

Capítulo primero

Malí y el proceso de paz

Francisco José Marcos Martín

Resumen

Después de cuatro años, parece que es un buen momento para valorar la situación de la implementación de los acuerdos de paz en Malí, con los que el gobierno aspira a implantar los poderes del Estado. En primer lugar, repasaremos los principales factores que caracterizan al país. Posteriormente, revisaremos desde un punto teórico las características que definen a un estado moderno. Posteriormente, analizamos la situación de la implementación de los acuerdos.

La grave situación de seguridad marca el entorno del país. Los grupos yihadistas siguen instalados en el norte y centro del país. También sigue sin cesar la violencia intercomunitaria que recientemente ha alcanzado cotas de violencia sin precedentes. Afortunadamente, la violencia entre grupos firmantes se ha prácticamente eliminado desde hace dos años. A nivel político, se han alcanzado importantes avances, pero lentamente y en un ambiente de suma crispación. Los servicios sociales básicos siguen sin llegar al norte del país, donde numerosas escuelas siguen cerradas. La situación humanitaria tampoco ha mejorado. En resumen, la implementación avanza lentamente a nivel político, pero quedan muchos aspectos pendientes.

Palabras clave

Malí, acuerdos de paz, reconciliación, seguridad, política, justicia, asuntos humanitarios, apoyo internacional, Unión Europea, España.

Mali and the peace process

Abstract

Four years after the signs of the Peace Agreement of Mali is a good moment to analyze its implementation and the government efforts to establish a modern state. Firstly, we will revise the domains and main characteristics of Mali. Secondly, we will revise, from a theoretical point of view, the requirements to build up a state. Finally, we will investigate the achievements and challenges during the implementation of the accords.

The severe security situation is the key factor in Mali. Jihadist groups continue acting in the north and center of the country. The intercommunal violence also persists, mainly during the year 2019. Luckily, the violence among signing groups have decreased since two the end of 2017. At political level, key agreements have been achieved but in a slowly way and in a tense atmosphere. Basic social services don't reach northern areas, where many schools keep closed. Humanitarian situation doesn't improve either. In short, the implementation of the Peace Accords advances in a slowly way at political level but many issues keep unsettled.

Key Words

Mali – Peace Agreements – Reconciliation – Security – Politics – Justice – Humanitarian Issues – International Support – European Union – Spain.

Introducción

El objeto de este capítulo es presentar el estado de implementación de los acuerdos de paz de Malí de verano de 2015, una vez transcurridos cuatro años desde su firma. También presentaremos algunas conclusiones en cuanto a desafíos y oportunidades en lo que pueda afectar a España.

La tesis que mantenemos en el capítulo constata que la situación de seguridad en Malí sigue siendo muy complicada, a pesar de que el gobierno ha realizado importantes avances en el área política e institucional. Esta inseguridad afecta a otras áreas: paz social, desarrollo económico, justicia y situación humanitaria cuyos avances son lentos y limitados. Sería necesario, por tanto, que la comunidad internacional, en especial la Unión Europea y España, continuara con el apoyo a las instituciones del país para que se impulsen las medidas pendientes y el Estado se asiente definitivamente en todo el territorio.

Para desarrollar este capítulo comenzaremos analizando el país. Primero, repasaremos su historia hasta los acuerdos de paz y revisaremos las principales características del país desde un punto sistémico, a nivel político, a nivel humano, a nivel geográfico, a nivel socioeconómico y a nivel de seguridad-defensa. Al formar parte Malí del cinturón saheliano, es inevitable que hagamos referencia a esta región durante todo el capítulo. En un segundo apartado, dando como presupuesto que en Malí se debe implantar un Estado, revisaremos el concepto de Estado, como situación final deseada a alcanzar en el país. Este apartado incluirá el marco teórico para poder valorar en su justa medida el alcance de los logros de la implementación de los acuerdos de paz. En un tercer apartado, revisaremos lo que marcan los acuerdos de paz y que grado de implementación se ha alcanzado. Posteriormente, veremos los intereses de España en el país y cómo la situación en Malí puede afectarles; señalaremos oportunidades y riesgos. Finalmente, trasladaremos las conclusiones a un apartado final del capítulo.

Para obtener las conclusiones del capítulo hemos acudido a fuentes primarias en la medida de lo posible, como informes de la ONU o informes del observador independiente, entre otros; también hemos consultado los análisis de expertos, algunos de ellos entrevistados en persona, e instituciones acreditadas, así como informes y noticias de prensa local e internacional.

Breve estudio sobre Malí

Aunque el Sahel, en general, y Malí en particular ya no son unos desconocidos para España, se hace necesario repasar la realidad del país y su historia, especialmente en aquellos aspectos que tendrán importancia al analizar el estado de implantación de los acuerdos de paz.

Historia reciente de Malí

Malí aparece como Estado en 1960 tras la independencia de su metrópoli francesa. Pocos años después se desencadena la primera revuelta tuareg (1963-64) que buscaba un reconocimiento político para la región. La brutalidad de la represión de las Fuerzas Armadas malienses (FAMA) dejó la semilla del resentimiento en la región del norte, en particular en Kidal¹. Durante los años 70 y 80, las sequías obligaron a miles de tuaregs del norte a abandonar Malí y buscaron refugio en países vecinos, entre otros Libia². En 1985 estalló la *guerra de los pobres* entre Malí y Burkina Faso. El Tribunal Internacional de Justicia dividiría en dos partes similares el territorio en disputa, la franja de Agacher.

El país tuvo que enfrentarse a la segunda rebelión tuareg de los años 1991-96. La dictadura del presidente Traoré respondió inicialmente con represión y luego con negociaciones que culminaron en enero de 1991 con la firma de los Acuerdos de Tamanrasset, que garantizaban al norte un estatus especial pero que fueron reiteradamente incumplidos. Con la democracia, el presidente Alpha Oumar Konare, presionado por Argelia, entró en negociaciones con los rebeldes, asociados ya con grupos árabes armados. El resultado fue el Pacto Nacional de abril de 1992 que concedía un estatus especial para el norte (similar al de los Acuerdos de Tamanrasset); reducción de las Fuerzas Armadas de Malí (FAMA) en el norte; integración de rebeldes en las FAMA y compromiso para desarrollar la zona norte, a través de un programa de descentralización. A cambio, los rebeldes renunciaban a sus reivindicaciones de independencia del Azawad. Destacamos

¹ BOUTELLIS, Arthur and ZAHAR, Marie-Joëlle. «A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement». New York: International Peace Institute, June 2017.

² Grupos de tuaregs malienses formaron parte de la Legión Islámica de Muamar el Gadafi como mercenarios en Libia. Tras la caída del régimen de Gadafi, muchos touregs volvieron a tierras malienses.

que unos 2.500 combatientes fueron reintegrados en las FAMA y la Administración. A pesar de la mediación de Argelia la implementación de los acuerdos no consiguió resolver los problemas, en tanto no contó con el apoyo popular del sur ni con todas las facciones del norte.

La tercera revuelta tuvo lugar en 2006 en el norte del país. Los tuaregs, agrupados en la Alianza por la Democracia y el Cambio de Iyad Ag Ghali, se oponían a los grupos yihadistas y reivindicaban mejoras para la región norte. Llegaron a tomar el control de Kidal y Menaka. De nuevo se abrieron conversaciones que desembocaron en los Acuerdos de Argelia de julio de 2006. Se ofrecía al norte autonomía política y más inversiones en desarrollo. De nuevo, los acuerdos serían rechazados por distintos grupos políticos opositores y algunos grupos tuaregs³. Los tuaregs de Iyad Ag Ghali eran acusados de mantener contactos con Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI). Por su parte, el Gobierno era acusado de complicidades con traficantes y de organizar milicias para luchar contra los tuaregs rebeldes. En 2010 el Gobierno de Touré lanzó su Programa Especial para la Paz, Seguridad y Desarrollo del norte de Malí pero, a pesar de la dotación económica, 48,6 millones de euros⁴, no se consiguió colmar las reivindicaciones de los tuaregs.

El colapso del régimen libio de Gadafi en 2011 facilitó la transferencia de combatientes y armamento a Malí, lo cual fue el catalizador de una nueva etapa de desestabilización que perdura hasta hoy. Ese mismo año, el Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA) tuareg reivindicaba el norte de Malí. Comenzaba la cuarta rebelión.

La falta de medios y la poca eficacia de las FAMA para sofocar la rebelión provocó un motín y un golpe de Estado en el mes de marzo 2012, cuando el presidente Touré era derrocado por el capitán Amadou Sanogo. El 6 de abril el MNLA proclamó la independencia de las tres regiones del norte. Algunos grupos yihadistas como Ansar Edine⁵ y el Movimiento de Unificación de la Jihad en Africa Occidental (MUJAO⁶), también estaban presentes con as-

³ Los clanes no ifoghas consideraban que solo se beneficiaba al clan ifoghas. Otros clanes como los idnan y los taghat mellet serían excluidos del proceso.

⁴ BOUTELLIS, Arthur and ZAHAR, Marie-Joëlle. «A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement». NewYork: International Peace Institute, June 2017.

⁵ Movimiento de base tuareg tribu ifogha, escindido de AQMI en 2011.

⁶ Movimiento de base fulani y árabes, escindido de AQMI en 2011.

piraciones de islamización. El 12 de abril Diouncounda Traoré era elegido presidente interino de la República. El Gobierno de transición es presidido por Cheick Modibo Diarra. Debían liderar un proceso de transición democrática que culminara con elecciones.

En mayo, el MNLA y Ansar Edine anuncian un acuerdo para establecer el Estado Islámico de Azawad en el norte. Sin embargo, surgieron discrepancias entre los sublevados: el MNLA perdió el control de la rebelión y los grupos yihadistas controlaban sus respectivas áreas de influencia. Ante esta situación, la ONU autorizaba el despliegue de una misión liderada por la Unión Africana (UA), la AFISMA (*African-led Support Mission in Mali*). En enero de 2013, una ofensiva de los grupos yihadistas hacia el sur del país motivó la intervención de la antigua metrópoli, Francia, que en una operación relámpago expulsó a los grupos armados sublevados al norte del país. Mientras tanto la ONU aprobó el despliegue de la misión MINUSMA (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí), que en julio 2013 relevaba a la misión AFISMA.

El Gobierno de transición hacía esfuerzos para estabilizar la situación, incluyendo conversaciones con distintos grupos y organizaciones nacionales e internacionales. En junio de 2013 en Ouagadougou se firmaba un Acuerdo Preliminar con el MNLA y el Alto Consejo para Unidad del Azawad (HCUA)⁷ que impulsaba la celebración de elecciones presidenciales y el compromiso para iniciar conversaciones de paz. Estos acuerdos buscaban un compromiso que permitiera asentar un alto el fuego y poder organizar elecciones presidenciales. En agosto 2013, el presidente Ibrahim Boubacar Keita, IBK, ganó las elecciones presidenciales y en agosto Francia replegaba sus unidades de la operación Serval y organizaba la Operación Barkhane, ampliada al Sahel.

Lamentablemente, en octubre 2013 las conversaciones iniciadas por el Gobierno se estancaron, a pesar de la implicación de MINUSMA en los comités de seguimiento y en el apoyo al proceso político. En este ambiente, en abril 2014 dimitía el primer ministro que era sustituido por Moussa Mara, quien organizó una visita a Kidal para el 17 de mayo de 2014 que resultó un fiasco: las tensiones provocaron la muerte de 7 funcionarios y las FAMA tuvieron que asaltar la ciudad terminando con 33 bajas, en en-

⁷ Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad: movimiento político-militar tuareg de la etnia ifoghas creado en 2013. Mantiene vínculos con Ansar Edine.

frentamientos contra el MNLA, el Alto Consejo para la Unificación del Azawad (HCUA) y otros grupos armados. Efecto político: dimisión del ministro de defensa. Se hacía evidente la ineficacia de las FAMA incluso en combates limitados y las críticas también salpicaban a MINUSMA. La sensación era de pesimismo: la situación no podía seguir así, algo había que hacer.

En julio 2014 se impulsaban⁸ las negociaciones de paz del Gobierno con los grupos armados, con mediación de Argelia. Estas negociaciones, fuertemente apoyadas por la comunidad internacional, en especial ONU, Unión Europea, Unión Africana y la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO), se establecieron con dos grupos: el primero, la Coordinadora de Movimientos del Azawad (CMA) que incluía al MNLA, al Alto Consejo para la Unificación del Azawad (HCUA) y el Movimiento Árabe del Azawad (MAA)⁹. Representaba principalmente los grupos armados que se levantaron en 2012, con elementos tuaregs y árabes y algunos grupos sedentarios; el segundo grupo, la Plataforma, incluía a la Coalición del Pueblo para el Azawad (CPA)¹⁰, a una facción del MAA (MAAA plataforma¹¹) y a la Coordinación de Movimientos y Frente Patriótico de Resistencia (CMFPR)¹². En principio, agrupaban a elementos que no se habían alzado en armas, también tuaregs y árabes, no representados en la Coordinadora, y grupos sedentarios del norte y centro del país. Se acordó una hoja de ruta separadamente entre la Coordinadora y el Gobierno, de una parte, y la Plataforma y el Gobierno. Desde el principio se marcaron las posiciones¹³. A pesar de estos lentos avances a nivel político, el escenario de seguridad también

⁸ Realmente, se habían iniciado contactos exploratorios desde enero 2014 auspiciados por Argelia, pero la reelección del presidente Abdelaziz Bouteflika en abril y los incidentes de Kidal en mayo, impulsaron la formalización de las conversaciones.

⁹ Grupo que defiende los intereses de los pueblos árabes del norte, surgido en 2012.

¹⁰ Grupo separado del MNLA en marzo de 2014.

¹¹ Grupo escindido del MAA en 2014 que apoyaba al Gobierno de Bamako.

¹² Grupo que representa los intereses de los grupos fulani y songhai.

¹³ El gobierno no cedería sobre la soberanía nacional, unidad y secularismo. El MNLA no quería oír hablar de unidad y prefería otros términos como federalismo o autonomía. El HCUA no aceptaba la laicidad. La Coordinadora presionaba para organizar una especie de región autónoma en el Azawad, a lo que el Gobierno se oponía. A pesar de las negativas del Gobierno, éste finalmente reconocía la existencia de particularidades de los pueblos del norte y parecía aceptar cierta descentralización a las regiones. La Coordinadora proponía reformas constitucionales, como organizar una cámara de representación regional, tipo senado. La Plataforma mantenía una postura intermedia, en tanto rechazaba soluciones federalistas pero defendía la transferencia de competencias a las regiones.

programaba su propio calendario, que incluía un alto el fuego en mayo de 2014 no siempre cumplido. Debido a la violencia intermitente, el clan tuareg imghad, clan vasallo según la tradición tuareg, organizó en agosto 2014 su propia milicia armada (*GATIA Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et Alliés*) que daba cierta capacidad militar a la Plataforma, desbancaba al MAA-Plataforma como principal fuerza y se consideraba como cercana al Gobierno.

Para finales de febrero 2015, se disponía de un borrador final de acuerdo que trataba de plasmar por escrito un compromiso entre las distintas posturas. De nuevo las posturas de las partes parecían distanciarse. Se produjeron choques armados en mayo en Tombuctú y Gao que hicieron temer por la firma de los acuerdos. En esta situación el equipo de mediación se mantuvo firme y decidió seguir con el calendario previsto y se formalizaron los acuerdos de paz (Acuerdos de Paz de Argelia, también conocidos como Acuerdos de Paz de Bamako) firmados en Bamako el 14 de mayo por la Plataforma y el 20 de junio por la Coordinadora. La firma en dos fechas diferentes era un indicio de la falta de confianza de las partes.

