



DE LA AGENDA NORMATIVA AL ‘GIRO PRAGMÁTICO’: CAUSAS, IMPLICACIONES Y DILEMAS DE LA ESTRATEGIA SECURITARIA DE LA UE EN EL SAHEL

Óscar Mateos Martín¹
Universidad Ramon Llull

Resumen:

La región del Sahel se ha convertido en una prioridad estratégica para la Unión Europea (UE). Bruselas ha desplegado en la última década diversas misiones en el marco de su llamada Política Común de Seguridad y Defensa en países como Mali o Níger, a la vez que ha ofrecido un respaldo directo y masivo a nuevos actores regionales como el G5 Sahel, contribuyendo así a la proliferación de iniciativas militares impulsadas por diferentes actores globales que han convertido esta región en un espacio cada vez más militarizado y securitizado. El artículo analiza el contexto y las características de esta estrategia, considerando que escenifican un giro sustancial del papel tradicionalmente más normativo de la UE en el continente africano a una estrategia mucho más “pragmática”. Se argumenta que este cambio no responde a una única lógica sino a factores de diferente naturaleza y, a su vez, que presenta múltiples problemas, implicaciones y dilemas para la agenda europea en África en el corto, medio y largo plazo.

Palabras Clave: Unión Europea, Sahel, G5, militarización, Política Común de Seguridad y Defensa

Title in English: *From the normative agenda to the "pragmatic twist": Causes implications and dilemmas of the EU's securitarian strategy in the Sahel*

Abstract:

The Sahel region has become a strategic priority for the European Union (EU). Brussels has deployed in the last decade several missions in the framework of its so-called Common Security and Defense Policy in countries such as Mali or Niger, while at the same time offering direct and massive support to new regional actors such as the G5 Sahel, thus contributing to the proliferation of military initiatives promoted by different global actors that have turned this region into an increasingly militarized and securitized space. The article analyzes the context and characteristics of these strategies, considering that they represent a substantial shift from the EU's traditionally more normative role on the African continent to a much more "pragmatic" strategy. It is argued that this change does not respond to a single logic but to factors of a different nature and, in addition, raises other problems and dilemmas for the European agenda in Africa in the short, medium and long term.

Key words. *European Union, Sahel, G5, militarization, Common Security and Defense Policy*

Copyright © UNISCI, 2022.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Óscar Mateos Martín es Profesor de Relaciones Internacionales e Investigador Principal del grupo de investigación GLOBALCODES en la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna (Universidad Ramon Llull).

E-mail: <omateosm@gmail.com>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-152>



1. Introducción

La Unión Europea (UE) ha sido históricamente el principal socio del continente africano en términos de comercio, inversión, ayuda al desarrollo o ayuda humanitaria.² Desde los procesos de descolonización africana a partir de la década de los 60, ambos territorios han apuntalado también diversos marcos de negociación y encuentro en el que se ha subrayado siempre la voluntad de fortalecer lo que se entendía como un “partenariado entre iguales”. Ciertamente es que esta aspiración a lograr un cierto equilibrio en las relaciones ha sido siempre algo más retórico que real, llevando a constantes tensiones y problemas entre ambas partes.³

La región del Sahel, región fronteriza semiárida situada entre el Sáhara y la subregión de África occidental que comprende zonas de Mali, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Senegal, se ha convertido en un territorio de enorme relevancia para los intereses europeos.⁴ La creciente inestabilidad política y de seguridad, sobre todo, a partir de la crisis que se generó en 2012 en Mali, y la proliferación de grupos yihadistas por todo el territorio, ha ido construyendo este espacio como un lugar potencialmente peligroso y desestabilizador para los intereses europeos. En pocos años, la UE ha desplegado así tres misiones en el marco de su llamada Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP, por sus siglas en inglés), dos de ellas en Mali (la EUTM y la EUCAP, con casi 700 efectivos de forma conjunta) y una tercera en Níger (EUCAP Sahel Níger), además de ofrecer apoyo directo o de tener una presencia indirecta en otras misiones militares como la Operación Barkhane liderada por Francia, la operación *Task Force Takuba*, también bajo comando francés, o el G5 Sahel, organización que integra a los gobiernos de Burkina Faso, Mali, Mauritania, Chad y Níger.

Con este marco de fondo, el artículo considera que el Sahel es el escenario en el que la UE está de facto redefiniendo su estrategia global sobre el continente africano. Este hecho es significativo ya que la literatura que ha analizado las relaciones UE-África hasta el momento ha destacado, precisamente, el carácter esencialmente normativo que ha configurado la agenda europea en el continente africano en los últimos sesenta años.⁵ Reconociendo la existencia de enormes contradicciones, de inconsistencias y de “dobles raseros” en el planteamiento que la UE ha hecho hacia su región vecina hasta ahora,⁶ la estrategia europea enfatizaba hasta hace poco -muchas veces a través incluso de condicionalidades- aspectos vinculados a la promoción de la democracia liberal, el libre comercio, los derechos humanos o la buena gobernanza.⁷ Los últimos años, sin embargo, y siendo el Sahel el mejor exponente de ello, han presenciado un “giro pragmático”,⁸ en el que sus intereses relacionados con la seguridad y la defensa, en un

² Por ejemplo, las cifras preliminares de la OCDE mostraban que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proporcionada por la UE y sus 27 Estados miembros alcanzaron en 2020 los 66.800 millones de euros, lo que representa el 0,50% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE. Esta cifra es significativamente superior a la media del 0,26% de los países no pertenecientes a la UE que son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Véase *Preliminary Figures on 2020 Official Development Assistance*, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_1704

³ Raimundo, António: “From the Treaty of Rome to Cotonou. Continuity and change in the governance of EU-Africa relations”, en Haastrup, Toni; Mah, Luís y Duggan, Niall (eds.) (2021): *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp.59-69.

⁴ No obstante, la concepción de este espacio histórico y de las zonas que actualmente lo delimitan fluctúa en función de los actores y organismos que la definen. Véase, entre otros, Lopez-Lucia, Elisa: “A tale of regional transformation: From political community to security regions the politics of security and regionalism in West Africa”, *Political Geography*, vol.82 (2020), pp.1-10.

⁵ Véase, entre otros, Manners, Ian: “Normative power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2 (2002), pp.235-258.

⁶ Taylor, Ian. (2010): *The International Relations of Sub-Saharan Africa*, New York, Continuum, p. 111.

⁷ Mateos, Óscar: “La Construcción de paz posbélica: análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona”, tesis doctoral (enero 2012).

⁸ Para la utilización de esta idea del “giro pragmático” véanse, entre otros, autores como Jayasundara-Smits, Shyamika: “Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity



contexto global que se percibe como más complejo y desafiante para los objetivos europeos, han guiado un nuevo enfoque más securitizado y militarizado en contextos como el Sahel. Este “giro pragmático” se apunala sobre una estrategia abiertamente securitaria y condiciona la dimensión del desarrollo y la seguridad humana a una mayor consolidación de la capacidad de gobernanza de la seguridad de los estados sahelinos, siendo las reformas en el sector de la seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) en todos estos contextos la punta de lanza de dicha estrategia.

Las siguientes páginas argumentan que este giro responde a la confluencia de al menos tres factores. El primero, los cambios discursivos y, crecientemente, normativos tras el 11 de septiembre de 2001 que han contribuido a construir y a concebir el continente africano como un lugar cada vez más peligroso e inestable para los intereses internacionales. La principal consecuencia de este hecho es la consolidación del llamado “nexo seguridad-desarrollo” que ha redefinido un discurso que en la década de los noventa apostaba por una comprensión más amplia de la idea de seguridad, como “seguridad humana”, esto es, la seguridad entendida como “libertad respecto al miedo” (*freedom from fear*), pero también la “libertad respecto de la necesidad” (*freedom from want*), que enfatizaba el bienestar socioeconómico y el desarrollo humano.⁹ La crisis migratoria y de refugiados de 2015 ampliará y enfatizará la dimensión securitaria de este nexo a un nuevo marco que denominaremos como el “trinomio seguridad-migración-desarrollo”. Si el primer aspecto responde más a los efectos de los cambios ocurridos a nivel internacional, el segundo tiene que ver sobre todo con las transformaciones institucionales registradas en el seno de la UE, especialmente en su relación con el continente africano. Del discurso normativo que había caracterizado tradicionalmente las relaciones UE-África, se pasará así a un giro cada vez más securitario y pragmático sobre todo con la adopción en 2007 en Lisboa de la llamada Estrategia Conjunta África-UE (JAES, por sus siglas en inglés). Dicha estrategia, así como sus documentos posteriores, otorgará mucha más centralidad a la dimensión de la paz y la seguridad como problema compartido entre ambos territorios y a la estrategia de la consolidación de la gobernanza del ámbito de la seguridad como principal vía de actuación. Un tercer aspecto, de igual relevancia que los dos anteriores, tiene que ver con los cambios en la correlación de fuerzas a nivel global y con el papel mucho más activo que países emergentes como China, India o Rusia han llevado a cabo de forma muy especial en el continente africano y en subregiones como el Sahel.¹⁰ Esta nueva competencia global por el poder en África ha obligado a la redefinición del papel de la UE como actor global y ha influido en la apuesta por ese enfoque pragmático y securitario.

El artículo considera que esta estrategia tiene tres implicaciones directas para el papel de la UE en África: el fortalecimiento de algunos actores subregionales como el G5 en detrimento de actores como el ECOWAS, que habían sido tradicionalmente claves en la estrategia de resolución de conflictos y de construcción de paz en África occidental; el

building mission in Sahel–Mali (EUCAP Sahel–Mali)”, *Peacebuilding*, vol. 6, nº 3 (2018), pp. 233-247. Todos ellos hacen referencia a diversos documentos oficiales de la UE en que dicho giro pragmático es explicitado por la UE como ‘*principled-pragmatism*’ (“pragmatismo basado en principios”), tales como “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy” (2016), en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

⁹ Véase Pérez de Armiño, Karlos y Mendia Azkue, Irantzu (2013): *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, 1ª edición, Madrid, Tecnos, pp.12-13. El propio Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desglosa la seguridad humana en siete aspectos concretos de seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. En la segunda mitad de los noventa, algunos gobiernos como el de Canadá apostará por enfatizar una versión más restringida de este concepto, poniendo de especial relieve la dimensión de “la libertad respecto al miedo” por delante de la segunda dimensión de la “libertad respecto a la necesidad”, en aras a hacerlo más medible.

