayo 2018].

actualmente<sup>5</sup>. Además, debido a su proximidad a la península ibérica (poco más de 2.000 kilómetros en línea recta separan Tombuctú de Cádiz), Malí es de particular interés para España.

### La estabilización como concepto de Naciones Unidas

La «estabilización» de países no es un fenómeno exclusivo del siglo XXI<sup>6</sup>. Sin embargo, en su uso actual, el término parece tener sus orígenes en las atribuladas ocupaciones de Afganistán e Irak<sup>7</sup> en 2001 y 2003 respectivamente. Después de años de intervención y miles de bajas, Estados Unidos y Reino Unido empezaron a cambiar su contrainsurgencia por el enfoque más amplio de la estabilización. No debe sorprender, pues, que las primeras definiciones de estabilización en su sentido actual aparecieran en los manuales británicos<sup>8</sup> y estadounidenses<sup>9</sup>.

Mientras que la lógica de la contrainsurgencia reside en ir *en contra de* los insurgentes, la estabilización se realiza *en pro* del restablecimiento de la autoridad y servicios del Estado. En efecto, la estabilización gira en torno al Estado, asumiendo que la paz y la prosperidad tan solo pueden darse allí donde haya un Estado que ejerza la autoridad sobre su territorio, que represente razonablemente a su población —que sea incluso— y que ofrezca determinados servicios básicos, empezando por la seguridad. La contrainsurgencia es antes que nada militar, mientras que la estabilización suele incluir esta dimensión, pero tan solo como parte de un esfuerzo muy vasto, que incluye tareas que van desde el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y la reforma del sector de la seguridad (RSS) hasta la defensa de los derechos humanos y la promoción de la recuperación económica<sup>10</sup>.

Una buena parte de los problemas de la ONU proviene de confundir estabilización con contrainsurgencia<sup>11</sup>. Este malentendido resulta fatal para la organización internacional,

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS. «At Least 71 United Nations, Associated Personnel Killed in Malicious Attacks against Peacekeeping Operations during 2017», 26 enero 2018. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2018/org1663.doc.htm> [acceso 5 mayo 2018].

<sup>6</sup> ZYCK, S. A. *et al.* «The Evolution of Stabilisation Concepts and Praxis». MUGGAH, R. (ed.). *Stabilisation Operations, Security and Development: States of Fragility*. Routledge 2013, p. 15.

<sup>7</sup> MUGGAH, R. «Introduction». MUGGAH, R. (ed.), *op. cit.*

<sup>8</sup> H. M. GOVERNMENT. *The Stabilisation Unit*. Londres, diciembre 2007.

<sup>9</sup> US ARMY. *Stability Operations Field Manual (FM) 3-07*, octubre 2008.

<sup>10</sup> Ver por ejemplo GRIFFIN, S. «Iraq, Afghanistan and the Future of British military doctrine: from Counterinsurgency to stabilisation». *International Affairs*, 87(2), 2011, p. 332.

<sup>11</sup> ALDERSON, A. «The British Approach to COIN and Stabilisation». *The RUSI Journal*, 157(4), 2012.

cuya mejor baza es precisamente su capacidad de presentarse como un actor imparcial y genuinamente interesado en el bienestar de la población. Sin embargo, la posición central que ocupa el Estado en la estabilización es todavía más problemática: ¿cómo fortalecer al Estado cuando uno de los bandos enfrentados se sirve de las estructuras estatales para perseguir fines partidistas?

Como se ha dicho, la estabilización es un tipo de operación de paz con componentes muy diferentes: apoyar al proceso de paz, reforzar la autoridad estatal usando la fuerza cuando sea necesario y poner las primeras piedras de la recuperación económica. Aoi y De Coning afirman que cuanto más se centre la ONU en sostener a la autoridad estatal, menor podrá ser su papel en el proceso político para alcanzar un acuerdo de paz duradera<sup>12</sup>. Así, los cascos azules pierden su legitimidad ante los grupos opositores cuando realizan tareas de contrainsurgencia a favor del Estado.

Una respuesta a este dilema reside en la división del trabajo: encargar a actores claramente diferentes cada una de las dos dimensiones de la estabilización que parecen estar en contradicción. Así, uno o varios deberían encargarse de apoyar a la autoridad estatal, con tareas como lanzar operaciones militares en apoyo al Estado o entrenar a sus fuerzas de seguridad. Otro u otros deberían asumir el papel de mediador político, realizando también tareas humanitarias y las primeras acciones de recuperación o desarrollo económico, sin distinción entre los bandos.