Conociendo a Malí, país frontera

Repasemos ahora los condicionantes del país. Malí es un país del Sahel, término que significa frontera y eso es precisamente lo que observamos al acercarnos a la realidad de Malí. Es un país de fronteras geográficas, de fronteras climáticas, de fronteras étnicas, de fronteras religiosas, de fronteras tradicionales.

Frontera geográfica

Malí es un país interno, sin costa, de 1,2 millones de km², cuatro veces más grande que España. Malí no está tan lejos como puede parecer. Digamos que Madrid dista 3.120 km de Bamako y que Cádiz se encuentra a 2.220 km de Tombuctú, distancia de similar magnitud a los 2.370 km que separan Madrid de Atenas.

Malí comparte sus más de 7.200 km de frontera con siete países: Argelia, Mauritania, Níger, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea y Senegal. Las fronteras son porosas e imposibles de controlar al completo. El desierto domina el norte, pero Malí podría dividirse en tres zonas naturales: el sur (cultivable); el

centro semiárido¹⁴; y el norte desértico. Podemos distinguir dos climas principales: clima árido desértico al norte y el subtropical al sur. Como veremos, esta frontera climática determina la principal ocupación tradicional de los pueblos que la ocupan: al norte pueblos nómadas ganaderos; al sur pueblos sedentarios agrícolas.

Las lluvias, cuando llegan en otoño, tampoco ayudan y crean dificultades de comunicaciones con las poblaciones del centro. Todos estos elementos nos ayudan a explicar la dificultad para establecer infraestructuras básicas y servicios en la zona central y sobre todo la norte: faltan carreteras, colegios, suministro de agua...

Los dos ríos principales son el Níger y el río Senegal que se convierten en vías de comunicación. El puerto más septentrional del río Níger es Tombuctú y a partir de aquí las comunicaciones al norte del país son prácticamente inexistentes.

Fronteras humanas en Malí

Malí cuenta con casi 18,5 millones de habitantes divididos en diversos grupos étnicos: el más numeroso es el bambara, de raza negra y sedentario, organizado por castas (34,1 %); los fulani o peul, negros y nómadas, con rasgos caucásicos, son principalmente ganaderos y desde el siglo XVII musulmanes (14,7 %) ¹⁵; los sarakole son negros y sedentarios (10,8 %); los senoufo, negros y sedentarios, tradicionalmente eran fuente de esclavos (10,5 %); los dogon (8,9 %) negros y sedentarios, mantienen sus costumbres ancestrales y evitaron convertirse al islam; mantienen disputas tradicionales con los fulani por las tierras y el agua; los malinke (8,7 %), negros y sedentarios en su mayoría musulmanes; los tuaregs, blancos y nómadas principalmente musulmanes; y otros ¹⁶. De nuevo la frontera en el mapa étnico se observa con un sur negro y un norte «blanco» ¹⁷.

La diversidad de grupos genera tensiones intercomunitarias. Es de destacar que la identidad nacional malí ha sido construida,

¹⁴ Zona expuesta al cambio climático y en particular a las sequías periódicas. Recuérdese las que azotaron al Sahel en los años 70 y que causaron una crisis humanitaria grave. La desertificación produce pérdida de tierras de pastoreo y dificultades de acceso al agua, lo que contribuye a incrementar las tensiones étnicas.

¹⁵ En los siglos XVII y XVIII organizaron el Imperio de Macina.

¹⁶ Oficina de Información Diplomática de España, ficha de República de Malí, mayo 2019, obtenido a su vez de la CIA the World Factbook; estimaciones de 2012-13.

¹⁷ Los árabes y los tuaregs del norte se consideran a ellos mismos blancos.

para bien o para mal, sobre la base de la etnia mayoritaria, la bambara, lo cual ha generado tradicionalmente el recelo de otras etnias, en particular la fulani, segunda en número. Los grupos del sur recelan de los tuaregs del norte, cuya memoria colectiva los recuerda como tratantes de esclavos negros del sur. Por su parte, los tuaregs del norte han mantenido lazos con el resto de tuaregs de otros países y denuncian el olvido al que les someten los «negros del sur».

Malí cuenta con una alta tasa de crecimiento de población, común a todo Sahel y África en general. Para 2040 se estima que los países sahelianos alcanzarán más de 140 millones de habitantes y África con 1.250 millones de almas en 2017 contará con 2.500 millones en 2050¹⁸. Se estima que Malí doblará su población para 2035¹⁹. Se habla de la posibilidad de un «tsunami demográfico» de África a Europa, del que el Sahel y Malí también formarían parte.

La pirámide poblacional es la típica de un país del tercer mundo: elevado porcentaje de población joven. La edad media es de 15,8 años²⁰. Respecto a la población joven, menor de veinticinco años, se dispone de una masa que si no tiene ocupación puede constituir un factor de inestabilidad.

Malí también incluye una frontera religiosa. El norte es musulmán frente al sur en el que se encuentran las minorías cristiana y animista. La religión mayoritaria es la musulmana 94,8 %, seguida por la cristiana 2,4 % y animista 2 %²¹. La práctica del islam ha sido tradicionalmente más flexible que en otros lugares del mundo, debido a los rigores de la zona. No obstante, el artículo 25 de la Constitución de Malí define al país como laico.

La población se concentra en el sur del país en la zona del río Níger. Podemos estimar que el 90 % de la población se dispersa en

¹⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Documento *Las Migraciones en África*. 24 julio 2018. Disponible en www.exteriores.gob.es. Fecha consulta: 7 de agosto de 2019.

¹⁹ «Mali». *CIA the World Factbook*. 10 de julio de 2019. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>. Fecha última entrada: 12 de julio de 2019.

²⁰ «Mali». *CIA the World Factbook*. 10 de julio de 2019. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>. Fecha última entrada: 12 de julio de 2019.

²¹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de Información Diplomática. Ficha país República de Malí, mayo de 2019.

las regiones del sur en un tercio del territorio. Además, el 80 %²² de la población vive en áreas rurales. Con la crisis de seguridad de 2012-13, miles de desplazados buscaron refugio en el sur de Malí y parte de la población nómada y pastoril, como los fulani, perdió sus ganados.

Malí es un país con obligada tradición migrante. La población rural migra durante la estación seca a los alrededores de las ciudades buscando trabajo o bien a países fronterizos. La población nómada se mueve estacionalmente al sur. La emigración exterior se dirige a países fronterizos principalmente y en Europa prefiere Francia. Desde los años 90, Malí se ha convertido en un país de tránsito para la emigración del continente africano hacia Europa así como lugar de tráfico ilegal de personas y de todo tipo (armas, drogas...).

Política: la complicada vertebración de un Estado

Malí se constituye en una «República, indivisible, laica y social», según reza el artículo 25 de su Constitución. La soberanía nacional reside en todo el pueblo. Malí se organiza como república presidencialista, con el presidente de la República como jefe de Estado, con autoridad para designar al primer ministro y a los ministros²³. El poder legislativo queda definido por el Parlamento formado por una única cámara denominada Asamblea Nacional. No existe una segunda cámara a modo de Senado.

El poder judicial es independiente, debe ser garantizado por el presidente de la República, y se ejerce, según la Constitución, por el Tribunal Supremo (*Cour Suprême*) y por otros juzgados y tribunales. La realidad es que la presencia del Estado no llega a todas las regiones del país, especialmente en las del norte, y aquí la justicia popular en forma de jueces locales, llamados cadis o qadis, sustituye al Estado ausente. Malí cuenta con un Tribunal Constitucional (*Cour Constitutionnelle*) que juzga la constitucionalidad de las leyes y garantiza los derechos fundamentales de las personas físicas y libertades públicas.

La organización territorial del Estado de la Constitución de 1992 establece una descentralización que intenta dar solución a las

²² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de Información Diplomática. Ficha país República de Malí, mayo de 2019.

²³ Según el artículo 38 de la Constitución de Malí de 1992.

reivindicaciones históricas de los tuaregs. Incluye entes territoriales (*collectivités territoriales*) que se deben crear por ley y que son administrados por consejos (*conseils*). En la práctica el país se organiza en el gobierno central, regiones, y administración local constituida por provincias o distritos (*cercles*) y municipios (*communes*). A pesar de la ambiciosa ley 1996-054, que creaba los municipios como primer nivel de descentralización, un problema recurrente es que el Estado no es capaz de llegar a todos los rincones del país y cuando esto sucede la población sustituye sus necesidades básicas de administración por otros medios basados en la idiosincrasia y mentalidad de los grupos étnicos. La realidad maliense puede observarse en las conclusiones del grupo de trabajo que preparó la citada ley²⁴. Se habla, entre otras, de dificultades para dibujar el mapa de los municipios tratando de evitar rencillas y disputas tradicionales, tales como unir zonas con mayoría de una etnia con otra que históricamente era su esclava; evitar unir ciudades «nobles» con ciudades «modernas», etc. Esta vertebración política es un problema de base que el constituyente de 1992 trató de resolver con varias herramientas como fue la creación del Alto Consejo de Entes Territoriales (*Haut Conseil des Collectivités*) cuyo cometido es asesorar sobre las políticas de desarrollo regional y local.

Economía frágil y sociedad dividida en Malí

Malí también es un país de frontera entre el norte nómada/ganadero y el sur agrícola/sedentario. Esto genera fricción por el acceso a recursos naturales, en especial tierras de pastoreo y agua. El cambio climático y la reducción de campos de cultivo hará que estas tensiones aumenten. De igual manera, la tensión aflora cuando las zonas mineras se encuentran en áreas de pastoreo.

La tasa de analfabetismo es alta. Se estima que el 38,7 % de la población con más de 15 años sabe leer y escribir²⁵. El índice de

²⁴ Véase IDELMAN, Eric. *Décentralisation et limites foncières au Mali, Le cas du cercle de Kita*; dossier n.º 151 IIED, junio de 2009, que estudia el caso de la población de Kita, en la región de Kayes. Disponible en <https://pubs.ied.org/pdfs/12558FIIED.pdf>. Fecha de consulta: 11 de julio de 2019.

²⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de Información Diplomática. *Ficha país República de Malí*, mayo de 2019. Los datos expresados son estimaciones de 2015. Fecha de consulta: 25 de junio de 2019.

desarrollo humano (IDH) ocupa el puesto 179 (en 2016)²⁶ y 182 (en 2018)²⁷ y no se observa tendencia de mejora.

Malí ha sido y sigue siendo uno de los países más pobres del mundo. La ejecución presupuestaria en el año 2017 alcanzó 3.075 millones de dólares con un gasto total de 3.513 millones de dólares. El PIB estimado en 2017 alcanzaba los 41.220 millones de dólares²⁸. El sector primario produce el 42 % del PIB, frente al 18 % de la industria y 40 % del sector servicios. Sin embargo, la población activa incluye un 80 % en agricultura y ganadería y un 20 % en industria y servicios²⁹. La economía depende de la producción agrícola y ésta de las condiciones climáticas³⁰.

El cambio climático no es ninguna broma. Una de las regiones que más lo va a acusar es el cinturón saheliano. La desaparición progresiva del lago Chad es la muestra más impactante³¹. Se estima que el calentamiento incrementará las zonas desérticas y reducirá las zonas con acceso a agua y los campos de cultivo. Esto tendrá como efecto el mantenimiento de choques entre comunidades agrícolas y ganaderas y agrícolas-pastores; la reducción de cosechas y las hambrunas asociadas.

²⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Oficina de Información Diplomática. *Ficha país República de Malí*, mayo de 2019. Fecha de consulta: 25 de junio de 2019.

²⁷ *Mali Overview. World Bank, the World Bank in Mali*. 06Jun19. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/mali/overview>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2019.

²⁸ CIA the World Factbook. *Mali*. 10 de julio de 2019. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>. Fecha última entrada: 12 de julio de 2019.

²⁹ CIA the World Factbook. *Mali*. 10 de julio de 2019. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>. Fecha consulta: 12 de julio de 2019.

³⁰ El país depende principalmente del primer sector y las tasas de pobreza están íntimamente relacionadas con los índices de producción agrícola. Tres años de unas excelentes cosechas permitieron que el índice de pobreza extrema disminuyera notablemente en 2017 hasta el 42,7 %, frente al 43,6 % de 2010. Fuente: «Mali Overview». *World Bank, the World Bank in Mali*. 06Jun19. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/mali/overview>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2019.

Situación parecida se dio en 2012, cuando un incremento de producción agrícola (hasta el 14 %) y de producción de oro (hasta el 9 %) permitió que el país creciera en términos macroeconómicos a pesar de la grave crisis de seguridad de 2012 y 2013. Esto explica también lo vulnerable a las condiciones climáticas que puedan afectar a las cosechas: lluvias y, sobre todo, desertización.

³¹ Precisamente el lago Chad es uno de los tres puntos del triángulo de inestabilidad terrorista en África, junto al norte de Nigeria y el norte de Malí.

La economía maliense se basa principalmente en las exportaciones de oro y de algodón, que representan el 79 % del total, y resulta muy vulnerable también a la subida de precios del petróleo³². La buena noticia consiste en que el crecimiento económico en los últimos años es positivo³³.

Seguridad y defensa: el talón de Aquiles de Malí

Las principales amenazas a las que se enfrenta la sociedad maliense, en términos de seguridad, son los grupos armados yihadistas y los grupos armados independentistas. Realizar una clara clasificación de estos grupos es complicado y más en el escenario transnacional saheliano en el que está inmerso Malí. Además, resulta complicado diferenciar entre grupos «criminales», especialmente los dedicados a tráfico ilícito, «terroristas» o «independentistas». No obstante, sin ánimo de ser exhaustivos se presenta el panorama en el que se encuentra el país³⁴.

El primer grupo armado yihadista está constituido por el grupo JNIM (*Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin*, Grupo de Apoyo al Islam y a los Creyentes). Se trata de una alianza constituida en marzo de 2017 a través de un famoso vídeo por AQMI³⁵, el grupo Ansar Edine³⁶, el Frente de Liberación de Macina³⁷ y el grupo Al

³² Los ingresos por exportaciones no pudieron contrarrestar la subida de precios del petróleo que obligaron al gobierno a subvencionarlo, afectando al gasto público en un 2 % del PIB aproximadamente (en torno a 800 millones de dólares). Esta reducción del gasto público ha afectado a sectores sociales, incluyendo la educación y la sanidad.

³³ En 2018 el crecimiento alcanzó el 4,9 %. De cara al futuro se espera que a medio plazo se mantenga en torno al 5 %. Véase: «Mali Overview». *World Bank, the World Bank in Mali*. 06Jun19. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/country/mali/overview>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2019.

³⁴ Para más información véanse: ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. Capítulo: «La amenaza de los grupos yihadistas que operan en el Sahel Occidental». *Documento de Seguridad y Defensa* n.º 80 *La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*, del Instituto Español de Estudios Estratégicos, mayo 2019; IGUALADA TOLOSA, Carlos, artículo «Jamat'at Nasr al Islam Wal Muslimin». *Revista Ejército* 938. Junio 2019; FUENTE COBO, Ignacio. «Yihadismo en el Sahel: la expansión de la amenaza oscura». *Documento Análisis 12/2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de marzo de 2018.

³⁵ Los elementos de AQMI estarían constituidos por las katibas del Emitato del Sáhara dentro de la estructura del grupo en el Norte de África.