¹⁰ Mateos, Óscar (2015): *¿De la "tragedia" al "milagro"?: África subsahariana en el nuevo contexto multipolar*, Barcelona, Cuadernos CJ.



debilitamiento de herramientas discursivas y operacionales, como la idea de “apropiación local”, que la propia UE considera fundamentales para el éxito de cualquier estrategia de construcción de paz y, finalmente, el creciente deterioro de la legitimidad social y política de la UE en un contexto regional en el que además existe una mayor competencia global por la influencia, especialmente, de países, como veremos, como Rusia. El giro pragmático también lleva a un dilema de difícil resolución: a medida que se apuesta por un discurso y una estrategia abiertamente militarizada y de corto plazo de, por el momento, escasos resultados, es cada vez más difícil apostar por un enfoque más reflexivo y de largo plazo, que priorice por la transformación de las causas de la violencia, en muchos casos vinculadas con aspectos socioeconómicos, como la falta de oportunidades o la pobreza.

El siguiente análisis se estructura en cuatro partes principales. En la primera se analizan brevemente las características de las relaciones históricas entre la UE y África, poniendo de relieve el giro discursivo existente a partir de la JAES de 2007. La segunda parte aborda en detalle el papel de la UE en el Sahel, tratando de entender los elementos discursivos y operativos que explican el despliegue de la estrategia europea en esta región en los últimos años. La tercera parte plantea las diferentes implicaciones y contradicciones que esta apuesta tiene para la UE, así como la discusión del dilema antes mencionado, mientras que la cuarta y última parte ofrece algunas conclusiones.

2. Principales características de las relaciones UE-África: una breve retrospectiva histórica

La presencia europea en el continente africano se ha caracterizado desde un inicio por la construcción de una retórica basada en determinados principios, convirtiéndola en un actor “cualitativamente distinto”.¹¹ Aunque existe un amplio debate sobre la identidad de la UE en tanto que actor global,¹² para Fioramonti y Poletti, la percepción generalizada es que la UE, en su acción global, persigue valores y enfoques que son de alguna manera diferentes de los del resto de países -especialmente de EEUU, pero también de los miembros individuales de la UE- que se preocupan principal o exclusivamente por sus intereses nacionales.¹³ De este modo, la UE ha sido caracterizada a menudo en su relación con África como un “poder global normativo”.¹⁴ Taylor, sin embargo, pone especial énfasis en las enormes contradicciones e inconsistencias que en la práctica la proyección de este rol genera.¹⁵ La existencia de visiones e intereses diferentes entre los propios miembros de la UE, pero también, como veremos en el caso del Sahel, la rivalidad entre agencias en el seno de la propia organización, acaban constituyendo a un actor muchas veces incoherente y en el que es posible detectar notables divergencias entre aquello a lo que discursivamente aspira (una retórica esencialmente normativa) y lo que finalmente acaba implementando (especialmente en el ámbito de la seguridad).

Las relaciones entre ambas regiones se han desplegado históricamente en dos marcos diferenciados: las convenciones entre Europa y los llamados países ACP (África-Caribe-Pacífico), acuerdos de una dimensión esencialmente económica y comercial, y las cumbres UE-UA, celebradas desde el año 2000 y que han escenificado una relación cada vez más bilateral, “de continente a continente”, y en definitiva, el paso de una interacción muy fragmentada en

¹¹ Söderbaum, Fredrik y van Lagenhove, Luk, en Taylor, *op. cit.* p.98

¹² Véase, entre otros, Hastrup, Toni, Duggan, Niall y Mah, Luis. “Navigating ontological (in)security in EU-Africa relations”, *Global Affairs*, vol. 7, nº 4 (2020), pp. 541-557.

¹³ Fioramonti, Lorenzo y Poletti, Arlo. “Facing the Giant: Southern perspectives on the European Union”, *Third World Quarterly*, vol. 29, nº1 (2008), pp. 167-180

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Taylor, *op. cit.* p.98



diferentes espacios,¹⁶ a una en la que el continente africano ha ido consolidando una voz más unificada y de mayor entidad política.

Desde la Convención de Yaoundé (1963-1975), pero sobre todo a partir del Tratado de Lomé (1975-2000), Europa ha construido un discurso sustentado en el objetivo de impulsar el desarrollo económico, cultural y social del continente africano, que estuviera basado en los principios de “igualdad de partenariado” y “respeto de la soberanía en la toma de decisiones”. Los acuerdos de Lomé II (1980), Lomé III (1985) y Lomé IV (1990) fueron introduciendo ideas vinculadas al proyecto de la “paz liberal”,¹⁷ que complementaban el discurso comercial y de ayuda basada en el partenariado con aspectos relacionados con la buena gobernanza, la resolución de los conflictos o el fomento de la democracia liberal. Por su parte, el marco de Cotonou (2000-2020) consolidó una interacción, iniciada en Lomé IV, basada en tres pilares.¹⁸ Primero, una condicionalidad política vinculada a reformas en clave de liberalización económica y de buena gobernanza. Segundo, una política de AOD que combinaba nuevas dimensiones como la promoción del sector privado en los procesos de liberalización, el impulso del regionalismo africano, la mayor participación de actores no estatales y de la sociedad civil o la incorporación de nuevas retóricas como la de la igualdad de género, entre otros aspectos. Un tercer pilar centrado en el impulso de la liberalización comercial como principal motor del desarrollo en el que los llamados Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) adquirirían un peso central. Los EPA pretendían el fomento de la liberalización comercial de los países africanos y a su vez ponían punto y final a una relación comercial basada en acuerdos preferenciales no recíprocos. Dichos acuerdos fueron motivo de importante controversia, por significar el giro definitivamente neoliberal de Bruselas en el continente africano, y por aspirar en la práctica a una relación más asimétrica que anulaba los criterios que favorecían el comercio de las economías africanas en Europa que los acuerdos anteriores habían establecido.¹⁹ Lo que hemos presenciado en las relaciones UE-África desde entonces, señalan algunas voces, “es un proceso en el que la UE ha tratado de frenar esas concesiones y los países ACP han tratado de defenderlas”.²⁰ Para Oxfam, por ejemplo, este nuevo marco comercial debilitaba a las economías africanas y favorecía los intereses europeos y de sus grupos privados.²¹

A partir del año 2000, se potenciaron las relaciones “continente a continente” en el marco de las nuevas cumbres UE-UA, la primera de ellas celebrada en El Cairo (véase Tabla 1).²² El contexto post 11 de septiembre de 2001 influyó considerablemente en el contenido de

¹⁶ Las convenciones con los países ACP no integraban a un país como Sudáfrica, quien, en 1997, en el nuevo contexto post-apartheid, obtuvo un acuerdo especial. Asimismo, este marco no contemplaba a los países del Norte de África (Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez), quienes coordinaban su relación con la UE en el marco de la llamada Política Europea de Vecindad (ENP, por sus siglas en inglés).

¹⁷ Véase, Mateos, Óscar y Solà-Martín, Andreu: “Whose Peace? Grappling with Local Ownership in Sierra Leone”, *Peace and Conflict Studies*, vol.28, nº 2 (2022), pp.1-25.

¹⁸ Whitaker, Beth Elise y Clark, John F. (2018): *Africa's International Relations. Balancing Domestic & Global Interests*, primera edición, London, Lynne Rienner Publishers, chapter 9, pp. 285-320

¹⁹ Marin, Ainhoa: “Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana”, OPEX Fundación Alternativas/Fundación Carolina, nº 19, febrero 2008, en <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/los-acuerdos-de-asociacion-economica-epa-de-la-union-europea-con-africa-subsahariana>

²⁰ Taylor, *op. cit.* p.102.

²¹ Oxfam: “Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries”, Oxfam Briefing Note, September 2006, en <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/115057/bn-unequal-partners-epas-270906-en.pdf;jsessionid=CA6708C257C586E6FE437C2B89DBE7AE?sequence=1>

²² Kell, Fergus y Vines, Alex: “The evolution of the Joint Africa-EU Strategy (2007-2020)”, en Haastrup, Toni; Mah, Luís y Duggan, Niall (eds.) (2021): *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp.105-120



la relación entre ambas regiones a partir de entonces. De forma creciente, la dimensión de la seguridad fue haciéndose cada vez más palpable en los diferentes acuerdos y negociaciones. Si las condicionalidades planteadas por la UE giraban hasta entonces en torno a medidas vinculadas a la liberalización comercial o a la buena gobernanza (transparencia, mitigación de la corrupción estatal, etc.), las nuevas condicionalidades incorporarán aspectos como la reforma del ejército y de la policía o de las oficinas centrales de la seguridad nacional de los distintos países, o bien medidas destinadas a una mayor regulación de las migraciones transregionales, con el objetivo de que los países africanos fueran capaces de lograr un mayor control de aquellas amenazas nacionales o problemas sociales que pudieran traducirse en un potencial peligro destabilizador para el entorno europeo. El impulso de una Arquitectura para la Paz y la Seguridad de África (APSA, por sus siglas en inglés) en el marco de la refundación de la Unión Africana (UA) a partir del año 2002, dio mucho más peso a los debates en torno a estas “amenazas compartidas”. El mencionado “nexo desarrollo-seguridad” concebía estas dos dimensiones como interdependientes e intrínsecas. Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas a inicios de la primera década de este siglo, hacía célebre la idea, en especial referencia al continente africano, de que “sin desarrollo no hay paz ni seguridad, y sin paz y seguridad no hay desarrollo”.

Tabla 1. Cumbres UE-UA (2000-2022)

Lugar de la cumbre	Año	Principales acuerdos derivados
El Cairo	2000	Redefinición de las relaciones en un marco de “continente a continente”
Lisboa	2007	Se aprueba la Estrategia Conjunta África-UE (JAES). Se confiere especial centralidad a la paz y la seguridad.
Trípoli	2010	Se reafirman las principales áreas prioritarias. Despliegue de las estrategias regionales en el Cuerno de África, el Golfo de Guinea o el Sahel.
Bruselas	2014	Se aprueban nuevos instrumentos de financiación y la especial centralidad de la llamada Agenda 2063 aprobada en 2013 por la UA.
Abiyán	2017	La crisis migratoria de 2015 y la Estrategia Global de la UE de 2016 incorporan las migraciones como nueva dimensión central.
Bruselas	2022	Nuevo impulso a las relaciones entre ambas regiones con el contexto post-Covid-19 de fondo y nuevos compromisos financieros de la UE.