Sin duda, el apoyo al Estado y el acuerdo político son dos dimensiones íntimamente interdependientes, ya que, como subraya Jesús Díez Alcalde: «Si no avanza el diálogo político, la violencia seguirá ganando terreno»<sup>13</sup>. Sin embargo, si son los mismos los que intentan avanzar en ambos frentes, su legitimidad ante los rebeldes retrocederá rápidamente.

En 2015, el Informe del Alto Comité Independiente sobre las Operaciones de Paz de la ONU (el HIPPO, por sus siglas en inglés) concluyó que el «cambio esencial» que las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU necesitaban era precisamente que «el componente político guíe su diseño e implementación»<sup>14</sup>. El documento añadió que

<sup>12</sup> AOI, C. y DE CONING, C. «Conclusion: towards a United Nations stabilisation doctrine – Stabilisation as an emerging UN practice». Aoi, C. *et al.* (eds.), *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. Routledge 2017, p. 305.

<sup>13</sup> DÍEZ ALCALDE, J. «Mali: si no avanza el diálogo político, gana la violencia». *Documento de Opinión 75/2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 25 de julio de 2016, p. 15.

<sup>14</sup> UNITED NATIONS. *'Uniting of Strengths for Peace: Politics, Partnerships and People': Report of the High Independent Panel on Peace Operations*. Junio 2015, párrafo 24.

estas operaciones habían con frecuencia fracasado a la hora de ejercer el liderazgo en los procesos políticos<sup>15</sup>.

Así pues, el HIPPO pareció proponer que fueran Naciones Unidas quienes asumiesen la parte política de la estabilización. Esto es, en efecto, la mejor solución, debido a la naturaleza misma de la ONU, una organización única con 193 Estados miembros y un largo historial de servicio. En la práctica, esta propuesta supondría dar más capacidades a la vertiente civil de sus operaciones de mantenimiento de la paz, relegando su componente militar a la protección del personal diplomático y de cooperación al desarrollo.

¿Quién debe asumir, entonces, el apoyo a la autoridad del Estado? La respuesta podría estar en agrupaciones de países, ya sea mediante organizaciones internacionales bien establecidas como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) o la Unión Europea, o coaliciones *ad hoc* como el G5 Sahel. A diferencia de la ONU, su principal requisito no es gozar de legitimidad ante las partes sino contar con capacidades militares adecuadas y con una genuina voluntad de involucrarse, soportando unas bajas que pueden ser elevadas. De hecho, la UE en Malí ya realiza en parte estas funciones a través de su misión de formación (EUTM Malí), pero de forma parcial: los esfuerzos se concentran en adiestrar a las fuerzas malienses<sup>16</sup>, dejando el apoyo a la autoridad estatal para la MINUSMA, al borde de la saturación y en general mal equipada.

Una vez propuesto este marco teórico, se presenta a continuación un análisis del despliegue y resultados obtenidos hasta la primavera del 2018 por la MINUSMA. El objetivo es subrayar sus carencias, así como defender las ventajas del enfoque a la estabilización aquí explicado.

### **La MINUSMA en Malí: el precio de no tener un enfoque claro para la estabilización**

A finales de 2012, diversos grupos tuaregs, por lo general islamistas, ocuparon prácticamente toda la mitad norte de Malí, para iniciar poco después un desconcertante avance hacia el sur del país, donde reside la gran mayoría de su población. En enero de 2013, la operación francesa Serval frenó en seco su progresión. Apoyada por los restos de las fuerzas malienses y las primeras tropas de la AFISMA, una misión de apoyo a

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> EUTM Malí. *Objectifs*. Disponible en <http://eutmmali.eu/a-propos/> [acceso 28 de abril de 2018].

Malí liderada por países africanos<sup>17</sup>, consiguió recuperar las principales ciudades del norte del país.

A pesar de la rápida victoria militar, el Estado maliense permanecía colapsado, y la mitad norte de su territorio, sumido en el caos. Décadas de ignorancia por parte de la capital, Bamako, alternadas con periodos de represión y pactos sectarios entre el gobierno y determinadas facciones a cambio de calma relativa<sup>18</sup> la habían convertido en un «cóctel tóxico» de rebeldes, armas, refugiados, traficantes e islamistas violentos<sup>19</sup>. Francia, consciente de los enormes desafíos de Malí y de sus propias limitaciones, necesitaba urgentemente una estrategia de salida para evitar su propio Afganistán.