³⁶ Ya hemos visto que Ansar Edine nació en 2011 como escisión de AQMI por el caudillo Iyad Ag Ghali con base en la tribu tuareg ifora.

³⁷ El Frente de Liberación de Macina nació en 2015 con base fulani y su ideario de crear un califato se inspira en el Imperio fulani de Macina.

Mourabitoun «los almorávides»³⁸. Como yihadistas, su objetivo sería implantar el Estado islámico y la sharía en el país. Su estrategia sería desestabilizar el país. Desde su creación, su actividad mortífera ha sido elevada³⁹.

El segundo grupo sería el Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS o ISGS por sus siglas en inglés), leal a la sede central desde 2015 y liderado por Al Sáharai, basado en la etnia fulani con su área de acción centrada en la frontera entre Malí y Níger. Su actividad ha sido elevada en 2018 y 2019.

En un tercer apartado encontraríamos a los grupos tuaregs, que tradicionalmente han liderado las rebeliones en el norte, y que respecto al acuerdo se encuentran divididos. Entre los grupos destacamos el clan imghad, tribu que se opone al clan tradicionalmente líder, los ifoghas. Constituyeron una milicia armada, el grupo armado GATIA (Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados) que forma parte como vimos de la Plataforma, uno de los grupos firmantes de los acuerdos de paz, y es liderada por el caudillo El Hadj Ag Gamou. El clan de los ifoghas, un clan tradicionalmente líder entre los tuaregs, constituye el MNLA, que forma parte de la Coordinadora.

A estos grupos armados, debemos sumar las milicias armadas que los distintos grupos étnicos han constituido por motivos de seguridad para protegerse. Y por fin, debemos incluir los grupos armados firmantes de los acuerdos de paz. Dentro de la Coordinadora encontramos al ya mencionado MNLA, el Alto Consejo para la Unidad del Azawad (HCUA) y el Movimiento Árabe del Azawad (MAA). Dentro de la Plataforma encontramos el grupo armado GATIA, el Movimiento MAA facción Plataforma, la milicia Ganda Koy, y la milicia Ganda Iso.

Todo este cóctel de grupos y bandas armadas, mezclado con ambiciones personales de algunos líderes y, en algunos casos, conectados a actividades ilegales, nos explica el complicado desafío al que se enfrenta el estado maliense. Para monopolizar la violencia, el estado maliense cuenta básicamente con las FAMA y con las fuerzas policiales.

³⁸ Al Morabitoun surgió en 2013 con inspiración talibán de Al Qaeda, escisión de AQMI liderado por el famoso Belmotjar.

³⁹ Entre sus atentados destacamos: ataque en Burkina Faso el 2 de marzo de 2018 en Uagadugu con 8 muertos; el ataque al Cuartel General de la Fuerza G5 Sahel el 29 de junio de 2018; ataque a fuerzas francesas en Gao el 1 de julio de 2018; ataque a la base española en Koulikoro en febrero de 2019.

Las FAMA estarían formadas básicamente por unos 16.000 efectivos y sus capacidades siguen siendo muy limitadas. A modo de ejemplo dispondrían de medio centenar de carros de combate de distinta procedencia, menos de un centenar de vehículos blindados, media docena de lanzacohetes múltiples BM-21, etc. Su estado es obsoleto y mal mantenido. El Ejército del Aire, creado por ley en 2019, cuenta unos 400 efectivos con apenas una quincena de aviones y menos de una decena de helicópteros. Las fuerzas policiales siguen un modelo mixto formado por distintos cuerpos y servicios que incluyen a la Policía Nacional, la Policía Judicial, la Guardia Nacional y la Gendarmería que no llegan a 10.000 agentes. Sus debilidades denunciadas son la falta de medios, la falta de instrucción y la comisión de violaciones al derecho.

Como herramienta regional se dispone desde 2017 de la Fuerza Conjunta G5 Sahel, en lucha contra la desestabilización de los grupos terroristas en la zona, prometedora organización en la que se están depositando grandes esperanzas.

Distintas organizaciones internacionales apoyan al país y algunas despliegan misiones en el terreno. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) tiene como prioridad apoyar la implementación del acuerdo de paz y proteger a la población en riesgo o bajo amenaza inmediata. Es la misión más peligrosa de la ONU. Cuenta con más de 13.000 efectivos; no obstante, sus capacidades son limitadas, en especial en medios de transporte y vehículos con protección, a pesar de las reiteradas solicitudes del secretario general de incrementar sus medios. EUTM Malí tiene por misión contribuir al proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) mediante la formación de las FAMA y apoyar en formación y asesoramiento a la Fuerza Conjunta G5 Sahel. Su contribución para disponer de unas FAMA capaces es limitada debido a las carencias de las Fuerzas de Malí. Para fortalecer las fuerzas policiales la UE ha desplegado la misión EUCAP Sahel Malí desde 2015.

La implantación del Estado maliense: ¿qué clase de Estado?

Antes de analizar el estado de implantación de los acuerdos de paz en el país, necesitamos ponerlos en referencia con el alcance real de los poderes del Estado maliense. Esto ya lo hemos hecho parcialmente en el primer apartado al analizar la realidad del

país; ahora lo enmarcaremos desde un punto de vista más teórico y conceptual.

Daremos por aceptado que Malí busca desde su independencia implantar los poderes del Estado en su territorio, tal y como la gran mayoría de expertos propugnan. Pero ¿qué Estado se ha de implantar?, ¿el Estado occidental?, ¿el Estado tradicional africano si alguna vez ha existido? A efectos de este capítulo, consideraremos que el Estado que busca alcanzar incluye las características propias que el derecho político ha desarrollado en los sistemas occidentales, herencia de su metrópoli francesa.

Veamos a que se aspira en la implantación del Estado moderno⁴⁰. En primer lugar, el pueblo es el objeto del poder del Estado y destinatario de sus normas, pero también, en teoría, es el productor de la legislación y de instituciones inclusivas. Según el artículo 26 de la Constitución de Malí, la soberanía nacional corresponde al pueblo a través de elecciones por sufragio universal, igual y secreto.

El territorio debe estar claramente delimitado por fronteras que deben ser impermeables y controladas por el Estado. Aquí el Estado maliense tiene un déficit, como hemos visto, por la porosidad de sus fronteras a causa del gran desierto y por la incapacidad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Malienses (FASM) de llegar a todos sus rincones.

El poder del Estado se basa en la fuerza y en la autoridad, pero también en la legitimidad. El poder de la fuerza, el cirujano de la historia según Ortega y Gasset, se ha asimilado al monopolio de la violencia. La autoridad proviene del prestigio por lo que no caben corruptelas ni violaciones al derecho por parte del gobernante. La legitimidad descansa en la sintonía entre el gobierno y las creencias de los gobernados. En el mundo occidental se basa en la legitimidad democrática. El modelo exportado a Malí, por tanto impone que el gobierno busque prestigio, evitando las corruptelas, y se legitime en los procesos electorales.

El derecho debe materializarse en un ordenamiento jurídico, sistema de normas a cumplir por todos, por los ciudadanos y el gobierno. Pero el poder desde su origen ha buscado no estar sujeto a ningún límite hasta que la aparición del constitucionalismo le puso limitaciones. Y este límite normalmente se encuentra esta-

⁴⁰ Seguimos aquí, en lo conceptual, al profesor Antonio Torres del Moral en su obra *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universidad Complutense, 1991.

blecido a través de constituciones⁴¹. En el caso de Malí, la Constitución de 1992 marca las reglas para gobernados y gobernantes. Por último, el Estado debe buscar la justicia social a favor de sus ciudadanos. En el caso de Malí, la disimetría norte sur y la pobreza dificultan su implantación.

Así pues, estos deberían ser los presupuestos de la implantación de un Estado en Malí. Sin embargo, copiar el modelo de Estado occidental podría ser un error. Lo deseable, sería introducir las especificidades propias del país que ya hemos visto en el epígrafe anterior. Por tanto con los presupuestos teóricos para organizar un Estado y teniendo en cuenta los factores característicos de Malí ya podemos entrar a valorar en su justa medida el estado de implantación de los acuerdos de paz de 2015.

Estado de implementación de los Acuerdos de Paz de 2015

Para analizar el estado de implementación de los Acuerdos de Paz primero veremos el ambiente en el momento de la firma de los acuerdos; luego repasaremos los principales acontecimientos ocurridos en el país desde entonces; y finalmente, analizaremos el estado de implantación de los acuerdos por áreas temáticas.

Situación en el momento de la firma de los Acuerdos de Paz de 2015

Una vez vistos en epígrafes anteriores los principales acontecimientos hasta la firma de los acuerdos de paz, resulta conveniente entender qué ambiente existía en torno a la firma, las posturas de las partes y sus expectativas. En verano del 2015, nos encontrábamos con el tercer proceso de paz en Malí desde su independencia por lo que es lógico que las partes acudieran con cierta desconfianza. En los acuerdos anteriores se repetía el modelo de las reivindicaciones y de las promesas del gobierno que no terminaban de concretarse y las denuncias recíprocas terminaban por convertir los acuerdos en papel mojado. Si a esto se unía la tradicional desconfianza entre «los del norte» y «los del

⁴¹ Sobre la sinergia de políticas inclusivas y de economías inclusivas, base del éxito de los Estados, véase ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Editorial Booket, marzo de 2019.

sur» podremos concluir que la confianza, a priori, en los acuerdos era limitada.

En este aspecto, es de destacar el miedo del gobierno a fallar a la comunidad del sur que es recelosa de dar «cesiones» a los que consideran en cierta manera inferiores. Sin embargo, a lo largo de los procesos de negociación en la historia reciente de Malí, hemos visto como el gobierno ha evolucionado desde una postura intransigente hasta aceptar las particularidades de la región del norte.

La experiencia de los anteriores procesos de paz nos señala que los rebeldes tienen problemas para designar un único y válido interlocutor, a diferencia de otros procesos de paz como el de Colombia. El caso más significativo quizás sea el de los tuaregs que se dividen en diferentes grupos con variadas posturas a favor y en contra de los distintos acuerdos. Además, no todos los grupos armados firmaron los acuerdos. Por tanto, por el lado gubernamental y la población del sur también había cierta desconfianza ante la firma de los acuerdos.

Principales acontecimientos desde la firma de los Acuerdos de 2015

Antes de ver los avances de cada uno de los apartados de los acuerdos de paz, se considera conveniente dar un repaso a los principales hechos que han acaecido desde su firma, lo cual nos permitirá encuadrar el análisis temático por dominios que vamos a desarrollar.

Como hemos visto, los acuerdos de paz se firmaron primero por el gobierno y la Plataforma en mayo de 2015 y el 20 de junio con la Coordinadora (CMA), señal inequívoca de los recelos mutuos. Precisamente en agosto se producían choques entre los grupos firmantes en Anefis (región de Kidal), considerados como la primera violación grave del alto el fuego. Entre septiembre y octubre los dos grupos firmantes mantuvieron una serie de conversaciones (Conversaciones de Anefis) para acercar posturas que resultaron positivas.

A finales de 2016 se desarrollaron las elecciones locales, pequeño gran hito. A principios de año 2017 se logran ciertos logros políticos y comienzan los trabajos de revisión constitucional y también en el área de seguridad con el inicio de patrullas conjuntas entre las FAMA y elementos de los grupos firmantes. El 11 de

abril de 2017 tomaba posesión el gobierno de Abdoulaye Idrissa Maïga. En verano, de nuevo surgió un rebrote de violencia entre las partes firmantes que culminó con un alto el fuego en agosto y un acuerdo de Hoja de Ruta en octubre, hecho decisivo porque se observa desde entonces cierta distensión en el ámbito de la violencia, no sin altibajos, entre los grupos firmantes.

En enero 2018 se constituye el gobierno de Soumevion Boubere Maïga quien actualiza el calendario de acciones con los grupos firmantes materializado en la Hoja de Ruta de marzo. En verano el presidente IBK vence por segunda vez en las elecciones presidenciales.

En 2019 se retoma la revisión constitucional pero el país sufre un rebrote de la violencia intracomunitaria que ocasiona una crisis de gobierno. Primero caía el ministro de Defensa y desde mayo el presidente designa como primer ministro a Boubou Cissé.

¿Cómo se encuentra la implementación del acuerdo?

Al objeto de analizar el estado de implementación de los acuerdos, estudiaremos cada una de las secciones en el que se divide el texto de los acuerdos de paz, es decir veremos las cuestiones políticas, los mandatos de seguridad, los asuntos sobre desarrollo socioeconómico y las cuestiones de derechos humanos. Antes de entrar en cada sección, analizaremos las cuestiones generales, incluyendo la participación de terceros actores que resultaría complicado encorsetarlos en un apartado específico.

Cuestiones generales de los acuerdos

Los acuerdos de paz se componen de 68 artículos estructurados en 7 secciones y 19 capítulos y 3 anexos. Contienen numerosas obviedades y generalidades, pero también mandatos concretos. Su mayor defecto puede que sea su falta de concreción y es que en el momento de su firma era complicado acordar el *cómo* ejecutarlos. Esta falta de concreción también ha hecho que los avances en la implementación hayan sido lentos y complicados.

Como dijimos, existía cierta desconfianza mutua entre las tres partes a la hora de firmar los acuerdos. El gobierno tenía que realizar gestos políticos como la liberación de prisioneros para ganarse a las partes. Las partes mantenían una postura hostil entre ellos, que parece haberse suavizado, con altibajos, desde

octubre de 2017. Con el tiempo, algunos grupos no firmantes solicitaban participar en la implementación de los acuerdos, señal de la confianza que comenzaban a inspirar. Algunos de ellos fueron aceptados en el proceso, pero tuvieron que integrarse en alguno de los dos grupos firmantes.

Respecto a los mecanismos de garantía, los acuerdos preveían diversas herramientas. Se diseñaba un Comité de Seguimiento del Acuerdo que sentaría a las tres partes con reuniones periódicas en distintos subcomités⁴². También, se establecía un Equipo de Mediación, liderado por Argelia. A su vez, se confiaba en los buenos auspicios de la comunidad internacional. Finalmente, se creaba la figura del observador independiente, con el cometido de informar de los logros y dificultades del acuerdo. En octubre de 2017 fue designado el *Carter Center* para este cometido.

Los acuerdos de paz incluyen una sección inicial relativa a los principios y compromisos que han de cumplir las partes. El artículo 5 incluye una mención al concepto de Azawad calificándolo como realidad sociocultural y simbólica. Cuestión no baladí, en tanto el concepto de la región ha sido entendido de diversas formas por el gobierno y las partes firmantes. Ese mismo artículo 5 de los acuerdos señalaba que había que organizar una Conferencia de Conciliación Nacional, dentro del período interino de 24 meses con la finalidad de realizar un debate sobre las causas del conflicto. Este debate debía incluir el problema del Azawad e identificaría las posibles soluciones del conflicto. Según los acuerdos, esta Conferencia debía servir de base para elaborar una *Carta de Paz, Unidad y Reconciliación Nacional*, consensuada. Sirva este mandato como ejemplo para ver las dificultades que ha debido sortear el gobierno para tratar de implementar el acuerdo.

