

## **El Sahel contemporáneo como ámbito regional y como laboratorio preferente de la Unión Europea en sus políticas de vecindad y de seguridad.**

**Fernando López Mora**

Europa, por geografía y sobre todo por historia, tiene las mayores responsabilidades hacia el continente olvidado, el africano. Nos debe interesar lo que allí deviene en esperanza o frustración; todo lo que puede producirse y que invariablemente -siquiera sea por proximidad- nos afectará en torno a ese espacio de comunicaciones mayor que es el Mediterráneo, eternamente pasarela de hombres y culturas.

Añorado y temido a la vez, allegando o fraccionando, sempiterno e inestable, el Mediterráneo multiplica las paradojas. Especialmente por todos sus contrastes –demográficos, socioeconómicos, políticos y culturales- y en un contexto internacional tan agitado, el Mediterráneo dibuja un separamiento que nos inquieta a doble título. Por un lado reconocemos que la propia densidad de tensiones y fragilidades condicionan la existencia de cierto sentimiento de inestabilidad permanente. Por otro, nadie puede ignorar que este mismo lugar concentra importante número de problemáticas peraltadas desde el nuevo contexto estratégico internacional y por las amenazas terroristas. Tal vez por esto último, se refiere tanto en España que leer el Mediterráneo actual y el continente africano es también, hasta cierto punto, iniciar una lectura general del mundo en el que vivimos. Con todo lo que está en juego: el protagonista peso del pasado y de la cultura ante el surgimiento de nuevos desencuentros, la permanencia de las desigualdades internacionales y del recurso desestabilizador de la violencia política. Pero al fin también sumando las esperanzas de unos nexos culturalmente esplendentes y, a las veces, compartidos. Mar, así pues, origen de riesgos, cristalizador de los problemas contemporáneos, allí mismo y en África se nos ofrecen pistas de convivencia y progreso participado.

Específicamente sobre la temática referida al Sahel -pasillo privilegiado tantas veces del Mediterráneo- les voy a exponer hoy dos ideas principales. La primera recuerda que la zona conforma encabalgamientos de substanciales intereses y tensiones. La segunda reafirma la tesis diplomática que sostiene la necesidad de encuadrar acciones concertadas europeas, siempre con el objetivo de potenciar mayor estabilidad, desarrollo y seguridad.

En relación a la procedencia heurística que nutre nuestra aproximación a la temática se han utilizado, entre otras y en primer lugar, referencias, documentos e informes públicos

relativos a la propias instituciones de la Unión Europea; así como un copioso elenco de literatura secundaria derivada de esfuerzos investigadores de porte universitario; informes asimismo editados por *think tanks* de alcance internacional; estadísticas recientes de diversos organismos y varios datos barajados, en fin, por ONG,s.

Justifiquemos en primer lugar el objeto de estudio como delimitación regional.

Debe reconocerse que la propia conceptualización del término Sahel ha conocido diversas adjudicaciones. Si por una parte etimológicamente el término de origen lingüístico árabe marca unanimidades mayores -siempre referidas a su significación de "rivera" o "costa" del vecino Sahara-, no advertimos idéntico consenso precisamente en su delimitación regional. Como ocurriera con otras realidades geográficas, el Sahel viene basculando coyunturalmente su propia superficie, también su significación geopolítica, las más de las veces en función de las mutables emergencias representadas desde Occidente. Según la cronística clásica árabe del siglo XVII, el dibujo territorial de este espacio ya estaba constituido y fue relacionado muy particularmente con los mitificados reinos de las zonas de Gao y Tombuctú. En aquellos horizontes, determinados monarcas forjaron unas realidades políticas magnificadas en orden a su riqueza particular, tal como fueron prístinamente descritas por los geografos árabes A. A. I. A. Es-Sadi, *Tarikh Es-Soudan*, M. K. M. Kâti y *Tarikh el-Fettach*. Más aun, tal denominación de Sahel fue gradualmente transmitiéndose del árabe a otras lenguas allí mismo emplazadas y, concretamente, a la variedades lingüísticas bambara, ffulde de la étnica fulani y tamasheq de la familia bereber, en lo que podemos definir como su primera etapa de conformación lingüística regional. Ya en fechas contemporáneas, siempre relacionadas con la presencia exploradora y colonial europea durante el siglo diecinueve, tal topónimo resultó menos frecuentado y, a la sazón, ni los influyentes relatos de viajeros escritos por René Caillé y Monteil lo utilizaron espacialmente. Efectivamente, salvo la narración de Heinrich Barth en su recorrido por Trípoli, Tombuctú y el lago Chad, ningún otro explorador occidental dejó constancia de la onomástica geográfica. Todo parece constatar una manifiesta minoración de su uso local y aún exterior por aquellas mismas décadas. Hemos de esperar a la primera mitad del siglo veinte para que desde la potencia colonial francesa se rescate y comience a divulgarse una cierta usanza terminológica -ya se ve que notablemente disipada- de la denominación Sahel que hoy nos ocupa. A saber, los administradores coloniales del "hexagone" designaron como Sahel a los espacios contiguos del inmenso Sahara, bien refiriéndose al sur de éste y concretamente al llamado "Sahel sudanés"- o más frecuentemente al norte -relatando en este caso específicamente a concretas zonas magrebíes-. No obstante lo argumentado, y según concluyen Vincent Bonnacase et Julien Brachet en sus investigaciones sobre la temática zonal,