Fuente: elaboración propia

Este nuevo marco discursivo impregnó las siguientes estrategias y acuerdos. Aunque todavía basadas en una retórica de la igualdad entre socios y la apropiación local, las nuevas estrategias como la Estrategia para África de la UE (*EU Strategy for Africa*) en 2005, pero sobre todo el ya mencionado JAES en 2007, incorporaban la seguridad como un nuevo pilar de la relación, integrando en los años siguientes, la dimensión de la migración como un aspecto nuclear y consolidando así el trinomio “seguridad-migración-desarrollo”. Tras la tercera cumbre UE-UA, celebrada en Trípoli en 2010, también se impulsarán estrategias subregionales, muy focalizadas



en los problemas vinculados con la paz y la seguridad, en territorios como el Sahel, como veremos en el siguiente apartado.

De forma muy especial, el lanzamiento por parte de la UE de la llamada Estrategia Global en 2016 convertirá al continente africano en un espacio central de ese nuevo giro discursivo, que el propio documento establece como un enfoque basado en “el pragmatismo de principios” (*principled-pragmatism*). En el prólogo de dicho documento, la entonces Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, reafirmaba así la importancia de que la UE se centrara tanto “en las capacidades militares y la lucha contra el terrorismo como en las oportunidades de empleo, las sociedades inclusivas y los derechos humanos”.²³ África, en un contexto global de creciente securitización de los discursos y las prácticas, pasaba de ser concebida en la década de los noventa como un problema de subdesarrollo interno a, a partir de entonces, como una amenaza para la estabilidad europea.²⁴ Para Venturi, la dimensión de la seguridad acaba constituyendo de facto lo que considera es una “cuarta fase de las relaciones entre África y Europa”, después de las etapas anteriores de la colonización, la postcolonización y la marcada por el desarrollo y la cooperación en base a partenariados.²⁵

El debate académico sobre las relaciones euroafricanas confronta un balance ambiguo. Por un lado, se reconoce que Europa ha sido un socio principal en la historia postcolonial africana. No obstante, para una parte importante de la literatura, la voluntad de aparente equilibrio entre ambas regiones, enmarcadas a nivel retórico en ideas como el de “partenariado entre iguales” o el de “apropiación local”, han quedado claramente desdibujadas por una relación a todas luces asimétrica, que ha antepuesto a menudo los intereses comerciales europeos, y de forma creciente, sus prioridades en clave de seguridad. Asimismo, los liderazgos de multitud de países africanos han contribuido a un clima muchas veces de desconfianza mutua o de falta de implicación en el despliegue de las diferentes estrategias aprobadas.²⁶ Las organizaciones de la sociedad civil de los contextos africanos, así como las pertenecientes al continente europeo, han sido a menudo quienes han destacado las contradicciones de una relación que ha puesto de relieve una notable diferencia entre la retórica y la práctica.

Como parte de ese balance crítico se destaca también hasta qué punto, décadas después de que dicha interacción se institucionalizara en los diversos acuerdos y compromisos, África sigue siendo una región esencialmente exportadora de materias primas y sigue dependiendo de la importación desde Europa de bienes acabados, si bien el equilibrio entre importaciones y exportaciones ha sido cada vez más notable. La falta de diversificación y competitividad, la dinámica de crecimiento económico desigual y muy dependiente de la exportación de materias primas como el petróleo, o los persistentes problemas vinculados a la pobreza o la falta de oportunidades de poblaciones cada vez más jóvenes y urbanas, siguen siendo problemas de gran calado que décadas de relación económica, comercial y política no parecen haber sido determinantes en una potencial mejora. Este impacto limitado queda mucho más en relieve cuando se compara con los efectos que el despliegue de China ha tenido en el continente, sobre todo en términos de crecimiento económico o de construcción de infraestructuras básicas, a pesar, evidentemente, de todo el debate sobre las contradicciones y problemas generados por la

²³ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy” (2016), *op.cit.*

²⁴ Mateos, *op.cit.*

²⁵ Venturi, Bernardo: “The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development-Nexus”, IAI Working Papers, nº 17/38, 2017, p.6.

²⁶ Sherrif, Andrew y Kotsopoulos, John: “Africa and the European Union. An assessment of the Joint Africa-EU Strategy (JAES)”, en Murithi, Tim (ed.) (2014): *Handbook of Africa’s International Relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp. 305-315.



presencia de Pekín en el continente africano.²⁷ Precisamente, los últimos años han certificado una reconfiguración de las dinámicas que han afectado de lleno la presencia europea en África. La proliferación de nuevos actores internacionales, sobre todo procedentes del Sur global, en lo que se ha denominado como una “nueva carrera por el continente africano”,²⁸ han diversificado las alianzas africanas y, hasta cierto punto, han escenificado un considerable “declive” de la influencia europea en África.²⁹

3. Claves discursivas y operativas del ‘giro pragmático’ de la UE en el Sahel

Como acabamos de ver existen tres aspectos principales que han ido motivando, sobre todo en las últimas dos décadas, el giro pragmático que la UE está desplegando en el Sahel, como son, la consolidación del trinomio ‘seguridad-migración-desarrollo’ tras el 11-S, la aspiración institucional de la UE en desempeñar un papel más político en ese escenario securitario global, y la creciente competencia multipolar en el continente africano con la presencia de los países emergentes. Con ese marco de fondo, este segundo punto pretende analizar la gradual retroalimentación entre discurso y práctica que ha caracterizado la configuración y despliegue de una estrategia europea en el Sahel que ha ido reafirmando en su apuesta operativa. Esta apuesta se inscribe en un contexto regional en el que la estrategia europea coexiste con múltiples iniciativas globales, la mayoría de ellas en clave de seguridad, dando lugar a lo que Cold-Ravnkilde y Jacobsen denominan como un “atasco securitario” (*security traffic jam*) en el Sahel. Para entender esa dinámica, sin embargo, se analizan primero algunas pistas sobre las características de la violencia en esta región.³⁰

3.1. Dinámicas, actores y causas de la violencia en la región del Sahel

El problema del terrorismo o el fenómeno migratorio han ido construyendo en las últimas décadas la región del Sahel como un espacio amenazante para los intereses y visiones de algunos actores internacionales como la UE o los EEUU. No obstante, la crisis que estalló en el norte de Mali en enero de 2012 puede considerarse como el punto de inflexión del actual escenario de violencia e inestabilidad política y militar que afecta a todo este territorio. Lo que empezó siendo un conflicto localizado ha acabado adquiriendo un carácter regional y transfronterizo que, sobre todo desde 2016, ha afectado a la llamada “triple frontera”, conocida como Liptako-Gourma, que integra zonas de Mali, Burkina Faso y Níger, si bien en ocasiones los incidentes violentos también han tenido un impacto importante en otros países del golfo de Guinea como Togo, Benin, Costa de Marfil o Ghana.³¹ Este carácter transfronterizo de la violencia ha llevado incluso de forma reciente al actual Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, a considerar este contexto como “una amenaza global”.³²

²⁷ Colom-Jaén, Artur y Mateos, Óscar: “China in Africa: Assessing the Consequences for the Continent’s Agenda for Economic Regionalism”, *Politics & Governance*, vol.10, nº 2 (2022), pp.61-70.

²⁸ The Economist Editorial: “The new scramble for Africa”, *The Economist Magazine*, 7 March 2019, en <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa>

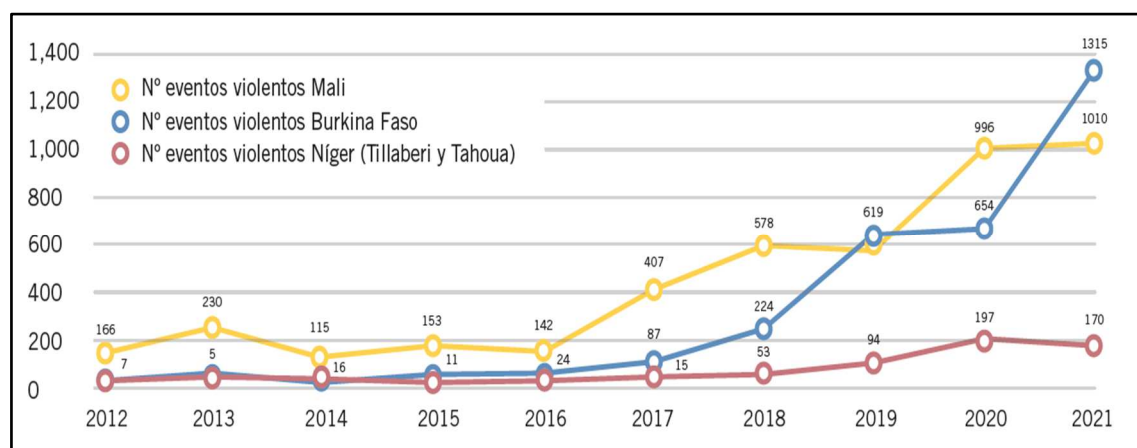
²⁹ Whitaker y Clark, *op. cit.*, p.288

³⁰ Cold-Ravnkilde, Signe Marie y Jacobsen, Katja Lindskov: “Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism”, *International Affairs*, Vol. 96, nº 4, pp.855-874.

³¹ Escola de Cultura de Pau (ECP): “Informe Sahel. Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera”, *ECP informes* (julio 2022), p.20, en <https://escolapau.uab.cat/informes-2/informe-sahel-una-decada-marcada-por-la-inestabilidad-en-la-triple-frontera/>

³² Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, a través de Twitter, en <https://twitter.com/antonioguterres/status/1573182874655887361>

Figura 1. Evolución del número de eventos violentos (batallas, violencia contra civiles y violencia remota) registrados en cada país de la región



Fuente: ACLED, en ECP, *op.cit.*, p.24

Según ACLED, la violencia en el Sahel ha provocado entre enero de 2012 y diciembre de 2021, casi 8.000 eventos violentos que han dejado cerca de 22.000 víctimas mortales y más de 2,5 millones de personas desplazadas (véase figura 1).³³ A partir de 2019, Burkina Faso reemplazó a Mali como epicentro de la intensidad de la crisis en la región.³⁴ A mediados de 2022 el número de víctimas registradas hacía que ese año ya pudiera ser considerado como el más mortífero tanto para Burkina Faso como para Mali desde que comenzara la crisis en 2012.

