



Cuadernos de Estrategia 176
Sahel 2015,
origen de desafíos y
oportunidades

**Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuaderno de Estrategia 176
Sahel 2015,
origen de desafíos y
oportunidades

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2015

NIPO: 083-15-249-8 (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-110-5 (edición papel)



NIPO: 083-15-250-0 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9091-111-2 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-25913-2015
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa
Fecha de edición: octubre 2015

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	<u>Página</u>
Capítulo primero	
Análisis geopolítico del Sahel	9
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i>	
Introducción	11
El factor demográfico en el Sahel	12
El factor económico en el Sahel	14
El factor socio-político en el Sahel	16
El factor militar y de seguridad en el Sahel	18
La política de la UE hacia el Sahel	20
Conclusiones	21
Capítulo segundo	
Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista	23
<i>Jesús Díez Alcalde</i>	
Introducción: conflictividad en el Sahel	25
Conflictos armados y la dificultad de acordar la paz	29
Mali: El MNLA frena el proceso de paz	31
<i>Principales aspectos del Acuerdo para la paz y la reconciliación</i>	34
Sudán del Sur: una previsible guerra civil	35
<i>Fallidos acuerdos de paz</i>	37
República Centroafricana: instigar el conflicto confesional	39
<i>Paz y reconciliación: ¿el sustrato real del Foro de Bangui?</i>	41
Terrorismo yihadista y su expansión en el Sahel	43
Santuarios africanos para el yihadismo	45
<i>Libia: el colapso del estado inflama el yihadismo</i>	46
<i>Mali: el terrorismo yihadista se extiende hasta Bamako</i>	49
<i>Nigeria: Boko Haram, el yihadismo más salvaje de África</i>	53

	Página
Conclusión: una solución compleja, un desafío internacional	56
Bibliografía complementaria	58
Capítulo tercero	
Conversaciones sobre Mali: razones, acciones y futuro	61
<i>Sékou dit Gaoussou Cissé. Embajador de Mali en España</i>	
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín. General director del IEEE</i>	
Introducción	63
Capítulo cuarto	
La política de Francia en el Sahel	85
<i>Sonia Le Gouriellec</i>	
Introducción	87
<i>Una política africana discutida y mal asumida</i>	<i>87</i>
<i>Una política percibida como incoherente y poco definida</i>	<i>87</i>
<i>Una preocupación constante por normalizar las relaciones</i>	<i>88</i>
<i>¿Falta de política o de estrategia?</i>	<i>91</i>
El Sahel una zona prioritaria de interés	92
<i>Francia, potencia reguladora en el Sahel: la importancia de las limita- ciones históricas, políticas y económicas</i>	<i>92</i>
<i>Un nuevo desafío de seguridad: nacimiento de un minicomplejo de se- guridad regional</i>	<i>94</i>
La militarización de la política de Francia en el Sahel: una respuesta de emergencia y una necesidad frente a una evaluación moderada de la ayuda al desarrollo y la multilateralización de la gestión de crisis	100
<i>Los resultados no unánimes de la cooperación para el desarrollo</i>	<i>101</i>
<i>¿Qué equilibrio hay entre ayuda bilateral y multilateral?</i>	<i>107</i>
Dificultades de europeización y de africanización	110
<i>La Unión Europea, ¿una potencia relé?</i>	<i>111</i>
<i>Una progresiva africanización</i>	<i>112</i>
De Serval a Barkhane: ¿de la respuesta de emergencia a la construcción de la influencia?	114
<i>Una presencia militar antigua en el Sahel</i>	<i>115</i>
<i>Una intervención precipitada de Francia por la amenaza</i>	<i>116</i>
<i>Una intervención que sirve para una política de influencia</i>	<i>119</i>
Conclusión	120
Bibliografía	121
Capítulo quinto	
Misiones de entrenamiento y monitorización de las Fuerzas Ar- madas. Lecciones aprendidas y su aplicación en el Sahel	123
<i>Emilio Hermoso Orzáez</i>	
Introducción	125
Evolución de las operaciones de asistencia militar en el Sahel	126
Conceptos generales sobre asistencia militar	128
Análisis de la Operación EUTM-Mali	134
Análisis de la Operación EUTM-Somalia	144
Adiestramiento bilateral en África	152
Recomendaciones	155

	Página
Para el planeamiento de una misión de reforma del sector de seguridad:.....	155
Para los asesores en el nivel estratégico:	156
Para los instructores:	157
Conclusiones.....	158
Acrónimos	159
Bibliografía.....	160
Capítulo sexto	
Capacidades militares para futuras operaciones en el Sahel.....	163
<i>Juan Carlos García-Vaquero Pradal</i>	
Introducción	165
Entorno operativo Sahel.....	167
Riesgos y amenazas en el Sahel.....	168
Características de las operaciones en estos entornos.....	169
Capacidades militares necesarias.....	172
Mando	173
Maniobra	176
Protección.....	179
Inteligencia.....	182
Apoyos de fuego.....	184
Logística.....	185
Otras necesidades capacitarias	188
Implicaciones del desarrollo de las capacidades militares necesarias.....	191
Investigación, doctrina y lecciones aprendidas	191
Organización	192
Enseñanza	192
Instrucción y adiestramiento	193
Preparación de la fuerza.....	195
Apoyo a la preparación.....	195
Otras implicaciones.....	197
Conclusiones.....	198
Acrónimos	199
Bibliografía.....	200
Libros.....	200
Documentos, artículos.....	200
Páginas web	203
Composición del grupo de trabajo.....	205
Cuadernos de Estrategia	207

Análisis geopolítico del Sahel

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Capítulo primero

Resumen

El Sahel es una gran franja que recorre África de oeste a este, y en esta región geográfica se unen pueblos árabes, bereberes y negros, distintas formas de subsistencia y también diferentes confesiones religiosas. Además, y como factor agravante de la situación, las fronteras en la región son muy porosas y difíciles de controlar; y la gran extensión territorial de los países hace que existan muchas zonas que escapan del control del Estado, caracterizado por lo general por la debilidad de sus instituciones. Todos estos condicionantes, junto a un enorme crecimiento demográfico y una población extremadamente joven, sin expectativas de vida, han permitido que se incrementen las amenazas y la inestabilidad. El desafío de los países sahelianos es hoy garantizar, a través de la reforma de sus fuerzas de seguridad, la protección de sus poblaciones; y, al mismo tiempo, fomentar el desarrollo para asentar una paz duradera y estable para toda la región.

Palabras claves

Sahel, demografía, economía, seguridad, Mali, amenazas, inestabilidad y Unión Europea.

Abstract

The Sahel is a stretch that runs from West to East Africa. In this geographical region coexist together Arab, Berber and black peoples, different livelihoods and different faiths. In addition, as an aggravating factor of the situation, the national borders are very porous and its control is very difficult to control. The vast territory of the countries means that there are many areas beyond the control of the state, generally characterized by weak institutions. All these factors, together with a huge demographic growth and an extremely young population without life expectancy, have allowed the threats and instability increase. Nowadays, the challenge of the Sahelian countries is protect their populations through reform of its security forces; and at the same time, encourage the development to lay a lasting and stable peace for the entire region.

Key words

Sahel, demography, economics, security, Mali, threats, instability and EU.

Introducción

En árabe, el vocablo Sahel significa orilla de un mar de arena como es el Sahara. Un borde territorial donde comienza la vegetación que permite la vida animal. Y también una zona de transición –con más de 5.000 kilómetros de largo y casi 1.000 de ancho en su máxima extensión–, donde los recursos naturales necesarios para la subsistencia son escasos. El Sahel es una gran franja que recorre África de oeste a este, de la zona fronteriza entre Mauritania y Senegal hasta el sur del mar Rojo; pasando por Mali, el sur de Argelia, Níger, Chad, Sudán y Eritrea. Pero por encima de sus aspectos geográficos, en esta región se unen los pueblos árabes y bereberes del norte con los pueblos negros al sur. Durante muchos años, también fue una zona de contacto de religiones musulmana al norte con las confesiones cristiana y animista al sur. Hoy, sin embargo, el islam se ha ido imponiendo en toda la región.

En el Sahel también se encuentran y relacionan nómadas y ganaderos con comerciantes y agricultores situados más al sur. Hay que tener en cuenta que la región tiene únicamente dos estaciones climáticas: una seca que va de octubre hasta junio, y otra lluviosa, de apenas tres meses, de julio a septiembre. Esta climatología la convierte en una zona geográfica de escasos recursos agrícolas, más propicia para el nomadeo y la agricultura familiar de subsistencia, que para las grandes explotaciones. Sin embargo, la producción agrícola aumenta a medida que nos dirigimos hacia un sur que cada día se aleja más por el avance de la desertización provocado por el cambio climático.

En este capítulo, centraremos el análisis geopolítico especialmente en el Sahel Occidental, que es la región que más nos preocupa y nos ocupa desde el punto de vista de los intereses de España. Todas las naciones que hoy componen el Sahel alcanzaron su independencia en la década de los 60, tras un periodo de colonización que se inicia a finales del siglo XIX y concluye a principios del XX. Así, Mauritania, Mali, Níger y Chad proclamaron su independencia de Francia en 1960, a diferencia de Sudán, cuya emancipación del condominio anglo egipcio se adelantó a 1956. Eritrea, por su parte, selló su independencia en 1993, al separarse de Etiopía. Todas las naciones del Sahel, en su configuración Estado nación actual, son muy jóvenes; y, en gran medida, eso explica la falta de madurez en sus sistemas políticos, que con frecuencia han sufrido periodos convulsos derivados de golpes de Estado y conflictos internos que han implicado cambios bruscos en la estructura del Estado, lo que unido a su falta de recursos, los convierte en Estados frágiles con una instituciones excesivamente débiles. Todos estos factores se convierten en claves para comprender el problema que vamos a abordar.

Si exceptuamos eritrea con 121.320 Km², se trata de naciones con grandes extensiones de terreno: Mauritania con 1.040.900 km², Mali con 1.240.000 km², Níger con 1.267.000 km², Chad con 1.284.000 km² y Sudán

con 1.886.0687 km² –si tomamos como referencia España tiene 504.000 km²–; y estos enormes espacios geográficos requieren ingentes recursos de seguridad para controlarlos y para asegurar el imperio de la ley en todo sus territorios de soberanía. En este ámbito, la excepción es Eritrea, que tiene una extensión de 121.320 km². Incluso teniendo en cuenta que gran parte de esos territorios están muy poco poblados, pues las poblaciones se concentran en las capitales de las naciones y en ciudades muy concretas, la mayor parte de estos territorios «prácticamente vacíos» se ven sometidos a un control esporádico y reactivo, tan solo cuando sucede algún hecho grave. Por ello, la ausencia del poder estatal, la escasa administración y la falta de control han generado una región propicia para las actividades delictivas relacionadas con el crimen organizado y el terrorismo, que interactúan con el propósito de obtener beneficios económicos mutuos, para lo que necesitan detentar un poder de facto sobre las poblaciones donde se asientan.

Por otro lado, y como factor agravante de la situación, las fronteras en la región son muy porosas y difíciles de controlar si no se emplean numerosos medios y avanzadas tecnologías, que no están al alcance de ninguno de los gobiernos nacionales del Sahel. Sin accidentes naturales que delimiten las fronteras, estas se convierten en causa de reivindicaciones y conflictos, especialmente cuando en sus inmediaciones hay recursos naturales, estén o no explotados. Este es el caso de la frontera entre Sudán y Sudán del Sur, donde se encuentran grandes yacimientos de petróleo que se han convertido en un factor de conflictividad entre ambos países. Incluso en ausencia de recursos, tan solo los desplazamientos naturales de población y la ausencia de límites naturales como montañas o ríos producen una ausencia de fronteras naturales que dificulta la delimitación de los proyectos de Estado nación.

El factor demográfico en el Sahel

En cuanto al factor demográfico, estamos ante países con una población joven que en los últimos años se han ido concentrando en las capitales y en las principales ciudades, que han abandonado las zonas rurales por falta de expectativas de vida; y esta condición hace que los escasos recursos disponibles para infraestructuras se empleen preferentemente en los centros capitalinos en detrimento de las zonas más alejadas y de las poblaciones más pequeñas, donde apenas hay carreteras asfaltadas. En Eritrea, de los casi 5 millones de habitantes, el 10% vive en su capital, Asmara. De los 3.889.880 de habitantes de Mauritania¹, la mitad viven en la capital Nuakchot o en los suburbios que la circundan. En Mali, la

¹ *Expansion. Datos macro.com*, censo de 2013. Disponible en: <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/mauritania>.

población asciende a 15.301.650 de personas, de los que más del 10% vive en la capital, Bamako. Por su parte, Níger tiene 16.068.994 habitantes² de los que más de 800.000 viven en Niamey; mientras que Chad, con 12.825.314 habitantes³, más de 1 millón viven en la capital, Yamena.

Esta tendencia a migrar hacia la capital se debe a que es allí donde suelen concentrarse el mayor número de servicios, y también las mayores posibilidades de encontrar un empleo. Pero, y como derivada, las grandes concentraciones en un número reducido de ciudades también provoca unos insoportables niveles de contaminación, insalubridad, e inseguridad ciudadana. Y, sobre todo, generan más demanda de servicios estatales, que los atiende en detrimento de las necesidades de otras regiones menos pobladas y alejadas, algo que genera un profundo malestar y una sensación generalizada de desatención y olvido por parte del Estado. En el norte de Mali, conocido como Azawad y que se divide en tres regiones administrativas: Tombuctú, Gao y Kidal; la única carretera asfaltada de la región solo llega hasta Gao, tierra en donde viven los songhais, peuls (fulanis) y tuaregs. Mientras que a Kidal, donde la mayoría de la población es tuareg, solo llega una pista sin asfaltar, y cuenta con un aeródromo que solo es apto para pequeños aviones de hélice. Lo mismo podemos decir de otras infraestructuras básicas, como son el suministro de energía eléctrica y agua. Esta deficiencia de servicios estatales en las zonas más alejadas de la capital favorece los sentimientos de abandono y de marginación del gobierno de Bamako, que al mismo tiempo instiga el sentimiento tribal y la radicalización étnica y religiosa.

Por otro lado, la gran extensión de los países propicia una significativa diversidad de etnias y tribus con lenguas distintas, su propia idiosincrasia y, con frecuencia, con un fuerte sentido de pertenencia étnica, que se integran en una única nación que en ocasiones dan lugar a fuerzas centrifugas que debilitan el Estado nación. Este es el caso de los tuareg en el norte de Mali, o en Eritrea, el país más pequeño del Sahel donde hay hasta nueve grupos étnicos con lengua propia.

En este sentido, el 4 de mayo de 2015, el ex primer ministro Hamed Ag Hamani, de etnia tuareg, trataba de minimizar las diferencias entre tribus y etnias al explicar que en la situación de Mali jugaban otros factores⁴: «En todo el país viven juntos bambaras, senufos, songais, tuaregs y peuls. El problema del norte es geoestratégico y político, alimentado por parte de la comunidad internacional». De esta forma, Hamani hacía referencia a supuestas influencias externas sobre la Coordinadora de

² *África infomarket*. Disponible en: <http://www.africainfomarket.org/paises/niger>.

³ *Expansion. Datos macro.com*, censo de 2013. Disponible en: <http://www.datosmacro.com/demografia/poblacion/chad>.

⁴ *Agencia Efe*. Noticia del 4 de mayo de 2015.

Movimientos del Azawad, que agrupa a los principales partidos independentistas tuareg.

La ancestral condición de pueblos nómadas que tiene algunas de las etnias, hace que su sentimiento de arraigo a un proyecto concreto de nación sea débil y, como consecuencia, fortalece la identidad étnica. Con el tiempo, los pueblos se han ido asentando en determinados territorios, algo que debería favorecer el sentimiento de pertenencia y de ciudadanía si el Estado aprovechara, mediante una adecuada educación de los jóvenes, para generar un proyecto fundamentado en un sentimiento de pertenencia nacional.