El gobierno comenzó con diligencia en la organización de la Conferencia de Consenso Nacional; sin embargo, la Coordinadora y de la Plataforma se quejaban de falta de consenso y de unilateralidad en la agenda y preparación. Finalmente se celebró la Conferencia entre el 27 de marzo y el 2 de abril 2017, y se reunió a más de mil representantes. De nuevo, la Coordinadora se quejaba del término Azawad. La conferencia sirvió para elaborar un listado de recomendaciones para redactar la *Car-*

⁴² Los acuerdos, según el artículo 62, preveían la constitución de cuatro subcomités: Subcomité de Asuntos Políticos e Institucionales, Subcomité de Defensa y Seguridad; Subcomité sobre Desarrollo Económico, Social y Cultural; Subcomité sobre Reconciliación, Justicia y Asuntos Humanitarios.

ta de Paz, Unidad y Reconciliación Nacional, la conocida como «Carta», mandato del mismo artículo 5, para lo cual se creaba una comisión. Los trabajos de la comisión permitieron elaborar un borrador de «Carta» que se entregó al presidente para finales de junio 2017 y que, de nuevo, recibió grandes críticas. La Coordinadora la rechazaba por no referirse al Azawad como entidad político-institucional. Por su parte, el gobierno rechazaba la recomendación de conversar con grupos terroristas. Según la Hoja de Ruta de marzo de 2018 se estimaba que debía finalizarse en el año 2019, tras consultas con los representantes regionales⁴³. Con la promulgación de la Ley de Concordia Nacional aprobada en julio 2019, ha dado sencillamente por concluidos los trabajos de la Carta.

La implementación de los asuntos institucionales y territoriales

Respecto a la organización institucional, el acuerdo de paz, en su sección II y durante once artículos, es bastante descentralizador en términos políticos ya que admite el principio de libre administración de los pueblos del norte y prevé ampliar su representación. Podemos comentar que los avances han sido lentos y que el Gobierno debía andarse con suma cautela para implementar las acciones que imponían los acuerdos de paz, debiéndose mover en un delicado equilibrio para no soliviantar a las partes firmantes ni crear un sentimiento de traición entre la población del sur. Esto ha hecho que se hayan producido diversas cancelaciones y retrasos en diversas iniciativas.

El acuerdo distinguía medidas a nivel local y nacional. Respecto a las medidas a nivel local se preveía la constitución de una asamblea regional en cada región elegida por sufragio universal directo. Esta cámara y su presidente, también elegido por sufragio universal directo, debería haberse hecho cargo de diversas competencias que debieran haber sido transferidas del Estado. Junto al ente regional, los acuerdos preveían la existencia de un consejo provincial y un consejo municipal. Además, la organización del nivel estatal debía incluir una estructura periférica encabezada por representantes del Estado en los entes territoriales, a modo de delegaciones y subdelegaciones de gobierno. Su función sería garantizar el interés general y mantener informados a

⁴³ CONSEIL DE SÉCURITÉ ONU. «Lettre adressée au Président du Conseil de Sécurité para le Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de Sécurité sur le Mali». *Document S/2019/137*, 21 de febrero de 2019, p. 40.

los organismos territoriales de las políticas del Gobierno central. Estos representantes del Estado también velarían para que la legislación emanada de los poderes regionales y locales fuera conforme a la legislación estatal. Dado el cometido sensible de estos representantes, sus cometidos debieran ser formalizados por ley.

La implementación de estas medidas no ha sido fácil ni se ha logrado totalmente. Tras la crisis de seguridad de 2012-13, la prioridad del Gobierno consistió en que los funcionarios de la Administración volvieran a ocupar sus destinos en las regiones norte y centro. Pero la cuestión no era fácil y el Gobierno decidió en verano del 2016 impulsar la celebración de elecciones municipales. La oposición fue manifiesta, en tanto las partes firmantes elevaron un recurso de inconstitucionalidad contra el decreto del Gobierno, alegando que antes de la celebración de las elecciones deberían tomar posesión las autoridades interinas a nivel regional y local. El fallo del Tribunal Constitucional fue favorable al Gobierno que pudo seguir con los preparativos de las elecciones municipales.

En noviembre 2016, por fin, se celebraron las elecciones locales municipales, las primeras desde 2009. Las votaciones se pudieron realizar en el 92 % de los municipios por razones de seguridad⁴⁴. La Coordinadora, sin embargo, consideraba que no eran legítimas.⁴⁵

En paralelo, el Gobierno debía designar las autoridades interinas a nivel regional y local, proceso que también fue lento y costoso, debido a la oposición de las partes y de la situación de seguridad. En mayo 2016, el Gobierno publicaba un decreto y dos días más tarde las partes firmantes del acuerdo suspendían su participación en el Subcomité de Asuntos Políticos e Institucionales denunciando la unilateralidad de las acciones y decisiones del Gobierno. Un mes más tarde se llegaba a un acuerdo entre el Gobierno y las partes para la designación de las autoridades interinas. Como muestra de la tensión que producía el reparto de poder en la designación de autoridades en julio estallaban choques armados entre la Coordinadora y la Plataforma en Kidal, que dejaron 14 víctimas y más de 80 heridos, choques que se

⁴⁴ No se pudieron celebrar en 43 municipios del norte y centro del país por razones de seguridad y la ausencia de autoridades en algunos municipios hacía suponer la existencia de fraude electoral. La media de participación fue del 43 % a nivel nacional.

⁴⁵ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación de Malí*. Documento S/2017/271. 28 de marzo de 2017.

repetirían a finales de julio y agosto, hasta que conversaciones en Bamako determinaron un alto el fuego. El Gobierno tenía pensado organizar elecciones regionales y de distrito para el primer trimestre de 2017 y las municipales en septiembre de 2016 pero finalmente fueron retrasadas para noviembre.

En octubre de 2016 el Gobierno designaba las autoridades regionales interinas en Gao, Kidal y Tombuctú, primer hito en una serie de nombramientos de altos funcionarios. Un mes más tarde se celebraban las elecciones municipales. Poco a poco, por tanto, se iban impulsando acciones y el Gobierno era optimista, al menos eventualmente, cuestión a la que contribuyó la petición de tres grupos armados escindidos de la Coordinadora, el Movimiento Popular de Salvación del Azawad (MPSA), la Coalición del Pueblo del Azawad (CPA) y el grupo Coordinación Movimientos y Frente Patriótico de Resistencia -2 (CMFPR-2)⁴⁶, de integrarse en el proceso de paz. Si uno de los problemas iniciales era lograr la confianza en el proceso de paz, esta petición era una buena señal.

En el primer semestre de 2017 se alcanzan otros éxitos a nivel político que parecían dejar la fase inicial de desconfianza que caracterizaba al año 2016. Para febrero 2017, hubo acuerdos sobre la provisión de autoridades regionales en las cinco regiones del norte (Gao, Kidal, Menaka, Tombuctú y Taudenit). Este proceso resultó complicado y permitió ver la influencia de los grupos firmantes: Kidal, Tombuctú y Taoudenit quedaron bajo la esfera de la Coordinadora, mientras Gao y Menaka quedaban bajo la Plataforma. Sin embargo, la efectiva toma de posesión tuvo distinta suerte. En Gao y Menaka las autoridades tomaban posesión de sus puestos, pero en Tombuctú y Taudenit se pospuso por razones de seguridad hasta finales de abril. En Kidal, hubo disturbios que obligaron a suspender la toma de posesión⁴⁷ y hasta noviembre no se pudo realizar. Para junio de 2017, solo el 34 por ciento de los funcionarios en el norte y centro del país ocupaban sus puestos de trabajo. La nota positiva era que en cuatro de estas cinco regiones las autoridades interinas preparaban un plan de acciones prioritarias para sus respectivas regiones.

⁴⁶ Grupo escindido del CMFPR que se adhirió temporalmente a la Coordinadora.

⁴⁷ La Coordinadora seguía denunciando las acciones unilaterales del Gobierno, que en este caso designó al funcionario un día antes de la toma de posesión y además era próximo a GATIA de la Plataforma. La tensión no quedaría en eso, pues facciones de MAA y elementos de la Coordinadora y de la Plataforma atacaban a un puesto de las FAMA en la región de Tauderni el 5 de marzo durante 5 días, lo cual obligó a la intervención de MINUSMA para rebajar la tensión.

En octubre 2017, el Parlamento aprobaba el Código de Comunidades Territoriales y la Ley de Libre Administración de Comunidades Territoriales, los pilares del proceso de reforma y descentralización del Estado. La Coordinadora consideraba que su alcance era limitado en tanto «solo se limita a la descentralización». Continuando con el impulso de la promulgación de estas leyes, el Gobierno planteaba organizar las elecciones regionales y de distrito para finales de año, pero la oposición amenazaba con boicotearlas si no se implantaban los acuerdos a la vez que se oponían a las leyes de descentralización. Ante esta presión, el Gobierno se vio obligado a ceder y posponer las elecciones hasta abril del año siguiente. Como vemos, todo avance resultaba lento y agotador.

La situación en marzo de 2018 era un claroscuro: todos los puestos regionales interinos estaban ocupados, pero su capacidad real era limitada por falta de medios e infraestructura. A nivel distrito quedaban por ocupar tres en la región Taudenit. El secretario general de la ONU informaba al Consejo de Seguridad de que seguía «gravemente preocupado por la lentitud de la aplicación del calendario»⁴⁸.

En junio 2018, el Gobierno en diversos decretos, conocidos como los decretos de junio, creaba las entidades territoriales de las regiones de Taudenit (ley 2018-40) y Menaka (ley 2018-41) con sus distritos y sus 63 municipios, que debían servir para descentralizar competencias y proporcionar servicios básicos. Se nombraban funcionarios para 21 de los 24 distritos de las regiones norte. Sin embargo, en diversas reuniones de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo se confirmaba que la autoridad real de los funcionarios era limitada y las partes seguían con su oposición a las leyes de descentralización. De nuevo, avances lentos y complicados.

El gobierno seguía trabajando en nueva normativa sobre descentralización, en concreto sobre la creación de parlamentos regionales que de nuevo provocaba oposición⁴⁹. Para finales de febrero 2019 el Gobierno, a marchas forzadas, tenía preparados

⁴⁸ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Informe Situación en Malí*. Documento S/2019/2017. 5 de marzo de 2019.

⁴⁹ Así por ejemplo la simple denominación de los parlamentos regionales era motivo de polémica: el Gobierno quiere denominarlos «Consejos Regionales» frente al término de «Asambleas Regionales» que prefieren las partes, en particular la Coordinadora. También había problemas en cuanto al valor de las decisiones de estos parlamentos: para las partes, sus decisiones no podían ser revocadas por los funcionarios del Estado.

los proyectos de los decretos de transferencia que permitirían consolidar la descentralización de los entes locales a través de delegación de competencias. Sin embargo, la comunidad internacional presionaba: el secretario general de la ONU catalogaba de «profunda frustración» los «persistentes retrasos» en la implementación del acuerdo⁵⁰ y el observador independiente consideraba como negativo los retrasos y controversias en la adopción de textos legales y normativos para alcanzar los objetivos del acuerdo⁵¹.

Finalmente, una moción de confianza acababa con el Gobierno. El nuevo primer ministro Boubou Cissé se hacía cargo del Gobierno que para mayo conseguía lo que parece un acuerdo con la oposición y las partes firmantes. Tras el verano 2019 el Gobierno deberá culminar este complicado proceso.

A nivel nacional también existían previsiones en los acuerdos de paz. La representación de los pueblos deberá ser reforzada en el Parlamento, incrementando el número de diputados. También se tendría que revisar el Alto Consejo de Colectividades Territoriales⁵², órgano ya creado por la Constitución de 1992, que deberá contar con representación de las élites tradicionales, las mujeres y la juventud.

Los acuerdos en su artículo 6 marcaban el mandato de constituir una segunda Cámara (Senado o Consejo Nacional). Esto es un importante cambio que requeriría una reforma constitucional en tanto la Constitución de Malí prevé una única Cámara, la Asamblea Nacional, según su artículo 25. Precisamente, algunas voces proponen que el Alto Consejo de Colectividades Territoriales sea transformado en esa segunda Cámara.

Pero es evidente, que para impulsar los acuerdos de paz se hace necesario revisar más apartados de la Constitución, no solo la cuestión del senado. Consciente de este problema el presidente ordenaba iniciar los trabajos de revisión constitucional en julio 2016. Sin embargo, las acciones al respecto tampoco han sido fáciles. La persistente denuncia de actitudes unilaterales y falta de inclusividad por parte del Gobierno, forzaban al legislativo a

⁵⁰ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Informe situación en Malí*. Documento S/2019/207. 5 de marzo de 2019,

⁵¹ THE CARTER CENTER. «Rapport de l'Observateur Indépendant, sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Malu, issu du processus du Alger». Evaluation en 2018. 18 de febrero de 2019.

⁵² La denominación en los acuerdos es Haut Conseil de Collectivités Territoriales.

comprometerse a oír a las partes en el proceso de revisión constitucional en febrero de 2017⁵³.

En junio 2017, la oposición recurría los decretos de reforma constitucional ante el Tribunal Constitucional quien aceptaba los argumentos del Gobierno, pero obligaba a modificar algunos artículos. Ante la presión para no modificar la Constitución, el presidente IBK decidía posponer el referendo constitucional en agosto 2017 y la reforma quedaba en estado durmiente. En la visita de altos funcionarios de la Secretaría General de la ONU a principios de diciembre 2018 se considera que la revisión constitucional era un «hito indispensable»⁵⁴. De resultas, se creaba en enero 2019 un nuevo Comité de Expertos y se creaba un mecanismo inclusivo de consultas. Para principios de abril el Comité de Expertos le pasaba el nuevo proyecto de Constitución al presidente IBK quien comenzaba conversaciones con las distintas partes. Debido a la crisis de Gobierno de abril, las acciones del presidente se interrumpieron, pero en mayo se ha alcanzado cierto consenso por lo que, sin duda, la revisión constitucional será una cuestión a impulsar en la agenda del presidente IBK. No olvidemos que el observador independiente en febrero de 2019 identificaba como bloqueo a la implementación del acuerdo el retardo en la adopción de reformas constitucionales.

Los acuerdos también marcaban un reparto de competencias a nivel regional que debía ser legislado por ley estatal. Con cierto retraso, el Gobierno tenía para febrero 2019 un proyecto de decreto de transferencia, como vimos, que permitiría delegar un paquete inicial de competencias a favor de las administraciones regionales y locales. Sin embargo, la crisis de Gobierno de abril 2019 dejó este asunto en la casilla de «pendiente».

Lo mismo podemos decir respecto a la transferencia de créditos y descentralización de cuestiones financieras. Según los acuerdos, las regiones podrán imponer la ratio de impuestos locales y tasas y el Gobierno debería transferir un 30 % de los ingresos a los organismos territoriales para finales de 2018. En el proyecto de decreto de transferencia de febrero 2019, el Gobierno contaba

⁵³ No obstante, el proyecto de Constitución remitido al Gobierno por el comité de expertos en noviembre de 2016, ya incluía recomendaciones de los grupos firmantes, de representantes de la sociedad civil y de dirigentes tradicionales. Este proyecto ya incluía la constitución de un Senado.

⁵⁴ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2017/207. 5 de marzo de 2019.

con legislar sobre la transferencia del 30 % de los créditos. Para marzo se estimaba que se habían transferido solo un 14 % de los ingresos. En resumen, tenemos otro tema que el Gobierno de Boubou Cissé tendrá que impulsar.

Para completar el cuadro político, señalemos la mala imagen de corrupción del Gobierno, que no ayuda a la implantación de los acuerdos. Las violaciones y abusos a los derechos humanos los veremos en otros apartados. Ahora, solo comentaremos que el Índice de Percepción de Corrupción⁵⁵ en 2018 alcanzaba 32, evolucionando desde 31 (2017), 32 (2016), 35 (pico en 2015, el año de los acuerdos), 32 (2011), 28 (2013), 34 (2012), 28 (2011) que muestran que no hay una mejora sensible en los cuatro años de implementación de los acuerdos de paz.