tampoco el vocablo llegaría a afirmarse en tiempos de gestión metropolitana de manera imborrable, restando en todo caso aplicado a parajes muy específicos o a usos localistas y más tribales. Nótese, por tanto, que debemos esperar a la emergencia de la hipersensibilidad medioambiental en Europa y sobre todo a la percepción enfática y cientifista de geógrafos y climatólogos más tardíos para concretar, ahora técnicamente, la utilización de la demarcación Sahel en toda su amplitud, siempre refiriéndose a ciertas comarcas de transición entre el ya más delimitado desierto del Sahara y la zona sudanesa. Fue el tiempo del protagonismo de las isoyetas, líneas que unen los puntos en un plano cartográfico y que presentan la misma precipitación en la unidad de tiempo considerada, según se sabe. Lo paradójico fue que a pesar de la generalización del término siempre hubo escaso paralelismo zonal entre las respectivas zonas áridas delimitadas por las diversas escuelas de climatólogos. Al menos entonces, los contornos contestados de la región Sahel englobaban una extensión muy abarcadora que partía del Atlántico y alcanzaba incluso la región índica y cuya influencia de uso ambiguo geográfico ha llegado a nuestros días. Durante mucho tiempo el Sahel fue justamente una noción bioclimática.

Más recientemente aún, la efectiva delimitación geopolítica de la franja surge del fenómeno de las hambrunas, que estimularon en tales lares una conceptualización paradigmática a partir de las recurrentes crisis alimentarias de los años setenta. Particularmente el demógrafo John Cadwell analizó estas dramáticas evidencias en 1970, desvelando sus causalidades agroclimáticas y marcando una enorme visibilidad internacional de la sequía saheliana a todas las escalas. Se fijó así un nuevo concepto geopolítico zonal africano demarcado precisamente por la presencia endémica del hambre y de la inanición de manera recurrente. Esa misma calamitosa visibilidad imantó a la academia y desde los años setenta "las hambrunas del Sahel" se erigieron en propio objeto de trabajo privilegiado. Al fin, el impacto a escala de representación publicística fue de tal calado que, consideramos, constituye la verdadera carta de naturaleza de la generalización del topónimo contemporáneo de Sahel.

En todo caso, y finalizando con la genealogía, el más reciente jalón en la conceptualización regional del Sahel obedece a claves ciertamente geopolíticas de la mayor sensibilidad hacia Europa Occidental, siempre relacionadas estas últimas con la emergencia de sus conflictos regionales y de las amenazas yihadistas. Nos referimos en especial a los sucesos de Malí desarrollados desde el año 2012, peraltándose asimismo su posterior amplificación al relacionarse los conflictos irrendentistas con las derivas del terrorismo de porte neosalafista radical. Paulatinamente el Sahel ha venido ocupando al mismo tiempo un papel protagonista

en sinnúmero de tráficos ilícitos y en la gestión de los flujos migratorios africanos de tipo irregular, componiendo una zona trascendental, además, a efectos de la propia seguridad energética del viejo continente.