El Sahel es una región de población muy joven, y registra los índices de natalidad más altos del mundo. Concretamente, la tasa de natalidad –contabilizada en el número de nacimientos por cada 1.000 habitantes–, es de 50 en Mali, 46 en Chad, 34 en Mauritania, 33 en Sudán y 36 en Sudan del Sur⁵; todas ellas excesivamente altas, y especialmente si las comparamos con los 9 de España. Y abriendo el foco, los nacimientos en esta región son cinco veces superiores al de los países europeos. Sin embargo, su esperanza de vida es de las más bajas del mundo, en Mali es de 55 años, 58 en Níger, 51 en Chad, y 62 en Sudán y en Mauritania, que si lo comparamos con España, que tiene una esperanza de vida de 82 años⁶, arroja una diferencia de casi 1,5 veces menor en los países africanos.

Teniendo en cuenta ambas variables –nacimientos y esperanza de vida– llegamos a la conclusión de que los países sahelianos tienen un crecimiento demográfico superior en tres o cuatro veces a la media europea, lo que exige un crecimiento económico equivalente para compensar el número de personas a las que cada año hay que alimentar y dar servicios.

Pero además, estos países cuentan con una población muy joven. De un somero análisis de sus pirámides⁷ poblacionales, deducimos que la gran mayoría de la población tiene menos de 30 años. En el caso de Mali, el 60,8% de la población no ha cumplido esa edad. Esta juventud de la población añade un factor polemológico a las inestabilidades, e incluso a los conflictos, además de impulsar las migraciones; y sin olvidar que también puede favorecer la radicalización ideológica.

El factor económico en el Sahel

La región del Sahel es una de las más pobres de un mundo que, como efecto directo de la globalización, acorta las distancias y pone en comuni-

⁵ Datos del Banco Mundial Disponibles en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN>.

⁶ Datos del Banco Mundial. Disponibles en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN/countries>.

⁷ Pirámides de población del mundo. Disponible en: <http://populationpyramid.net/es/>.

cación a amplias zonas que siempre estuvieron desconectadas. Además de acercar a los pueblos, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información hacen tomar conciencia de las grandes diferencias económicas entre regiones que ahora ya no están tan alejadas. De esta forma, sus habitantes toman conciencia de las oportunidades que les ofrecen los avances tecnológicos si logran alcanzar Europa u otras partes más favorecidas y surge así la inmigración irregular masiva.

Tras obtener su independencia en 1960, el presidente maliense Modibo Keita estableció una economía socialista basada en la nacionalización de los recursos estratégicos, que no logró asentar una economía de crecimiento que cubriera las necesidades básicas de la población.

Junto a los problemas de falta de creación de un tejido industrial y de servicios, la agricultura es una de las principales actividades económicas del país. Sin embargo, y como ejemplo, el avance de la desertización por el cambio climático ha provocado que el desierto fagocite ciudades como Tombuctú, que hace apenas tres décadas se la consideraba una de las puertas del desierto desde el sur y en la actualidad está rodeada de arena. Este fenómeno perjudica a su producción agrícola y empuja a su población a migrar hacia el norte y el sur.

En el ámbito económico, y según el Banco Mundial en 2013 (últimos datos publicados), mientras que la UE tenía una renta per cápita⁸ de 35.530\$, la de Mali era de 670\$, la de Níger es aún menor, 400\$, la de Chad era de 1030\$, la de Mauritania era de 1060\$ y la de Sudán era de 1550\$.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el crecimiento del PIB⁹, que en el año 2013 ha sido del 2,1% para Mali, del 4,1% para Níger, del 6,7% para Mauritania, del 4% para Chad y del 6% para Sudán. Unos índices de crecimiento que no alcanzan siquiera la diferencia de tres o cuatro veces los de la UE para cubrir las diferencias de crecimiento de la demografía.

En este ámbito, es de esperar que Mali mejore notablemente su crecimiento a medida que se consoliden los acuerdos con los movimientos rebeldes tuaregs y, con ello, se establezca toda la región norte. El conflicto detrae una importante cantidad de recursos nacionales; mientras que, por el contrario, la construcción de la paz permitirá el desarrollo de infraestructuras en la región. Con este objetivo, está prevista la construcción de una carretera que una Gao con Kidal, y otra que desde Leré alcance Tombuctú y Douentza; así como la ampliación de la pista de aterrizaje de Kidal para poder ser utilizado por aviones de mayor tamaño. La mayor parte de estas infraestructuras ya estaban contem-

⁸ Datos del Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/economia-y-crecimiento>.

⁹ Datos del Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

pladas en el Programa Especial de Paz, Seguridad y Desarrollo del Norte (PSPSDN) de Mali, que quedó paralizado con el conflicto de 2012. Este programa requiere la ayuda internacional y especialmente de la UE. Ya en abril de 2011, cuando el secretario de Estado de Seguridad de España, Antonio Camacho, realizó una gira por Mauritania, Mali y Níger para reforzar la cooperación frente al crimen organizado y el terrorismo yihadista en el Sahel, tuvo especial interés en entrevistarse con Mohamed Ag Erlaf, coordinador del referido Programa.

Este Programa estaba previsto que se desarrollara en varias fases. La primera debía desarrollarse entre 2010 y 2011, y suponía una inversión de 16.340 millones de euros, que debía financiarse con los presupuestos del Estado maliense y con la cooperación internacional, cuyo mayor porcentaje, con una aportación de 4.000 millones de euros, correspondía a la UE. La segunda fase a desarrollar durante 2012 preveía un gasto de 32.310 millones de euros. Por otro lado, el Programa contemplaba la contratación y formación de 3.000 funcionarios y policías para asegurar la gobernabilidad de la región.

Otro de los factores más preocupantes de esta región son los altos niveles de desempleo, que en Mali asciende al 30% o al del 18,7% en Sudán. En España, la tasa de parados es del 21,7%¹⁰, pero conviene subrayar que en el Sahel no disponen de ningún tipo de prestaciones, algo que les condena a la miseria tanto a ellos como a sus familias, por lo que la situación de desempleo en el Sahel es, con carácter general, mucho más traumatizante que en los países europeos. Además, la ausencia de cualquier tipo de ingresos se convierte en un factor de conflictividad y radicalización.

En cuanto a las mujeres, desempeñan un papel central en todo el África subsahariana, pero al mismo tiempo vemos que su grado de ocupación fuera del hogar es relativamente bajo, excepto en Chad, donde el 45% de las mujeres forman parte de la población activa. Sin embargo, en Mali solo trabajan el 38,6% o en Níger el 31,1%, frente a España donde hay un 45,3%.

El factor socio-político en el Sahel

Todos los gobiernos del Sahel son repúblicas constitucionales, si bien se trata de países con estructuras de gobernabilidad con grandes debilidades, donde a lo largo de las últimas décadas han sufrido golpes de Estado que, posteriormente, se han reconducido hacia sistemas democráticos.

¹⁰ *The World Factbook*, ranking mundial de tasas de desempleo, 2013.

Disponibile en: <http://www.elcaptor.com/wp-content/uploads/2013/01/Ranking-Mundial-Tasas-Desempleo.png>.

Análisis geopolítico del Sahel

Desde su independencia en 1960, Mauritania ha sufrido diez golpes de Estado; el último de ellos en agosto de 2008, que fue encabezado por el general Mohamed Ould Abdelaziz, jefe de la Guardia Presidencial, y provocó el derrocamiento del presidente Abdallahi. En las elecciones de 2009, Abdelaziz obtuvo 52,58% de los votos, en un proceso considerado libre y transparente por los observadores internacionales.

Por su parte, en 2009, el presidente nigerino Mahamadou Tandja instigó un cambio de la Constitución de 1999, de forma que pudiera continuar en el poder después de dos mandatos, instaurando así la VI República y la celebración de elecciones sin permitir la participación de los partidos opositores, que se organizaron en torno a la Coordinación de Fuerzas Democráticas por la República (CFDR). Esta situación provocó un golpe de Estado en febrero de 2010 liderado por el capitán Salou Djibo. Los golpistas establecieron una hoja de ruta para volver a llevar al país a unas elecciones democráticas bajo la atenta mirada de observadores extranjeros. Así, el 7 de abril de 2011, fue investido presidente Mahamadou Issoufou, quien desde entonces gobierna el país.

Mali tampoco ha estado exento de golpes de Estado. En enero de 2012, el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA), aprovechando la llegada a Kidal de dos brigadas de tuareg del ejército de Gadafi, que huían de Libia tras la caída del régimen, inició una revuelta armada contra el poder estatal. Como reacción, el gobierno de Bamako envió tropas a la región norte para enfrentarse a los independentistas y el malestar de muchos militares se hizo patente por el abandono al que había sido sometido el ejército tras los acuerdos del Pacto Nacional de 1992 con los tuareg. La consecuencia directa de este agravio fue que, el 22 de marzo de 2012, el capitán Amadou Haya Sanogo dio un golpe de Estado contra el presidente Amadou Toumani Touré, nombró un gobierno de transición, y puso de manifiesto la debilidad de las instituciones y de las estructuras del Estado maliense.

Aprovechando la caótica situación, los grupos yihadistas asentados en la región de Azawad pasaron a la acción desplazando al MNLA y tomando el control de las principales ciudades. Así, Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) tomó el control de Tombuctú junto con el grupo de Mojtar Ben Mojtar (los Al Mutalimin). Kidal y toda la región de Ifhogas fueron controladas por los yihadistas tuareg de Iyad Ag Ghaly, líder de Ansar Dine, grupo partidario de implantar la sharía como forma de avanzar hacia la comunidad musulmana (umma), y no tanto por la independencia de Azawad. Se trata de diferencias ideológicas y sobre todo de los personalismos de su líder Ag Ghaly, tuareg del MNLA y que anteriormente fue cónsul del gobierno de Bamako en Arabia Saudí, donde probablemente se radicalizó en su interpretación del islam. Por su parte, el grupo del Movimiento por la Unidad de la Yihad de África Occidental (MUYAO) se instaló en Douent-

za, Ansongo, Gao y Menaka. Por último, Leré fue controlada por AQMI y Ansar Dine.

Los grupos yihadistas, conscientes de su superioridad militar, lanzaron una ofensiva hacia el sur con la finalidad de hacerse con el control de todo el país, y muy especialmente de la franja más estrecha del territorio donde se encuentran las ciudades de Diabaly, Mopti, Sevaré y Konna: una zona estratégica para defender la región norteña de Mali. Esta situación hizo que el gobierno provisional solicitara ayuda a la comunidad internacional y especialmente a Francia, quien no dudó en desencadenar la operación Serval empleando las tropas desplegadas en los países francófonos de la zona. Desde Chad partieron 950 efectivos, 350 desde Senegal, 450 llegaron de Costa de Marfil, 900 desde Gabón 900 y, por último, 230 desde República Centroafricana. También fue necesario enviar capacidades críticas desde Francia para lo que se utilizaron además de aviones franceses, los Galaxy estadounidenses. Por su parte, España desplegó un avión de transporte en Dakar para los vuelos intrateatro.

Gracias a la contundencia de la Operación Serval, el mundo libre evitó ver un inmenso territorio como Mali en manos de los yihadistas, lo que sin duda hubiera desestabilizado a toda la región, muy especialmente a Mauritania y Níger.

El 18 de junio de 2013, en Ouagadougou (Burkina Faso), el gobierno de transición alcanzó un acuerdo con el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA) y el Alto Consejo para la Unidad del Azawad. Más tarde, el Movimiento Árabe del Azawad (MAA) y la Coordinación de los Movimientos y Fuerzas Patrióticas de Resistencia (CMFPR), firmaron una declaración de adhesión al Acuerdo. Esto permitió la celebración de elecciones presidenciales en todo el territorio maliense el 28 de julio de 2013, que dieron la victoria al candidato de Rassemblement pour le Mali (RPM), Ibrahim Boubacar Keita, quien el 11 de agosto ganó la segunda vuelta al candidato de URD, Soumaila Cissé.

El factor militar y de seguridad en el Sahel

Al tratarse de países con una gran extensión de terreno de soberanía, y con escasas fuerzas de seguridad consecuencia de la escasez de recursos económicos, los sistemas de seguridad son poco eficaces, tienen pocos efectivos y están mal equipados para la gran extensión de territorio que deben controlar y que, en ocasiones, son vistos con desconfianza por una parte de la población. Este es el caso de los soldados del ejército maliense que antes del Pacto Nacional de 1992 reprimieron con dureza a la población tuareg, algo que aún persiste en la memoria colectiva.

Un país como Mali apenas tiene 4.000 militares y 7.800 policías y milicias para controlar un territorio 2,5 veces España, con una población de más

de 16 millones de habitantes. Níger tiene 5.300 militares y 5.400 policías para un extensión algo más grande que Mali y una población ligeramente menor. Mauritania tiene 15.850 militares y 5.000 policías con un territorio el doble que España, pero con una población de poco más de 3 millones. En cambio, Chad dispone de unas Fuerzas Armadas formada por 25.350 efectivos bien adiestrados, como demostraron en la operación Serval donde cooperaron con Francia, y también disponen de 9.500 policías. En el caso de Mali y Níger se trataba además de unas fuerzas armadas mal equipadas y poco preparadas. En suma, las fuerzas de seguridad en el Sahel están poco capacitadas para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la población y esto se traduce en que los militares tienen poca motivación para desempeñar sus esenciales cometidos, como en el caso de Mali. Esta falta de preparación para hacer frente a las acciones de los grupos yihadistas y la escasez de medios propició el golpe de Estado del capitán Sanogo. En la actualidad la UE, mediante la Operación EUTM Mali, trata de formar lo antes posible un ejército capaz de hacer frente a los rebeldes tuareg y a los grupos yihadistas.

Además, ha sido necesario poner en marcha una misión de Naciones Unidas, liderada por los países de la CEDEAO, para suplir las carencias del Ejército maliense hasta que este sea capaz de asumir la protección de la población norteña. Es la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), que fue establecida por el Consejo de Seguridad mediante la resolución S/RES/2100, de 25 de abril de 2013. La MINUSMA, que es heredera de la anterior misión AFISMA, debe prestar apoyo al proceso político y llevar a cabo tareas de estabilización relacionadas con la seguridad, prestando particular atención a los principales centros de población y las líneas de comunicación, la protección de los civiles, la vigilancia del respeto de los derechos humanos, la creación de las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria y el regreso de los desplazados, la ampliación de la autoridad del Estado y la preparación de elecciones libres, inclusivas y pacíficas¹¹.

La memoria de los golpes de Estado podría hacer caer en la tentación de mantener al ejército en situación de precariedad y, sin embargo, el caso de Mali aconseja lo contrario. Los países del Sahel necesitan unas fuerzas armadas capaces de hacer frente a los graves riesgos y amenazas que se extienden por sus territorios.

Por el momento, estos países difícilmente pueden aspirar a tener unos ejércitos dotados de una gran tecnología y, por ello, sus capacidades deben basarse inevitablemente en ejércitos que, para suplir su escasa tec-

¹¹ Naciones Unidas MINUSMA.

Disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>.

nología, tengan un mayor número de efectivos muy bien adiestrados y con una gran moral de combate.

Esto significa que un país como Mali requiere unas Fuerzas Armadas de unos 50.000 efectivos. En cambio, Níger puede disponer de un ejército ligeramente inferior. Para poder formar, dotar y mantener ese número de efectivos, ambos países deben tener una economía lo suficientemente desarrollada, con una renta per cápita cercana a los 1.800\$: un objetivo que requiere un crecimiento sostenido superior al 15% durante los próximos diez años. Parece una cantidad imposible de alcanzar y, sin embargo, es posible si la estabilización de ambos países permite construir infraestructuras básicas que les haga atractivos a la inversión extranjera. En este ámbito, la educación es fundamental para que una mano de obra poco cualificada alcance mayores niveles de preparación.