Por un momento pareció que una operación de estabilización que siguiera la división del trabajo anteriormente propuesta era posible: el 20 de diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad de la ONU había aprobado «una presencia multidisciplinar de Naciones Unidas en Malí», a fin de apoyar el proceso político y de seguridad. Esto dejaba para la AFISMA las operaciones militares y de apoyo a la autoridad estatal en el norte una vez que la misión hubiese alcanzado un cierto nivel de capacidades<sup>20</sup>.

Sin embargo, dada la pobreza de medios de la AFISMA, esta solución exigía demasiado tiempo, particularmente para Francia<sup>21</sup>. El 25 de febrero de 2013, el presidente interino de Malí habló de transformar la AFISMA en una «operación de estabilización y mantenimiento de la paz de Naciones Unidas»<sup>22</sup>. El Consejo de Seguridad recogió inmediatamente la idea, y el secretario general de la ONU presentó dos opciones para llevarla a cabo: la primera seguía la idea original del Consejo de diciembre de 2012<sup>23</sup>; la segunda sugería que una operación de Naciones Unidas absorbiese la AFISMA para «apoyar el proceso político y llevar a cabo las tareas de estabilización en materia de seguridad»<sup>24</sup>. Esto es, mientras la primera permitía una distinción más o menos clara

<sup>17</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2085, 20 diciembre 2012, párr. 9.

<sup>18</sup> CHAUZAL, G. y VAN DAMME, T. «The roots of Mali's conflict: moving beyond the 2012 crisis». Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2015, p. 33.

<sup>19</sup> LEWIS, D. «Analysis: Mali Coup Shakes Cocktail of Instability in Sahel». Reuters, 24 marzo 2012. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-mali-sahel-instability-idUSBRE82N07120120324> [acceso 6 mayo 2018].

<sup>20</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2085, 20 diciembre 2012, párr. 23.

<sup>21</sup> SECURITY COUNCIL REPORT. Resolution Establishing a UN Mission in Mali, 24 abril 2013. Disponible en <http://www.whatsinblue.org/2013/04/resolution-establishing-a-un-mission-in-mali.php> [acceso 5 mayo 18].

<sup>22</sup> Letter dated 25 February 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2013/113, p. 2.

<sup>23</sup> Report of the Secretary-General on the Situation in Mali, 26 marzo 2013. UN Doc. S/2013/189, párr. 71.

<sup>24</sup> Ibid, párr. 74.

entre los actores políticos y aquellos dedicados a la provisión de seguridad en apoyo al Estado, la segunda se proponía entremezclarlos.

A pesar de las críticas que la segunda opción recibió<sup>25</sup>, fue esta la que finalmente se impondría el 25 de abril del 2013, fecha en que el Consejo de Seguridad aprobó el despliegue de la MINUSMA y previó la disolución de la AFISMA para el 1 de julio del mismo año<sup>26</sup>.

La configuración elegida mostraría muy pronto sus limitaciones, tres de las cuales parecen ser particularmente problemáticas. En primer lugar, los problemas entre Naciones Unidas, los países occidentales y los africanos que contribuyen a la MINUSMA; en segundo lugar, las carencias materiales de la misión; y, finalmente y en relación con la división del trabajo, la difícil implementación de un mandato que no distingue entre proceso político y apoyo a la autoridad estatal.

Respecto al primer problema, la Unión Africana y la CEDEAO no estaban nada satisfechas con los planes de la ONU para sustituir la AFISMA por la MINUSMA. La Unión acusó a Naciones Unidas de no haber sido «debidamente consultada» y de haber ignorado sus preocupaciones y propuestas<sup>27</sup>. Tras el despliegue de la MINUSMA, los países africanos denunciaron ser marginados de la jerarquía de la misión<sup>28</sup>, a pesar de contribuir con el grueso de tropas. Sus contingentes, además, no pueden participar en determinadas misiones con tropas occidentales debido a sus niveles inferiores de equipos y entrenamiento<sup>29</sup>. En agosto del 2016, más del 80% de las 109 bajas mortales de MINUSMA provenía de países africanos. Estas desigualdades introducen tensiones y dificultan la ejecución del mandato de la misión<sup>30</sup>.

Pasando al segundo problema, hay que señalar que las graves carencias materiales de la MINUSMA no provienen solamente de la escasez de medios de los africanos. Los

---

<sup>25</sup> BOUTELLIS, A. «Mali's Peacekeeping Mission: Full-Fledged Behemoth, or Have Lessons Been Learned?». International Peace Institute, 12 marzo 2013. Disponible en <https://theglobalobservatory.org/2013/03/malis-peacekeeping-mission-full-fledged-behemoth-or-have-lessons-been-learned/> [acceso 20 agosto 2017].