#### La reactivación del conflicto y el protagonismo de Malí.

Recordemos los sucesos de Mali como catalizadores de esta deriva regional. De manera inopinada el día 22 de marzo del año 2012 el presidente Amadou Toumani Touré fue expulsado del poder por un golpe de estado protagonizado por el ejército en Bamako, la capital. Menos de un mes más tarde un grupo armado de tuaregs adscritos al Movimiento Nacional de Liberación del Azawad declaraba la separación del Norte del país como apóstoles de un ya viejo secesionismo del porte clásico. Constituía la cuarta revuelta tuareg desde la independencia nacional en 1960, ahora mucho más virulenta y activa que en operaciones anteriores. No obstante y de manera sorprendente, pronto la dirección de la acción política pasará en zonas rebeldes del liderazgo nacionalista a un grupo armado salafista más cohesionado, Ansar Dine. Este agrupamiento radical yihadista, creado en 2011 por el líder tuareg Iyad Ag Ghali, ocupó parte del norte de Mali y estableció en la ciudad de Kidal su cuartel general. Recuérdese que durante el conflicto bélico de aquellos años, fueron estos salafistas quienes destruyeron el Mausoleo de Sidi Mahmud Ben Amar en Tombuctú, catalogado de patrimonio mundial por la UNESCO. Ciertamente el basculamiento de la situación puede explicarse por cuestiones religiosas, pero también por factores sociales, económicos e institucionales, amplificados todos ellos por las propias ausencias de un Estado central maliense débil, lejano e incapaz de ofrecer alternativas políticas a las zonas de mayor presencia tuareg.

Y deben considerarse por los demás los factores externos.

La influencia de Al Qaida en el Magreb Islámico, organización implicada en la mayor parte de los tráficos que gangrenaron el país, potenció la revuelta. Segundo factor externo mayor: la caída del régimen de Gadafi en el año 2011, lo que provocaría por su parte la arribada de miles de combatientes tuaregs, previamente enrolados en el ejército libio y que retornaron con sus propias armas y municiones, ofreciendo nuevos medios de acción al movimiento amalgamado de la independencia del Azawad. Más aún, todas estas insuficiencias de los estados del Sahel y la porosidad de las fronteras favorecieron la infiltración y toma de posiciones de otras organizaciones armadas a la vez muy activas del tipo de Boko Haram,

Da'esh, MUJAO y Al Mourabitoun. De hecho, en enero del año 2013 Ansar Dine y sus aliados yihadistas, AQMI y MUJAO, pretendieron lanzar una ofensiva incluso en el sur del país. Tomaron la estratégica ciudad de Konna y enfilaron su ruta incluso hacia Bamako, la capital. Sin embargo, en un nuevo giro de los acontecimientos, en enero de 2013 terminaron siendo expulsados del poder por una intervención internacional, encabezada por Francia en el marco de la operación Serval, que contó con el apoyo de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental CEDEAO, que dirigía la MISMA, es decir la Misión de Apoyo internacional a Mali por aquellos años. Gracias a diversas ofensivas aéreas y terrestres, Serval minoró el potencial destabilizador de los yihadistas, pero la amenaza persistiría. En un conocido intercambio de papeles, Francia ha preferido centrarse de manera privilegiada en las cuestiones que atañan a la estabilidad regional y la Unión Europea sobre todo al ámbito de la seguridad humana. Lo cierto es que la antigua potencia colonial ha capitalizado en los momentos de mayor incertidumbre los operativos militares y de seguridad sobre el terreno, en parte siguiendo una tradición interventora a escala histórica. La operación Serval ejemplifica el modelo de acción militar de emergencia del que hablamos, si bien ahora basándose en una resolución de Naciones Unidas y en la propia invitación del presidente de Mali, Traoré. Signo de los tiempos, asimismo y a escala regional, se buscó el apoyo de Argelia y la iniciativa fue aprobada unánimemente por la Unión Africana. De carácter más ambicioso y de objetivo ciertamente profiláctico, la consiguiente operación militar Barkhane, igualmente de patronazgo francés, debía evitar la dinámica de inestabilidad no solamente en Malí, sino en todos los países de la región, construyendo un partenariado con los cinco estados de la región: Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad. Por lo demás, en julio del 2013 la MISMA será reemplazada por MINUSMA, nueva misión de Naciones Unidas que llegó a contar con 9.300 cascos azules. Sin embargo, después de consumarse la reconquista de toda la región septentrional, y ya bajo el liderazgo del presidente Ibrahim Keita (septiembre 2013), el gran reto era recuperar la seguridad, la estabilidad y la gobernanza del país. Esta exigía –como condición previa e imprescindible– sellar un acuerdo de paz con los movimientos nacionalistas tuaregs que, bajo el auspicio de Argelia, tardó un tiempo excesivo en llegar. Finalmente, exhortados por la comunidad internacional, y asimismo por las urgencias del repunte yihadista, el Gobierno de Bamako y los dos principales movimientos tuaregs: la Coordinadora de Movimientos de Azawad –aglutinadora de los grupos que lideraron la revuelta armada de 2012– y la reconocida como Plataforma –milicias tuaregs contrarias a la independencia y leales a Bamako– suscribieron, en junio de 2015, un acuerdo de paz, cuyo afanoso y difícil objetivo era “refundar el país” sobre la base de la negociación política, la reconciliación y el fortalecimiento de todas las instituciones estatales. Todo lo anterior con escaso eco práctico.