La extensión de la violencia en la región ha ido configurando una red de actores irregulares muy compleja,³⁵ en la que sobresalen por su preponderancia e influencia dos actores principales: el *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin* (JNIM) y el Estado Islámico en el Gran Sahara (ISGS). Ambos han ido tejiendo alianzas con grupos y actores locales determinados en los que la “localización” de narrativas globales como las agendas yihadistas han sido claves. Para algunos autores, las estrategias de reclutamiento y alianzas múltiples de estos dos grupos han diferido sustancialmente. Mientras que el JNIM ha buscado integrar a los grupos locales en redes más nodales que apelen a una base de grupos comunales locales más amplia (denominándolo como “populismo pastoralista”), el ISGS ha buscado integrar los grupos locales en un sistema jerárquico de “lealtad y afiliación” al Estado Islámico central, que ha impulsado una campaña de violencia que ha escalado en brutalidad y ataques cíclicos a través del pillaje y la represalia.³⁶ Como explicaremos más adelante, esta realidad de escalada de la violencia ha presenciado en paralelo la llegada de múltiples actores regionales e internacionales que han desplegado un gran número de iniciativas, en su mayoría, militares, que lejos de lograr un descenso de la violencia, han experimentado en paralelo un aumento sin precedentes de los ataques armados y del número de víctimas mortales. Asimismo, la realidad política de la mayoría de los países de esta región ha sufrido un constante deterioro con la existencia de cuatro golpes de estado (tres de ellos exitosos) en el intervalo de pocos meses. El primero ocurrió en agosto de 2020 en Mali, el segundo (que fue fallido) en marzo de 2021 en Níger; el tercero en

³³ The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), en <https://acleddata.com/10-conflicts-to-worry-about-in-2022/sahel/mid-year-update/#graphic>

³⁴ Raleigh, Clionadh, Nsaibia, Héni, y Dowd, Caitriona: “The Sahel Crisis since 2012”, *African Affairs*, vol.120, nº 478 (2020), pp.123-143.

³⁵ Que incluye movimientos armados rebeldes árabes/tuareg, movimientos y milicias armadas progubernamentales malienses o grupos y milicias de autodefensa comunitarios. Véase, ECP, *op.cit.*, p.30.

³⁶ Raleigh et al., *op. cit.*, p.126.



abril de 2021 en Chad, tras el asesinato del President Déby, y finalmente, en mayo de 2021, la Junta militar en Mali perpetró otro golpe interno.³⁷

Como con todas las realidades de conflictividad que acontecen en el continente africano, el debate sobre las causas de la violencia es muy denso, y suele llevar a simplificaciones. Muchos análisis de gobiernos occidentales suelen poner el acento en la deriva fundamentalista y la identidad religiosa de los grupos que reclutan en la región,³⁸ mientras que otros han señalado el problema de “la explosión demográfica”,³⁹ los efectos de la crisis climática,⁴⁰ la fragilidad o colapso de las instituciones estatales,⁴¹ o la falta de oportunidades generalizada de una población que entiende la proliferación de grupos armados como una oportunidad para mejorar el acceso a mejoras materiales o de otro tipo.⁴² Sin poder profundizar en este artículo en las complejas causas de la violencia que todo contexto de violencia alberga, es importante subrayar la multidimensionalidad de la violencia en el Sahel y la interacción compleja de múltiples factores históricos, políticos, sociales y económicos que se despliegan a nivel local, regional, internacional y transnacional.⁴³ Asimismo, y tal y como, entre otras fuentes, los informes del proyecto *Preventing Violent Extremism* han puesto de relieve, es importante no sólo entender las dinámicas y motivaciones del reclutamiento en el Sahel, sino sobre todo entender cómo las dinámicas comunitarias de organización social y de resiliencia en multitud de lugares en la región han logrado precisamente evitar el reclutamiento de una mayoría social hacia estos grupos.⁴⁴

3.2. La construcción europea del Sahel como amenaza y el trinomio ‘seguridad-migración-desarrollo’

La situación de creciente actividad armada y de violencia que la región del Sahel ha experimentado en los últimos años se ha convertido en una de las principales prioridades de la política exterior europea de la UE en el continente africano en los últimos años.⁴⁵ Lo destacable, en este sentido, es que la reacción drástica de la UE no se produce a partir de 2012, con la crisis

³⁷ Véanse, entre otros, Goxho, Delina: “Pivoting Stabilisation in the Sahel: competing visions and implementation checkpoints”, *Security Praxis*, (mayo 2021), en <https://securitypraxis.eu/pivoting-stabilisation-in-the-sahel-competing-visions-and-implementation-checkpoints/>; Navarro, Iván: “Sahel: from “liberal peace” to “military peace”, *Revista IDEES*, (January 2022), en <https://revistaidees.cat/en/sahel-from-liberal-peace-to-military-peace/>

³⁸ Véase, entre otros, Orosz, Adele: “Violent extremism in the Sahel is strengthening its grip in West Africa”, *LSE blog*, (February 2022), en <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2022/02/15/violent-extremism-in-the-sahel-strengthening-grip-west-africa-mali-burkina-faso-niger-jihadi/>

³⁹ Mora, Juan Alberto: “Sahel: un tsunami demográfico ¿reversible?”, Documento análisis IIEE, enero 2018, en https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf

⁴⁰ International Crisis Group (ICG): “The Central Sahel: Scene of New Climate Wars?”, ICG Briefing, nº 154, April 2020, en <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/b154-le-sahel-central-theatre-des-nouvelles-guerres-climatiques>

⁴¹ Véase, entre otros, Crawford, Alex: “Climate change and state fragility in the Sahel”, FRIDE Policy Brief, June 2015, en <https://www.iisd.org/system/files/publications/climate-change-and-state-fragility-in-the-Sahel-fride.pdf>

⁴² Véase, entre otros, De Melo, Jaime: “Sahel faces poverty and conflict traps: A call for international action”, *Brookings*, December 2016, en <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/12/01/sahel-faces-poverty-and-conflict-traps-a-call-for-international-action/>

⁴³ Un artículo que parte de esta visión más compleja y multidimensional es, entre otros: Bøås, Morten y Strazzari, Francesco: “Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making”, *The International Spectator*, vol. 55, nº 4 (2020), pp. 1-17.

⁴⁴ PREVEX: “Working Paper on enabling environments, drivers, and occurrence/non-occurrence of violent extremism”, PREVEX Working Paper 6.2, December 2021, en <https://www.prevex-balkan-mena.eu/prevexba-category-resources/key-documents/>

⁴⁵ Mattelaer, Alexander: “The EU’s Growing Engagement in the Sahel: From Development Aid to Military Coordination”, en Gstöhl, Sieglinde y Lannon, Erwan (eds.) (2014): *The Neighbours of the European Union’s Neighbours. Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, primera edición, London, Routledge, pp. 21-28.



en el norte de Mali, o a partir de 2016, con la regionalización de la violencia, sino que la construcción del Sahel como espacio amenazante a los intereses europeos se ha ido gestando de forma previa y se ha ido endureciendo en paralelo al incremento de la presencia de la UE o de Naciones Unidas y de países como Francia y EEUU. En lugar de frenar y replantearse el análisis de las causas de fondo o los efectos de sus estrategias, la presencia europea ha insistido en un discurso cada vez más duro y desacomplejado respecto a la amenaza terrorista en la región, generando así una cierta “espiral securitizadora”.

Para Bøås, antes de que el discurso securitario post 11-S basado en la problematización de los llamados “Estados frágiles” y del “déficit democrático” se convirtiera en el principal marco discursivo de la mayoría de actores internacionales, incluida la UE, el Sahel era percibido por Bruselas como una región vecina con la que Francia, miembro de la organización, mantenía, por motivos históricos, una relación preferente haciendo de puente con el conjunto de la UE.⁴⁶ Con el nuevo milenio, la cuestión migratoria adquirió un creciente peso en la agenda europea desde una perspectiva cada vez más securitizada.⁴⁷ No obstante, todo este proceso empezó a adoptar un enfoque mucho más sistematizado a partir de 2011 con la publicación de la *EU Strategy for Security and Development in the Sahel* (a partir de ahora la Estrategia 2011).⁴⁸ Los países inicialmente incluidos eran Níger, Mauritania, Mali y Argelia, si bien la Estrategia se expandió en 2014 a Burkina Faso y Chad. Plank y Bergmann consideran que dicho documento significaba la reacción de los miembros de la UE a su creciente preocupación por el deterioro de la situación de seguridad como consecuencia de la proliferación de organizaciones terroristas en la región.⁴⁹ Su adopción se justificaba de la siguiente manera:

“Una prioridad urgente y más reciente es proteger a los ciudadanos e intereses europeos, impidiendo los atentados de AQMI y su potencial para llevar a cabo ataques en el territorio de la UE, reducir y contener el tráfico de drogas y otros delitos con destino a Europa, asegurar el comercio legal y los enlaces de comunicación (carreteras, oleoductos) a través del Sahel, Norte-Sur y Este-Oeste, y proteger los intereses económicos existentes y crear la base para el comercio y la inversión de la UE. La mejora de la seguridad y el desarrollo en el Sahel tiene un impacto obvio y directo en la situación de seguridad interna de la UE.”⁵⁰

De la Estrategia 2011 cabe destacar cuatro aspectos principales. Primero, que las dimensiones de la seguridad y del desarrollo se entrelazan de forma constante y recurrente, si bien se otorga ya una especial preponderancia a la primera sobre la segunda, al considerar que la seguridad es un aspecto que condiciona el crecimiento económico y el desarrollo en los países que conforman la región. Segundo, la estrategia apela a una mayor cooperación regional a la vez que otorga a la UE un potencial rol de apoyo. Tercero, insta a la creación de capacidades y a la provisión de seguridad y cooperación al desarrollo hacia la región. Finalmente, enfatiza el importante papel de la UE en impulsar el desarrollo económico y la consecución de un entorno más seguro, al considerar que la consecución de este objetivo supone también defender los intereses de la ciudadanía europea, tal y como se explicita de forma abierta en el enunciado anterior.⁵¹

⁴⁶ Bøås, Morten: “EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?”, *Third World Quarterly*, vol. 42, nº 1 (2021), pp.52-67.

⁴⁷ *Ibid.*, p.53.

⁴⁸ Strategy for Security and Development in the Sahel, en https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

⁴⁹ Plank, Frirdrick y Bergmann, Julian: “The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies*, vol. 8 (2021), pp.382-412.

⁵⁰ Strategy for Security and Development in the Sahel, p. 4.

⁵¹ *Ibid.*



La Estrategia, aún siendo anterior al inicio de la escalada de la violencia de 2012, se asienta en una inversión del binomio desarrollo-seguridad, y en la concepción de la seguridad como una *conditio sine qua non* del desarrollo, y no al revés. Este hecho queda también representado en otras declaraciones o discursos de figuras significativas u organismos de la UE que inciden en la misma línea. En declaraciones tras una reunión ministerial de 2010 con los Estados del Sahel, por ejemplo, la entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, destacaba “las limitaciones que el terrorismo y la delincuencia organizada suponen para el desarrollo económico y social de los países de la región”. Asimismo, en una reunión del Consejo de la UE de inicios de 2011 se afirmaba que las amenazas a la seguridad en esta región “ponen en peligro las actividades europeas e internacionales de cooperación al desarrollo”.⁵² Este discurso que entiende que “sin seguridad militar no hay desarrollo” y que entiende los intereses y la estabilidad europea como punto de partida (Venturi, por ejemplo, la denomina como una “doctrina guiada por el interés”),⁵³ culmina en la Estrategia 2011 y pone las bases de un marco discursivo que no hará sino endurecerse a partir de entonces.