En resumen, desde el punto de vista político los avances han sido lentos, en un ambiente de marcada oposición tanto por los grupos firmantes como por la oposición política. Importantes asuntos quedan pendientes como la reforma constitucional, la descentralización política y la financiación de los entes regionales. Por su parte, la imagen de corrupción del Gobierno no termina de mejorar en estos cuatro años.

Asuntos de defensa y seguridad

Según los acuerdos, las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Malí (FASM) deben incluir personal de todas las poblaciones y etnias. Así mismo, se establecía el principio de monopolio de las fuerzas de seguridad y defensa por parte del Estado, de forma que las FASM dependieran orgánica y jerárquicamente del Estado central. También, se establecía como principio el redespiegue progresivo de las FASM en todo el país.

La cuestión más importante es la relativa al monopolio de la violencia que el Estado no ha podido alcanzar. Siguen existiendo grupos armados de distinta naturaleza (los firmantes de los acuerdos, los grupos terroristas, las milicias de grupos étnicos) y siguen los episodios de violencia.

La violencia originada por los grupos firmantes del acuerdo ha disminuido con el tiempo. En los primeros meses del acuerdo las

⁵⁵ El índice de percepción de corrupción mide cómo el público percibe la corrupción de su gobierno en una escala de valores entre 0 (muy corrupto) a 100 (incorrupto) según Transparency International. «Corruption Perception Index 2018».

tensiones entre estas coaliciones eran numerosas.⁵⁶ En agosto 2015 se producían las conversaciones en Anefis entre los grupos firmantes que permitían rebajar la tensión. Sin embargo, en verano de 2016 los choques se reanudaban entre las partes, lo cual obligaba a la Comisión de Seguridad a finales de septiembre a imponer limitaciones sobre movimientos de armas pesadas y columnas de más de cinco vehículos a las partes. Para la ONU, la situación de seguridad seguía siendo «precaria»⁵⁷. De nuevo en verano de 2017 se reanudaban los choques entre las partes firmantes en la zona de Kidal. La reunión de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo del 11 de julio acordaba un prometedor alto el fuego⁵⁸. La situación era alentadora pues durante 2017 se implementaban las patrullas mixtas en Gao y se planeaba establecerlas en Kidal y Tombuctú. Para el cuarto trimestre de 2018 no se observaban violaciones al alto el fuego ni movimiento de armas pesadas por las partes signatarias⁵⁹. En 2019 tampoco se ha informado de violaciones al alto el fuego, al menos graves, por lo que se concluye que la tensión armada entre los grupos firmantes del acuerdo ha mejorado.

Por el contrario, la amenaza de grupos extremistas y yihadistas está lejos de estar controlada. En el momento de la firma del acuerdo, el protagonismo lo mantenían el MUJAO, Ansar Edine, Al Morabitum y el Frente de Liberación de Macina creado en 2015. Ese mismo año entraba en escena el Estado Islámico en el Gran Sahel (EIGS) de Al Saharawi. Posiblemente, el hito más destacado durante los cuatro años de implementación del acuerdo ha sido la formación de la Alianza JNIM en marzo de 2017⁶⁰. Sus actividades han sido intensas durante los dos años de existencia, atacando a las fuerzas armadas y de seguridad malienses, a MINUSMA, a las fuerzas occidentales, principalmente a los franceses de la operación Barkhane, y a los civiles que colaboran con

⁵⁶ La primera violación grave del acuerdo se produjo con la ocupación de Anefis, feudo de la Coordinadora, por parte de la Plataforma el 17 de agosto de 2015, que hizo que la Coordinadora amenazase con abandonar el acuerdo. Con el apoyo de MINUSMA la tensión se bajó y la Plataforma abandonaba la localidad el 7 de septiembre.

⁵⁷ SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Informe al Consejo de Seguridad sobre la situación en Malí*. Doc. S/2016/1137. 30 de diciembre de 2016.

⁵⁸ Fruto de conversaciones entre los grupos firmantes del acuerdo, conocidas como Anefis II.

⁵⁹ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2018/866. 22 de septiembre de 2018.

⁶⁰ JNIM, ya hemos hablado de esta alianza en el apartado correspondiente al análisis del factor de seguridad y defensa de Malí.

las fuerzas anteriores. Junto al EIGS es el grupo más activo y letal en el país y actúa en el norte y centro de Malí y en las fronteras con Mauritania y Burkina Faso. Estos grupos radicales, que tienen en común el objetivo de acabar con el proceso de paz, han agravado la penosa situación de seguridad en el país, de modo que el número de ataques/incidentes registrados ha aumentado de 183 (año 2016), a 226 (en 2017) a 237 (en 2018)⁶¹. En noviembre de 2016 el brutal ataque terrorista del hotel Radisson Blu en Bamako, reivindicado por el FLM y Al Morabitum, obligaba al Gobierno a decretar el estado de emergencia⁶². Hoy por hoy, constituyen la amenaza más importante en términos de seguridad para la implementación de los acuerdos de paz.

Respecto a milicias e incidentes entre grupos étnicos, el Gobierno tampoco ha podido imponerse. Ya hemos visto que los conflictos intercomunitarios no son nuevos. En el último trimestre de 2015, se producían choques graves entre el grupo tuareg-daoussa, pro-coordinadora, y los grupos tuareg-imghad, proplataforma; así como entre daoussak y grupos fulani, que causaban al menos cuatro muertos. El representante de NN.UU. en Malí organizaba una reunión en Bamako que conseguía poner fin a las hostilidades con la firma de un acuerdo entre las comunidades tuareg-daoussak y fulani. A finales de octubre, una reunión liderada por MINUSMA en Mopti, concluía con diversas medidas para rebajar tensiones entre grupos ganaderos y grupos agricultores, entre las cuales se establecía el marcaje de itinerarios para los ganados. En febrero 2016, conflictos entre comunidades tuareg-daoussak y fulani provocaban 20 muertos y más de 2.200 desplazados. En marzo de 2016 el secretario general de la ONU hablaba de «riesgo de intensificación de conflictos intercomunitarios»⁶³. Para junio de 2016, se empeoraba la situación en el centro del país con enfrentamientos entre comunidades dogón (agricultores) y fulani; también entre bambaras y marcas, contabilizándose 30 muertos. En junio de 2017 la violencia se cobraba 39 muertos y obligaba a desplazarse a unos 3.000 civiles.

Aunque se trata de choques ancestrales, en el año 2019 han sido más violentos. En enero se hacía eco de la masacre de Yiv gou

⁶¹ SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/207. 5 de marzo de 2019.

⁶² Estado de emergencia que, en diversos decretos ha sido ampliado hasta 31 de octubre de 2019.

⁶³ SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2016/281. 28 de marzo de 2016.

con más de 100 muertos. El 23 de marzo se producía la masacre de Ogossagou, región de Mopti, en la que morían más de 150 fulanis por parte de cazadores donzos (etnia dogón). La venganza de los fulani desencadenó una matanza de decenas de dogones en junio. A principios de agosto, durante la visita del primer ministro Boubou Cissé a la región de Mopti, 20 civiles morían en ataques contra dos municipios de la región de Mopti. Lógicamente, las alarmas han saltado.

Desarticular estas milicias no va a ser fácil. A modo de ejemplo, señalamos el caso de la milicia de autodefensa dogón Dan Na Ambassagou. El Gobierno en sesión extraordinaria del Consejo de Ministros del 24 de marzo de 2019 aprobó un decreto ordenando la disolución de este grupo presumiblemente conectado con el ataque del 23 de marzo en Ogossagou. A pesar de la detención de 10 sospechosos y la apertura de una investigación por vía penal, el grupo no se disolvió alegando razones de seguridad. La disolución de milicias es una asignatura pendiente, que costará tiempo y deberá culminarse tarde o temprano. Como hito prometedor a principios de agosto 2019 se anunciaron varios acuerdos de paz entre grupos armados de comunidades dogón y fulani coincidiendo con la visita a las regiones de Mopti y Seguí del Primer Ministro⁶⁴. El alcance real de estos acuerdos se verá en los próximos meses⁶⁵.

Los motivos de estas disputas tradicionales suelen ser el acceso a recursos naturales, en particular la preciada agua. Con el cambio climático, la desertización aumenta y, por tanto, las tierras de pastoreo y cultivo disminuyen. Este factor vaticina que este tipo de disputas tenderán a aumentar. Uno de los más agraviados son los grupos fulani, pastoriles y musulmanes, cuya juventud está gravemente expuesta a la captación de grupos yihadistas. En este sentido, lo que realmente puede resultar dramático es la posible fanatización religiosa de los grupos étnicos y sociedad civil en general, pues los grupos extremistas aprovechan estas debilidades para fomentar la violencia. Parece observarse los primeros indicios de una polarización en térmi-

⁶⁴ Agencia EFE. «Dos grupos étnicos en centro y norte de Malí firman acuerdos de cese de hostilidades». 6 de agosto de 2019. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190806/463898763384/dos-grupos-etnicos-en-centro-de-mali-firman-acuerdos-de-cese-de-hostilidades.html>. Fecha consulta: 12 de agosto de 2019.

⁶⁵ Debe tenerse en cuenta que en agosto de 2018 ya hubo acuerdos de alto el fuego similares.

nos religiosos de los grupos⁶⁶. Los intereses grupales asociados a sus actividades tradicionales (nomadeo frente a sedentarismo; ganaderos frente a agricultores) podrían estar combinándose con el extremismo religioso como catalizador de violencia (musulmanes frente a no musulmanes). Como decimos, la frustración de los grupos pastores que pierden tierras de pastoreo está siendo aprovechada por grupos radicales. Algunos expertos son pesimistas y avisan incluso de la politización de los grupos étnicos musulmanes, cuestión que resultaría bastante inquietante. Si combinamos este factor con el peso demográfico a futuro, concluiremos que el problema no es menor. Angel Losada Fernández, representante especial de la UE para el Sahel, lo resume claramente cuando señala que «la batalla por un islam moderado a nivel mundial se juega, sobre todo, en el Sahel y su desenlace tendrá consecuencias profundas mucho más allá de la región»⁶⁷.

Otro de los principios que marcaban los acuerdos era el red despliegue progresivo de las FAMA en todo el país, lo cual debería hacerse de forma sincronizada con la implantación de los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), el mecanismo de coordinación operacional (MCO) y la reforma del sector de seguridad (RSS). Sobre la integración de excombatientes, los acuerdos tenían previsto la integración de aquellos combatientes que cumplieran los requisitos en las unidades de las FASM o bien en la vida civil. Para ello, se debía organizar un Comité Nacional de DDR.

Los acuerdos también preveían el red despliegue de las reconstituidas FASM en el norte del país, a través de mecanismo de coordinación operacional (MCO), por medio de patrullas y actividades conjuntas entre las FAMA y los grupos armados firmantes. Este despliegue debía acometerse de forma que incluyera un número suficiente de personal de las regiones del norte, también en los puestos de mando, para apoyar la consolidación de la confianza y seguridad.

⁶⁶ Algunos indicios: el presidente del Alto Consejo Islámico Mahmoud Dicko pedía para las elecciones presidenciales de verano de 2018 un «candidato musulmán»; Mahmoud Dicko y destacados líderes religiosos acusaban al PM Maíga de promover valores contrarios al islam. Recordemos que el PM fue fulminado en abril 2019; también se observan tensiones internas en relación con los modelos de islam a implantar: el wahabismo patrocinado por Arabia Saudí choca con sectores menores conservadores.

⁶⁷ LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. «El Sahel: un enfoque geoestratégico». *ARI* 95/2018. Real Instituto Elcano, 2 de agosto de 2018.

Pero este redespliegue no podría realizarse si no se disponía de unas FASM capaces o, en el argot del acuerdo, «reconstituidas». Para ello, según los acuerdos, las partes, no solo el Gobierno, debían llevar a cabo una reforma del sector de seguridad (RSS), tomando como base las experiencias de Naciones Unidas y la Unión Africana. Este proceso sería dirigido por el Consejo Nacional de la RSS, con suficiente representación de las distintas comunidades cuyo primer cometido sería asesorar sobre la seguridad nacional.

En estos campos ha habido avances, aunque de nuevo lentos e incompletos. En noviembre 2015, la Coordinadora y la Plataforma proponían 15 lugares para preparar el acantonamiento de los soldados sujetos al proceso DDR y el 31 de diciembre 2015 dos decretos presidenciales establecían la Comisión Nacional DDR y la Comisión Nacional de Integración, cuyos representantes no estarían designados hasta meses más tarde. Para enero 2016 se iniciaban las obras en tres de las bases designadas y para octubre 2016 se disponían de 8 lugares para realizar el proceso DDR.

Pero el proceso marchaba lento. Primero, la designación de miembros de la Comité Nacional DDR. Para septiembre 2016, solamente la Coordinadora había propuesto sus candidatos, cuestión resuelta para octubre, y hasta enero 2017 no se informaba de que la Comisión Nacional empezaba a funcionar, un año después del decreto fundacional.

Para el reclutamiento de personal, no había acuerdo en el número de miembros ni en los criterios de selección. En abril de 2016 la Coordinadora proporcionaba un listado de 18.000 combatientes candidatos para reintegrarse, lo cual chocaba con las previsiones del Gobierno limitadas a 6.000 combatientes. Para julio de 2017 la Comisión Nacional admitía para el proceso a los desertores de las FASM desde 2012, excombatientes de los grupos armados firmantes del acuerdo y miembros de milicia local; no obstante, terminaba el año y los desacuerdos seguían: el Gobierno quería un proceso para 5.000 soldados, mientras las partes admitían entre 10.000 a 14.000. Los retrasos seguían y tan solo se mejoraba la *force protection* de las 8 bases designadas para implementar el proceso. Hasta mayo 2018 la Comisión Nacional DDR no finalizaba la inscripción de excombatientes de los grupos firmantes y se iniciaba la de excombatientes de grupos armados no signatarios.

La falta de avances concretos hizo que la comunidad internacional presionara y se iniciara un proceso acelerado en noviembre 2018 en Gao, Kidal y Tombuctú. Para febrero 2019, la Comisión Nacional

DDR pre-registró un total de 36.000 combatientes, de los cuales se esperaba que unos 17.000 pudieran cumplir con los requisitos. Se calculaba que unos 1.840 pudieran integrarse en las FASM, que unos 2.000 se integrasen en otros puestos de seguridad como aduanas o guardabosques... y que el resto se integrara en puestos civiles. Con tales números se corría el riesgo de que el proceso DDR muriera de éxito: se asomaba la picaresca que se había querido evitar. Actualmente, el proceso acelerado sigue en marcha, pero siguen desacuerdos sobre el número total, al empleo militar a adquirir una vez integrados o las pensiones de desertores muertos, entre otros. Para mayo 2019 más de 1.662 excombatientes de los grupos firmantes y otros grupos armados y 600 exmiembros de las FAMA estaban alistados para realizar un período de instrucción militar de tres meses e integrarse en las unidades⁶⁸. En definitiva, se considera que el proceso acelerado de noviembre de 2018 ha permitido impulsar un proceso que estaba ralentizándose. No obstante, el proceso genérico sigue pendiente de implementarse. Sobre éste, el observador independiente señalaba en su último informe de abril de 2019 que un número excesivo de candidatos podría poner en riesgo el mismo proceso⁶⁹.