La política de la UE hacia el Sahel

Consciente de la preocupante y creciente inestabilidad de la región, la Unión Europea aprobó en 2011 una Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel. Esta estrategia se estructura en cuatro áreas principales:

- Promoción del diálogo y las acciones políticas y diplomáticas.
- Desarrollo de la seguridad y el Estado de derecho colaborando a desplegar un sistema de defensa, policía y justicia.
- Favorecer un sistema de gobernabilidad y desarrollo, a la vez que de prevención y resolución de conflictos.
- Prevención de la radicalización, mediante el trabajo y el diálogo con los líderes religiosos de la región.

Con estos objetivos, la UE desarrolla una política para el Sahel con la finalidad de contribuir activamente a los esfuerzos regionales e internacionales por conseguir una paz duradera y de desarrollo en la región. Para ello, la UE nombra un Representante Especial para el Sahel (REUE-Sahel) que en la actualidad es Michel Dominique Reveyrand De Menthon. Su misión es aplicar el enfoque de la Unión, que abarcará todos los aspectos de su acción, particularmente en los ámbitos político, de seguridad y de desarrollo, incluida la estrategia. También debe coordinar todos los instrumentos necesarios para conseguir su total implantación. Más en particular, el REUE-Sahel debe tener en cuenta que la UE otorga la prioridad inicial a Mali y a su estabilización a largo plazo, así como a las implicaciones regionales del conflicto que se desarrolla en el norte del país. Respecto de Mali, los objetivos de actuación de la Unión serán promover, mediante el uso coordinado y eficaz de todos sus instrumentos, el retorno de Mali y de su pueblo a una senda de paz, reconciliación, seguridad y desarrollo. También establece que debe prestarse la debida

atención a Burkina Faso y Níger y, en particular, en la perspectiva de las elecciones que han de celebrarse en esos países¹².

El REUE-Sahel representa a la Unión en los foros regionales, incluido el Grupo de Apoyo y de Seguimiento de la situación de Mali, y da visibilidad al apoyo de la Unión a la gestión de crisis y la prevención de conflictos, incluida la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y a la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger).

Con esta cooperación externa, la UE trata de fomentar el desarrollo institucional mediante la aplicación de reforma del sector de la seguridad y la construcción de la paz y la reconciliación a largo plazo en Mali, todo ello sin olvidar el fomento de políticas de los derechos humanos en la región.

Conclusiones

En palabras de Mohamed Ag Erlaf, antiguo primer ministro de Mali, el Pacto Nacional, firmado 11 de abril 1992, sigue teniendo en su interior las posibles soluciones a los problemas actuales, incluyendo la libre administración de las regiones que podrían pasar de tres a cinco en la zona de Azawad. Sin olvidar que después de doce años de descentralización, las aspiraciones no se han satisfecho de una gran parte de la población del norte.

La escasez de recursos del Estado dificulta el poder satisfacer las expectativas que se crearon en el Pacto Nacional. Una situación de precariedad económica que persiste, aunque en la actualidad hay una mayor conciencia de la UE de que es necesario un plan de ayuda capaz de hacer frente al gran desafío que supone la situación actual.

En España, esta realidad está claramente recogida en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el gobierno del presidente Rajoy en mayo de 2013 que contempla riesgos y amenazas procedentes de la zona del Magreb y Sahel: conflictos regionales, terrorismo yihadista, crimen organizado, flujos migratorios irregulares y la inseguridad energética, que se vio afectada por el asalto a la planta de gas de In Amenas en Argelia en febrero de 2013. Estos mismos riesgos y amenazas también son observados por la UE, que debe de contemplar al Sahel como su frontera avanzada de seguridad. Sin duda, los riesgos y amenazas que no puedan ser abortados en el Sahel se trasladarán al Magreb y de ahí a la UE a través de países del sur como España e Italia.

¹² Decisión (PESC) 2015/439 del Consejo Europeo. Boletín oficial de la UE del 17-3-2015.

Disponible en <http://www.boe.es/doue/2015/072/L00027-00031.pdf>.

Volviendo a las palabras de Mohamed Ag Erlaf, «las dificultades se agravaron por un gobierno que estableció una seguridad deficiente a favor del desarrollo local, olvidando la existencia de una crisis de identidad religiosa que tiende hacia la radicalización de las prácticas del islam». Así, una vez más, el dilema mantequilla o cañones se ha vuelto a manifestar como una falacia. Como decía Kofi Annan no hay desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, ni seguridad, ni desarrollo sin respeto a los derechos humanos. La clave está en encontrar un adecuado equilibrio entre seguridad y desarrollo sabiendo que uno debe apoyar al otro.

Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista

Jesús Díez Alcalde

Capítulo segundo

Resumen

En el Sahel, la mala gobernanza, la debilidad y las carencias de las instituciones estatales, así como la ausencia de control sobre las fronteras, han malogrado la capacidad de los Estados para garantizar la paz y la seguridad de millones de africanos; y también han propiciado que se incrementen los niveles de conflictividad en un región cuya estabilidad es imprescindible para el futuro de todo el continente africano y más allá. Hoy, los conflictos armados, el terrorismo yihadista y el crimen organizado son las principales amenazas para el desarrollo pleno de todos los países sahelianos, y erradicarlas requiere un mayor compromiso, cooperación y solidaridad internacionales. Tan solo un profundo conocimiento de estas amenazas, así como del contexto en el que se desarrollan, permitirá articular la respuesta más eficaz, oportuna y determinante.

Palabras claves

África, Sahel, conflictos armados, terrorismo yihadista, crimen organizado, comunidad internacional, paz y estabilidad.

Abstract

In the Sahel, the poor governance, the weakness and shortcomings of state institutions, along with the lack of control over borders, have ruined the capacity of States to ensure the peace and security of millions of Africans; and these negative aspects have also meant the increase of the levels of conflict in a region whose stability is essential for the future of the entire African continent and beyond. Nowadays, armed conflicts, jihadist terrorism and organized crime are the main threats to the full development of all the Sahelian countries and its eradication requires greater commitment, cooperation and solidarity of international community. Only a thorough knowledge of these threats, and the context in which they are developed, will allow to articulate the most effective, timely and decisive response.

Key words

Africa, Sahel, armed conflicts, jihadist terrorism, organized crime, international community, peace and stability.

Introducción: conflictividad en el Sahel

La franja del Sahel¹, desde Mauritania a Eritrea, conforma un cinturón geográfico donde se une el desierto del Sahara con la sabana africana: un terreno extremadamente vasto y adverso, tanto para la subsistencia de la población como para el control por parte de los Estados, todos ellos política y económicamente deficitarios. Además, esta región es compartida por las razas árabes, que habitan en el norte, y las etnias y tribus negras del sur; y, también, conforma un mosaico de religiones: la musulmana, la animista y las distintas confesiones cristianas. Con todo, estas diversas condiciones geográficas, sociales y culturales, combinadas con el disímil legado colonial francés y británico, han dado lugar a un espacio muy heterogéneo, que los diferentes y sucesivos gobiernos no han sabido o no han querido gestionar.

Desde su emancipación, los países sahelianos han sufrido sucesivas crisis políticas, catástrofes naturales y emergencias humanitarias, que han provocado que sus niveles de desarrollo y desigualdad social estén entre los más bajos del mundo. La mala gobernanza, la debilidad y las carencias de las instituciones estatales, así como la ausencia de control sobre las fronteras, han malogrado la capacidad de los Estados para impulsar el bienestar social y garantizar los servicios básicos –especialmente, seguridad, justicia, salud y educación– a sus poblaciones, para promover su participación en el sistema político o para proteger sus derechos más elementales. Con ello, la división entre sociedad y Estado ha aumentado hasta convertirse en un detonante permanente de la violencia, alimentada por la frustración, el desarraigo y el subdesarrollo de gran parte de la población, que denuncia insistentemente la falta de atención de sus respectivos gobiernos. Este complicado escenario, además de generar una enorme inestabilidad, ha provocado que la región sea especialmente vulnerable a la conflictividad, y que esté determinada por la profusión de conflictos armados, el avance del terrorismo de carácter salafista yihadista y el crimen organizado. Estos son hoy los principales desafíos para todo el Sahel y, por su carácter transnacional, importantes amenazas para la paz y la seguridad internacionales.

Respecto a los conflictos armados, el Sahel sigue siendo –según el índice Fund for Peace²– la zona que enfrenta más riesgos y más inestable del mundo: los países que conforman la región se encuentran en la lista de

¹ El Sahel es la zona ecolimática y biogeográfica de transición entre el desierto del Sahara en el norte y la sabana sudanesa en el sur. Geográficamente, y con muy distinta entidad, el Sahel se extiende o atraviesa parte del territorio –de occidente a oriente– de Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Sudán, Sudán del Sur, República Centroafricana, Eritrea y Etiopía.

² *Fragile State Index* 2014, Fund for Peace. Disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>. Fecha de consulta: 09/04/15.

los 40 más frágiles y vulnerables a la violencia y, en todos ellos, permanecen constantes los parámetros que incitan a la conflictividad: estados débiles y corruptos, pobreza y subdesarrollo endémicos, y sociedades divididas por factores étnicos, religiosos o geográficos. A pesar de que la primera década del siglo la región saheliana experimentó una paz relativa, especialmente después de la firma del Acuerdo de Paz de Sudán en 2005, en los últimos años, la lucha armada interna ha vuelto a emerger con una fuerza inusitada; y hoy los tres conflictos más graves en el continente africano –Mali, República Centroafricana y Sudán del Sur– se sitúan en la franja saheliana.

Tras el derrocamiento de Gadafi en 2011, los tuaregs leales al dictador regresaron a Mali desde Libia bien armados y entrenados; y allí emprendieron una nueva rebelión contra el gobierno de Bamako, que posteriormente fue secuestrada por los grupos yihadistas. Esto provocó, en enero de 2013, la intervención de Francia. En la República Centroafricana, el golpe de estado de Djotodia en marzo de 2013, al frente de las milicias Seleka, hundió al país en el caos y la violencia sectaria. A partir de diciembre, la sanguinaria venganza de los grupos Antibalaka agravó aún más la contienda, y hoy el país sigue dividido territorialmente y con la autoridad estatal solo presente en la capital Bangui. Ese mismo mes, estalló el conflicto étnico en Sudán del Sur, instigado por el enfrentamiento entre el presidente dinka Salva Kiir y el exvicepresidente nuer Riek Marchar: su obstinación por acaparar el poder y los recursos, apenas dos años después de la independencia, ha llevado al país más joven del mundo a una cruenta guerra civil. En la actualidad, los tres conflictos continúan abiertos, y las partes enfrentadas en cada uno de ellos siguen sin sellar un acuerdo de paz que devuelva la estabilidad a sus respectivas poblaciones.

Pero, sin duda, la amenaza más extendida desde el inicio de este siglo XXI es el terrorismo yihadista, que ha convertido al continente africano, y más concretamente al Sahel, en la zona del mundo donde más ha proliferado y, después de Oriente Medio, donde ha provocado más víctimas mortales. El detonante de la eclosión del yihadismo en el Sahel fue la entrada en el norte de Mali del Grupo Salafista de Predicación y el Combate (GSPC), que huía de la presión militar de las fuerzas de seguridad de Argelia. En 2003, el secuestro de 32 turistas europeos en el desierto argelino y su posterior traslado a territorio maliense, donde fueron liberados a cambio de un millonario rescate, fue la primera acción terrorista en el Sahel; y, desde entonces, los grupos yihadistas se han multiplicado y, con ellos, sus atentados, ataques y secuestros por toda la región saheliana. En 2007, tras jurar lealtad a Bin Laden, el GSPC pasó a denominarse Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y estableció su principal santuario en el norte de Mali. Años después, la caída del régimen de Gadafi en 2011 y el expolio de sus arsenales armamentísticos, junto con las luchas in-

ternas por el liderazgo en el seno de AQMI, provocaron la escisión del entramado yihadista. Y esta propició la fundación del grupo extremista tuareg Ansar Dine y al Movimiento por la Unidad de la Yihad en África Occidental (MUYAO), un grupo terrorista formado mayoritariamente por negros songhais y fulanis (peuls) del valle del Níger.

Más al sur, en Nigeria, Boko Haram se ha convertido en el grupo yihadista más sanguinario de toda África. Mohamed Yusuf fundó este movimiento salafista en 2002, pero no fue hasta su ejecución en 2009, por militares nigerianos, cuando esta milicia extremista inició su ola de masacres, saqueos y atentados –bajo el liderazgo de Abubakar Shekau– en los tres estados nororientales de Borno, Yobe y Adamawa. En apenas seis años, Boko Haram ha asesinado a más de 15.000 personas y secuestrado a más de 2.000 personas: tanto niños, para forzarles a colaborar o formar parte de la milicia, como mujeres y niñas, a las que convierten en esclavas sexuales o las venden dentro y fuera de Nigeria. Además, y desde 2015, la extensión de sus ataques más allá de las fronteras nigerianas ha provocado la reacción de Camerún, Níger y Chad que, junto a Nigeria, han emprendido una lucha conjunta y exitosa contra este grupo yihadista. Muchos milicianos de Boko Haram recibieron entrenamiento en bases de AQMI, aunque esta relación no signifique que ambas milicias yihadistas estén coordinadas. Sin embargo, la posibilidad de que refuercen sus contactos, así como con otros grupos yihadistas en el Sahel, perfila un escenario más peligroso, agrava la entidad de la amenaza y complica su erradicación.

Otra dinámica que ha cambiado en el Sahel –especialmente en su zona occidental– se refiere al tráfico ilícito de todo tipo de mercancías, sustentado por una extensa y difusa red de crimen organizado. Durante siglos, los nómadas controlaban las rutas que atravesaban el vasto desierto sahariano y cobraban peaje a los comerciantes que las transitaban. En las últimas décadas, el tráfico de drogas, armas y tabaco, los secuestros y, mucho más dramático, la trata de seres humanos se ha unido al comercio de mercancías y recursos; y ahora son otros muchos los que consiguen ingentes beneficios económicos –en la mayoría de los casos, a través de la extorsión– con los que se lucran y financian sus actividades delictivas o terroristas. Además, estas han favorecido el incremento de la corrupción política y social, y socavan, cada vez más, los cimientos de los Estados, que no tienen suficientes fuerzas policiales para hacerles frente o, aun peor, también sacan rédito de este lucrativo negocio. En la actualidad, la línea que separa el crimen organizado y el terrorismo es cada vez más imprecisa; además, su creciente interrelación complica extremadamente la amenaza y, por ende, exige fortalecer el enfoque global de la respuesta, que supera con mucho el ámbito de la seguridad.

En el escenario saheliano, es indudable que las amenazas y sus potenciadores se retroalimentan, pues, como señala el profesor Luis de la

Corte, «los problemas derivados del subdesarrollo, del mal gobierno y de los conflictos armados, al igual que las crisis y limitaciones económicas, fomentan la aparición de mercados ilegales expuestos a caer bajo el control de grupos y organizaciones ilegales», que cuando se unen a la «inoperancia institucional» permite que «terroristas y criminales actúen con total impunidad»³. En este ámbito, son muchas las evidencias que señalan la extensión de esta amenaza híbrida en el Sahel⁴: AQMI, MUYAO o Ansar Dine se sufragan con el tráfico de cocaína procedente de Centroamérica, el contrabando de tabaco y el secuestro de occidentales⁵; y Boko Haram, además de conseguir también grandes cantidades económicas por la liberación de rehenes, extorsiona a los comerciantes locales. Por otro lado, todo el entramado yihadista también se beneficia del tránsito y del comercio ilícito de armas en la región, además de cobrar «impuestos» de tránsito a las redes criminales que trafican con seres humanos por el Sahel y el norte de África para conducirlos a Europa. Con todo, erradicar este panorama de conflictividad, que aún criminalidad y terrorismo, exige, tal y como preconiza Naciones Unidas, una estrategia integrada para toda la región, cuyos principales objetivos deben ser: el fortalecimiento de una gobernanza inclusiva y efectiva; la instauración de mecanismos de seguridad nacionales y regionales, capaces de controlar las amenazas transnacionales; y, por último, la integración de planes e intervenciones humanitarias y de desarrollo⁶.