<sup>26</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2100, 25 abril 2013, párrafo 7.

<sup>27</sup> AFRICAN UNION. «Communiqué of the 371st Meeting of the Peace and Security Council of the African Union». 25 abril 2013, párrafo 10.

<sup>28</sup> JEUNE AFRIQUE. «Au Mali, une Minusma sans Africains ?». 13 agosto 2013. Disponible en <http://www.jeuneafrique.com/136547/politique/au-mali-une-minusma-sans-africains/> [acceso 4 mayo 2018].

<sup>29</sup> COLD-RAVNKILDE, Signe *et al.* «Friction and inequality among peacekeepers in Mali». *The RUSI Journal*, 162(2), 2017, p. 41.

<sup>30</sup> *Ibid.*



informes de la misión evocan invariablemente un vacío entre las obligaciones del mandato y las capacidades reales que nunca se consigue llenar<sup>31</sup>. La falta de helicópteros medios y de vehículos blindados de transporte de personal seguía siendo, a finales de marzo de 2018, un grave problema que «impide a la Misión implementar enteramente una parte de sus cometidos operacionales, como el patrullaje y la escolta blindada a los convoyes logísticos»<sup>32</sup>.

Por otro lado, la MINUSMA nunca ha conseguido alcanzar el número máximo de personal autorizado. En marzo de 2018 contaba con el 88,8% de sus efectivos militares teóricos<sup>33</sup>. Peor aún, debido a la inseguridad reinante en el norte y a la escasez de medios, no siempre es posible desplegar el personal civil allí donde se le necesita para que realice sus misiones de apoyo al proceso de paz y de desarrollo económico. Esto ha valido acusaciones a la MINUSMA de «quedarse encerrada» en sus campamentos en lugar de trabajar con la población local<sup>34</sup>. Tampoco es de extrañar que el porcentaje de personal civil sea sensiblemente inferior al militar: en marzo de 2018, la Misión contaba solo con el 81% de sus trabajadores civiles<sup>35</sup>.

Pasando al tercer problema, todas las cuestiones hasta ahora señaladas tienen mucho que ver con la falta de distinción entre el apoyo a la autoridad estatal y el diálogo político. De hecho, el mandato de la MINUSMA gira entorno a ellos: por un lado, la misión debe trabajar en pro del «restablecimiento y extensión de la autoridad del Estado»<sup>36</sup>. Desde que en 2015 se firmó el Acuerdo para la Paz y Reconciliación en Malí<sup>37</sup> entre el gobierno y los principales grupos del norte, estas tareas se realizan a través de lo que el documento estipula, como por ejemplo asistiendo a las distintas partes a cumplir con los requisitos y plazos previstos del programa de DDR o el redespiegue de las fuerzas malienses<sup>38</sup>; por el otro lado, la MINUSMA debe realizar tareas de mediación para apoyar el diálogo entre las distintas partes y alcanzar la reconciliación y la cohesión social<sup>39</sup>.

<sup>31</sup> Ver por ejemplo S/2014/692, párrafo 35; S/2015/426, párrafo 15; S/2017/478, párrafo 42.

<sup>32</sup> S/2018/273, *op. cit.*, párrafo 68.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párrafo 66.

<sup>34</sup> Entrevista del autor con un diplomático de un país miembro del Consejo de Seguridad (Nueva York, 29 junio 2017).

<sup>35</sup> S/2018/273, *op. cit.*, párrafo 72.

<sup>36</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/RES/2364, párrafo 20(A) (29 de junio de 2017).

<sup>37</sup> «Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali». Bamako 20 junio 2015. Disponible en <http://peacemaker.un.org/node/2681> [acceso 5 mayo 2018].

<sup>38</sup> *Ibid.*, artículos 19, 21 y 22.

<sup>39</sup> S/RES/2364, *op. cit.*, párrafo 20(B).