En cuanto al mecanismo MCO la situación avanza lentamente, pero avanza. En noviembre 2015 la primera patrulla, más simbólica que operativa, de la Coordinadora se sumaba a un convoy de las FAMA y de la Plataforma en Anefis. Pero habría que esperar hasta febrero 2017 para que las primeras patrullas mixtas se iniciaran en Gao. Por desgracia, su mala conducta y falta de disciplina provocaban el descontento de la población. A finales del año 2017, el Gobierno siempre cauteloso, autorizaba el envío de armamento pesado a las patrullas mixtas de Gao y se aprobaban algunas medidas de coordinación tales como llevar banderolas y distintivos. Eran signos esperanzadores. Además, algunos grupos armados no signatarios ya habían solicitado formar parte del proceso, buen indicio⁷⁰. Tras Gao, en 2018 se iniciaba el proceso MCO en Kidal y Tombuctú. En septiembre, 346 efectivos estaban preparados, el 50 % de lo previsto, y en marzo 2019 se informa-

⁶⁸ SECRETARIO GENERAL DE LA ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/454. 31 de mayo de 2019.

⁶⁹ «Report of the Independent Observer, Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process». *The Carter Center*. April 2019.

⁷⁰ En octubre 2016 elementos de los grupos MPSA y CMFPR-2 se presentaron en la oficina local del MOC en Gao para exigir participar en el proceso y amenazar con no aceptar el mecanismo si no se contaba con ellos.

ba de patrullas también en Tombuctú. Actualmente, el proceso está en marcha en las tres ciudades con ciertas limitaciones: en Kidal y Tombuctú, siguen faltando efectivos; no disponen de armas pesadas, lo cual les daría operatividad real⁷¹. En resumen, un proceso que avanza, pero lentamente. Sería deseable que las patrullas tuvieran operatividad real y pudieran implantar el poder del Estado en el centro y norte del país.

En cuanto a la reforma del sector de seguridad, para julio de 2018, tres años después de la firma de los acuerdos de paz, se aprobó una Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de la Seguridad, que trataba de coordinar los distintos esfuerzos y que preveía varias líneas de actuación: la elaboración de un concepto y un plan para la reconstitución de las fuerzas de defensa y de seguridad mediante la integración de los combatientes que reunieran los requisitos previstos; el plan de despliegue de las fuerzas de defensa y de seguridad en las regiones septentrionales; el establecimiento de la policía territorial y la creación de unidades antiterroristas en el marco de las fuerzas de defensa y seguridad reconstituidas.

Sin embargo, hoy por hoy, la presencia de las FAMA es limitada en el centro y norte del país. Ya hemos visto cómo las patrullas mixtas se desplegaron en Gao, Tombuctú y Kidal, con carencias de material pesado. En la región de Mopti se informa de algo más de 1.300 efectivos en marzo de 2019⁷², despliegue que se incrementaba tres meses más tarde hasta superar los 3.200 efectivos de las FASM en el norte y centro del país⁷³. Cifras insuficientes para controlar el territorio y la población. Una cuestión clave para poder desplegar es la verdadera capacidad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad malienses. Sin unas fuerzas capaces ni habrá monopolio de la violencia ni habrá implantación del Estado. El secretario general de la ONU ya lo advertía en septiembre de 2016 cuando señalaba que el redespliegue de las FASM «depende de la capacidad para adquirir equipo y preparación⁷⁴». Y hoy por hoy, sus capacidades siguen siendo limitadas⁷⁵.

⁷¹ A modo de ejemplo, las patrullas en Mopti no fueron capaces de proporcionar seguridad durante la campaña de las elecciones presidenciales del verano de 2019.

⁷² SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2016/281. 28 de marzo de 2016.

⁷³ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/454. 31 de mayo de 2019.

⁷⁴ Informe ONU. Sept. 2016.

⁷⁵ En marzo 2019 el Gobierno creaba un Grupo de Operaciones Especiales en el Ejército de Tierra.

La creación de la Fuerza G5 Sahel en 2017 puede ser un complemento a las limitadas capacidades de las FAMA. Sin embargo, la Fuerza G5 está en desarrollo y sus capacidades son también limitadas, por lo que necesitarán de apoyo de la comunidad internacional⁷⁶.

En cuanto a la policía territorial, los acuerdos ordenaban su creación y que dependieran de los entes territoriales. El establecimiento de una fuerza de policía territorial se impulsó en diciembre 2018. Las partes convinieron en ponerla bajo la autoridad de funcionarios locales elegidos de conformidad con el Código de las Colectividades Territoriales de octubre de 2017. Decidieron también que habría un mínimo de 30 agentes por municipio que desempeñarían funciones de policía municipal (aplicación de la ley, control del tráfico, asistencia a las autoridades fiscales) y que, al mismo tiempo, estarían a disposición de los entes regionales y provinciales. Se está elaborando legislación sobre la policía territorial que se espera tener a punto para 2020⁷⁷.

Otro tema preocupante sobre las capacidades de las FAMA es su prestigio que conecta con la falta de ejemplaridad y los abusos que se denuncian. Las acusaciones alcanzan diversas situaciones: colaboración con bandas para robo de vehículos o combustible; violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, relacionadas con operaciones antiterroristas, en las que se denuncia la desaparición de combatientes, falta de procedimiento en los interrogatorios o incluso tortura; también se acusa de apoyos con los mismos grupos terroristas⁷⁸. Como muestra, las FAMA han tenido que realizar investigaciones para aclarar incidentes graves como la muerte de 12 sospechosos en Dourra en abril de 2018, otros 12 en Boulikess en mayo 2018 o 25 en Nantaka en junio 2018⁷⁹. Las FAMA también han sido acusadas de connivencia con los grupos armados dogones. Sin FASM neutrales no habrá avances. La policía tampoco escapa de denuncias sobre corrupción policial tales como tra-

⁷⁶ En enero 2019, la Fuerza Conjunta G5 Sahel reanudaba las operaciones después de 6 meses inactivos por falta de financiación.

⁷⁷ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/207. 5 de marzo de 2019.

⁷⁸ «World Report Mali 2019». *Human Rights Watch*.

⁷⁹ «World Report Mali 2019». *Human Rights Watch*.

picheo de multas de tráfico a cambio de dinero⁸⁰, detenciones ilegales⁸¹.... Si no se acaban con estas actividades irregulares, impropias de un Estado de derecho, no se podrá avanzar en la implementación de los acuerdos de paz y en la búsqueda reconciliación.

En resumen, podemos concluir que la implementación de los acuerdos de paz, desde el punto de vista de seguridad, ha avanzado, pero tiene importantes cuestiones pendientes. En primer lugar, la situación de seguridad se está deteriorando⁸². Tras una fase de desconfianza entre las partes firmantes, con episodios de grave violencia, se alcanzaba una distensión entre estos grupos; actualmente, durante el año 2019, la violencia intercomunitaria ha tomado el protagonismo, alentada por grupos yihadistas que buscan explotar a los grupos más agraviados. El alcalde Douentza, lo expresó claramente al primer ministro Boubou Cissé el pasado 8 de julio de 2019 durante la visita que de cinco días a la región de Mopti, quien subrayaba el recrudecimiento de la inseguridad en el distrito de Douentza y su ola de desplazados internos, que buscan refugio en la ciudad, mientras solicitaba víveres y material de apoyo a los miles de desplazados que se encuentran en la ciudad. Y el secretario general de la ONU señalaba que la situación seguía «inestable en el norte y continúan deteriorándose en el centro y región de Koulikoro»⁸³. En segundo lugar, el Gobierno debería continuar impulsando los procesos DDR, MOC y RSS que, poco a poco, van avanzando; y tomar medidas serias para evitar denuncias de violaciones de derechos humanos. En definitiva, la violencia no cesa y sin seguridad no hay Estado.

Desarrollo socioeconómico, social y cultural

Los acuerdos de paz, a lo largo de 7 artículos de la sección IV, también impulsan una descentralización económica de forma similar a la política que cuenta con un importante componente de apoyo

⁸⁰ US DEPARTMENT OF STATE. «2018 Country Report on Human Right Practices: Mali». March 13, 2019.

⁸¹ US DEPARTMENT OF STATE. «2018 Country Report on Human Right Practices: Mali». March 13, 2019.

⁸² El número de ataques terroristas a las FASM, fuerzas internacionales y población civil ha aumentado: 183 en 2016; 226 en 2017; 237 (contabilizados hasta 3 marzo 19). Fuente: SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/207. 5 de marzo de 2019.

⁸³ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/454. 31 de mayo de 2019.

internacional a través de diversas instituciones. Los acuerdos de paz preveían la creación de una zona de desarrollo para las regiones del norte (artículo 33), con un Consejo Consultivo Interregional compuesto por representantes de las asambleas regionales relevantes que tendrían cometidos para acelerar el desarrollo socioeconómico local. Los acuerdos marcaban que el Gobierno debía elaborar una estrategia específica de desarrollo (artículo 34) consensuada por las partes para apoyar el desarrollo socioeconómico en la zona de desarrollo y que sería financiada por un fondo de desarrollo sostenible, dotado con apoyo de la comunidad internacional. El objeto de esta estrategia sería lograr el desarrollo de las regiones del norte de forma que alcancen el mismo nivel económico que el resto del país en los siguientes 10/15 años.

Los acuerdos también preveían invitar al Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y al Banco de Desarrollo Islámico, a otras instituciones internacionales y a los representantes de la zona norte a participar en el proceso. En concreto, se marcaba la organización de una conferencia de donantes (artículo 36) a los dos meses de la firma de la estrategia específica de desarrollo. Esta conferencia formalizaría la constitución del fondo de desarrollo sostenible que serviría de mecanismo de financiación de la estrategia.

¿Y cómo se encuentra la situación después de cuatro años? Podemos decir que el desarrollo socioeconómico de las regiones del norte y centro sigue siendo una asignatura pendiente del Gobierno y todo ello a pesar de que el crecimiento económico de Malí sigue siendo positivo y se mueve en torno al 5 % con una inflación contenida.

Para analizar estos avances debemos recordar las vulnerabilidades de Malí en el campo económico. El primero la inseguridad del país. El dinero es cobarde y en Malí la inseguridad afecta a las zonas en conflicto. Por tanto, sin seguridad, poco desarrollo económico podemos esperar. Tampoco es positivo el impacto de las rivalidades entre comunidades, en particular los choques de pastores contra agricultores en la región centro.

Destacábamos, también como vulnerabilidad, que la economía depende de la producción agrícola subordinada totalmente a la climatología. La sequía y el cambio climático es una vulnerabilidad que sigue amenazando al país. Un año después de los acuerdos de paz, en septiembre 2016, tres millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y 420.000 necesitaban asistencia alimentaria inmediata. Para

diciembre de 2016, las inundaciones estacionales del río Níger afectaban a 18.000 paisanos, principalmente en Mopti y en Tombuctú. Dos años después de los acuerdos, en junio 2017 debido a las inundaciones, sequías y la inseguridad la cifra de personas en situación de inseguridad alimentaria alcanzaba los 3,8 millones, cifra que llegaba a 5,2 millones en septiembre 2018 por una mala temporada de lluvias. En estas fechas las inundaciones habían afectado a 70.000 personas entre mayo y septiembre, frente a las 11.000 personas del mismo período en 2017. Deducimos, por tanto, que el país sigue siendo vulnerable a las sequías y que sería deseable impulsar mecanismos de irrigación.

Pasemos al desarrollo de las regiones norte, principalmente, y centro. Recordemos que, en el momento de la firma del acuerdo de paz, la reivindicación genérica de los tuaregs y los grupos firmantes era la sensación de abandono por parte de la capital. Los avances en el norte han sido lentos y advertimos que la eficiencia de las dotaciones económicas del Gobierno es discutible, aunque en el año 2019 se han tomado una serie de medidas, por fin, que nos dan cierta esperanza. En octubre de 2015, en París, tuvo lugar la Conferencia Internacional para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Malí auspiciada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la esperada «Conferencia de Donantes», que preveía recaudar un total de 3.200 millones de euros para el período 2015-17, de los cuales 700 millones irían directamente para la región del norte. En esta misma conferencia, el Gobierno de Malí presentó las principales directrices del proyecto de Estrategia de Desarrollo del Norte y anunciaba la futura creación del Fondo de Desarrollo Sostenible con 450 millones de euros para el período 2016-18. Para marzo 2016, sin embargo, no se había ultimado la Estrategia de Desarrollo ni el Plan Nacional de Respuesta a Emergencias derivado⁸⁴. La situación seguía estancada a finales de 2016, por lo que el secretario general de Naciones Unidas afirmaba que seguía «preocupado por la limitada disponibilidad de servicios sociales básicos en el norte y centro del país»⁸⁵.

No podemos decir que las ayudas no llegaran, pero no tenemos claro la eficiencia de las medidas tomadas por el Gobierno. Así,

⁸⁴ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2016/281. 28 de marzo de 2016.

⁸⁵ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2016/1137. 30 de diciembre de 2016.

en la presentación de los presupuestos de 2019, en septiembre de 2018 se preveía un crecimiento económico del 5 % de nuevo⁸⁶ y se informaba de que 3.000 millones de dólares, de un total de 4.240 recibidos de la Conferencia de Donantes de octubre de 2015 de París, habían sido repartidos por el gobierno en beneficio del desarrollo del país, incluyendo las regiones del norte que habían recibido aproximadamente un 40 %⁸⁷.

Por fin, para enero 2019 el gobierno creaba el Fondo de Desarrollo Sostenible como garantía de la Estrategia Específica al Desarrollo de las Regiones del Norte y en marzo el gobierno presentaba un borrador de decreto para la creación de la Zona de Desarrollo En mayo de 2019, el secretario general de la ONU recomendaba encarecidamente la creación de esta Zona de Desarrollo Económico para el Norte⁸⁸ y en julio de 2019, la ONU señalaba «que la falta de financiación era el principal freno a la respuesta humanitaria»⁸⁹.

Los acuerdos, en su artículo 39, también establecían medidas para impulsar el área de educación y cultura⁹⁰. Desde la firma de los acuerdos existen numerosas iniciativas de carácter cultural por parte del gobierno y apoyadas por MINUSMA. Sin embargo, de nuevo la inseguridad ha afectado al país, en concreto a la enseñanza. En marzo de 2017, casi dos años después de los acuerdos de paz, la huelga de profesores universitarios y las protestas de los alumnos denunciaban que las condiciones de trabajo no eran las adecuadas. Otro dato revelador es el alto número de centros escolares que siguen cerrados por razones de seguridad. En septiembre de 2015, comienzo de año académico tras la firma de los acuerdos, 288 escuelas no estaban abiertas al comenzar el curso y se denunciaba su empleo en algunos casos para fines mi-

⁸⁶ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2018/866. 22 de septiembre de 2018.

⁸⁷ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2018/1174. Diciembre de 2018.

⁸⁸ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2019/454. 31 de mayo de 2019.

⁸⁹ OCHA. *Rapport de Situation*. 25 juil 2019. Disponible en <https://reports.unocha.org/fr/country/mali>. Consulta documento: 31 de julio de 2019.

⁹⁰ Entre estas medidas destacamos: adaptación de programas de enseñanza a la situación socioeconómica de cada región; promoción de lenguas locales; fortalecimiento de la educación primaria y secundaria; creación de instituciones de educación superior; creación de centros culturales y museos; promocionar la cultura regional en sus niveles locales, nacionales e internacionales.

litares⁹¹, cifra que se elevaba a 296 un año más tarde (septiembre 2016), y a 735 en septiembre de 2018⁹². En marzo 2019 se informaba de 827 escuelas cerradas, lo que afectaba a 244.000 niños, por razones de inseguridad o por presión por no realizar prácticas religiosas (como llevar velo). En fin, la cuenta suma y sigue: en mayo de 2019 se hablaba de 953 escuelas cerradas en las regiones del norte y centro.