Hoy, en el Sahel, los conflictos armados, el terrorismo yihadista y el crimen organizado conforman un círculo pernicioso que no solo merma los niveles de seguridad, sino que amenaza con dinamitar la paz y la estabilidad de toda la región, frente a unos gobiernos incapaces de hacer frente,

³ DE LA CORTE, L. ¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: parámetros generales y escenarios críticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* núm. 1, 2013, pp. 151-172. Disponible en <http://publicaciones.defensa.gob.es/pprevistas/e0c1a06b-fb63-65ab-9bdd-ff0000451707/index.html#/150/>. Fecha de consulta: 07/04/15.

⁴ En 2008, y en cuanto a las repercusiones de esta creciente actividad criminal más allá del Sahel, el recomendable análisis de Jesús Pérez «Un Flanco Sur Profundo: El arco de inestabilidad de África Occidental» ya anunciaba que «las conexiones de las redes delictivas y terrorista convierten a la zona en un área de interés estratégico para nuestro país», un interés que se ha incrementado, de forma muy significativa, desde el estallido de las crisis en el norte de Mali en 2012. Disponible en http://www.academia.edu/173580/Un_Flanco_Sur_Profundo_EL_arco_de_inestabilidad_de_%C3%81frica_Occidental. Fecha de consulta: 17/03/15.

⁵ Para más información y datos sobre la simbiosis entre tráfico ilícito y terrorismo yihadista, ver «Traffickers and Terrorist: drugs and violent jihad in Mali and the wider Sahel», Foreign & Commonwealth Office, 12/11/13. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/53f361204.html>. Fecha de consulta: 12/04/15.

⁶ Informe del secretario general sobre la situación en la región del Sahel (S/2013/354). Consejo de Seguridad UN, 14/06/13. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/354>. Fecha de consulta: 21/03/15.

de forma autónoma, al descomunal desafío que supone su erradicación. Para conseguirlo, es necesario implementar y fortalecer un enfoque integral, que supera con mucho el estricto ámbito militar en el que, en la actualidad, se vuelca principalmente la cooperación exterior. Sin duda, la cooperación militar internacional presente y futura es imprescindible, pero debe estar acompañada por otras medidas políticas, económicas y sociales que aborden y eliminen todas las condiciones que alientan la conflictividad. Sin embargo, esta última reflexión no impide reconocer la exigencia de mejorar y adquirir las capacidades militares necesarias para ser eficaces en el escenario saheliano: objetivo fundamental de este Cuaderno de Estrategia. Por este motivo, este capítulo analiza los dos desafíos que hoy centran la colaboración militar exterior: la paralización de la lucha armada y la neutralización del yihadismo. Solo desde un profundo conocimiento de estas amenazas, así como del contexto en el que se desarrollan, seremos capaces de articular la respuesta más oportuna y, lo que es aún más determinante, estar preparados para ejecutarla.

Conflictos armados y la dificultad de acordar la paz

En 1991, finalizaron casi cuatro décadas de Guerra Fría, un conflicto silencioso que mantuvo al mundo bajo el dominio de la rivalidad y la tensión entre dos bloques antagonistas: un vínculo que proporcionaba protección a los países, a través de la disuasión y la defensa colectiva, según su alineamiento bajo el liderazgo de Estados Unidos o la extinta URSS. África, y por tanto el Sahel, también se vio inmersa en esta dinámica mundial, que determinó además el periodo de emancipaciones nacionales en el continente –con carácter general, sin grandes enfrentamientos con las potencias coloniales– y que obligó a la mayoría de los nuevos países africanos a posicionarse en esta dicotomía geoestratégica, en el marco de una enorme dependencia política, económica y social de uno de los bloques enfrentados: el capitalista y el comunista.

Este lastre político, que buscaba evitar enfrentamientos internos que pudiesen generar tensiones internacionales, se tradujo en que la construcción de los Estados en toda África desatendió muchas disputas exacerbadas durante la época colonial que, en gran medida, eran consecuencia de la conformación arbitraria de las fronteras nacionales, pero también de la alteración de las formas tradicionales de vida y subsistencia africanas, fruto de las nuevas pautas económicas y sociales impuestas por el poder colonial. Así, las reclamaciones territoriales entre naciones y, dentro de ellas, entre tribus, comunidades o etnias –sin apenas sentimiento de identidad nacional– quedaron larvadas y subyugadas por la pesada losa de la Guerra Fría, pero más aún por los gobiernos despóticos y corruptos que se implantaron tras las independencias nacionales.

En este contexto, los dirigentes africanos no fueron capaces de gestionar esta nueva realidad, y, además, construyeron su proyectos nacionales de espaldas o enfrentados a la mayoría de su población, que ya sufría una endémica pobreza, se ahogaba en el subdesarrollo, y a la que difícilmente alcanzaban los parabienes de la ansiada independencia. Así, la construcción de los Estados se tradujo en una profunda inestabilidad política y económica y generó una enorme frustración social: el caldo de cultivo perfecto para que, tras el final de la Guerra Fría, eclosionaran conflictos muy violentos por todo el continente: el genocidio de Ruanda en 1994, la primera guerra civil africana en la República Democrática del Congo en 1995 o la larga guerra entre el norte y sur en Sudán, que concluyó con la independencia de Sudán del Sur en 2011. Estos, y otros muchos, marcaron el devenir africano a finales del siglo XX; una travesía que, a pesar de la tangible mejoría en los niveles de seguridad⁷, sigue estigmatizada por numerosos conflictos armados, especialmente cruentos en la franja del Sahel, una región convulsa e inestable que centra el escenario geográfico de este análisis.

En la actualidad, son tres los conflictos armados que siguen abiertos en la región saheliana: Mali, República Centroafricana y Sudán del Sur. Y, en ellos, la violencia la ejercen actores no estatales –insurgencia rebelde, milicias terroristas o grupos criminales, estrechamente vinculados– que se valen de la recurrente debilidad e inestabilidad de los Estados para usurpar el monopolio del uso de la fuerza –principal parámetro de estatalidad– e imponer sus designios por el poder de las armas sobre una población totalmente indefensa y desprotegida. Además, a esta nefasta situación se debe añadir el papel singular y determinante del propio Estado en cada conflicto. Aunque los motivos que impulsan a estos grupos a esgrimir la lucha armada como forma de actuación son muy distintos, y más aún sus objetivos, existen factores estructurales y coyunturales comunes en los países donde se asientan; y todos ellos se conforman como los condicionantes que les permiten extender la sinrazón de su violencia o captar adeptos a su causa entre la población, aprovechando el desarraigo, la desigualdad o la frustración social. Unos condicionantes que, además, se convierten en el principal obstáculo para erradicar la violencia y, por ende, en los aspectos sobre los que debe asentarse la resolución del conflicto:

⁷ Según registra Armed Conflict Location & Event Data Project (*ACLEL*), se ha producido una disminución en los índices generales de violencia, pues las guerras civiles y los conflictos interestatales son más inusuales. Sin embargo, «al considerar las múltiples formas de violencia política, la tasa de ocurrencia de conflictos en África ha aumentado en los últimos 18 años». Así, ACLED registró un total de 15.513 incidentes armados en África en 2014, un aumento del 12,9% respecto a 2013. ACLED Conflict Trends Report núm. 32, noviembre 2014. Disponible en <http://www.acleddata.com/research-and-publications/conflict-trends-reports/>.

- Carencia o mal funcionamiento de instituciones y administración estatales, tanto de gobierno como judiciales o de seguridad, que no se extienden por todo el territorio de soberanía.
- Escasa entidad, presencia y operatividad de fuerzas policiales y de seguridad, que no responden a la dimensión geográfica y demográfica de los distintos países, y que exige la cooperación internacional si se quiere afrontar la resolución del conflicto.
- Tráfico incontrolado de armas, de drogas y de seres humanos por las fronteras porosas y sin control, que alimenta y potencia la violencia, así como la capacidad de captación de los grupos armados.
- Pobreza, desigualdad, bajos niveles de educación y falta de expectativas entre la población, que genera altos niveles de frustración social y obliga, en muchos casos, a considerar la lucha armada como la única vía de reivindicación e, incluso, de supervivencia.
- Rivalidades entre las distintas etnias y comunidades por el poder y los recursos, que fueron alentadas durante la época colonial y que no se han resuelto desde las emancipaciones nacionales.

Como veremos a continuación, estos condicionantes, carencias y estándares de vida subyacen –con mayor o menor intensidad– en los conflictos armados que hoy provocan muerte y destrucción dentro de las fronteras nacionales. Unas hostilidades cuyas consecuencias también se proyectan en toda la región y más allá, especialmente en Europa; y que, sobre todo, deben estar presentes en la articulación de la respuesta: esta no puede circunscribirse únicamente al ámbito de la seguridad, aún con la imprescindible cooperación internacional, sino que ha de contemplar profundas reformas políticas, económicas y sociales para acabar, de forma definitiva, con el sustrato que origina y alimenta el conflicto. Así, y como paso previo a la consecución definitiva de la paz y la estabilidad nacional, es necesario alcanzar unos acuerdos de paz inclusivos que, además de sellar el fin de las hostilidades, abran una hoja de ruta integral y consensuada entre todos los actores en conflicto; contemplen medidas concretas para paliar y subsanar todas las razones de conflictividad; y aborden la reconstrucción del país como única garantía de futuro. Sin embargo, sobre el terreno –en Mali, República Centroafricana y Sudán del Sur–, el logro de acuerdos certeros de paz está resultando extremadamente complicado y, cuando estos se alcanzan, son sistemáticamente incumplidos por ambas partes. De esta manera, la violencia sigue determinando el acontecer de estos países sahelianos, al tiempo que la paz se aleja peligrosamente y con ella la viabilidad del propio Estado.

Mali: El MNLA frena el proceso de paz

Desde su independencia en 1960, Mali sufre una crisis recurrente en las regiones septentrionales, que se ha traducido en una permanente ines-

tabilidad para todo el país. En Tombuctú, Gao y Kidal –2/3 partes del territorio nacional y donde habitan el 25% de la población maliense (3,8 millones)–, se han sucedido cuatro revueltas armadas: la primera (1963) concluyó por la vía de la represión armada, y las de 1990 y 2006 finalizaron con sendos acuerdos de paz, según denuncian los tuaregs, sistemáticamente incumplidos. La última de ellas, que comenzó a finales de 2011, ha sido la más compleja y violenta; ha superado los enfrentamientos étnicos y sectarios contra el gobierno de Bamako y las fuerzas regulares de seguridad; y ha conducido, por primera vez, a la declaración unilateral de independencia de Azawad, en abril de 2012. Todas ellas, a pesar de las diferencias en su desarrollo y resolución, tienen sus raíces en una frágil gobernanza nacional, caracterizada por la debilidad de las instituciones estatales, la desatención y el subdesarrollo de las poblaciones del norte; y estigmatizada por las continuas denuncias de corrupción contra los dirigentes políticos.

Desde su inicio, la cuarta y última revuelta tuareg tuvo significativas diferencias respecto a las precedentes. En primer lugar, el respaldo popular no fue tan intenso como en 1990, pues ya muchos tuaregs y el resto de comunidades norteafricanas –tribus árabes y negras– mostraban su hartazgo después de tantos años de lucha, al tiempo que denunciaban que los rebeldes no les representaban. Por otro lado, la milicia armada tuareg que lideraba la revuelta –el Movimiento Nacional por la Liberación de Azawad (MNLA)– estaba formada por combatientes, bien preparados y fuertemente armados, que habían regresado de Libia tras el derrocamiento y muerte del dictador Gadafi; y que, además, se topó sobre el terreno con grupos criminales y yihadistas –AQMI, Ansar Dine y MUYAO– con los que selló un pacto de conveniencia que apenas duró hasta la declaración de la «independencia secular del Azawad» por parte del MNLA (abril 2012).

Apenas dos meses después, los yihadistas secuestraron la revolución y expulsaron a los rebeldes tuaregs de sus principales bastiones en el norte de Mali; mientras que Bamako intentaba sobreponerse, a través de un débil gobierno de transición, del colapso institucional provocado por el golpe de Estado del capitán Amadou Sanogo en marzo de 2012. En el norte, y debido a la total ausencia de fuerzas de seguridad, los terroristas yihadistas comenzaron a imponer el rigor de la *sharia*, de forma tremendamente cruel, a una población indefensa cuya única salida era huir de sus hogares (400.000 pasaron a engrosar las listas de desplazados y refugiados). Quizás esta superioridad fue el principal motivo para que, en enero de 2013, los extremistas lanzasen una ofensiva hacia Bamako, acción esta que provocó, tras la solicitud del presidente interino Dioncounda Traoré, la reacción inmediata de Francia (Operación Serval); aceleró el despliegue de una fuerza de la Unión Africana (AFISMA), que fue sustituida en MINUSMA en julio; y dio lugar, en abril, a EUTM Mali, que inició el asesoramiento militar y el adiestramiento de las unidades malienses.

Gracias al despliegue de las fuerzas francesas y africanas, a finales de enero se recuperaron los principales enclaves norteños y, en marzo, los grupos armados –excepto el MNLA– habían sido prácticamente neutralizados en las tres regiones, o habían huido del país, principalmente a Libia. Al tiempo, Bamako aprobó una hoja política de ruta basada en el restablecimiento de la integridad territorial y en la organización de elecciones libres y democráticas, que finalmente se celebraron en agosto y encumbraron a Ibrahim Keita a la presidencia nacional. Pero poco se avanzaría en la reconstrucción del país sin un acuerdo de paz con los rebeldes tuaregs –siempre que renunciasen a la lucha armada y respetasen la unidad del país– y un proceso de reconciliación nacional: esencial para recuperar la confianza de toda la población y para asentar las bases para un futuro creíble de Mali como nación.

En junio de 2013, y como primer paso para sellar la paz, se firmó el Acuerdo de Ouagadougou (Burkina Faso) entre el gobierno y el MNLA, un pacto que contemplaba la celebración de los comicios electorales, la urgencia de afrontar unas conversaciones de paz y el redespiegue gradual del Ejército de Mali en el norte. Sin embargo, y tras denunciar un inadmisibles retraso del diálogo político, el MNLA reaccionó violentamente en mayo de 2014⁸, atacando a la comitiva del primer ministro durante su primera visita a Kidal y enfrentándose a las unidades militares malienses, que se refugiaron en los campamentos de MINUSMA. En gran medida, esta aplastante victoria rebelde precipitó el inicio de las conversaciones de Argel en junio, que supuso el regreso de Argelia como mediador en los conflictos tuaregs. Después de nueve meses de intensas y complicadas negociaciones, el 1 de marzo se llegó a un acuerdo preliminar de paz y reconciliación, entre el gobierno de Bamako, las milicias armadas tuaregs y árabes–ahora muy divididas entre movimientos pro y anti gubernamentales⁹– y representantes de la sociedad civil. Respaldado por toda la comunidad internacional, el texto del acuerdo –al cierre de este análisis– no ha sido aceptado por la Coordinadora de Movimientos Armados –coalición liderada por el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA)–, que ha postergado su decisión hasta que no se incluyan algunas enmiendas, entre ellas, el reconocimiento explícito de la existencia de Azawad o la administración regional¹⁰. Aunque el gobierno

⁸ «Mali: Tuareg rebels 'defeat government army in Kidal'». *BBC*, 22/05/14. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-africa-27511448>. Fecha de consulta: 18/04/15.

⁹ Información sobre coordinadora y los otros CMA. Entre los firmantes «pendientes», el Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA), el Movimiento Árabe de Azawad (MAA), o el Alto Consejo para la Unidad de Azawad (HCUA). Imghad and Tuareg Allies Vigilante Group (GATIA) –asociado con el gobierno y que opera en GAO– Coordinadora de los Movimientos y las Fuerzas Patrióticas de Resistencia (CM-FPR), la escisión del MAA y la Coalición Popular por Azawad.