Dadas las dinámicas conflictivas y los riesgos explícitos de la región en su conjunto, el acompañamiento de instituciones internacionales constituyó elemento fundamental. En estas dinámicas el papel de la Unión Europea sumó el mayor de los protagonismos. Recordemos sus jalones más significativos.

#### La formación de la estrategia contemporánea de la Unión Europea para el Sahel.

Recordados los principales elementos del interés progresivo del Sahel en el concierto internacional, pasaremos a presentar las claves de las iniciativas específicas de la Unión Europea, dado que precisamente las urgencias de ayuda diversa de la región a todas las escalas y la propia significación de la relevancia de este espacio para la Unión Europea han venido marcando cierto afán de liderazgo de Bruselas a partir de la colaboración ofertada en dotaciones y políticas específicas de asistencia o seguridad desde el año 2000. La crisis de Malí del 2012 no hizo sino redoblar las urgencias de asistencia con posterioridad.

En la práctica, la Unión Europea llegó a formular un primer enfoque global a partir de la firma de la Estrategia de la UE para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel durante el año 2011, primera vez que se ofreció un programa integral digno de ese nombre. A la sazón, la propia Unión Europea y diversos de sus estados miembros han venido multiplicando primero la ayuda humanitaria con un perfil muy regional, han extendido su apoyo en materias de desarrollo y han desplegado diversos instrumentos en materias de Política Común de Seguridad y Defensa. Estas últimas conocieron su mayor protagonismo en las misiones civiles EUCAP Sahel-Niger, EUCAP Sahel-Mali, así como en la misión de entrenamiento militar en Malí -EUTM-. Finalmente y de manera muy significada, en la primavera del año 2015 el Consejo de la Unión Europea adoptó finalmente el Plan de Acción Regional para el Sahel -2015-2020-, que delineó el marco general para la aplicación de la iniciativa previamente adoptada durante el año 2011.

Analicemos a continuación estos protocolos con mayor detenimiento.

De suyo, se observa que la significación de las políticas dirigidas al Sahel como acción regional por parte de Bruselas han sido recientes. Las primeras verdaderamente significativas derivaron de las insuficiencias alimentarias y económicas africanas y, más modernamente aún, se multiplicaron los esfuerzos a raíz de la emergencia del fenómeno terrorista como quedó apuntado. De tal manera que no fue sino hacia el año 2008 cuando aun tímidamente desde la presidencia francesa de la Unión se concretaron tales prioridades particulares en la agenda

europea de política exterior. La vulnerabilidad particular de los países del Sahel en relación a sus posibles inestabilidades políticas y rebeliones internas, el progresivo protagonismo de todos los tráficos y flujos migratorios hacia Europa y el incremento de los actos de porte terrorista internacional hicieron evidente la necesidad de construir nuevas iniciativas institucionales por parte de la Unión Europea, siempre en un marco de relaciones internacionales donde la presencia de Bruselas se aparecía hasta entonces errática y poco consistente. Ya entonces la seguridad alimenticia de las poblaciones locales y la seguridad física de los occidentales continuaban degradándose, las redes de los distintos tráficos se consolidaban y la toma de rehenes se multiplicaba hasta cotas alarmantes. A tal fin, y después de diversas misiones de estudio específicas, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea solicitó durante el año 2010 la elaboración de una urgente "Estrategia para el Sahel" . En la sesión número 3.041 del Consejo europeo se debatió acerca del nuevo papel que la Unión Europea podría asumir para ayudar a estabilizar la región. También se acordó trabajar en estrecha colaboración con los Estados allí localizados y aún otros socios internacionales con especial significación de Naciones Unidas y la Unión Africana, todo con objeto de promover justamente políticas de seguridad, estabilidad, desarrollo y buena gobernanza.