También debe proteger a la población civil, realizar tareas humanitarias y promover y proteger los derechos humanos, entre otros cometidos. El mandato estipula que la MINUSMA puede utilizar la fuerza para llevar a cabo la integralidad de sus cometidos<sup>40</sup>. Al asumir la MINUSMA estos dos pilares de la estabilización, se ha producido una importante pérdida de efectividad en su conjunto. Quizás la prueba más evidente de ello sea el reducido papel que la MINUSMA tuvo en el Acuerdo de 2015. Para empezar, no fueron Naciones Unidas quién ejerció de líder del proceso de mediación. Las tres partes (el Gobierno de Malí; la Coordinación, una alianza con muchos de los integrantes de la rebelión de 2012; y la Plataforma, compuesta por grupos del norte percibidos como más próximos a Bamako) reconocieron inmediatamente a Argelia como «mediador jefe»<sup>41</sup>, algo que la ONU también tuvo que admitir<sup>42</sup>. Que un Estado vecino de Malí, con intereses evidentes en el resultado del conflicto, ganase tanta importancia es un signo evidente del fracaso político de la ONU.

Para más inri, una vez concluido el acuerdo, este dio un papel menor a la MINUSMA en su implementación. Las dos principales misiones que se le confiaron fueron constituir el Secretariado del Comité de Seguimiento del Acuerdo, aunque bajo una presidencia argelina; y copresidir su Subcomité de Seguridad y Defensa<sup>43</sup>. La MINUSMA no obtuvo la presidencia de los otros subcomités, dos de los cuáles trataban aspectos directamente relacionados con la parte política de su mandato. Así, el Subcomité de Instituciones Políticas fue confiado a la Unión Africana y el Subcomité de Justicia, Reconciliación y Asuntos Humanitarios a la CEDEAO<sup>44</sup>. En otras palabras, la MINUSMA fue políticamente marginalizada: en vez de ejercer de árbitro se convirtió en una de las partes del conflicto. Desde la firma del Acuerdo en 2015, la situación política y social en el norte no ha mejorado sensiblemente. Como recoge el último informe del secretario general de la ONU sobre la situación en Malí, la violencia se está expandiendo desde norte hacia el centro del país, donde entre enero y finales de marzo de 2018 ha habido «un número de bajas mortales civiles sin precedentes» debido a choques entre las distintas

---

<sup>40</sup> Ibid, párrafo 18.

<sup>41</sup> BOUTELLIS, A. y ZAHAR, M.-J. «A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement». International Peace Institute, junio 2017, p. 13.

<sup>42</sup> Report of the Secretary-General on the situation in Mali, 27 marzo 2015, UN Docs. S/2015/219, párr. 3.

<sup>43</sup> BOUTELLIS, A. y ZAHAR, M. J. *Op. cit.*, p. 35; *Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali*, art. 61.

<sup>44</sup> Report of the Secretary-General on the Situation in Mali (22 setembre 2015). UN Doc. S/2015/732, párrafo 6.

comunidades y las actividades de grupos radicales<sup>45</sup>. La MINUSMA afirma haber detectado un incremento de violaciones de derechos humanos<sup>46</sup>, y sigue siendo el segundo objetivo preferido para los grupos terroristas e insurgentes, después de las fuerzas malienses (sufriendo 20 y 37 ataques, respectivamente)<sup>47</sup>.

Al mismo tiempo, los progresos en la implementación del Acuerdo de 2015 «siguen siendo escasos» según la ONU<sup>48</sup>, y provisiones clave no se han implementado aún<sup>49</sup>. A título de ejemplo, la MINUSMA no ha detectado progresos significativos en los indicadores de justicia y reconciliación<sup>50</sup>. Para entender mejor la precariedad de la situación hay que señalar que, en marzo de 2018, tan solo el 22 por ciento de los funcionarios estatales se encontraban en sus puestos en las regiones del norte y el centro de Malí<sup>51</sup>.

El hecho de que la MINUSMA aglutine las funciones políticas y de apoyo a la autoridad estatal ha sido claramente uno de los elementos determinantes del estancamiento en que se encuentra el proceso de paz en Malí. Suprimir la AFISMA e incorporar sus tropas a la MINUSMA, para dotar a esta última de un brazo político/de cooperación y otro de militar ha demostrado ser un error. Los rebeldes han identificado la misión de la ONU como su enemigo, obligando a la MINUSMA a militarizarse más y más. Verdadero círculo vicioso, esto ha armado con más argumentos a sus opositores.