¹⁰ Portavoz de la Coordinadora de Movimientos del Azawad: «Nosotros no hemos firmado ese documento porque tenemos nuestras reservas y queremos algunas en-

anunció la ratificación del acuerdo para el 15 de mayo, la Coordinadora, a pesar de la mediación y presión internacional, mantuvo su anunciada oposición a la firma¹¹, con el objetivo de que Bamako incluya alguna modificación sustancial, antes de esa fecha, que satisfaga a las bases tuaregs. Finalmente, estas circunstancias no se dieron, y los principales rebeldes malienses agrupados en la Coordinadora –especialmente MNLA y MAA– se negaron a firmar. Con todo, y aunque los pasos son sustanciales, un consenso claro y definitivo de todas las partes para acordar la paz y la reconciliación sigue siendo un complicado desafío.

Principales aspectos del Acuerdo para la paz y la reconciliación¹²

El texto del Acuerdo de Paz –que, con algunas modificaciones, corresponde al rubricado en Argel el 1 de marzo– está estructurado en siete secciones¹³, que contemplan con detalle los aspectos más relevantes para la reconstrucción nacional. Sin embargo, y al mismo tiempo, la principal justificación de los rebeldes tuaregs del MNLA y los líderes árabes¹⁴ para negarse a firmar el acuerdo se centra en sus principios rectores, pues no recoge ninguna referencia a una posible administración federal del

miendas. Son puntos que creemos fundamentales para que la paz sea duradera». El gobierno de Mali y los grupos rebeldes firman un acuerdo preliminar de paz. Efe, 01/03/15. Disponible en <http://www.efe.com/efe/noticias/america/mundo/gobierno-mali-los-grupos-rebeldes-firman-acuerdo-preliminar-paz/2/12/2549666>. Fecha de consulta: 15/03/15.

¹¹ El 17 de marzo, un equipo de mediadores internacionales –entre otros, representantes de los países limítrofes, MINUSMA, Unión Africana, Unión Europea y el embajador de Francia– realizó una visita sin precedentes a Kidal para convencer a los dirigentes de la Coordinación de los Movimientos de Azawad. ROGER, B. «Mali: les rebelles de la CMA refusent de signer le préaccord d'Alger». *Jeune Afrique*, 18/03/15. Disponible en <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20150318094409/diplomatie-mali-cma-kidal-crise-malienne-mali-les-rebelles-de-la-cma-refusent-de-signer-le-pr-accord-d-alger.html>. Fecha de consulta: 19/03/15.

¹² «Incertidumbre sobre la firma del acuerdo de paz en Mali prevista para mayo». *La Vanguardia/EFE*, 23/04/15. En <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150423/54430147790/incertidumbre-sobre-la-firma-del-acuerdo-de-paz-en-mali-prevista-para-mayo.html>. Fecha de consulta: 24/04/15.

¹³ Secciones en los acuerdos de paz: 1. Principios, compromisos y fundamentos para una solución duradera; 2. Cuestiones políticas e institucionales; 3. Defensa y seguridad; 4. Desarrollo socioeconómico y cultural; 5. Reconciliación, justicia y cuestiones humanitarias; 6. Garantía derecho internacional y 7. Otros.

¹⁴ «Presentamos nuestra firme oposición al proyecto de acuerdo propuesto por la mediación en Argel, y apoyamos la propuesta inequívoca al movimiento federal de Azawad federalismo como última promesa de paz». «Déclaration des chefs de villages, de fractions, leaders religieux leaders d'opinions, et cadres de l'Azawad (Région de Tombouctou)». Disponible en <http://www.tamoudre.org/declaration-des-chefs-de-villages-de-fractions-leaders-religieux-leaders-dopinions-et-cadres-de-lazawad-region-de-tombouctou/geostrategie/>. Fecha de consulta: 09/04/15.

Estado y, menos aún, una posible secesión del norte. Por el contrario, y como «líneas rojas» innegociables, establece el respeto absoluto a la unidad nacional, la integridad territorial y a una república laica; y tan solo reconoce que Azawad es una realidad cultural en las regiones septentrionales. Por otro lado, se compromete a incrementar el desarrollo, a luchar contra la corrupción y la impunidad; y, por último, a erradicar el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas de criminalidad. A partir del respeto a estas condiciones previas por las partes, el acuerdo cataloga numerosos frentes de acción: política e instituciones, sector seguridad y defensa, economía y desarrollo (especialmente del norte), y reconciliación. Todo ello dentro de un programa rígido, en cuanto a su cumplimiento, y siempre bajo una férrea supervisión internacional, liderada por Argelia.

Sin duda, con el consenso y determinación de todas las partes para llevarlo adelante, la materialización del acuerdo concluirá, todavía a largo plazo, con la constitución de un «nuevo Estado de Mali». Sin embargo, mientras se retrase el proceso político y la reconciliación nacional, los yihadistas que atentan en el país –AQMI, MUJAO, Ansar Dine o Al Mourabitoun– seguirán sacando rédito de la inestabilidad para extender su violencia y la sinrazón de su ideario extremista, que poco tiene que ver con la práctica mayoría de los musulmanes malienses. Tan solo con una férrea voluntad política se conseguirá refundar el país y, con ello, cerrar esta nueva crisis maliense que demuestra que los conflictos, cuando se cierran en falso, terminan por regenerarse: «El conflicto –señala en su informe el secretario general de Naciones Unidas¹⁵– ha durado más de medio siglo y no puede resolverse de la noche a la mañana. Es necesario llegar a un acuerdo dentro de un plazo razonable, pero considero igualmente importante que las partes dispongan de tiempo suficiente para lograr un acuerdo verdaderamente inclusivo, viable y aplicable», que es hoy la única salida para conseguir una seguridad duradera en Mali. A pesar de ello, y por el momento, el 15 de mayo se ha convertido en la última fecha fallida para comenzar la reconstrucción del país: algo que millones de malienses ya llevan demasiado tiempo esperando.

Sudán del Sur: una previsible guerra civil

En julio de 2013, cuando se cumplía el segundo aniversario de la independencia de Sudán del Sur, el presidente Salva Kiir debió instaurar un gobierno nacional de transición, pero la expulsión del vicepresidente Riek Marchar –al que, en diciembre, se acusó de estar ideando un golpe de Es-

¹⁵ Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre Mali, de 23 de diciembre de 2014. Disponible en http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/943&TYPE=&referer=http://www.un.org/es/sc/documents/sg-reports/2014.shtml&Lang=S. Fecha de consulta: 14/02/15.

tado— exacerbó una crisis que se ha convertido hoy en el conflicto étnico más grave que está sufriendo África. En tan solo dos años, el país más joven del mundo ha derivado de la euforia por la emancipación de Sudán —después de casi cinco décadas de conflicto y lucha rebelde— al caos político, a la violencia sin límite y a la total frustración social; una situación deplorable que, hasta hoy, ha dejado un balance de más de 50.000 víctimas mortales y dos millones de desplazados¹⁶. Una tragedia provocada por los enfrentamientos entre las dos tribus mayoritarias: los dinka de Kiir y los nuer de Marchar, que, en realidad, es la dramática consecuencia de una larga pugna política, y de una lucha intestina por el poder y los ingentes recursos petroleros. Y esta certeza es la que ha invalidado a los dos dirigentes para llevar las riendas del país, aunque su obstinación está bloqueando cualquier acuerdo de paz.

Con todo, y lejos de vislumbrarse una solución, el conflicto se ha agravado «debido a la cultura de impunidad que ha envalentonado a los combatientes», como señala Arnold Tsunga, director para África de la Comisión Internacional de Juristas¹⁷; y amenaza con reventar el futuro de más de 11 millones de sursudaneses. Así mismo, la comunidad internacional, a pesar de su constante persistencia, se muestra inoperante para forzar la restitución de la paz. Sin duda, el principal escollo son las posiciones enconadas de Salva Kiir y Riek Marchar, cuyas desavenencias, además de su intención de controlar y explotar el petróleo, se remontan a la guerra contra el gobierno de Sudán. Por entonces, mientras Kiir se mantuvo siempre leal y vinculado al principal grupo rebelde, el Movimiento Popular de Liberación de Sudán; Marchar traicionó la causa independentista al aliarse con el gobierno de Jartum, aunque regresó a la lucha armada en 2002. En 2011, la independencia les convirtió en forzosos compañeros de viaje, pero sus continuos desencuentros ya presagiaban que la colaboración iba a ser muy efímera, y poco tardó en desatarse el conflicto¹⁸ que, desde la capital Juba, se extendió con rapidez a los estados petroleros de Alto Nilo, Jonglei y Unidad, donde hoy continúan los enfrentamientos más atroces.

¹⁶ «Sudan and South Sudan's Merging Conflicts». Africa Report núm. 223. International Crisis Group, 29/01/15. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan/223-sudan-and-south-sudan-s-merging-conflicts.aspx>. Fecha de consulta: 05/02/15.

¹⁷ «Sudán del Sur: Un total de 76 organizaciones piden que se publique el informe de investigación de la Unión Africana». Amnistía Internacional, 09/03/15. <https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/sudan-del-sur-un-total-de-76-organizaciones-piden-que-se-publique-el-informe-de-investigacion-de/>. Fecha de consulta: 17/03/15.

¹⁸ Más información en DÍEZ ALCALDE, J. «Sudán del Sur, y llegó la guerra por el poder». IEEA, 14/03/14. Disponible en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/03/DIEEA17-2014.html>. Fecha de consulta: 20/03/15.

Y para frenar esta guerra, además de intensificar la presión internacional, es necesario ahogar las razones que la alimentan. Entre otras, hay que impedir la participación indirecta y soslayada de Sudán y Uganda, siempre negada por ambos países, a pesar de las denuncias de Naciones Unidas¹⁹; evitar el suministro de armas a través de las fronteras incontroladas del país; y, por último, erradicar las fuentes de financiación del conflicto, que se sustenta en el uso ilícito de los ingresos de la explotación petrolera. Por otro lado, es necesario fortalecer y dotar de mejores medios a la misión de Naciones Unidas (UNMISS)²⁰, que despliega en el terreno desde 2011. Tras estallar la violencia, el Consejo de Seguridad, en su resolución 2155/2014²¹, incrementó de 7.000 hasta 12.500 el número de efectivos militares, de los que actualmente tan solo despliegan 10.400, que se muestran ineficaces para cumplir sus principales objetivos: la protección de los civiles, la vigilancia de los derechos humanos y el apoyo a la prestación de la asistencia humanitaria. Además, esta misión ha sido permanentemente acusada de ser favorable a las fuerzas contrarias al gobierno, algo que ha socavado la confianza de la población, además de convertir a UNMISS (35 víctimas mortales) en objetivo de numerosos ataques rebeldes²².

Fallidos acuerdos de paz

Sin embargo, y aunque las medidas coercitivas de seguridad sean necesarias, estas nunca serán definitivas, y cada vez es más urgente obligar a las partes a llegar a una salida consensuada a esta grave crisis. En

¹⁹ Informe del secretario general sobre Sudán del Sur. S/2015/118. Naciones Unidas, 17/02/15. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/118>. Fecha de consulta: 21/03/15.

²⁰ El día antes de la independencia, el 8 de julio de 2011, el Consejo de Seguridad –a través de su resolución 1996– determinó que la situación en Sudán del Sur seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región, y estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) para consolidar la paz y la seguridad, y para contribuir al desarrollo nacional. Página oficial: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/>.

²¹ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2155/2014, de 27 de mayo. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2155%282014%29>. Fecha de consulta: 03/04/15.

²² El más grave ocurrió, en abril de 2014, en la base de Naciones Unidas en Bor (Jonglei), donde murieron al menos 30 personas. «UN condemns «deadly attack» on Jonglei's Bor camp», Sudan Tribune, 17/04/14. Disponible en <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50690>. Fecha de consulta: 21/03/15. Este ataque estuvo precedido, dos días antes, por la masacre en Bentiu (287 muertos), y ambos están siendo investigados por Naciones Unidas como posibles crímenes de guerra: «UN probe says South Sudan attacks 'nadir' of conflict marked by abuses, rights violation». UN News Center, 09/01/15. Disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49759#.VTTrTUuNGS1k>. Fecha de consulta: 08/04/15.

este ámbito, las negociaciones de paz comenzaron en Addis Abeba, en enero de 2014, pero el cese de las hostilidades pactado por las partes no tuvo incidencia alguna sobre el terreno. Desde entonces, y siempre bajo el auspicio de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), no se ha conseguido avanzar en el diálogo; y la ruptura de las conversaciones en marzo de 2015 –por discrepancias en el reparto del poder en un gobierno de transición– ha provocado que el Consejo de Seguridad amenace con «sanciones que puedan ser apropiadas para responder a la situación (...), que podrían incluir un embargo de armas»²³, finalmente apoyado por China. Sin duda, y para romper el bloqueo, la determinación de China –el socio comercial más destacado de Sudán del Sur– es imprescindible; pero lo son también una mayor presión estratégica de Estados Unidos –el gran valedor de la independencia sursudanesa– y una mejor coordinación de la Unión Africana, que impida el distinto posicionamiento de los países que conforman la IGAD.

Para salir de este complicado escenario, poco ayudan las últimas decisiones adoptadas por el gobierno de Juba. En primer lugar, el decreto aprobado por Salva Kiir²⁴, que concede la amnistía a todos los rebeldes que se entreguen de forma voluntaria, sin considerar la gravedad de sus crímenes y a pesar de las reticencias internacionales a asentar los acuerdos de paz sobre la total impunidad. Su segunda decisión, aún más polémica, ha sido prorrogar tres años más la presidencia²⁵, respaldado por el parlamento y con el amplio rechazo de la oposición, que la tacha de «anticonstitucional»²⁶. Esta extensión del mandato presidencial implica el retraso de las elecciones legislativas, previstas para el próximo mes de junio, y ha sido justificado por Salva Kiir como una medida necesaria para dar al gobierno y a las fuerzas rebeldes más tiempo para la reconciliación. Sin embargo, y ante la cerrazón de Kiir y Marchar, la única salida a este conflicto es que ambos abandonen voluntariamente la esfera política; o, como señala el secretario general de Naciones Unidas, «que la comunidad internacional actúe de forma consensuada y haga ver a los

²³ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2015/9. Consejo de Seguridad ONU, 23/03/15. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2015/9>. Fecha de consulta: 29/03/15.

²⁴ «El presidente de Sudán del Sur decreta el alto el fuego y ofrece la amnistía». EFE, 25/02/15. Disponible en <http://www.efe.com/efe/noticias/espana/mundo/presidente-sudan-del-sur-decreta-alto-fuego-ofrece-amnistia/1/4/2546494>. Fecha de consulta: 20/03/15.

²⁵ «S. Sudanese MPs extend president Kiir's term until 2018». Sudan Tribune, 25/03/15. Disponible en <http://www.sudantribune.com/spip.php?article54378>. Fecha de consulta: 30/03/15.

²⁶ «South Sudan Opposition Says Extending President's Term Illegal». Voice of America, 25/03/15. Disponible en <http://www.voanews.com/content/south-sudan-elections-tenure-mandate-extension-president-politics/2694329.html>. Fecha de consulta: 28/03/15.

dirigentes de Sudán del Sur que no pueden seguir supeditando el destino del país a sus ambiciones personales»²⁷. La otra alternativa será la escalada de la violencia, la desestabilización y el incremento del desastre humanitario, que terminará por desbordar las fronteras sursudanesas y contaminar al resto de la región.

República Centroafricana: instigar el conflicto confesional

Desde su independencia de Francia en 1960, el devenir de la República Centroafricana ha estado determinado por una concatenación de golpes de estado y por el uso de la fuerza como la estrategia más eficaz para perpetuarse en el poder. Los sucesivos presidentes han instrumentalizado a las reducidas Fuerzas Armadas Centroafricanas –apenas 7.000 efectivos–, a las que reorganizaban con miembros de su propia etnia y, como consecuencia, eran tremendamente despóticas con la población, apenas extendían la seguridad más allá de la capital Bangui, y se convertían, además, en una amenaza interna para el siguiente gobernante. Todas estas condiciones se agudizaron tras la asonada militar del rebelde musulmán Michael Dlotodia que, al frente de la coalición Seleka y con la ayuda de mercenarios de Chad y Sudán, arrebató el poder al presidente Bozizé en marzo de 2013, y abrió el periodo más convulso y violento que nunca ha conocido el país. Dos años después del inicio del conflicto, y aún bajo la presidencia interina de Catherine Samba-Panza, la seguridad solo ha mejorado de forma notoria en Bangui, gracias al despliegue de las fuerzas internacionales. Pero la situación política y humanitaria dista mucho de estar resuelta, y la inestabilidad del país sigue siendo una amenaza descomunal para el futuro centroafricano.