Precisamente, el estallido de la crisis en Mali en enero de 2012, así como la llamada crisis migratoria que afectó a Europa especialmente en 2015 incrementarán la priorización de la situación en el Sahel en la agenda europea. El fenómeno migratorio desde entonces ha sido un aspecto fundamental en la redefinición del nexo “seguridad-desarrollo”, dando paso de forma gradual a lo que ya hemos denominado como el trinomio “seguridad-migración-desarrollo”. Aunque la UE se había referido ya a la cuestión migratoria en la Estrategia de 2011, este asunto ganará a partir de entonces mucho más protagonismo al ser entendido como un problema de seguridad que puede comprometer la estabilidad europea en una coyuntura cada vez más multidimensional y compleja. De hecho, en abril de 2015, el Consejo de la UE adopta el llamado *Sahel Regional Action Plan 2015-2020* (SRAP). El Plan se basa en cuatro prioridades principales: i) prevención y lucha contra la radicalización; ii) creación de condiciones adecuadas para los jóvenes; iii) migración y movilidad; y iv) la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico ilícito y la delincuencia transnacional.⁵⁴ A lo largo de sus 65 páginas, el documento va tejiendo este trinomio. En su área de acción número 3, por ejemplo, el SRAP insta a “reforzar el nexo entre desarrollo y migración e integrar la migración en la acción colectiva de la UE y de los Estados miembros sobre la base del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad y del proceso de Rabat”, así como a “abordar los retos demográficos de la región”. Otros documentos de la UE inciden en la relevancia del trinomio. La Agenda de Migración de 2015, por ejemplo, reclama una acción coherente en materia de desarrollo y seguridad, identificando varias causas de fondo de la migración, como las guerras civiles o la pobreza, y apelando a fomentar “la prevención y mitigación de estas amenazas”.⁵⁵ Asimismo, la Declaración Política y el Plan de Acción de La Valeta en 2015 abogan por “abordar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados resultantes de la fragilidad e inseguridad del Estado”, así como a “reducir la pobreza”.⁵⁶ Otros muchos documentos que

⁵² Plank y Bergmann, *op. cit.*, p.391.

⁵³ Venturi, *op. cit.*, p.6.

⁵⁴ EU Sahel Strategy Regional Action Plan 2015-2020, en <https://reliefweb.int/report/world/eu-sahel-strategy-regional-action-plan-2015-2020>

⁵⁵ Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956

⁵⁶ La Cumbre de La Valeta sobre Migración fue una cumbre celebrada en La Valeta (Malta) los días 11 y 12 de noviembre de 2015, en la que los líderes europeos y africanos debatieron sobre la crisis migratoria europea. La cumbre dio lugar a la creación por parte de la UE de un Fondo Fiduciario de Emergencia para promover el desarrollo en África, a cambio de que los países africanos ayudaran en la crisis. Véase *Valletta Summit on Migration*, 11-12 November 2015 - Action Plan and Political Declaration, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12/valletta-final-docs/>



utilizan como ejemplo la situación del Sahel han abundado en la concepción de este triple nexo como pilar discursivo para cualquier estrategia o acción, hasta convertirse, subraya Bøås, en “el marco principal del compromiso político de la UE en la región”.⁵⁷

El constante deterioro en las condiciones de seguridad en la región ha llevado a un nuevo giro discursivo. Este giro pone un mayor énfasis en medidas que podríamos denominar como de “seguridad dura” (*hard security*).⁵⁸ De este modo, el debate sobre el apoyo a incrementar el material militar en las misiones de la UE desplegadas en el Sahel ha ido ganando cada vez mayor relevancia desde 2015. Según Plank y Bergmann, a medida que la eficacia de las distintas misiones desplegadas en la región se ha puesto en entredicho, la reacción ha sido la de robustecer un enfoque más duro.⁵⁹ Este rumbo ha quedado especialmente escenificado por algunos discursos del actual Alto Representante de la UE, Josep Borrell, quien, por ejemplo, instaba en un encuentro en Addis Ababa con mandatarios africanos en febrero de 2020 a intensificar el compromiso militar con los países de la región:

“Necesitamos pistolas, necesitamos armas, necesitamos capacidades militares y eso es lo que vamos a ayudar a proporcionar a nuestros amigos africanos porque su seguridad es nuestra seguridad [...] No vamos a crecer, no vamos a invertir, no vamos a crear empleo sin estabilidad.”⁶⁰

Este enfoque supone una cierta ruptura con un marco discursivo que de forma histórica ha antepuesto, al menos de forma retórica, el desarrollo de los países africanos. Para Lopez-Lucia, esto no quiere decir que en el pasado la UE no estuviera defendiendo y potenciando sus intereses en la región. No obstante, los intereses de la UE estaban enmarcados hasta entonces en términos de desarrollo y de bienestar de las poblaciones destinatarias.⁶¹ Desde la Estrategia 2011, en cambio, la práctica discursiva considera claramente que los intereses europeos son prioritarios, significando dicho documento “una de las primeras estrategias explícitas de política exterior de la UE que redefine la agencia internacional de la UE en su relación con sus socios africanos”.⁶²

3.3. El despliegue de la estrategia europea sobre el terreno en un contexto de “atasco securitario”

La evolución discursiva de la UE en el Sahel se ha entrelazado con el despliegue de numerosas misiones militares y de dispositivos y estrategias que han concretado el espíritu de la letra de la Estrategia de 2011 y de documentos posteriores. El recrudecimiento de la situación de seguridad en la región ha hecho incrementar exponencialmente el número de iniciativas y de instrumentos políticos o de financiación, pero también el componente, cada vez más securitario de cada una de ellas. La EUCAP Sahel Niger (*EU Capacity Building Mission*) fue aprobada en agosto de 2012 como misión civil de desarrollo de capacidades con el mandato de formar y asesorar a las fuerzas de seguridad internas de Níger, en particular la Policía Nacional, la Gendarmería y la *Garde Nationale*, con especial énfasis en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Unos meses después, en febrero de 2013, se aprobó el despliegue de la llamada EUTM Mali (*EU Training Mission*) que tiene como principal objetivo el entrenamiento militar para ayudar a las Fuerzas Armadas de dicho país a restaurar su capacidad militar. En abril de 2014 se aprobó a su vez la llamada EUCAP Sahel Mali con el mandato de asistir al gobierno de este país en la reforma de sus fuerzas de seguridad interna, proporcionando asistencia y

⁵⁷ Bøås, Morten, *op. cit.* p.53.

⁵⁸ Plank y Bergmann, *op. cit.*, p.395.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Nielsen, Nikolaj: “Borrell: Africa 'needs guns' for stability”, *EU Observer*, 28 February 2020, en <https://euobserver.com/world/147577>

⁶¹ Lopez Lucia, Elisa: “Performing EU agency by experimenting the ‘Comprehensive Approach’: the European Union Sahel Strategy”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 35, nº 4 (2017), pp. 451-468.

⁶² *Ibid.*, p.451.



asesoramiento estratégico a la policía nacional, y reforzando, entre otros aspectos, el papel de las autoridades judiciales y administrativas. Las tres misiones se han desplegado en el marco de la llamada Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP) de la UE, lo que supone que tres del total de nueve misiones bajo paraguas de la CSDP desplegadas en el continente africano se sitúan directamente en la región del Sahel. Como la propia Comisión de la UE declaró: “las tres misiones se han adaptado a las prioridades políticas de la UE, especialmente tras la movilización de la UE contra la migración irregular y el tráfico relacionado”.⁶³

A nivel financiero, en el contexto de la asociación África-UE, tras la conferencia de donantes organizada por la Comisión de la UA a principios de febrero de 2016, la Comisión Europea adoptó en abril de 2016 la decisión de financiar la llamada Fuerza Operativa Conjunta Multinacional (MNJTF, por sus siglas en inglés) de la Comisión en la Cuenca del Lago Chad en su lucha contra Boko Haram. La UE también está apoyando proyectos específicos a través del denominado Instrumento de Contribución a la Estabilidad y la Paz (IcSP, por sus siglas en inglés). Asimismo, en 2015 se creaba la figura de Representante Especial de la UE para el Sahel (REUE), ostentada entre 2015 y 2021 por el diplomático español, Ángel Losada, y desde agosto de 2021, por la italiana Emanuela Claudia Del Re. Su mandato consiste en coordinar los esfuerzos de la UE en la región, en base a la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel. Desde 2016, la UE también ha apoyado la estrategia a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF, por sus siglas en inglés). El Fondo representa un salto adelante en materia de cooperación en el trinomio ‘seguridad-migración-desarrollo’.⁶⁴ Dos iniciativas internacionales claves son también respaldadas por la UE: el G5 y la llamada Alianza para el Sahel. El G5 se fundó en febrero de 2014 como organización regional e intergubernamental. Aunque a priori aspira a ofrecer un marco institucional que promueva el desarrollo y la seguridad en sus cinco países miembros (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), en la realidad se ha centrado en la dimensión de la seguridad. Por su parte, la Alianza, impulsada desde julio de 2017, por la UE, Francia (como principal donante) y Alemania, así como por el PNUD, el Banco Africano de Desarrollo o el Banco Mundial, es, de alguna manera, la contraparte económica del G5, financiando cerca de 500 proyectos en cinco sectores clave con un presupuesto de más de 10.000 millones de euros.⁶⁵

De forma crítica, diversos autores han aludido a este despliegue europeo de múltiples misiones en el Sahel como un “laboratorio de experimentación” para la UE.⁶⁶ “Experimentación” en el sentido de que para la UE este despliegue masivo de iniciativas e instrumentos basados en la preponderancia de la dimensión de la seguridad por encima del desarrollo, es un intento de construir y confirmar “la habilidad de la UE de actuar como actor de seguridad global”.⁶⁷ Una proyección que, para muchos autores, está anclada en el Tratado de Lisboa en 2007 y se fundamenta, por ejemplo, en la creación de nuevas instituciones como el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés), en diciembre de 2010. El Sahel es, por lo tanto, un espacio en el que ensayar esta nueva política exterior más ambiciosa y más desacomplejada, más pragmática y más orientada por los intereses como actor,⁶⁸ y no

⁶³ En Venturi, *op.cit.*, p.8.

⁶⁴ *Ibid.*, p.9.