A pesar de todos estos puntos negativos, hay que señalar un cambio importante en sentido positivo. En 2017, el Consejo de Seguridad aprobó la Fuerza Conjunta del G5 Sahel, formada por 5.000 soldados de Malí, Mauritania, Níger, Chad y Burkina Faso. En febrero del 2018, en la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Sahel celebrada en Bruselas, se incrementó la ayuda a la Fuerza G5 hasta los 414 millones de euros<sup>52</sup>. Se trata de esfuerzos encomiables, que van además en la dirección de la división del trabajo que este artículo propone. Si el G5 recibe el apoyo necesario de la UE, la ONU y

<sup>45</sup> S/2018/273, *op. cit.*, párrafo 40.

<sup>46</sup> *Ibid*, párrafo 46.

<sup>47</sup> *Ibid*, párrafo 36.

<sup>48</sup> *Ibid*, párrafo 2.

<sup>49</sup> SECURITY COUNCIL REPORT. «April 2018 Monthly Forecast Mali». Disponible en [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-04/mali\\_28.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-04/mali_28.php) [acceso 3 mayo 2018].

<sup>50</sup> S/2018/273, *op. cit.*, párrafo 3.

<sup>51</sup> *Ibid*, párrafo 10.

<sup>52</sup> SECURITY COUNCIL REPORT. «May 2018 Monthly Forecast G5 Sahel Joint Force». Disponible en [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-05/g5\\_sahel\\_joint\\_force.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-05/g5_sahel_joint_force.php) [acceso 4 mayo 2018].

otros actores, podría paulatinamente sustituir a los cascos azules de la MINUSMA en las tareas más puramente militares de apoyo a la autoridad del Estado, dejando a la misión la parte política y de cooperación.

### Implicaciones estratégicas para España y la ONU

Este documento trata del caso particular de Mali y la MINUSMA, pero el «cóctel tóxico» de debilidad estatal, falta de perspectivas económicas, tensiones entre comunidades y expansión del islamismo se puede extender a muchos otros países africanos. Por ende, tener una doctrina clara de estabilización se hace cada vez más importante. Lo es particularmente para España, país que tiene «una singular posición geoestratégica», como recoge la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*<sup>53</sup>, y que está tremendamente expuesto a los problemas de África del Norte y el Sahel.

Naciones Unidas ha hecho bien al incorporar el término «estabilización» en sus tres operaciones más recientes, y también al reconocer que la clave de la estabilidad, y a su vez de la paz y prosperidad, proviene en primer lugar del Estado. Dicho de otro modo, la estabilidad estatal es condición necesaria, aunque no siempre suficiente.

La ONU tiene pendiente, empero, definir un enfoque claro para llevar a cabo la estabilización. Buena parte de su incapacidad hasta la fecha se debe no a su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sino al Consejo de Seguridad. Es este organismo quien establece una operación de mantenimiento de la paz y quién le otorga y renueva anualmente su mandato. Así pues, son los miembros del Consejo, y en particular el a veces demasiado entusiasta P3: Estados Unidos, Reino Unido y Francia, quienes deben ser conscientes de los límites de las operaciones de la ONU. En Malí, estos se han traducido en un mandato contradictorio y demasiado extenso, con un componente militar y de apoyo a la autoridad estatal al que le faltan capacidades y unas vertientes política y civil que han sido marginalizadas y que apenas pueden realizar su trabajo debido a la inseguridad.

Sin embargo, siguiendo con la división del trabajo que el HIPPO ya intuyó y que aquí se defiende, la Fuerza G5 Sahel se podría equipar y respaldar como es debido. Operando junto con la EUTM Malí, la propia ONU y la operación francesa Barkhane, se podría encargar de los aspectos militares de la estabilización, siempre bajo la autoridad del

<sup>53</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Presidencia del Gobierno, p. 11.

Consejo de Seguridad. A su vez, la MINUSMA podría realizar mucho mejor lo que Naciones Unidas son más capaces de hacer: trabajar por el diálogo político, la reconciliación y el desarrollo.

Como nota final, los problemas que han hecho necesaria la estabilización en pleno siglo XXI son un recordatorio que el Estado sigue siendo el actor central en el mundo. Sin un Estado legítimo y capaz, la globalización y la interdependencia se convierten en el caos y la violencia sin fin. La paz, la seguridad y el desarrollo tan solo son posibles allí donde existe un Estado fuerte e inclusivo, algo que autores como Acemoglu y Robinson han advertido<sup>54</sup>, pero que muchos teóricos y políticos parecen haber olvidado. Naciones Unidas, como fórum de 193 Estados del mundo, tienen mucho que decir, y sobre todo que hacer.

*Joan Prats i Amorós\**  
*Graduado del Department of War Studies, King's College London*

---

<sup>54</sup> ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londres: Profile Books 2012.