Tras su llegada a Bangui, el gobierno de Dlotodia no adoptó ninguna iniciativa para atender a las reivindicaciones que justificaron su rebelión: terminar con la mala gobernanza, con la discriminación de la población musulmana y con el subdesarrollo del nordeste del país. Por el contrario, los nuevos dirigentes y las milicias Seleka pronto demostraron que su única y deleznable intención era detentar el poder para usurpar las riquezas centroafricanas, especialmente oro y diamantes, y para vaciar las arcas del Estado: lo que antes denunciaban del gobierno de Bozizé, se convertía ahora en su propia dinámica de poder. Así, desde Bangui, las fuerzas rebeldes de mayoría musulmana se extendieron hacia el este para suplantar la administración local y controlar las explotaciones mineras; mientras que fortalecieron aún más su poder en el oeste, con continuos saqueos y masacres a una población aterrorizada e indefensa. En

²⁷ Informe del secretario general sobre Sudán del Sur. S/2015/118. Naciones Unidas. 17/02/15. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/118>. Fecha de consulta: 21/03/15.

septiembre, y en un intento de estabilizar la situación, Djotodia ordenó disolver la coalición Seleka, a la que no atendieron los principales líderes rebeldes y que solo provocó el incremento de la violencia en Bangui, convertida en el epicentro del caos y del colapso en el que se había hundido el país, y donde los no musulmanes eran las principales víctimas.

En diciembre de 2013, la irrupción en Bangui de las milicias Anti Balaka –de mayoría cristiana y animista– hizo estallar el conflicto confesional, que se ha convertido en la razón instigada e inventada para agudizar los enfrentamientos. En tan solo un mes, la sanguinaria venganza de los Anti Balaka contra «todo lo musulmán» dejó más de 50.000 muertos y provocó la lamentable huida de cientos de miles de musulmanes, que abandonaron el país o se guarecieron en improvisados campos de desplazados y en las misiones religiosas. En este escenario, cuando las matanzas más execrables asolaban Bangui, la operación francesa Sangarís (2.000 militares) y la fuerza africana MISCA (7.500 militares y policías), autorizadas por Naciones Unidas, se vieron inicialmente sobrepasadas por la violencia y por el rechazo de la población, que desconfiaba de su imparcialidad para frenar el conflicto sectario. Tampoco la dimisión forzada de Djotodia y la designación de Samba Panza como presidenta interina, en enero de 2014, supuso una oportunidad para la paz, pues el sentimiento de odio y venganza, lejos de desaparecer, se agravó de forma alarmante.

Sin embargo, a partir de abril de 2014, la situación comenzó a revertir en Bangui, en especial gracias a la misión europea EUFOR RCA que, con 750 efectivos y un mandato robusto para proteger a la población, consiguió devolver una ostensible normalidad a la capital y facilitar el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA). En septiembre de 2014, MINUSCA reemplazó a MISCA²⁸ y, el pasado mes de marzo, tomó el relevo de EUFOR RCA para asumir la responsabilidad –con 12.780 efectivos– de devolver la estabilidad a toda la República Centroafricana, todavía con el apoyo de las fuerzas de Sangarís. Concluía así un exigente y complicada operación europea que, bajo el liderazgo de Francia y con 115 militares españoles de operaciones especiales y de la Guardia Civil (la segunda mayor contribución de la Unión Europea), se convirtió en el punto de inflexión para asentar las condiciones que han permitido, en gran

²⁸ MINUSCA, aprobada por la Resolución del Consejo de Seguridad 2149/2014 y con máximo autorizado de 12.000 efectivos, tiene, como principales cometidos, proteger a los civiles, apoyar la aplicación del proceso de transición, facilitar la ayuda humanitaria o ayudar en la formulación y aplicación de una estrategia revisada para el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) y la repatriación (DDRR) de los excombatientes; con la adopción de «medidas temporales y urgentes de carácter excepcional» en la medida de sus capacidades y en sus zonas de despliegue. Resolución 2149 disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2149%282014%29>.

medida, avanzar en la consecución de la hoja de ruta política que haga posible la paz y la reconciliación nacional, una quimera aún demasiado lejana en un horizonte excesivamente frágil.

Paz y reconciliación: ¿el sustrato real del Foro de Bangui?

En la actualidad, y aunque la seguridad sigue siendo el requisito prioritario e imprescindible, los dirigentes políticos de la República Centroafricana deben asumir, cuanto antes y de forma definitiva, su responsabilidad ante los enormes desafíos que entraña poner fin al caos y reconstruir el Estado. Una reconstrucción que debe asentarse sobre un acuerdo certero de paz y reconciliación, en unas elecciones democráticas creíbles y en el restablecimiento del orden constitucional. El primer conato de acuerdo se produjo en Brazzaville (República del Congo) en julio de 2014 y, aunque no tuvo una significativa repercusión sobre el terreno en términos de seguridad, este ha marcado el posicionamiento y la división interna de los grupos rebeldes, cuyos líderes pretenden ahora erigirse como dirigentes políticos para seguir controlando el poder, pero también para granjearse la impunidad.

En la República Centroafricana, el imprescindible Foro de Reconciliación y Diálogo Nacional de Bangui, y después de continuos retrasos, se celebró entre el 4 y el 11 de mayo, con el gobierno interino y la comunidad internacional manteniendo la integridad territorial como línea infranqueable. Finalmente, a los expresidentes Bozizé y Djotodia no se les permitió acudir a la reunión; y aunque inicialmente se temía que esta decisión inquebrantable del gobierno interino podía provocar enfrentamientos, el Foro transcurrió sin incidencias significativas. En los prolegómenos del trascendental encuentro, los Seleka –tanto en la capital como desde sus bastiones en el noreste– se dividían entre los que reclaman la partición del país, frente a los más moderados que abogan por el diálogo y su adhesión interesada a la política²⁹. Mientras, los Anti Balaka, que nunca se han mostrado cohesionados, luchaban para conseguir la liberación de uno de sus máximos líderes, el autonombado general Andjilo, antes del Foro. Y todo ello en el marco de un alto el fuego firmado por las facciones

²⁹ Entre los ex-Seleka, Noureddine Adam –segundo de Djotodia en la alianza original y fuerte en la localidad norteña de Kaga-Bandoro– representa la facción más radical y peligrosa, y desde el 2 de noviembre, se sitúa al frente del Frente Popular para el Renacimiento de Centroáfrica (FPRC). Como líder de los moderados, el general Joseph Zoundeiko ha creado la Reunión Patriótica por la Renovación de Centroáfrica (RPRC). Por parte de los Anti Balaka, el pragmático y escurridizo Patricie Edourad Ngaissona anunció, en la asamblea general celebrada en Bangui el pasado 1 de diciembre, el fin de la violencia y la creación del Partido Centroafricano por la Unidad y el Desarrollo (PCUD). Todos estos líderes rebeldes –ahora reconvertidos presuntamente en políticos– pesan órdenes de arresto internacional.

armadas en Nariobi el 29 de enero³⁰, que fue ratificado en el sorprendente encuentro entre los expresidentes Bozizé y Djotodia, el pasado 15 de abril y también en la capital keniana, y con el que ambos se comprometieron a participar en el proceso de reconciliación del que, por el momento, están obligatoria y afortunadamente al margen.

Así, con opiniones muy enfrentadas en el nivel político y también en la sociedad centroafricana, la gran controversia respecto a la presencia de los dos expresidentes, máximos responsables del conflicto, se resolvió gracias a la presión y fortaleza de la comunidad internacional, que pretende impedir que los centroafricanos creen que la paz se asentará sobre la total impunidad de los verdugos: «La República Centroafricana respeta sus compromisos (...). Hay sanciones internacionales –declaraba el consejero gubernamental Anicet Guiyama días antes del Foro– contra ciertas personalidades y nosotros lo tenemos en cuenta». Ahora, urge ver sobre el terreno que todo lo pactado en el Foro de Bangui –como subraya el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³¹– se convierte en una herramienta eficaz para promover la paz y la estabilidad del país, que sigue siendo rehén y víctima de una cruenta guerra por el poder y los recursos desde hace más de dos años, y para iniciar el necesario proceso de desarme, desmovilización y reintegración de parte de los rebeldes. Para ello, es imprescindible que la sociedad centroafricana e internacional recupere la confianza en el gobierno interino que, según lo pactado, debe organizar en este 2015 unas elecciones presidenciales y legislativas que pongan fin al periodo de transición y regeneren unas instituciones estatales para que lleven adelante la reconciliación y la reconstrucción nacional.

A pesar del compromiso acordado en Bangui, habrá que comprobar sobre el terreno sus consecuencias reales, y si se dan los suficientes parámetros de seguridad para afrontar unas elecciones creíbles, transparentes, libres y democráticas, pues solo después el desafío «de consensuar una nueva constitución, comenzar las profundas y necesarias reformas del sector de seguridad, judicial o económico, o de atender al olvidado desarrollo de la población comenzarán a tener algún atisbo de realidad³².» Aunque la situación de seguridad ha mejorado, aún quedan muchas heridas abiertas en la República Centroafricana, pues el país sigue fractura-

³⁰ «Las milicias 'anti-balaka' y Séleka firman un alto el fuego en República Centroafricana». EP, 29/01/15. Disponible en <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/6432765/01/15/Las-milicias-antibalaka-y-Seleka-firman-un-alto-el-fuego-en-Republica-Centroafricana.html#.Kku87Rt9DruxaLT>. Fecha de consulta: 21/03/15.

³¹ «Security Council welcomes Central African Republic national forum, urges implementation of peace pact». United Nations News Center, 16/05/15. Disponible en <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50878#.VWH6CkZGS1k>. Fecha de consulta: 17/05/15.

³² DEIROS, T. y DÍEZ, J. «República Centroafricana: Difícil proceso político, ineludible compromiso internacional». IEEE, 16/04/15. En <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/04/DIEEE039-2015.html>. Fecha de consulta: 21/04/15.

do de facto en dos territorios y el fin del conflicto todavía no se vislumbra más allá de los límites de Bangui.

Frente a este convulso y complicado escenario, cumplir todo lo prometido en Bangui exige una férrea voluntad y un compromiso determinante dentro y fuera de las fronteras centroafricanas: «Hará falta –señala el analista José Carlos Rodríguez Soto–, que la comunidad internacional se implique y financie, por ejemplo, el proceso de desarme y reintegración sin demoras, y que se invierta de forma masiva en infraestructuras, sanidad y educación, algo que demandará también que el país tenga dirigentes que se alejen de la corrupción que ha dominado su vida política durante décadas»³³. Sin duda, ya es hora de comenzar a subsanar el sufrimiento humano y la catástrofe que ha provocado este largo y sangriento conflicto, y de construir una paz que, en el mejor de los casos, necesitará décadas para cimentarse.

Terrorismo yihadista y su expansión en el Sahel

Según el índice Global Terrorism Index 2014³⁴, las víctimas mortales provocadas por la sinrazón yihadista se han incrementado de forma alarmante desde inicios del presente siglo. Desde entonces, y hasta 2013, se han registrado 48.000 ataques, en los que se ha asesinado a 107.000 personas. Y, lo que es más alarmante, el aumento ha sido exponencial a partir del 2011, potenciado por las revueltas árabes –desde el norte de África hasta Oriente Medio– y por el derrocamiento del régimen libio de Muamar al Gadafi, cuyas consecuencias han repercutido negativamente en términos de seguridad a nivel regional, especialmente en la expansión de la lacra terrorista. Por otro lado, y más recientemente, la batalla interna que enfrenta a la originaria Al Qaeda –centrada en Pakistán y Afganistán, y cada vez más debilitada³⁵ bajo el poder de Al Zawahiri– con el autodenominado Estado Islámico, liderado por Al Baghdadi, se ha proyectado al continente africano, aunque no con tanta virulencia como muestra en Oriente Medio.

En este nuevo escenario de confrontación, África no está ajena a la nueva deriva internacional del yihadismo, sino que, por el contrario, se ha convertido en la región del mundo donde más rápido ha proliferado esta cruenta y difusa amenaza, tanto por el número y la entidad de los grupos extremistas como por sus escenarios de actuación, que además atravie-

³³ RODRÍGUEZ, J. «Lecciones, temores y esperanzas del Foro de Bangui». Mundo Negro Digital, 11/05/15. Disponible en <http://www.mundonegro.com/mnd/lecciones-temores-esperanzas-foro-bangui>. Fecha de consulta: 12/05/15.

³⁴ Global Terrorism Index 2014. Institute Economics and Peace, 2014. Disponible en <http://economicsandpeace.org/publications>. Fecha de consulta 09/02/15.

³⁵ *Ibidem*, p. 75.

sa sin control las porosas fronteras nacionales. Desde el norte de África –donde se asientan los santuarios extremistas desde la década de los noventa– hasta Nigeria –cuna del grupo terrorista más sanguinario de África: Boko Haram–, se abre una alarmante «autopista» por la que se expande el salafismo yihadista, que ya amenaza al norte de países como Benín, Togo o Costa de Marfil. Una región donde –como señala el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon³⁶– «el nexo entre el desarrollo y la seguridad es más evidente que en cualquier otro lugar. Solo adoptando medidas firmes, comunes y preventivas orientadas principalmente hacia el desarrollo podremos evitar que el Sahel se convierta en una zona dominada por los grupos terroristas y delictivos que socavan nuestra seguridad común».

Por otro lado, África se ha convertido en una zona de exportación del yihadismo: los países de la ribera sur del Mediterráneo son los mayores proveedores mundiales de radicales hacia Irak o Siria, además de ser la región donde más efecto está teniendo la fragmentación del liderazgo de la «yihad global». Desde mediados de 2014, en una campaña orquestada por el propio Al Baghdadi³⁷, han emergido milicias islamistas aliadas con el autoproclamado Estado Islámico (Daesh) en Egipto, Libia, Túnez y Argelia; a las que se ha unido, el pasado mes de marzo, el movimiento terrorista Boko Haram. En cuanto a los grupos leales a Al Qaeda de Al Zawahiri, el protagonismo lo mantiene Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), que reclama a ambos «dejar a un lado las diferencias y frenar sus enfrentamientos»³⁸; mientras que la cúpula de Al-Murabitun –grupo terrorista resultante de la fusión de dos facciones escindidas de AQMI y MUYAO– parece fraccionarse por la cuestión de las lealtades que, por el momento, ha intentado zanjar su líder Mojtar Belmojtar al declarar que mantiene su compromiso «de fidelidad y pleitesía a Ayman Zawahiri»³⁹.

Sin embargo, y aunque todos ellos comparten el ideario maximalista de imponer la interpretación salafista del islam y aplicar cruelmente la sharia, la relación de los grupos extremistas africanos con sus correligionarios en Oriente Medio es únicamente de lealtad y compromiso ideológico, pero nunca de jerarquía ni de dependencia, pues el movimiento yihadista internacional dista mucho de tener una estructura centralizada, que es

³⁶ Informe del secretario general sobre Sudán del Sur. S/2015/118, *op. cit.* p.14.

³⁷ «The Islamic State's Potential to Expand to North Africa». The Soufan Group, 24/11/14. Disponible en <http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-the-islamic-states-potential-to-expand-to-north-africa/>. Fecha de consulta: 30/01/15.

³⁸ «Factbox: Fractured mosaic of North Africa's militant groups». Reuters, 01/10/14. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/10/01/us-mideast-crisis-egypt-libya-factbox-idUSKCN0HQ2ZQ20141001>. Fecha de consulta: 06/02/15.