Reconciliación, justicia y asuntos humanitarios

Sobre reconciliación, justicia y asuntos humanitarios los acuerdos incluían dos capítulos en la sección V. El primer capítulo versaba sobre reconciliación y justicia del que destacamos el mandato de creación de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación (CVJR) y de constitución de un Comisión Internacional de Investigación con el cometido de investigar los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio, delitos sexuales y otros delitos graves de las leyes internacionales, derechos humanos (DDHH) y derecho internacional humanitario (DIH).

En agosto de 2015, apenas dos semanas tras la firma de los acuerdos de paz, el gobierno designaba a Ousmane Oumarou Sibidé como presidente de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación, cuestión criticada tanto por la Coordinadora como la Plataforma por no haber sido consultados. Hasta enero 2017 no comenzaba a tomarse declaración a las víctimas y se creaba la Comisión Internacional de Investigación⁹³. El trabajo realizado por la Comisión de la Verdad es encomiable pero la ausencia de representantes de las víctimas podría afectar a sus conclusiones⁹⁴. El observador independiente también es crítico y señala que la aproximación de la Comisión es social e histórica pero que no es clara en cuanto a la denuncia a los autores de los crímenes⁹⁵. En cualquier caso, habrá que esperar para ver sus conclusiones y recomendaciones.

⁹¹ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2015/1030. 24 de diciembre de 2015.

⁹² Cifras para colegios en las regiones de Gao, Menaka, Kidal, Tombuctú, Mopti y Segú, según los informes del secretario general ONU al Consejo de Seguridad sobre Malí.

⁹³ Se espera que sus resultados se remitan al secretario general de la ONU para octubre de 2019.

⁹⁴ En refuerzo de esta impresión véase Human Right Watch, *World Report Mali 2019*.

⁹⁵ The Carter Center, *Report of the Independent Observer, Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the*

Sobre reconciliación y justicia, se debe destacar que los acuerdos de paz incluían la previsión de no conceder amnistía para los autores de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y violaciones graves de derechos humanos, que incluían violencia ejercida contra la mujer y niños. Este apartado está resultando especialmente sensible para no decepcionar a los agraviados.

En marzo 2016, las acciones realizadas se consideraban limitadas por la inseguridad, dificultades para investigar, falta de recursos para los jueces, que tenían que soportar, incapaces, liberaciones arbitrarias de detenidos⁹⁶. Un punto favorable fue el inicio del juicio contra el general Amadou Haya Samogo y otros 17 miembros de los Servicios de Seguridad de Malí que, sin embargo, sería suspendido varias veces en 2016 por falta de garantías procesales y que hoy por hoy sigue pendiente. En junio 2016, la Revisión Estratégica del DPKO señalaba los «escasos progresos» en el campo de la reconciliación y justicia y recomendaba seguir con acciones contra la impunidad. En septiembre 2017, la ONU prohibía viajar y congelaba los activos de personal que sea designado como amenaza a la paz, seguridad y estabilidad en Malí⁹⁷, hito positivo en apoyo al gobierno de Bamako. En mayo 2018 el gobierno elaboraba un proyecto de Ley de Consenso Nacional al que se opusieron organizaciones de derechos humanos que pedían su revisión. Tras varios aplazamientos y presión internacional⁹⁸, el gobierno anunciaba en marzo 2019 que el proyecto de ley podía ser debatido en el Parlamento. Por fin, en julio 2019, el Parlamento aprobaba la Ley 2019-042 de Consenso Nacional⁹⁹ cuyo artículo 3 señalaba los delitos sometidos a amnistía y en el artículo 4 los crímenes graves excluidos. Como era de esperar algunas organizaciones muestran su disconformidad y la prensa maliense debate sobre la próxima liberación del general Sanogo.

Como resumen, vemos que en este dominio se suceden avances con dificultades. Las víctimas no ven contundencia en las acciones del gobierno. Por su parte, el gobierno debería aclarar los

Algiers Process, April 2019.

⁹⁶ SECRETARIO GENERAL DE LA ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación en Malí*. Documento S/2016/281. 28 de marzo de 2016.

⁹⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD ONU. Resolución 2374 de 2017.

⁹⁸ Véanse: HUMAN RIGHTS WATCH, «World Report Mali 2019» y the Carter Center, «Report of the Independent Observer, Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process», April 2019.

⁹⁹ Loi de Entente National o LEN.

objetivos de la Comisión de la Verdad y dar pasos firmes para hacer cumplir la Ley de Consenso Nacional y hacer ver a la ciudadanía y a las víctimas que no va a dejar impunes los delitos graves cometidos.

En cuanto al poder judicial, el gobierno se comprometía en los acuerdos de paz a revisar el sistema judicial (artículo 47) y en particular tener en cuenta la figura de los cadis, una especie de juez de paz local, teniendo en cuenta las peculiaridades culturales, religiosas o tradicionales. De nuevo, la inseguridad es el problema que ha impedido al poder judicial llegar a todo su territorio y de nuevo las medidas del gobierno han sido lentas. Pasados dos años de la firma de los acuerdos, en septiembre de 2017, tras el incremento de tensión del verano, las partes firmaban un documento de cese de hostilidades en el que se admitía que los cadis juzgaran los crímenes del personal de los grupos armados signatarios desde 2017. El proyecto del gobierno sobre la reforma judicial fue planteado en 2015 y su intención era aplicarlo en 2018 pero no llegó a buen término y se encuentra hoy por hoy estancado. El gobierno ya trabaja en una reforma del sector para el período 2019-2023 que aún no se ha hecho público. En fin, en febrero 2019, las asociaciones de jueces se quejaban por las precarias condiciones de seguridad tras la muerte violenta del presidente del Tribunal de Justicia de Niono en la región de Segú. Del mismo modo, la falta de seguridad en la zona norte empuja a muchos funcionarios (jueces, secretarios...) a abandonar sus puestos¹⁰⁰. Cuatro años tras la firma de los acuerdos, la realidad es que la reforma del sistema judicial se encuentra paralizada. En palabras del observador independiente se trata «sin duda del huerfano de la implementación» del acuerdo.¹⁰¹

El segundo capítulo de la sección V de los acuerdos de paz, versa sobre las cuestiones humanitarias. Los acuerdos obligan a las partes a crear las condiciones necesarias para facilitar un rápido retorno, repatriación, reintegración y reinserción de los desplazados y refugiados. La situación humanitaria en general es precaria debido a las condiciones de seguridad, las condiciones geográficas y, en parte, por la actitud de las Fuerzas de Seguridad y Defensa de Malí.

¹⁰⁰ HUMAN RIGHT WATCH, *World Report Mali 2019*.

¹⁰¹ THE CARTER CENTER. «Report of the Independent Observer: Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process». April 2019.

En cuanto a desplazados y refugiados, las cifras no se reducen desde la firma de los acuerdos. Para el verano de 2015, se contaban más de 102.000 desplazados y más de 137.000 refugiados en los países vecinos: Burkina Faso, Mauritania y Níger. En mayo de 2016, un año más tarde, las cifras se mantenían en 52.000 desplazados y unos 145.000 refugiados. En septiembre de 2017, se cifraban en 55.400 desplazados y casi 150.000 refugiados. En junio de 2018 se disparaban las alarmas: los desplazados se mantenían en 60.000 pero los refugiados superaban los 590.000. En mayo 2019 los desplazados ya subían a más de 106.000 superando las cifras de las fechas de la firma de los acuerdos. El mayor número de desplazados afecta a Mopti (más de 45.000) y Segú (más de 15.000)¹⁰². Además, los refugiados malienses en el extranjero se quejan de que no están suficientemente informados de los planes del gobierno para repatriarlos¹⁰³.

El problema de malnutrición tampoco se consigue solventar¹⁰⁴. En marzo 2019, el secretario general de la ONU se lamentaba de que la situación humanitaria fuera «alarmante»¹⁰⁵. En julio 2019 la oficina OCHA estimaba en 550.000 las personas en situación de inseguridad alimentaria grave, 100.000 más que hace cuatro años¹⁰⁶.

Los abusos y violaciones a los derechos humanos no cesan¹⁰⁷. Las denuncias incluyen ejecuciones sumarias, detenciones ilegales

¹⁰² Cifras obtenidas de los informes sobre situación de Malí, del secretario general ONU al Consejo de Seguridad.

¹⁰³ THE CARTER CENTER. «Report of the Independent Observer, Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali Emanating from the Algiers Process». April 2019.

¹⁰⁴ En septiembre 2015, más de tres millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria, de los cuales 450.000 en situación grave. Dos años después de la firma de los acuerdos de paz, en junio 2017, 3,8 millones de ciudadanos se encontraban en situación de inseguridad alimentaria por las inundaciones, sequía e inseguridad y 1,2 millones de personas tenían acceso limitado a agua potable en la mayor parte del norte y centro del país. En septiembre 2018, se calculaba que 5,2 millones de personas necesitarían ayuda vital y protección. Cifras obtenidas de los informes sobre la situación en Malí del secretario general ONU al Consejo de Seguridad.

¹⁰⁵ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación de Malí*. Documento S/2018/262. 20 de marzo de 2019.

¹⁰⁶ OCHA. *Mali Rapport de Situation*. 25 julio 2019.

¹⁰⁷ Salvo mención específica, los datos indicados en este párrafo se refieren al trimestre anterior de la fecha que se señale. Los datos se han obtenido de los informes sobre la situación en Malí del secretario general de la ONU al Consejo de Seguridad durante el período de marzo 2015-mayo 2019. En junio de 2015, se denunciaban 23 casos de violencia sexual, reclutamiento de niños por parte de grupos armados prin-

les, violencia sexual, reclutamiento de niños, tortura, malos tratos, numerosos ataques a agentes humanitarios...

Mención aparte y preocupante son las violaciones de las propias fuerzas de seguridad y defensa de Malí¹⁰⁸. En septiembre de 2015, recién firmados los acuerdos de paz, se denunciaban tortura, malos tratos y ejecuciones sumarias por parte también de las FASM. En diciembre de 2015, 157 personas eran detenidas ilegalmente. En diciembre de 2016 se detenía ilegalmente a 23 ciudadanos. En septiembre de 2018, se informaba de cuatro posibles casos de ejecuciones extrajudiciales. Algunas organizaciones también denuncian los abusos de las fuerzas de seguridad del Estado como *Human Rights Watch* que en su informe para el año 2018 afirmaba que habían aumentado significativamente¹⁰⁹.

Podemos concluir que la situación humanitaria no mejora en Malí con la implantación de los acuerdos de paz. Algunas organizaciones también son críticas. El secretario general de Naciones Unidas señalaba en septiembre 2018¹¹⁰ y marzo de 2019¹¹¹ que

cialmente en las regiones de Gao y Tombuctú, 30 incidentes contra actividades de ayuda humanitaria. En mayo 2016, se denunciaban 96 casos de abusos y violaciones graves a los derechos humanos que afectaban a 131 víctimas. En septiembre 2016, se denunciaban 117 abusos y violaciones graves que afectaban a 202 víctimas y la ayuda humanitaria se proporcionaba de forma limitada por las lluvias y la inseguridad. En marzo 2017 se denunciaban 74 casos de violación/abusos de los DDHH que afectaban a 204 víctimas. En el primer semestre de 2017 se tenía conocimiento de 1.368 casos de violencia de género. En junio 2018, se denunciaban el mayor número de violaciones/abusos con un pico de 344 casos para comenzar un descenso hasta 74 casos en mayo de 2019, cuestión positiva. Sin embargo, el número de víctimas afectadas no decrece. El pico se informó en septiembre 2018 con 518 víctimas, pero en marzo y mayo 2019 se informaba de 422 y 410 víctimas respectivamente.

¹⁰⁸ Salvo mención específica, los datos indicados en este párrafo se refieren al trimestre anterior. Los datos se han obtenido de los informes sobre la situación en Malí del secretario general de la ONU al Consejo de Seguridad durante el período de marzo 2015-mayo 2019. En marzo de 2017, se denunciaban 47 casos de detención ilegal y hasta 14 violaciones sexuales por parte de las FASM. De las 74 violaciones o abusos a los derechos humanos denunciados en marzo 2017, 38 casos eran contra las FAMA y en junio 2017 43 casos de 68 abusos/violaciones también. En marzo de 2018 se siguen denunciando detenciones ilegales por parte de las FSDM y en junio 2018 ejecuciones sumarias y abusos. En mayo 2018 elementos de las FSDM y de la fuerza G5 Sahel son investigados por la muerte de 19 civiles en Boulikoro.

¹⁰⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report Mali 2019*.

¹¹⁰ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación Malí*. Documento S/2018/541. 6 de junio de 2018.

¹¹¹ SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación Malí*. Documento S/2018/262. 20 de marzo de 2019.

la situación de los derechos humanos era «alarmante» y en mayo 2019 «que seguía siendo un problema serio»¹¹². Por su parte, el Centro Carter en abril de 2019 identificaba la ausencia de un mecanismo de diálogo entre las partes firmantes para permitir el acceso de ayuda humanitaria como uno de los obstáculos a la implantación del proceso de paz¹¹³.

En resumen, la situación de la implementación de los acuerdos de paz de 2015 no es alentadora. Numerosos aspectos quedan pendientes como la reforma constitucional, la descentralización del estado o las medidas de justicia y reconciliación, sin olvidarnos del asunto clave de implantar la autoridad del estado en todo el territorio.

España: retos y oportunidades

Introducción

Una vez analizada la situación de la implementación de los acuerdos de paz de Malí, sería conveniente estudiar la parte que afecta a los intereses de España. Para ello vamos a repasar las principales acciones y herramientas de España en el país. Analizando sus fortalezas y debilidades, podremos ver las oportunidades en beneficio de los intereses de España. Todo ello teniendo en cuenta lógicamente, los intereses de la Unión Europea y su joven Servicio de Acción Exterior.

Antecedentes

Los expertos suelen señalar la crisis de los cayucos de 2005 como fecha en la que la opinión pública comenzó a tomar conciencia del Sahel como entidad geoestratégica y las migraciones asociadas a la región. En 2005 se aprobaba la *Estrategia de la UE para África* que sobre la base del binomio desarrollo-seguridad, se estructuraba en cuatro ejes: desarrollo y gobernanza; política y diplomacia; seguridad y derecho; y lucha contra el extremismo violento y radicalización. En 2006, España elaboraba su *Plan África* y abría

¹¹² SECRETARIO GENERAL ONU. Informe al Consejo de Seguridad, *Situación Malí*. Documento S/2019/ 454. Mayo 2019.

¹¹³ THE CARTER CENTER. *Report of the Independent Observer, Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali Emanating from the Algiers Process*. April 2019.

la Embajada española en Bamako. En 2007 la UE elaboró el documento *De El Cairo a Lisboa: la asociación estratégica UE-África*. A nivel nacional el gobierno español firmó el Acuerdo Maro de Cooperación con Malí. En 2009, Malí abrió su embajada en España.

En 2011, se aprobaba la *Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel* que incluía cuatro objetivos estratégicos: el desarrollo; la buena gobernanza; la seguridad política; y lucha contra el extremismo violento.