⁶⁵ Proyectos centrados en formación y empleo de jóvenes; seguridad alimentaria y agricultura en las zonas rurales; clima y energía; prestación de servicios básicos; y descentralización y gobernanza. En febrero de 2018, la Alianza se había ampliado al Banco Europeo de Inversiones, el Reino Unido, Italia, España, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Noruega y Suecia. En Venturi, Bernardo: “The EU’s Diplomatic Engagement in the Sahel”, IAI Papers, nº 8, May 2022, pp. 1-21.

⁶⁶ Véanse, entre otros, Lopez-Lucía, *op.cit.* o Venturi, *op.cit.*, 2017.

⁶⁷ Wilén, Nina: “A logic of its own: the external presence in the Sahel”, ARI Real Instituto Elcano, nº 132, noviembre 2020, en <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/a-logic-of-its-own-the-external-presence-in-the-sahel/>

⁶⁸ Venturi, *op.cit.*, 2022.



tanto por una visión tradicional, quizás más vinculada al *soft power*, de la imagen de la organización.

Tabla 2. Misiones desplegadas por la UE en el Sahel desde 2012

Nombre de la misión	Año de despliegue	Principales características
EUCAP Sahel Niger	2012	Misión civil de desarrollo de capacidades con el mandato de formar y asesorar a las fuerzas de seguridad internas de Níger.
EUTM Mali	2013	Ofrecer entrenamiento militar para ayudar a las Fuerzas Armadas de dicho país a restaurar su capacidad militar
EUCAP Sahel Mali	2014	Asistir al gobierno de este país en la reforma de sus fuerzas de seguridad interna, proporcionando asistencia y asesoramiento estratégico
Representante Especial de la UE para el Sahel (REUE)	2015	Coordinar los esfuerzos de la UE en la región, en base a la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel

Fuente: elaboración propia

Toda esta red de instrumentos e iniciativas militares implementadas por la UE (véase Tabla 2) no opera de forma aislada, sino que coexiste con un gran número de iniciativas globales, destacando especialmente: la MINUSMA (la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en Mali liderada por Naciones Unidas desde 2013); hasta hace poco la Operación francesa Barkhane (que sustituyó a la Operación Serval, y que en 2022 el gobierno de Macron decidió retirar de la región) o, desde 2020, con la llamada *Takuba Task Force*, una operación de corte antiterrorista integrada por fuerzas especiales de 11 países europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia), así como de Mali y Níger; además de coexistir con el ya mencionado G5, o de forma creciente con el Grupo Wagner, una empresa de seguridad privada rusa contratada por el gobierno actual de Bamako sobre el que volveremos más adelante. Este entramado configura, en palabras de Wilén y Williams “un ecosistema de fuerzas externas único”,⁶⁹ que acaba derivando, sin embargo, en la idea ya mencionada de Cold-Ravnkilde y Jacobsen del “atasco securitario”. La idea del “atasco” no sólo pretende visibilizar el número extraordinario de actores desplegados en el Sahel, sino sobre todo poner de relieve la compleja coordinación entre todos ellos y el posible solapamiento de sus actividades.⁷⁰

4. Implicaciones y dilemas de la estrategia de la UE en el Sahel: una agenda de investigación

Como se ha mencionado durante todo el análisis, la apuesta estratégica de la UE en el Sahel tiene consecuencias determinadas. En términos de proyección global, quizás la UE esté siendo

⁶⁹ Wilén, Nina y Williams, Paul D.: “What are the international military options for the Sahel?”, IPI Global Observatory, 12 April 2022, en <https://theglobalobservatory.org/2022/04/what-are-the-international-military-options-for-the-sahel>

⁷⁰ Cold-Ravnkilde y Jacobsen, *op.cit.* 2022, p.857.



capaz de reforzar su imagen como actor global (*actorness*), mucho más pragmática y con una dimensión más política. En términos de efectividad, en cambio, su planteamiento es más que cuestionable, máxime cuando la intensificación de las iniciativas securitarias en el Sahel ha transcurrido en paralelo al deterioro extraordinario y sin precedentes de la seguridad en esta región. No obstante, es en términos de coherencia, pero sobre todo de aspiración histórica a ser un actor con capacidad transformadora en el continente africano, donde la estrategia en el Sahel plantea más interrogantes e incertidumbres para la UE. A continuación, se plantean, a modo de futura agenda de investigación, cuatro supuestos que pueden ayudar a comprender las implicaciones y los dilemas que dicha estrategia genera para la propia UE. En concreto, se plantean tres implicaciones (sobre la relación de la UE con los actores subregionales, sobre el principio de “apropiación local” y sobre la legitimidad social de la UE en esta región) y un dilema principal, relacionado con la dificultad de Bruselas de replantear el rumbo de su estrategia.

4.1. Regionalización, apropiación local y legitimidad social

Una primera implicación es el impacto que la estrategia europea tiene en su relación con actores tradicionalmente claves en la subregión de África occidental, como es sobre todo su relación con el ECOWAS. Dicho organismo ha jugado un papel histórico en la gestión de los conflictos de la subregión. A menudo se ha considerado incluso que su visión y su capacidad institucional han ido por delante de la propia UA, quien en muchas ocasiones ha emulado o replicado las estrategias, instrumentos o experiencias de este otro organismo. Aunque el ECOWAS empezó desplegando en el Sahel una misión de más de 3000 efectivos en septiembre de 2012 (MISMA/AFISMA), la misión se acabó diluyendo en la MINUSMA de Naciones Unidas a partir de abril de 2013. La creación del G5 a partir de 2017, así como la interlocución bilateral de las misiones de la UE con los gobiernos de los países del Sahel, ha ido erosionando el papel de interlocutor preferente que históricamente ha ostentado. Para algunas autoras como Lopez-Lucia esto supone que la UE de facto ha pasado de promocionar la integración regional⁷¹ -una de sus principales estrategias en su visión normativa respecto al continente- a la promoción de un enfoque regional mucho más pragmático y orientado a sus intereses, influido también por la visión y los intereses de un país como Francia.

Las consecuencias de esta estrategia son diversas. Por un lado, rompe las dinámicas unitarias en el seno del ECOWAS, ya que a la postre, las elites de los países del G5 prefieren implicarse en esta nueva dinámica intrarregional que les otorga más poder, evadiendo así la relación con países como Nigeria, con un carácter más hegemónico dentro del ECOWAS y del conjunto de África occidental. Por otro lado, al privilegiar el papel del G5 se debilita la agencia de un actor que históricamente ha sido fundamental en la gestión de conflictos en la región, especialmente durante la década de los noventa en contextos como Sierra Leona o Liberia, pero más recientemente en la gestión del brote de ébola entre 2014 y 2016, o bien de la crisis política que tuvo lugar en Gambia en 2017. Lejos de fomentar la agencia africana en torno a la figura del ECOWAS, la estrategia actual de la UE en el Sahel tiende a potenciar una cierta fragmentación y despolitización de los interlocutores ya que se basa, en el caso del G5, en una relación mucho más vertical que está guiada por los intereses europeos. Este nuevo enfoque regional perpetúa también la división del trabajo que los actores locales y regionales asumen en las intervenciones internacionales de las últimas décadas, otorgando a los actores europeos un rol clave como formadores y asesores directos de los aparatos de seguridad de los Estados implicados.⁷²

⁷¹ Lopez-Lucia, *op.cit.*, 2017, p.12.

⁷² Wilén, *op.cit.*, p.3.



Una segunda implicación de la estrategia de la UE en el Sahel tiene que ver con el impacto sobre el principio de “apropiación local”. Este principio se fundamenta en la idea de que para lograr la sostenibilidad y la legitimidad de todo proceso de construcción de paz (o de cualquier estrategia internacional) deben ser los actores locales los que lideren el diseño e implementación de cualquier iniciativa. El debate sobre la “apropiación” en los últimos años ha puesto de relieve numerosos límites y problemas. En muchos casos, se ha señalado hasta qué punto este principio se convierte más en un dispositivo retórico que legitima la presencia externa a la hora de controlar las estrategias que aspiran a implementar, que un verdadero cambio en el liderazgo y control que los actores locales, tanto políticos como sociales, puedan llegar a tener de las iniciativas de paz y seguridad desplegadas en sus propios contextos.⁷³ Como mucho, las élites políticas locales acaban participando en alguna de las fases más avanzadas de estos procesos, pero en raros casos, las organizaciones locales de la sociedad civil son invitadas a liderar desde un inicio cualquier estrategia de este tipo. Sea como fuere, la idea de apropiación ha sido utilizada, como mínimo en la última década, como principio ineludible y básico de toda estrategia internacional, sobre todo en actores como la UE o Naciones Unidas. En la Estrategia 2011 sobre el Sahel, por ejemplo, la UE afirma: “Para garantizar la apropiación, la coherencia y el impacto a largo plazo, la UE tiene que aprovechar y apoyar las iniciativas políticas y operativas existentes para la seguridad y el desarrollo en el Sahel tanto a nivel nacional como regional”.⁷⁴ Mientras que en el Plan de Acción 2015-2020 de la UE para el Sahel se asegura que “se llevará a cabo con la plena apropiación y bajo la responsabilidad principal de los países afectados”.⁷⁵ Ambos documentos sugieren dos cuestiones. Cuantitativamente, que la idea de apropiación, aunque presente, no está mencionada tantas veces (en el primer documento, dos veces, y en el segundo tan solo una vez) como los documentos de las estrategias que la UE ha implementado en África en las últimas dos décadas. Cualitativamente, la idea de apropiación se circunscribe sobre todo a las élites políticas locales, sin explicitar el papel fundamental que las organizaciones de la sociedad civil pueden tener. Asimismo, el contexto del Sahel pone también de relieve cómo la idea de apropiación adquiere un fuerte carácter retórico, ya que la estrategia europea, tal y como hemos señalado, tiene una dinámica esencialmente vertical y en el que priman los intereses y visiones de una de las partes.

Lopez-Lucia, en este sentido, señala el carácter abiertamente exógeno que el diseño de todas estas estrategias ha tenido y las implicaciones que este hecho tiene.⁷⁶ Por primera vez, considera la autora, un documento que hace referencia a una región africana “no ha sido acordado de forma conjunta” con sus teóricos destinatarios. La justificación para esta dinámica unilateral que se ofrece al respecto es que “al ser una estrategia de política exterior que mezcla instrumentos y se rige por los intereses estratégicos de la UE, no debe negociarse con los socios locales, a los que sólo se debe consultar”.⁷⁷ Bolling y otros autores consideran que la apuesta de la UE por este enfoque más pragmático basado en estrategias de arriba hacia abajo (*top-down*) busca obtener logros rápidos en términos de seguridad, dejando atrás discursos y praxis más basados en un análisis de las causas de fondo.⁷⁸

Este hecho es problemático porque el principio de apropiación se impulsa, precisamente, para garantizar la sostenibilidad y la legitimidad social de las estrategias internacionales, en un momento en el que la agenda internacional es consciente de su impacto limitado y del escaso apoyo social. En cuanto a la sostenibilidad, uno de los problemas siempre planteados es el

⁷³ Mateos, Óscar, *op. cit.*, 2012.