³⁹ «El terrorista de Al Qaeda Mojtar Belmojtar rechaza adhesión de Murabitún a El». Abc/EFE, 15/05/15. Disponible en <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1868827>. Fecha de consulta: 17/05/15.

mucho más que los juramentos de lealtades que dividen ahora a los grupos terroristas en África. Por otro lado, también difieren en su ambición territorial, ya que el extremismo islamista en el continente africano no tiene, por el momento, una constatada vocación internacional, sin que esto signifique que sus acciones no busquen una repercusión global, y el alcance de sus objetivos todavía se mantiene en un ámbito local y, cada vez más, regional.

Pero más allá de su relación con la yihad global, el aspecto más importante para entender la eclosión de milicias islamistas en el norte de África y el Sahel es que, además del apoyo que reciben del exterior, el contexto en el que se asientan se ha convertido en el mejor nutriente para aumentar su capacidad de captación, radicalización y financiación, que son los principales soportes para lograr su persistencia y expansión. En muchos países africanos donde está presente hoy el yihadismo, la mala gobernanza, la corrupción y la inestabilidad política, la ausencia del imperio de la ley o las reivindicaciones sociales son factores comunes; y todos estos parámetros, mucho más que la pobreza o el subdesarrollo, generan unos sentimientos de desarraigo y frustración social que los yihadistas explotan entre la población musulmana para captar adeptos a su vil causa y someterlos a su interpretación radical, fanática y violenta del islam.

Por último, y como vimos anteriormente, los grupos yihadistas africanos han incrementado su actividad terrorista y su poder económico gracias a su incursión en las intrincadas redes del crimen organizado –tráfico de armas, drogas, recursos naturales e, incluso, de seres humanos–, la extorsión o el secuestro de occidentales, además de los continuos saqueos de poblaciones indefensas. «Estos grupos –señala el secretario general Ban Ki-moon⁴⁰– han cometido actos de terrorismo y abusos de los derechos humanos, han aumentado el tráfico de armas, y han participado en la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y otras prácticas ilícitas generalizadas, y han socavado la autoridad del Estado en muchos de los sectores más vulnerables de las sociedades de los países del Sahel. Con ello han limitado las oportunidades de desarrollo». Con todo, la criminalidad organizada está permitiendo la financiación local de los yihadistas que, además de tener una menor dependencia de ayudas y donaciones externas, ejercen una suerte de «acción social» para secuestrar la voluntad de una población que, en muchas ocasiones, acusa a sus gobiernos de haberla hundido en el subdesarrollo y en la inseguridad.

Santuarios africanos para el yihadismo

En la actualidad, y en términos de la gravedad de la amenaza yihadista, los principales focos de interés en el Sahel son Mali –muy ligado al pa-

⁴⁰ Informe del secretario general sobre Sudán del Sur. S/2015/118, *op. cit.* p. 3.

sado reciente de Argelia y el actual devenir de Libia– y Nigeria. En todos ellos, no solo se ha incrementado el número de ataques y víctimas mortales en 2014, sino que también ha aumentado la capacidad e intención de los grupos extremistas locales de lanzar sus ataques más allá de las fronteras nacionales. En el norte de África, desde el derrocamiento del dictador Gadafi, Libia se ha hundido progresivamente en el caos y el desgobierno, con dos gobiernos que reclaman su legitimidad blandiendo el poder de las armas. La inestabilidad y la ausencia del Estado en gran parte del país han convertido la región meridional de Fezzan en refugio seguro para muchos grupos terroristas que operan fuera de las fronteras libias. Hacia el sur, en Mali ha despuntado con fuerza el yihadismo en 2014, en gran medida, como consecuencia de la incapacidad del gobierno y los rebeldes tuareg de llegar a un acuerdo de paz; y, en Nigeria, el ingente crecimiento económico de la última década no ha hecho más que exacerbar la desigualdad social, y el gobierno de Goodluck Jonathan –que, tras unas históricas elecciones, será relevado por el musulmán Buhari a finales de mayo– tan solo ha incrementado el sentimiento de indefensión y desarraigo de las poblaciones del noreste del país, donde opera Boko Haram. Todos ellos son factores de inestabilidad política de los que han sacado partido los grupos yihadistas, y que están condicionando la respuesta, tanto en el ámbito interno como internacional.

Libia: el colapso del estado inflama el yihadismo

Desde el norte de África, Libia se ha convertido en una formidable plataforma de yihadismo hacia el Sahel. Lejos de avanzar en la reconstrucción nacional, el país se hunde en el colapso político y social que está alentando la creación y propagación de grupos terroristas. En la actualidad, el descontrol y la violencia imperante en todo el territorio libio se asienta en la más absoluta anarquía política: dos gobiernos y dos parlamentos –en la vecindad inmediata de Europa– están hundido al país en una profunda anarquía, cuyas consecuencias son cada vez más patentes fuera de sus extensas y descontroladas fronteras. Tras la caída del régimen de Gadafi en 2011, consecuencia de unas fallidas revueltas sociales y de una cuestionada intervención internacional, Libia ha derivado hacia un «punto de no retorno», del que aún no se vaticina una salida pacífica. Por el momento, de poco está sirviendo el estancado diálogo político –liderado por Naciones Unidas–, a pesar de que no hay otro camino para cerrar un conflicto armado cada vez más enconado, que toda la comunidad internacional ha convenido en definir como «una auténtica guerra civil».

En mayo de 2014, el exgeneral Khalifa Haftar lanzó la Operación Dignidad con el pretexto de aniquilar al grupo yihadista Ansar Al Sharia Libia, con el apoyo de numerosas milicias no islamistas, entre ellas, la de

Zintan. Sin embargo, su aspiración final era derrocar al gobierno libio, de mayoría islamista y liderado entonces por Ali Zeidan. Tras esta ofensiva armada, en junio, la celebración de unas nuevas elecciones, que registraron un ínfimo porcentaje de participación (18%), se cerraron con una flagrante derrota de los islamistas moderados. Lejos de aceptarla, y apoyados por la compleja coalición armada Amanecer Libio⁴¹, instauraron de nuevo el Congreso General Nacional en Trípoli –con Omar Al Hassi al frente y respaldado por Turquía y Qatar–, y expulsaron a la recién elegida Cámara de Representantes, que se refugió en la ciudad oriental de Trobuk. Así, desde agosto de 2014, el gobierno de Abdullah Al Thani no consigue llenar el inmenso vacío de poder y seguridad, a pesar de contar con un cuestionado reconocimiento de la comunidad internacional y el apoyo explícito de Egipto y Arabia Saudí⁴². No obstante, ninguno de los bandos ha mostrado tener una visión coherente y aglutinadora del futuro de Libia, y el resultado de sus constantes enfrentamientos ha sido el incremento de la rivalidad social y tribal, además de fragmentar territorialmente el país.

Así, Libia sobrevive en una guerra sin cuartel, que en 2014 Lybia Body Count eleva a 2.825 víctimas⁴³, donde los yihadistas son otra pieza de una «bomba de relojería» que explotará, a pocos cientos de kilómetros de Europa y con consecuencias difícilmente predecibles, si no se avanza en una solución política y dialogada del conflicto. Aunque el extremismo salafista estaba presente y fue muy perseguido en las postrimerías del régimen de Gadafi, la participación activa de los yihadistas en las revueltas de 2011 les proporcionó un respaldo social, e incluso político, con el que antes no contaban. Por cuestiones ideológicas, pues su pretensión última es imponer la sharia y erradicar cualquier atisbo de democracia, quedaron al margen del proceso político y se hicieron fuertes en sus en-

⁴¹ En muchos análisis e informes, Amanecer Libio (Lybia Dawn o Fajr Lybia) aparece como un grupo armado islamista, con especial protagonismo de las milicias de Misrata (una urbe marcadamente mercantilista) que se enfrenta contra las fuerzas militares y la milicia de Zintan, bajo el mando del antiguo general Khalifa Haftar. La cuestión no es tan simple, y la realidad tiene muchas aristas: entre otras, la coalición Amanecer Libio está constituido por grupos islamistas y no islamistas, así como por comunidades tribales, que tienen como común denominador el rechazo frontal al régimen de Gadafi y sus herederos.

⁴² Respecto al apoyo exterior en el escenario libio, Política Exterior subraya que «el rechazo que suscita el bando de Trípoli, que tiene el apoyo de Qatar y Turquía, brinda a Al Thani el respaldo de Egipto, Arabia Saudí y varios países occidentales, pese a su escasa vocación democrática y dependencia del poder militar que moviliza el general Haftar». «Libia no logra escapar de la anarquía», Estudios de Política Exterior, 26/01/15. Disponible en <http://www.politicaexterna.com/articulos/informe-semanal/ispe-923-26-enero-2015/>. Fecha de consulta: 03/02/15.

⁴³ Según el sitio web Lybia Body Count, cuyo propósito es proporcionar una referencia sobre la extensión del crimen y la violencia en Libia desde enero de 2014. Disponible en <http://www.libyabodycount.org/>. Fecha de consulta: 01/02/15.

claves de Derna o Benghazi, ciudad donde fundaron oficialmente la milicia extremista Ansar Al Sharia Libia en junio de 2012.

Aunque se desconoce su entidad real, en las filas de este difuso grupo extremista militan desde antiguos miembros del extinto Grupo Islamista de Combate Libio⁴⁴ hasta islamistas de las brigadas Abu Obayda Bin Al Jarah, Malik o 17 de Febrero. Su formación, como subraya Javier Jordán⁴⁵, se ha beneficiado de la ausencia de una Administración y un poder estatal para aumentar su capacidad de reclutamiento, ya que «aunque no carece de capacidad para generar terror, el grupo ha preferido destacar la dimensión social de sus actividades con el fin de no dañar su imagen ante la población local». En cuanto a su confuso posicionamiento en el entramado yihadista global, la desertión de su líder espiritual, Abu Abdullah al-Libi, y su consiguiente juramento de lealtad a Al Zawahiri – anunciado en una mensaje de audio en abril– parecen estar erosionando la cohesión del mayor grupo terrorista libio, que cada vez deriva más hacia las tácticas y la propaganda utilizadas por Daesh, al tiempo que está implantando las instituciones islámicas a las que se opuso su «emir» Mohamed al-Zehawi, muerto a finales de 2014⁴⁶.

Por otro lado, y con una orientación más definida, en Libia –al igual que en Túnez, Egipto o Argelia⁴⁷– han surgido nuevos focos extremistas ligados firmemente al autoproclamado Estado Islámico de Al Baghdadi, como el Consejo Islámico de Jóvenes de Derna: una escisión de Ansar Al Sharia que podría estar detrás del ataque del pasado 28 de enero a un hotel de Trípoli, donde al menos diez personas fueron asesinadas⁴⁸. Por último, y para cerrar el oscuro yihadismo libio, la región meridional de Fezzan, antes reducto de los mejores guerreros de Gadafi, se ha convertido en lugar de tránsito para terroristas de AQMI, la Brigada Al Mourabitoun, MUYAO o Ansar Dine, que difícilmente podrán asentarse mientras se manten-

⁴⁴ Este grupo islamista radical se formó en 1990 con extremistas libios formados en Afganistán. Tras una dura represión del régimen de Gadafi, numerosos yihadistas fueron apresados y liberados, en 2010, en el marco de proceso de reconciliación nacional. Recuperada la libertad, muchos retomaron la lucha armada en las filas de Ansar Al Sharia.

⁴⁵ JORDÁN, J. «Ansar Al Sharia y la inquietante evolución del yihadismo en Libia». IEEE, 16/12/14. Disponible en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/12/DIEEE0145-2014.html>. Fecha consulta: 26/01/15.

⁴⁶ MOORE, J. «Spiritual Leader of Libya's Biggest Jihadi Group Pledges Allegiance to ISIS», Newsweek, 08/04/15. Disponible en <http://europe.newsweek.com/top-judge-libya-biggest-jihadi-group-pledges-allegiance-isis-320408>. Fecha de consulta: 21/04/15.

⁴⁷ El autoproclamado Estado Islámico se está extendiendo por el norte de África. Además de la milicia libia de Derna, los grupos yihadistas «Soldados del Califato» en Argelia, Okba Ibn Nafaa en Túnez y Ansar Bayt Al Maqdis en Egipto, se han convertido en defensores de las doctrinas de Al Baghdadi.

⁴⁸ KARADSHEH, J. y ALKSHALI, H. «Gunmen attack Corinthia Hotel in Libya; at least 10 die». CNN; 28/01/15. Disponible en <http://edition.cnn.com/2015/01/27/middleeast/libya-corinthia-hotel-attack/>. Fecha de consulta: 06/02/15.

ga firme el liderazgo de las tribus y clanes, que han creado milicias de autodefensa para proteger sus propios territorios. Ante la eclosión del yihadismo, el territorio libio no solo se ha convertido en el foco más activo de la violencia y la radicalidad de los terroristas, sino también en lugar de entrenamiento y refugio para grupos foráneos: «De hecho, la mayoría de los yihadistas que entrenan en campos libios –supuestamente en Misrata, Bengasi, la zona de desierto cerca de Hon y en las Montañas Verdes en el este– provienen de los países vecinos de Libia»⁴⁹.

Frente al colapso político y social del «fallido estado» libio, la única solución viable es alcanzar un acuerdo de paz que de paso a la instauración de un gobierno de unidad nacional, que está aún muy lejos de las intenciones de los gobiernos y las facciones armadas de Trípoli y Trobuk. A pesar de su cerrazón, que está provocando incluso el incremento de la trata de personas en las costas mediterráneas libias, la comunidad internacional persiste en la urgencia de alcanzar un pacto político firme y duradero que estabilice el país. Con este objetivo, desde 2011, y con un mandato reforzado por la Resolución 2144/2014, la Misión de Apoyo de Naciones Unidas para Libia (UNSMIL, por sus siglas en inglés) –de carácter exclusivamente civil–, intenta consensuar un diálogo nacional e inclusivo que permita instaurar un régimen democrático. Desde el pasado enero, Bernardino León –representante especial del secretario general de la ONU para Libia– está liderando las conversaciones de paz, inicialmente celebradas en Ginebra y, más tarde, en Argelia y Marruecos. Aunque su tenacidad ha conseguido acercar posturas, el acuerdo definitivo sigue siendo un enorme desafío: «el acuerdo político en Libia –declaraba el diplomático español– no es fácil por la fragmentación y la profundidad de la división de los distintos actores y va a ser muy complicado, (...) pero no perdemos la esperanza, vamos a hacer una nueva propuesta y ver cómo reaccionan las partes»⁵⁰. La otra opción es abandonar Libia a su suerte, que sería demasiado peligrosa para toda la región y más aún para Europa.

Mali: el terrorismo yihadista se extiende hasta Bamako

Después de tres años del inicio de la revuelta tuareg, el posterior golpe de Estado del capitán Sanogo y la eclosión violenta del yihadismo en la

⁴⁹ ZELIN, A. «The Rise and Decline of Ansar al-Sharia in Libya», Hudson Institute, 06/04/15. Profundo análisis sobre la estrategia, la ideología y el previsible futuro del grupo yihadista libio. Disponible en <http://www.hudson.org/research/11197-the-rise-and-decline-of-ansar-al-sharia-in-libya>. Fecha de consulta: 17/04/15.