El primer éxito de esta diplomacia finalmente aprobada como "Estrategia de la UE para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel" durante el año 2011 fue su propia dinamización. De hecho, resultó ser la primera vez que el Servicio Europeo de Acción Exterior se dotó de una estrategia global definida para una región del mundo. E incluso su aprobación poseyó cierto carácter experimental. También se dibujó asimismo ambiciosa en sus objetivos y, por tanto, propiciatoria de decepciones posteriores. Se trataba, cita textual, de "atacar las causas profundas de la extrema pobreza" y de "crear condiciones propicias para las perspectivas económicas y el desarrollo humano", siempre restableciendo muy especialmente las "condiciones de seguridad". El objetivo central fue adoptar una "aproximación global" en el territorio en cuestión, entendido como laboratorio de políticas abarcadoras y donde se abordarían simultáneamente -cuestión muy significativa- las problemáticas del desarrollo y la seguridad de manera interrelacionada. Dicha estrategia además pretendió evocar y superar las previas iniciativas norteamericanas en el cuadro de su Partenariado Transahariano para la lucha contra el terrorismo, principal programa estadounidense en la región. Al tiempo de su lanzamiento la iniciativa europea se centro primero en los tres países considerados prioritarios -Mauritania, Malí y Níger- pero ya desde el primer momento se definieron ambiciones de extensión a otros pueblos vecinos. Nótese por otra parte que la Unión Europea no diseñó el programa de actuaciones en el plano de las relaciones bilaterales sino a partir,

indispensablemente, de una aproximación verdaderamente regional, lo que está en la base de su relevancia exploratoria, y siempre en el convencimiento de que las insuficiencias existentes resultaban básicamente las mismas en todos los estados concernidos. Administrativamente se identificaron cuatro campos de actuación referidos al plano del desarrollo, la buena gobernanza y la resolución de conflictos internos en primer lugar; la acción política y diplomática a continuación; el campo de la seguridad junto a la consolidación del Estado de Derecho, y finalmente la lucha contra el extremismo violento a escala educativa y cultural. En la práctica, lo avanzado en el plano de la seguridad resultó muy insuficientemente dada la dificultad de influir en las problemáticas religiosas y en la base cultural del extremismo local, especialmente entre los más jóvenes. Las primeras dificultades europeas en el plano de la lucha contraterrorista remitieron asimismo a la problemática de la financiación, dado que en los primeros tiempos primaron las acciones relacionadas con el desarrollo frente a las relativas a la seguridad.

#### El plan de Acción Regional Para el Sahel (2015-2020).

Debemos esperar al año 2015 para que la intervención comunitaria adquiera mayor perfeccionamiento y un alcance ya resueltamente regional. Durante ese año el Consejo de la Unión Europea adoptó precisamente el denominado "Plan de acción regional", fijando el marco general para la aplicación de la estrategia de la Unión Europea para la seguridad y el desarrollo en el Sahel, adoptada y revisada, respectivamente, en sus Conclusiones del 21 de marzo de 2011 y 17 de marzo de 2014. Esta iniciativa reafirmó el compromiso europeo en el territorio y diseñó su apoyo al desarrollo político y socioeconómico sostenible e integrador, el fortalecimiento de los derechos humanos, la gobernanza democrática y el Estado de Derecho, así como la generalización de las políticas de resiliencia, como respuesta a las crisis tan recurrentes en la zona. De manera particular las políticas diseñadas desde Bruselas otorgaron en adelante mayor atención a los problemas de seguridad. La renovada lucha contra el terrorismo, frente a los tráficos ilícitos, y el freno a la radicalización y el extremismo violento se situaron como principales objetivos. En el contexto de su planteamiento global, la UE reiteró su compromiso de apoyar iniciativas regionales y aún nacionales en el marco del nuevo Plan de acción, utilizando por otra parte todos sus instrumentos de gestión y en particular los programas indicativos regionales y nacionales al amparo del Fondo Europeo de Desarrollo, así como los programas de los Estados miembros, e incluyendo también las misiones PCSD EUTM Mali, EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Mali, y el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

El dibujo estratégico final apenas varió los planteamientos iniciales del año 2011, marcando el aspecto laboratorio que para las instituciones europeas adquiere el Sahel como espacio delimitado de trabajo regional. Y así, en las nuevas dinámicas se insiste en el nexo desarrollo y seguridad y en los nuevos cuatro pilares para su aplicación, a saber: prevención y lucha contra la radicalización, creación de condiciones adecuadas para los jóvenes, la migración, la movilidad y la gestión de fronteras, lucha contra el tráfico ilegal y la delincuencia organizada transnacional. Además, la UE subrayó la importancia de fomentar sinergias geopolíticas más estrechas entre los países de la región y los países vecinos al Sahel. Se apuesta en este sentido por los procesos políticos de Rabat y de Jartum sobre migración y desarrollo. En fin, signo de los tiempos, la atención y disposición de los acuerdos internacionales se marcó en la oferta de coordinación nuevamente ofrecida a las principales organizaciones regionales e internacionales, y en especial a Naciones Unidas, Unión Africana, Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, G5 Sahel, Comisión de la Cuenca del Lago Chad y Banco Mundial, así como con la sociedad civil.