En 2013, se designaba al diplomático español Ángel Losada Fernández como representante de la UE para el Sahel con el cometido de coordinar los esfuerzos de la Unión en la región. En marzo de 2015, el Consejo aprobaba el XI Fondo Europeo de Desarrollo (FED II) para el período 2015-20, fruto del cual se elaboraba el Plan de Acción Regional para el Sahel 2015-20 (PAR Sahel 2015-20) que incluía una financiación de 2.470 millones de euros para los países del Sahel¹¹⁴. España aportaba para Malí 2,56 millones de euros en programas de apoyo a la salud, agricultura y alimentación; formación en seguridad y gestión de fronteras; además apoyaba con las misiones EUTM Malí, desde enero 2013, EUCAP Sahel Malí, desde 2015, y un avión de transporte del Destacamento Marfil, desde enero 2013, en apoyo a la Operación Barhane francesa¹¹⁵.

En 2015, tras la Cumbre de la Valetta sobre Migración, se creaba el Fondo Fiduciario de la UE para África que preveía 1.500 millones de euros. En octubre de 2016, la UE aprobaba la *Estrategia Global de la UE* de Federica Mogherini. El norte y oeste de África, el Sahel y la región del lago Chad se incluye como una de sus líneas de acción.

Respecto a cuestiones de seguridad, en febrero 2017 se acordó la creación de una fuerza conjunta de los países G5 Sahel que recibió 100 millones de euros de la UE¹¹⁶. En junio 2017, en plena escalada de violencia entre los grupos armados firmantes de los acuerdos de paz en Malí, se publicaban los resultados de la eva-

¹¹⁴ GALLEGO, A. «Las causas estructurales de la inestabilidad y de los conflictos en el Sahel Occidental y las limitaciones de las iniciativas para la seguridad y el desarrollo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Número 12, 2018, p. 128.

¹¹⁵ GALLEGO, A. «Las causas estructurales de la inestabilidad y de los conflictos en el Sahel Occidental y las limitaciones de las iniciativas para la seguridad y el desarrollo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Número 12, 2018, p. 128.

¹¹⁶ LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. «El Sahel: un enfoque geoestratégico». *ARI 95/2018*. Real Instituto Elcano. 2 de agosto de 2018.

luación externa al PAR Sahel 2015-20 que valoraba en conjunto los programas e iniciativas de forma positiva.

Ese mismo año, España revisaba su *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN 2017) que menciona la fragilidad de los Estados, el déficit de gobernanza y el cambio climático como retos para tener en cuenta en el Sahel. Del Magreb menciona la inmigración irregular, el narcotráfico, la prevención del terrorismo yihadista y los flujos energéticos.

En enero 2018 durante 11 meses asumió el mando de la misión EUTM Malí el general español Enrique Millán Martínez. Ese año, la Alianza para el Sahel anunciaba que proporcionará 6.000 millones de euros en el período 2018-22, de los que 100 millones serán aportados por España¹¹⁷.

Fortalezas y debilidades

A la vista de las distintas herramientas aplicadas, podemos comentar que la acción de la UE y de España se ha incrementado en los últimos 15 años cuando la situación geoestratégica del Sahel llamó la atención de las naciones occidentales.

Las herramientas empleadas por la UE y España son diversas (diplomáticas, institucionales, financieras y de seguridad), no limitadas al ámbito de la seguridad y de no poca importancia. Si comparamos el presupuesto de Malí con algunas partidas financieras podremos comprobar que no se trata de pequeñas cantidades.

Se observa que las áreas prioritarias de actuación en el Sahel para España están relacionadas con la gobernanza (seguridad y desarrollo) y los flujos migratorios. Estos intereses se mantienen también para España en Malí. A ellos se debe unir los intereses comerciales obvios que todo gobierno trata de facilitar a su sistema empresarial¹¹⁸.

¹¹⁷ AECID. «La Alianza Sahel invertirá 6.000 millones de euros en más de 500 proyectos que favorecerán el desarrollo de una de las regiones más vulnerables del mundo». 26 feb. 2018. Disponible en http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2018/2018_02/02_24-Ayuda-Sahel.aspx. Documento consultado: 14 de agosto de 2019.

¹¹⁸ En cualquier caso, la balanza comercial de España «presenta cifras humildes» según el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Véase: Oficina de Información Diplomática, ficha Malí, mayo 2019.

En cuanto a emigración, según ACNUR las llegadas de refugiados y migrantes por mar a Europa están disminuyendo¹¹⁹. Por otro lado, hemos visto que la situación de seguridad no mejora: la presión de grupos yihadistas sigue en el norte del país y las FAMA no logran imponerse en el país. En cuanto a los índices socioeconómicos y de derechos humanos, hemos visto en los apartados precedentes que la situación tampoco mejora. Todo esto nos empuja a plantearnos la duda de si se están haciendo bien las cosas: parece razonable pensar que se podrían revisar las políticas y herramientas implementadas, en la parte que afecte a España y siempre acompañada de la UE¹²⁰.

Desde el punto de vista de las fortalezas, España no está sola en Malí. La Unión Europea y Francia en especial, así como otras naciones y organizaciones tienen intereses en la zona que, en el mayor de los casos, pueden ser complementarios. Por tanto, se pueden coordinar estas acciones para obtener resultados más eficientes.

Dado que un problema africano debe ser resuelto por africanos, se debería apoyar al gobierno de Bamako, por supuesto, y las organizaciones regionales en las que confluyan intereses como ocurre con G5 Sahel. Dado que la prioridad en Malí es implantar la autoridad del Estado para poder llevar los servicios básicos al territorio, se podrían potenciar las capacidades de las FASM y las de la Fuerza G5 Sahel que actúen en el país.

España y sus aliados europeos ya participan en diversas herramientas como las operaciones EUTM Malí o EUCAP Sahel Malí por lo que sería razonable potenciarlas.

¹¹⁹ Cifras consultadas: 58.000 para el período enero-junio de 2018 frente a 37.100 del mismo período de 2019 y lejos de los 108.300 de 2017 o 235.300 de 2016. Durante el primer semestre de 2019 España ha recibido 18.400 migrantes de los cuales 4.300 vienen de Marruecos y 1.700 de Malí. Estos 1.700 malienses forman parte de un total de 1.800 malienses que van a Europa. Es decir, el 94,4 % de los malienses que llegan a Europa han elegido la ruta occidental europea. Por tanto, contener en origen esta emigración ayudaría a reducir esta inmigración. Fuente: UNHCR, *Refugees and Migrants Arrivals to Europe in 2019 (Mediterranean)*. 25Jul19. Disponible en <https://reliefweb.int/report/spain/unhcr-refugee-and-migrant-arrivals-europe-2019-mediterranean-january-june-2019>. Fecha consulta: 7 de agosto de 2019.

¹²⁰ Algunos autores e instituciones concluyen de forma similar. Entre otros: LOSADA FERNÁNDEZ, Ángel. «El Sahel: un enfoque geoestratégico». *ARI* 95/2018, Real Instituto Elcano, 2 de agosto de 2018. KOMENAN, Dagauh Gwennaél Gautier. «La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Malí (2013-2018)». *Documento de Opinión IEEE* 12/2019. 7 de febrero de 2019.

Lamentablemente, las debilidades que deducimos están muy centradas en el área de seguridad. Las FASM tienen una capacidad operativa muy limitada. Por tanto, se trataría de proporcionar o ayudar a conseguir estas capacidades. El entrenamiento y preparación realizadas por EUTM Malí y EUCAP Sahel Malí son de inmejorable calidad, pero efectuadas sobre unas fuerzas reducidas y con limitadas capacidades.

Otra debilidad manifiesta está constituida por las denuncias de violaciones de derechos humanos de las fuerzas y cuerpos del Estado de Malí. Toda acción que pueda tomarse con las herramientas desplegadas para reducirlas mejorará la percepción de la población hacia sus propias fuerzas y su gobierno.

La implicación de la UE en la zona y en particular de España en el país, siendo nación destacada en la participación de EUTM Malí, constituye una fortaleza, pero, por otro lado, lleva asociada una debilidad manifiesta: el colapso del país implicaría el fracaso y descrédito de la Unión Europea y de España. La Unión ha apostado por África para hacer evolucionar sus misiones de política de seguridad y defensa por lo que se debe evitar el colapso de Malí.

Oportunidades y retos para España

Todos estos factores nos llevan a proponer algunas líneas de acción a desarrollar. Desde el punto de vista de política exterior, España debería seguir apoyando, junto a sus socios europeos, al gobierno de Bamako, con las diversas herramientas empleadas.

Dado el compromiso europeo en la región y en particular el español en Malí, este país se debería priorizar en nuestra política exterior. El riesgo de un nuevo colapso de Malí no es descartable, lo cual dejaría a la política de seguridad y defensa de la Unión y a nuestra política exterior en situación comprometida.

En el ámbito de seguridad, sería deseable incentivar, junto con nuestros socios europeos, las capacidades deficitarias de las FASM para imponerse al enemigo y que puedan ser de interés del gobierno español, en principio vigilancia y control de fronteras entre otras. Para el debate, se deja si la misión de adiestramiento EUTM-Malí podría reorientarse hacia *mentoring*.

De forma similar, sería conveniente apoyar en el mismo sentido a la Fuerza G5 Sahel. Como herramienta regional, se trata de un instrumento muy válido para el gobierno de Bamako y del entorno

Sahel. Del mismo modo las capacidades deficitarias podrían ser incentivadas por la comunidad internacional, incluyendo a la UE.

Conclusiones

La situación de seguridad sigue muy complicada en Malí puesto que el Estado no ha conseguido el monopolio de la violencia. En un principio, en la etapa inmediatamente posterior a la firma del acuerdo, la falta de confianza provocaba violaciones graves al alto el fuego entre los grupos firmantes como en verano de 2016 y verano de 2017 en las que se temía por los acuerdos. Desde hace dos años los choques violentos entre los grupos firmantes se han reducido significativamente, lo cual no significa que la oposición política sea un verdadero obstáculo a la implementación de los acuerdos. Sin embargo, en 2019 las alarmas han saltado por el incremento de violencia intercomunitaria de milicias armadas.

La principal amenaza a los acuerdos de paz es la existencia de grupos terroristas yihadistas que pretenden acabar con el proceso desestabilizando el país e implantar su propio Estado. Siguen existiendo diversas milicias armadas que surgieron para proteger a distintos grupos étnicos. A pesar de que en algunos casos puedan ser considerados como un complemento ante la carencia de capacidades efectivas de las FASM, también contribuyen a mantener niveles de violencia indeseables en el país. Hoy por hoy es impensable, pero en el futuro el gobierno debería acabar con estas milicias armadas, como requisito para implantar el monopolio de la violencia, uno de los pilares de un Estado moderno.

La idiosincrasia de los distintos grupos étnicos dificulta la implantación de una democracia real y por tanto de los acuerdos de paz, fomentando tensiones. Algunas etnias se creen superiores a otras, consideran a otras esclavas, no aceptan compartir territorios en un mismo municipio... en fin, un sinfín de mentalidades anacrónicas. Se necesita tiempo para inculcar valores democráticos en la población. Mientras tanto, esta debilidad es aprovechada por los grupos yihadistas y otros grupos opositores a los acuerdos que alimentan las tensiones intracomunitarias.

Las particularidades de Malí hacen que el cambio climático sea una vulnerabilidad grave para su economía. Las sequías afectan a las cosechas y provocan reducción de áreas de pastoreo, lo que se traduce en choques entre comunidades pastoriles y seden-

tarias. Esta violencia intercomunitaria es aprovechada por grupos radicales yihadistas para incorporar a jóvenes descontentos. Hemos observado que el grupo fulani, tradicionalmente nómada-pastoril y musulmán, es el más expuesto a estas acciones de los grupos yihadistas.

Desde el punto de vista político el gobierno ha tenido que actuar en un entorno muy complicado en el que ha conseguido lentamente grandes avances: ganarse la confianza entre las partes signatarias; iniciar una reforma de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad; iniciar procesos de reintegración de ex-combatientes; promulgar leyes de descentralización; impulsar la financiación de los entes territoriales. Pero hay cuestiones claves pendientes: culminar los procesos anteriores, dotar de verdaderas capacidades a las autoridades territoriales; reformar sin dilación la Constitución, como motor de los cambios pendientes; acabar con corruptelas, así como con los abusos y violaciones contra los derechos humanos, especialmente en el seno de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad.

La situación de seguridad ha impedido que se alcancen importantes logros en otros campos. Desde el punto de vista socioeconómico, los servicios del Estado siguen sin llegar al norte del país. El gobierno ha promulgado recientemente su *Estrategia de Desarrollo para el norte* y ha constituido el Fondo de Desarrollo Económico como garantía de implantación de las acciones programadas pero tiene pendientes numerosos asuntos: crear la Zona de Desarrollo Exclusiva para el norte del país, dotándola de forma efectiva de medios financieros; completar los cuadros de funcionarios en el norte y centro del país, incluyendo jueces y tribunales; crear las condiciones de seguridad para reabrir colegios y centros de enseñanza cerrados.

Desde el punto de vista de la reconciliación y justicia los avances son necesariamente lentos en un área especialmente sensible. La Comisión de la Verdad está realizando un trabajo encomiable que culminará a finales de 2019 y el gobierno ha promulgado recientemente la Ley de Reconciliación Nacional, en la que se despenalizan numerosos delitos cometidos contra la seguridad del Estado desde el comienzo de la crisis de seguridad de 2012. Se trata de un gran paso que puede contribuir a calmar la crispación de distintos grupos y colectivos. Sin embargo, su éxito final dependerá del modo en que sea implementado por el gobierno: la población y los damnificados esperan que se haga una necesaria justicia. Mientras tanto, la reforma del sistema judicial sigue

paralizada, cuestión que deberá desatascar el gobierno en los próximos meses.

La situación humanitaria sigue siendo precaria. El número de desplazados y refugiados sigue sin reducirse y los abusos y violaciones a los derechos humanos no cesan, incluyendo de las propias Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad de Malí.

La comunidad internacional apoya con diversas herramientas al gobierno de Malí. A pesar de que los índices de diferentes áreas no son lo positivos que se deseara, la comunidad internacional debería seguir apoyando al gobierno de Bamako, con paciencia. La Unión Europea y España han desarrollado diversas y destacadas herramientas en apoyo a Malí. Un colapso del país sería un duro revés al crédito del Servicio de Acción Exterior de la Unión y de la política exterior española. Esto obliga a continuar el apoyo al gobierno de Bamako en los distintos ámbitos: político, diplomático, financiero, de seguridad...

Dado que los obstáculos a los avances en la implementación del acuerdo se deben principalmente a la difícil situación de seguridad provocada sobre todo por los grupos yihadistas, las futuras revisiones de las políticas española y europea deberían potenciar los apoyos al gobierno de Malí en este dominio de seguridad y defensa. En concreto, se podría apoyar a las organizaciones que permitan al gobierno imponer su autoridad, en especial apoyar la obtención de capacidades deficientes de las Fuerzas Armadas y cuerpos policiales para la neutralización, armados yihadistas; esto incluiría, entre otras acciones, potenciar las misiones EUTM Malí, estudiando la conveniencia de avanzar hacia cometidos tipo *mentoring*, y EUCAP Sahel. Por razones similares sería adecuado potenciar la Fuerza Conjunta G5 Sahel, como herramienta regional en desarrollo en lucha antiterrorista en las fronteras de Malí.

En fin, la solución en Malí pasa por la acción complementaria de diversos ámbitos, pero es evidente que la situación de seguridad precaria impide el avance de la implementación de los acuerdos en la mayoría de los dominios. Un refrán africano señala que cuando dos elefantes se pelean es la hierba la que sufre, situación parecida a lo que ocurre en Malí.