⁷⁴ “Strategy for Security and Development in the Sahel”, *op. cit.*, p.5.

⁷⁵ “EU Sahel Strategy Regional Action Plan 2015-2020”, *op. cit.*, p.3.

⁷⁶ Mateos, *op. cit.*, 2012.

⁷⁷ Lopez Lucia, *op. cit.*, p.462.

⁷⁸ Bolling, Rojan, Muiderman, Karlijn y van de Vijssel, Annemarie: “Will Development Be Short Changed in Europe’s Externalized Foreign Policy?”, *The Broker*, 31 July 2017.



escaso grado de comprensión que los actores internacionales suelen tener de las complejas dinámicas locales a la hora de entender las causas de fondo del conflicto o las causas del escaso impacto social de las estrategias internacionales en los contextos locales. El principio de apropiación aspiraba a hacer frente a este problema, dando mayor protagonismo a las visiones locales. En el caso del Sahel, por ejemplo, los trabajos de Bagayoko⁷⁹ o de Danso y Aning⁸⁰ consideran que la falta de apropiación local en las medidas implementadas por la UE tiene consecuencias determinadas a este respecto. En el caso de las reformas del sector de la seguridad, Bagayoko considera que la UE no analiza lo suficiente la complejidad del contexto de seguridad en la región, pero sobre todo, que existe una importante desconexión entre los programas de reforma de los cuerpos de seguridad y el funcionamiento real de dichos aparatos.⁸¹ Para la autora es esencial entender el carácter “híbrido” que caracteriza el funcionamiento del ejército, en el que aspectos formales e informales se entrelazan, siendo estos últimos invisibilizados o no considerados por los actores internacionales. La autora expresa este grave problema de fondo de la siguiente manera:

“Este ejemplo demuestra lo difícil que resulta para los socios internacionales comprender realmente la complejidad de las relaciones de poder y las dinámicas microsociales dentro de las estructuras de defensa en el Sahel, tanto en lo que respecta a su funcionamiento interno como a su relación con la esfera política. Sin una mejor comprensión y respuesta al funcionamiento híbrido de los sistemas de gobernanza y regulación de los ejércitos sahelianos, las inversiones masivas realizadas para mejorar su eficacia seguirán estando muy por debajo de su impacto esperado.”⁸²

Una tercera posible implicación, muy relacionada con esta última cuestión, es que la escasa apropiación local esté llevando a una creciente falta de legitimidad política y social de la UE en todo el territorio. Algunos autores incluso consideran que el enfoque militarizado europeo acaba generando nuevas resistencias locales y alimentando dinámicas de violencia que paradójicamente aspira a erradicar.⁸³ Este hecho es sobre todo evidente con la presencia de Francia en la región, un actor que mantiene de forma histórica una relación controvertida con todo este territorio. El masivo despliegue militar francés en la última década ha provocado numerosas protestas sociales en diversos países, algunas muy recientes.⁸⁴ Asimismo, las tensiones con la nueva Junta militar en Mali provocaron la decisión de las autoridades francesas de retirar sus tropas a inicios de 2022.⁸⁵ Para algunos autores, esta conflictiva relación que indirectamente afecta a la UE y sobre todo en contextos como Mali, transcurre en paralelo al despliegue que el gobierno del Kremlin está efectuando en toda la región, quien está aprovechando esta coyuntura hasta convertir el Sahel “en una pieza clave de su estrategia en política exterior”.⁸⁶ Desde inicios de 2022, la Junta militar maliense y el Grupo Wagner, compañía de seguridad privada de origen ruso, cerraron un acuerdo que permitía a la empresa operar dentro del territorio maliense. Se asume que dicho grupo es clave para los intereses de expansión regional del Kremlin en todo el continente africano. Aunque es incierto el número

⁷⁹ Bagayoko, Niagalé: “Explaining the failure of internationally-supported defence and security reforms in Sahelian states”, *Conflict, Security & Development*, vol.22, nº 3 (2022), pp.243-269.

⁸⁰ Danso, Kwaku y Aning, Kwesi: “African experiences and alternativty in International Relations theorizing about security”, *International Affairs*, vol.98, nº 1, p.76.

⁸¹ Bagayoko, Niagalé, *op.cit.*, p.244.

⁸² *Ibid.*, p.261

⁸³ Véase, entre otros, Charbonneau, Bruno: “Counter-insurgency governance in the Sahel”, *International Affairs*, Vol.97, nº 6, (2021), pp.1805-1823, o Bøås y Strazzari, *op.cit.*

⁸⁴ AFP: “French military facing growing protests in Sahel”, *France 24*, 30 November 2021.

⁸⁵ Africanews: “Malian politicians react to France troops withdrawal”, *Africanews*, 17 February 2022.

⁸⁶ Hernández, Rafael Javier: “Mali and the Sahel: Lessons for EU involvement within a spiraling political and security environment”, *Informes Equipo Europa*, mayo 2022, p.5, en <https://equipoeuropa.org/mali-and-the-sahel-lessons-for-eu-involvement-within-a-spiraling-political-and-security-environment/>



de efectivos del Grupo Wagner desplegados en Mali, se estima que el número puede ascender a más de un millar. La compañía entrena a las tropas malienses, las acompaña habitualmente en misiones contra diferentes grupos armados y suministra armas de forma regular. Su presencia ha multiplicado exponencialmente los ataques a la población civil y las violaciones de los derechos humanos.⁸⁷ Este acercamiento a Rusia ha provocado que casi todos los programas de entrenamiento entre las tropas de la EUTM y las tropas malienses finalicen de forma abrupta.⁸⁸

Estas tres implicaciones que acabamos de señalar comprometen el papel de la UE como actor en la región, seguramente logrando el propósito contrario al que la estrategia europea aspira, que es fortalecer su imagen y capacidad en este territorio. Todo lo contrario, el discurso y la estrategia cada vez más militarizadas están generando nuevas contradicciones que la UE deberá enfrentar en el corto y medio plazo.

4.2. La UE y el dilema del cambio de rumbo en su estrategia

Como señalamos con anterioridad, a pesar de los escasos resultados obtenidos por la estrategia europea, la UE parece haber reforzado su discurso securitario desde la llegada del nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Tampoco existen indicios de que Bruselas esté considerando un cambio de rumbo en el grueso de su estrategia, en la que claramente, se priorizan aspectos de corto plazo, mucho más vinculados al ámbito de la seguridad, que aspectos más relacionados con el desarrollo a largo plazo y la erradicación de las causas de fondo, vinculadas con la pobreza o la falta de oportunidades. Venturi también se pregunta sobre el impacto directo que la situación en Ucrania podría tener en la estrategia europea en el Sahel con una eventual retirada de su presencia en esta zona.⁸⁹

Sea como fuere, la preponderancia de los objetivos a corto plazo por encima de los de largo plazo, y el endurecimiento de un discurso que apuesta por una estrategia que proyecte a la UE como un actor más político en la región, en lo que hemos llamado “giro pragmático”, lleva, según diversos autores, a un dilema de difícil resolución. Plank y Bergmann, por ejemplo, han abordado esta cuestión a partir de lo que denominan como “el entrapamiento de la política exterior” de la UE (*foreign policy entrapment*), que tiene dos ejes interconectados. Por un lado, el hecho de que la estrategia en el Sahel ha acabado generando, afirman ambos autores, dinámicas de “dependencia”: al adoptar un enfoque tan centrado en la seguridad de la región, tanto en el discurso como en la práctica, la UE ha creado un sesgo que refuerza las ya considerables dificultades para salirse del camino establecido.⁹⁰ Esto es, la espiral hacia abajo que conecta un discurso securitario cada vez más duro con una práctica cada vez más militarizada dificulta enormemente la posibilidad de dar marcha atrás en un momento determinado. Al vincular, por ejemplo, los indicadores de la mejora de la reforma del sector de la seguridad al apoyo presupuestario de la UE, sin tomar en consideración a un mismo nivel otros indicadores o dimensiones más en clave de desarrollo, acaba perpetuando una misma lógica de intervención.⁹¹

Por otro lado, como también explica Lopez-Lucia, podrían existir otros elementos que hubieran acabado influyendo en la configuración de la estrategia y que no son tan visibles o aparentes, como es, en este caso, el choque entre instituciones dentro de la propia UE, y que ha tenido lugar sobre todo entre la EEAS y la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DG

⁸⁷ Fabricius, Peter: “Wagner is being used in Africa as a proxy to target civilians”, Institute for Security Studies (ISS), September 2022, en <https://issafrica.org/iss-today/wagner-is-being-used-in-africa-as-a-proxy-to-target-civilians>

⁸⁸ Hernández, Rafael Javier, *op.cit.*

⁸⁹ Venturi, *op.cit.*, 2022.

⁹⁰ Plank y Bergmann, *op.cit.*, p.399.

⁹¹ *Ibid.*



DEVCO). La falta de definición de competencias y roles de estos actores tras la aprobación del Acuerdo de Lisboa de 2007, ha llevado a que la EEAS, más proclive a un enfoque de seguridad más “pragmático”, haya tenido más influencia en la configuración del conjunto de la estrategia del Sahel, en detrimento de la visión de la DG DEVCO, quizás más cercana a entender la UE como un actor normativo y de desarrollo.⁹² Esto, en palabras, de Plank y Bergmann, ha generado un segundo efecto del “entrampamiento de la política exterior” como es lo que denominan el “efecto bloqueo” (*lock-in effect*).⁹³ Estas tensiones no sólo han sido protagonizadas por organismos dentro de la organización, sino también por sus países miembros. Para autores como Venturi o Goxho, mientras que la decisión de poner en marcha el conjunto de las iniciativas en el Sahel ha sido especialmente alentada por países como Francia, Italia o España, otros miembros como Alemania, Polonia y los países nórdicos han mostrado muchas más reticencias.⁹⁴

5. Conclusiones

El presente artículo ha analizado las causas que pueden explicar la apuesta de la UE por una estrategia de corte más securitario en una región como el Sahel, en lo que hemos llamado el “giro pragmático”. Este giro deja atrás una presencia, como mínimo a nivel retórico, mucho más normativa, y más centrada en los objetivos a largo plazo en torno a políticas y estrategias de desarrollo más transformadoras. Los nuevos condicionantes globales en las últimas dos décadas, los cambios discursivos e institucionales en el seno de la UE que busca construir un actor más político, así como la creciente competencia global de países emergentes en el continente africano, ha ido gestando un enfoque que puede sentar un precedente respecto a la política exterior europea en el continente africano y que, a su vez, genera numerosos problemas, implicaciones y dilemas.

Precisamente, la segunda parte del artículo ha tratado de esbozar algunas de esas implicaciones y dilemas a modo de futura agenda de investigación. La apuesta por privilegiar a nuevos actores subregionales como el G5 por encima de otros actores regionales tradicionales, y con un bagaje notable en la resolución de conflictos, como es el ECOWAS, el menoscabo que el giro pragmático tiene sobre principios abanderados hasta ahora por la UE como el de apropiación local, o bien el impacto de una relación tan vertical y jerárquica en términos de legitimidad política y social con los contextos locales, podría estar produciendo un efecto contrario al perseguido por la UE, empeorando su imagen y su tradicional aspiración más transformadora en el continente. Toda esta apuesta, además, genera un importante dilema en el corto y medio plazo para Bruselas. La insistencia en este enfoque más estratégico y político hace más incierta la posibilidad de un cambio de rumbo en un contexto regional, continental y global que sigue generando nuevos desafíos para todos los actores. La importancia de revitalizar un enfoque más reflexivo y a largo plazo podría ser la única salida ante un escenario cada vez más volátil e inestable.

⁹² Lopez-Lucia, *op.cit.*, 2017, p.455-456.

⁹³ Plank y Bergmann, *op.cit.*, p.402.

⁹⁴ Venturi, *op.cit.*, 2017, p.7; Goxho, *op.cit.*



Bibliografía

- Bagayoko, Niagalé: “Explaining the failure of internationally-supported defence and security reforms in Sahelian states”, *Conflict, Security & Development*, vol.22, nº 3 (2022), pp.243-269.
- Bolling, Rojan, Muiderman, Karlijn y van de Vijzel, Annemarie: “Will Development Be Short Changed in Europe’s Externalized Foreign Policy?”, *The Broker*, 31 July 2017.
- Bøås, Morten: “EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?”, *Third World Quarterly*, vol. 42, nº 1 (2021), pp.52-67.
- Bøås, Morten y Strazzari, Francesco: “Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making”, *The International Spectator*, vol. 55, nº 4 (2020), pp. 1-17.
- Charbonneau, Bruno: “Counter-insurgency governance in the Sahel”, *International Affairs*, vol.97, nº 6 (2021), pp.1805-1823.
- Cold-Ravnkilde, Signe Marie y Nissen, Christine: “Schizophrenic agendas in the EU’s external actions in Mali”, *International Affairs*, vol. 96, nº4 (2020), p.949
- Cold-Ravnkilde, Signe Marie y Jacobsen, Katja Lindskov: “Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism”, *International Affairs*, vol. 96, nº 4, pp.855-874.
- Colom-Jaén, Artur y Mateos, Óscar: “China in Africa: Assessing the Consequences for the Continent’s Agenda for Economic Regionalism”, *Politics & Governance*, vol.10, nº 2 (2022), pp.61-70.
- Crawford, Alex: “Climate change and state fragility in the Sahel”, *FRIDE Policy Brief*, (junio 2015), en <https://www.iisd.org/system/files/publications/climate-change-and-state-fragility-in-the-Sahel-fride.pdf>
- Danso, Kwaku y Aning, Kwesi: “African experiences and alternativity in International Relations theorizing about security”, *International Affairs*, vol.98, nº 1 (2022), p.76.
- De Melo, Jaime: “Sahel faces poverty and conflict traps: A call for international action”, Brookings, (December 2016), en <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/12/01/sahel-faces-poverty-and-conflict-traps-a-call-for-international-action/>
- Escola de Cultura de Pau (ECP): “Informe Sahel. Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera”, ECP informes (julio 2022), p.20, en <https://escolapau.uab.cat/informes-2/informe-sahel-una-decada-marcada-por-la-inestabilidad-en-la-triple-frontera/>
- Fabricius, Peter: “Wagner is being used in Africa as a proxy to target civilians”, Institute for Security Studies (ISS), September 2022, en <https://issafrica.org/iss-today/wagner-is-being-used-in-africa-as-a-proxy-to-target-civilians>
- Fioramonti, Lorenzo y Poletti, Arlo. “Facing the Giant: Southern perspectives on the European Union”, *Third World Quarterly*, vol.29, nº 1 (2008), pp. 167-180
- Goxho, Delina: “Pivoting Stabilisation in the Sahel: competing visions and implementation checkpoints”, *Security Praxis*, (May 2021), en <https://securitypraxis.eu/pivoting-stabilisation-in-the-sahel-competing-visions-and-implementation-checkpoints/>
- Haastrup, Toni, Duggan, Niall y Mah, Luis. “Navigating ontological (in)security in EU–Africa relations”, *Global Affairs*, vol. 7, nº 4 (2020), pp. 541-557.



Hernández, Rafael Javier: “Mali and the Sahel: Lessons for EU involvement within a spiraling political and security environment”, Informes Equipo Europa, mayo 2022, p.5, en <https://equipoeuropa.org/mali-and-the-sahel-lessons-for-eu-involvement-within-a-spiraling-political-and-security-environment/>

International Crisis Group (ICG): “The Central Sahel: Scene of New Climate Wars?”, ICG Briefing nº 154, abril 2020, en <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/b154-le-sahel-central-theatre-des-nouvelles-guerres-climatiques>

Jayasundara-Smiths, Shyamika: “Bracing the wind and riding the norm life cycle: inclusive peacebuilding in the European capacity building mission in Sahel–Mali (EUCAP Sahel–Mali)”, *Peacebuilding*, vol. 6, nº 3 (2018), pp. 233-247.

Kell, Fergus y Vines, Alex: “The evolution of the Joint Africa-EU Strategy (2007-2020)”, en Haastrup, Toni; Mah, Luís y Duggan, Niall (eds.) (2021): *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp.105-120.

Lopez-Lucia, Elisa: “A tale of regional transformation: From political community to security regions the politics of security and regionalism in West Africa”, *Political Geography*, vol.82, (2020), pp.1-10.

Lopez-Lucia, Elisa: “Performing EU agency by experimenting the ‘Comprehensive Approach’: the European Union Sahel Strategy”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 35, nº 4 (2017), pp. 451-468.

Manners, Ian: “Normative power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2 (2002), pp.235-258.

Marin, Ainhoa: “Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana”, Fundación Alternativas/Fundación Carolina, nº 19, febrero 2008, en <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/los-acuerdos-de-asociacion-economica-epa-de-la-union-europea-con-africa-subsahariana>

Mateos, Óscar: “La Construcción de paz posbélica: análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona”, tesis doctoral (enero 2012)

Mateos, Óscar (2015): *¿De la "tragedia" al "milagro"?: África subsahariana en el nuevo contexto multipolar*, Cuadernos CJ, Barcelona, CJ.

Mateos, Óscar y Solà-Martín, Andreu: “Whose Peace? Grappling with Local Ownership in Sierra Leone”, *Peace and Conflict Studies*, vol.28, nº 2 (2022), pp.1-25.

Mattelaer, Alexander: “The EU’s Growing Engagement in the Sahel: From Development Aid to Military Coordination”, en Gstöhl, Sieglinde y Lannon, Erwan (eds.) (2014): *The Neighbours of the European Union's Neighbours. Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, primera edición, London, Routledge, pp. 21-28.

Mora, Juan Alberto.: “Sahel: un tsunami demográfico ¿reversible?”, Documento análisis IIEE, (enero 2018), en https://www.iece.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA03-2018_Sahel-Tsunami_demografico_reversible_JAMT.pdf

Navarro, Iván: “Sahel: from “liberal peace” to “military peace”, *Revista IDEES*, (enero 2022), en <https://revistaidees.cat/en/sahel-from-liberal-peace-to-military-peace/>

Orosz, Adele: “Violent extremism in the Sahel is strengthening its grip in West Africa”, *LSE blog*, (febrero 2022), en <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2022/02/15/violent-extremism-in-the-sahel-strengthening-grip-west-africa-mali-burkina-faso-niger-jihadi/>



Pérez de Armiño, Karlos y Mendia Azkue, Irantzu (2013): *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, 1ª edición, Madrid, Tecnos.

Plank, Frirdrick y Bergmann, Julian: “The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies*, vol. 8, (2021), pp.382-412.

PREVEX: “Working Paper on enabling environments, drivers, and occurrence/non-occurrence of violent extremism”, PREVEX Working Paper 6.2., December 2021, en <https://www.prevex-balkan-mena.eu/prevexba-category-resources/key-documents/>

Raimundo, António: “From the Treaty of Rome to Cotonou. Continuity and change in the governance of EU-Africa relations”, en Haastrup, Toni; Mah, Luís y Duggan, Niall (eds.) (2021): *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp.59-69.

Raleigh, Clionadh, Nsaibia, Héni, y Dowd, Caitriona: “The Sahel Crisis since 2012”, *African Affairs*, vol.120, nº 478 (2020), pp.123-143.

Sherrif, Andrew y Kotsopoulos, John: “Africa and the European Union. An assessment of the Joint Africa-EU Strategy (JAES)”, en Murithi, Tim (ed.) (2014): *Handbook of Africa's International Relations*, 1ª ed., New York, Routledge, pp. 305-315.

Taylor, Ian. (2010): *The International Relations of Sub-Saharan Africa*, New York, Continuum, p. 111

Venturi, Bernardo. “The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development-Nexus”, IAI Working Papers, nº 17/38 (2017), p.6.

Venturi, Bernardo: “The EU's Diplomatic Engagement in the Sahel”, IAI Papers, nº 8, May 2022, pp. 1-21.

Whitaker, Beth Elise y Clark, John F. (2018): *Africa's International Relations. Balancing Domestic & Global Interests*, 1ª edición, London, Lynne Rienner Publishers, chapter 9, pp. 285-320

Wilén, Nina: “A logic of its own: the external presence in the Sahel”, ARI Real Instituto Elcano, nº 132, noviembre 2020, en <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/a-logic-of-its-own-the-external-presence-in-the-sahel/>

Wilén, Nina y Williams, Paul D.: “What are the international military options for the Sahel?”, IPI Global Observatory, 12 April 2022, en <https://theglobalobservatory.org/2022/04/what-are-the-international-military-options-for-the-sahel>