⁵⁰ Bernardino León: «Sin un acuerdo político en Libia, la operación contra las mafias no tendrá éxito». La Razón, 13/05/15. Disponible en <http://www.larazon.es/bernardino-leon-sin-un-acuerdo-politico-en-libia-la-operacion-contra-las-mafias-no-tendra-exito-XM9709303#.Ttt17uQxQ6rVfAt>. Fecha de consulta: 19/05/15.

región de Azawad en 2012; Mali sigue sin avanzar en la definitiva estabilización del país y sin afrontar las causas profundas que subyacen en este largo conflicto saheliano, mientras que el yihadismo muestra una capacidad renovada de atentar, incluso en la capital Bamako. El 15 de mayo, en un ambiente extremadamente tenso que ya vaticinaba los peores augurios, la Coordinadora de Movimientos de Azawad se negó, una vez más, a firmar el Acuerdo de Paz y de Reconciliación acordado, el 1 de marzo, en Argel. Consensuado en cinco rondas de negociaciones que comenzaron en junio de 2014, este pacto asienta las bases para la reconstrucción nacional sobre las líneas rojas del respeto a la unidad del país sobre un régimen centralizado: un sistema político que no comparten los líderes separatistas tuaregs. De nuevo, y ante la negativa rebelde, el proceso político maliense ha quedado bloqueado y, con ello, la posibilidad de un cese de las hostilidades en el norte del país se aleja más en el horizonte⁵¹. Sin embargo, y a pesar de la complejidad que supone alcanzar un acuerdo, este sigue siendo la única salida viable al conflicto y, al mismo tiempo, la única forma de afianzar un escenario de estabilidad que permita instaurar una nueva administración territorial, garantizar el poder estatal en todo el norte maliense y, más importante incluso para la población, acometer el «desarrollo urgente» de las infraestructuras y servicios básicos en la región: una promesa incumplida por el gobierno de Keita, que argumenta problemas de seguridad en el norte para acometerlo.

Pero mientras el proceso político continúa en vía muerta, desde mediados de abril, los combates entre movimientos rebeldes opuestos –independentistas y unionistas, conocidos respectivamente como la Coordinadora y la Plataforma⁵²–, los hostigamientos a los militares de las

⁵¹ Más información sobre la firma del Acuerdo de Paz en Bamako, sus consecuencias y los avances en la reforma del sector de seguridad en DÍEZ ALCALDE, J. «Desafío en Mali: Acordar una paz definitiva y reforzar la seguridad (EUTM MALI)», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20/05/15. Disponible en <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/05/DIEEEA29-2015.html>. Fecha de consulta: 22/05/15.

⁵² En el momento actual, y desde que el gobierno sentó en la mesa de negociaciones a movimientos tuaregs históricamente rivales, los enfrentamientos armados entre ambos se suceden en el norte del país. Por un lado, está la Plataforma, que defiende la unidad de Mali y aún parte de la Coordinadora de los Movimientos y las Fuerzas Patrióticas de Resistencia (CM-FPR), la escisión del MAA y la Coalición Popular por Azawad. A la Plataforma se unió posteriormente el Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados (GATIA): unas milicias progubernamentales que intentan arrebatar a los tuaregs del MNLA los enclaves que controlan en el norte de Mali. Por otro, en la Coordinadora de Movimientos de Azawad –que lideraron la revuelta de 2012 y claman por un régimen autonómico o federalista– se reúnen Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA), el Movimiento Árabe de Azawad (MAA) y el Alto Consejo para la Unidad de Azawad (HCUA). El Gobierno y la Plataforma defienden un aumento de la regionalización, mientras que la Coordinadora sigue propugnando por el establecimiento de un sistema federal en Mali.

Fuerzas Armadas de Mali (FAMA) y los ataques terroristas contra los cascos azules de MINUSMA se han recrudecido de forma alarmante, lo que ha puesto en entredicho cualquier solución pacífica al conflicto. Frente a este escenario de creciente inestabilidad y violencia, los atentados yihadistas se han agudizado y han llegado hasta Bamako, donde los terroristas asesinaron, el pasado 7 de marzo, a cinco personas (tres malienses, un francés y un belga) y heridas otras nueve en el área más occidental de la capital. También la zona central del país, las regiones de Ségou y Mopti, ha sido escenario de ataques de milicianos, asociados a MUYAO y Ansar Dine, contra las fuerzas regulares malienses, lo que supone una muestra clara de que la lacra terrorista se está extendiendo, desde el norte, a todo el país.

Sin duda, detrás del recrudecimiento de la campaña de terror está la intención de los yihadistas de posicionarse como los actores más violentos y escurridizos del proceso político en Mali, cuyo objetivo declarado es implantar la más intransigente sharia (ley islámica) en el país y fuera de sus fronteras. De esta forma, y en tanto se alarga el proceso político y la reconciliación nacional, los yihadistas que atacan en Mali –AQMI, MUJAO, Ansar Dine o Al Mourabitoun– seguirán sacando rédito de la inestabilidad para extender su violencia y la sinrazón de su ideario extremista y excluyente que está en las antípodas de la práctica mayoría de los malienses, que profesan una interpretación tolerante y abierta del islam. En esta línea, y en referencia al atentado en la capital, cobran fuerza las reflexiones del embajador de Mali en España y miembro de la mesa de negociaciones de Argel, Sékou dit Gaoussou Cissé: «el deleznable atentado de Bamako demuestra que el acuerdo de paz intermaliense es una exigencia, y va a fortalecer aún más nuestra determinación para ratificarlo. Necesitamos estabilidad en Mali para erradicar entre todos la lacra yihadista»⁵³.

Lejos quedan ya los resultados de la contundente Operación Serval, que consiguió recuperar, a principios de 2013 y en apenas treinta días, todos los enclaves norteños que estaban en manos de los grupos yihadistas desde mediados de 2012. Durante los combates, diezmaron y expulsaron a los grupos yihadistas que, desde hacía meses, imponían el rigorismo y la violencia de la sharia a una población aterrorizada, pero también sorprendida al descubrir una sinrazón: recibían de unos «pacíficos islamistas», con los que convivían desde hacía años, una «ayuda social» –gracias a los beneficios que les reportaba el crimen organizado y los secuestros de occidentales– que Bamako les negaba. A la lucha de las fuerzas francesas contra el yihadismo, además de militares chadianos, se unieron las

⁵³ Declaraciones al autor recogidas en DÍEZ ALCALDE, J. «Atentado en Bamako y la intención de dinamitar el proceso político», Atalayar, 10/03/15. Disponible en <http://atalayar.com/blog/atentado-en-bamako-y-la-intenci%C3%B3n-de-dinamitar-el-proceso-pol%C3%ADtico>. Fecha de consulta: 04/05/15.

fuerzas africanas de AFISMA, que fue relevada, en julio de 2013, por la misión de Naciones Unidas MINUSMA⁵⁴. Durante unos meses, la estabilidad volvió al norte; pero los extremistas islámicos han tardado poco en recuperar su actividad terrorista. En la actualidad, ni los militares de la Operación Barkhane, heredera de Serval aunque con menos fuerzas (800 efectivos) presentes en el país; ni los cascos azules de MINUSMA, están consiguiendo frenar la escalada de la violencia yihadista. Una lucha que, por el momento, es demasiado exigente para las Fuerzas Armadas de Mali, pues, a pesar del entrenamiento que están recibiendo por la misión europea EUTM Mali, su falta de experiencia en combate, sus carencias operativas y su precario equipamiento, están resultando ineficaces para enfrentar un contexto tan violento.

Por último, también los grupos terroristas que operan y se asientan en Mali se están escindiendo por la lucha que libran Al Qaeda central y Daesh para erigirse con el liderazgo de la yihad global. Actualmente, y ante el presunto debilitamiento de AQMI, Al Murabitun –nacido de la fusión entre MUYAO y «Los que firman con sangre» de Mojtar Belmojtar– se ha convertido en el grupo extremista más activo dentro y fuera de territorio maliense, y sus últimos atentados demuestran su intención de extender la violencia yihadista hacia el sur del país. El 13 de mayo, la agencia de noticias mauritana Al Akhbar anunció la alianza de Al Murabitun con el autoproclamado Estado Islámico, que días después fue rechazada por el propio Belmojtar⁵⁵. Sin embargo, esta división ideológica es improbable que afecte a su actividad criminal y terrorista, que seguirá representando una clara amenaza contra objetivos occidentales y las fuerzas de Naciones Unidas –sus principales víctimas–, contra las fuerzas regulares malienses y contra una población indefensa que soporta, desde hace ya demasiado tiempo, la incapacidad del gobierno de afianzar la paz y la estabilidad en el país. Un alarmante escenario que seguirá amenazado no solo por la barbarie yihadista, sino por la cerrazón de los grupos rebeldes tuaregs que, aferrados a intereses espurios, no parecen dispuestos a fomentar el diálogo y la reconciliación como base para la reconstrucción nacional.

⁵⁴ La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) fue establecida por el Consejo de Seguridad (Resolución 2100/ 2013). Desde la aprobación de la Resolución 2164/2014, MINUSMA centra sus cometidos en garantizar la seguridad, la estabilización y la protección de los civiles; en apoyar el diálogo y la reconciliación nacional; en restablecer la autoridad del Estado en todo el país, y en reestructurar el sector de la seguridad. Actualmente, cuenta con 9.494 efectivos de los 12.640 autorizados. <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>.

⁵⁵ «El terrorista de Al Qaeda Mojtar Belmojtar rechaza la adhesión de Murabitún a El». *Abc/EFE*, 15/05/15. Disponible en <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1868827>. Fecha de consulta: 18/05/15.

Nigeria: Boko Haram, el yihadismo más salvaje de África

El pasado 29 de mayo, Nigeria –con la proclamación de Muhammadu Buhari como presidente del país– comenzó una nueva etapa que determinará no solo su futuro como primera potencia demográfica y económica de África, sino también la estabilidad y el progreso de todo el continente. «Nos enfrentamos a enormes desafíos –declaró Buhari en su primer discurso presidencial–. La inseguridad, la corrupción generalizada, y la hasta ahora interminable e inexplicable escasez de combustible y electricidad son nuestras preocupaciones inmediatas. Vamos a hacer frente a todos ellos con firmeza. Los nigerianos no os arrepentiréis de habernos confiado esta responsabilidad nacional. No debemos sucumbir a la desesperanza y el derrotismo. Podemos solucionar nuestros problemas»⁵⁶. Por el momento, su victoria sobre Goodluck Jonathan en las elecciones de finales de marzo ha supuesto la primera transición democrática en el país y se ha convertido en uno de los hitos más positivos y esperanzadores de la historia reciente de África⁵⁷; pero ahora debe demostrar su capacidad real para devolver la paz y la estabilidad a Nigeria, que han sucumbido, desde 2009, a la amenaza terrorista que está asolando la región nororiental del país.

Sin duda, Boko Haram –traducido generalmente como «la educación occidental es pecado»– no es el único foco de inseguridad y violencia en Nigeria, pero sí el más sanguinario y cruel que el país ha sufrido desde el final de su dramática guerra civil (1967-1970). En apenas cinco años, según reconoce Naciones Unidas, esta milicia extremista –liderada por el sanguinario Shekau y cuya entidad supera los 10.000 adeptos⁵⁸– ha asesinado a más de 15.000 nigerianos y expulsado de sus hogares a casi tres millones del noreste musulmán. Aunque su historial se remonta a 2002⁵⁹, su violencia no estalló de forma virulenta y masiva hasta 2009, tras la ejecución de su fundador, Mohamed Yusuf, además de 600 de sus

⁵⁶ DIXON, R. «Nigeria can be great, new president Muhammadu Buhari tells his people». Los Angeles Time, 29/05/15. Disponible en <http://www.latimes.com/world/africa/la-fg-nigeria-muhammadu-buhari-20150529-story.html>. Fecha de consulta: 30/05/15.

⁵⁷ Más información sobre las elecciones presidenciales de marzo de DÍEZ ALCALDE, J. «Elecciones en Nigeria: el triunfo de Buhari y sus retos de futuro». IEEE, 09/04/15. Disponible en <http://t.co/2SbkjwSibb>. Fecha de consulta: 17/05/15.

⁵⁸ Un análisis sobre la entidad de Boko Haram («How Big Is Boko Haram?» Peter Dörre, febrero 2015) determina que, aunque hay estudios que cuantifican su fuerza en 50.000 efectivos, la entidad real del Boko Haram puede estar entre los 7.000 y los 10.000 yihadistas. Disponible en <https://medium.com/war-is-boring/how-big-is-boko-haram-fac21c25807>. Fecha de consulta: 08/02/15.

⁵⁹ En 2002, el grupo se fundó originalmente como Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad, que significa «Pueblo Comprometido con la Propagación de las Enseñanzas del Profeta y la Yihad». Aunque no hay constancia, parece ser que el nombre de Boko Haram se lo puso, por sus acciones sistemáticas contra los colegios e iglesias, la población, y después fue adaptado por el grupo yihadista.

seguidores, en una ofensiva militar y policial en Maiduguri⁶⁰, capital de Borno y origen del movimiento islamista. Desde entonces, se ha hecho fuerte gracias a su capacidad, por un lado, de reclutar adeptos, para después radicalizarlos, entre una población extremadamente pobre, que reclama más atención del poder central y que alberga un profundo sentimiento de agravio respecto a las poblaciones del sur; y, por otro, de financiarse a través de la extorsión, el saqueo y el secuestro de nacionales y extranjeros.

Sin embargo, y a pesar de la constatación de que el yihadismo en Nigeria ya se había convertido en la principal amenaza nacional, la falta de voluntad y la incapacidad para combatirla han sido los principales parámetros de una «estrategia» que, por muchas evidencias, ha resultado un rotundo fracaso, y tan solo ha provocado más violencia y frustración entre los nigerianos. Por ello, tal y como proclamó durante la campaña electoral, Buhari volcará todo su esfuerzo en acabar con esta lacra yihadista, un desafío esencial para devolver la credibilidad internacional a Nigeria: «Les aseguro que pronto conocerá la fortaleza de nuestra voluntad colectiva y nuestro compromiso para librar a esta nación del terror (...). No escatimaremos esfuerzos hasta derrotar al terrorismo»⁶¹. Para conseguirlo, ha anunciado que sus ejes fundamentales serán fortalecer la presión militar y nunca negociar con los terroristas, en el marco de una estrategia integral que, ineludiblemente, será larga en el tiempo y contundente en sus acciones, tanto en el ámbito militar, como en subsanar la precaria situación social que se vive en el noreste del país—marcado por la pobreza, la desigualdad y la frustración social— de la que Boko Haram obtiene réditos sin escrúpulos.

Hasta enero de 2015, la lucha del anterior presidente Goodluck Jonathan contra el grupo yihadista se basó, por un lado, en infravalorar e incluso ocultar la amenaza y, por otro, en escatimar medios militares para combatirla e impedir el apoyo internacional. Pero algo comenzó a cambiar tras el secuestro de 273 niñas en Chibook en abril de 2014, un execrable atentado que azotó la conciencia de la comunidad internacional y también elevó la presión exterior respecto a la necesidad de fortalecer la respuesta frente a la sinrazón yihadista: «un Estado no puede negar arbitrariamente o restringir la asistencia internacional—declaró el director ejecutivo del Socio-Economic Rights and Accountability Project— por mo-

⁶⁰ «Nigeria sect head dies in custody». BBC News, 31/09/15. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8177451.stm>. Fecha de consulta: 25/01/15.

⁶¹ «Boko Haram 'will soon know the strength of our collective will': Buhari». Vanguard, 01/04/15. Disponible en <http://www.vanguardngr.com/2015/04/boko-haram-will-soon-know-the-strength-of-our-collective-will-buhari/>. Fecha de consulta: 03/05/15.

tivos políticos cuando es incapaz de responder satisfactoriamente a una crisis como el secuestro de las colegialas»⁶².

Por su parte, y lejos de amedrentarse, Boko Haram respondió plantando cara al ejército más potente de África Occidental (con 88.000 efectivos⁶³, es el mayor proveedor de militares a las misiones de Naciones Unidas en el continente africano); cada vez más inoperativo por su obsoleto equipamiento, por su mala preparación y, sobre todo, por su baja moral. En enero de 2015, el primer objetivo del ataque yihadista en Baga –localidad fronteriza con Chad, Níger y Camerún– fue la base militar multinacional, de la que huyeron los soldados nigerianos sin enfrentar batalla⁶⁴. Con más de 2.000 personas asesinadas, los islamistas sellaron su ataque más brutal, pero también fue el detonante para lanzar una ofensiva regional –liderada por Nigeria con fuerzas de Chad, Níger, Camerún y Benín–, que ha conseguido diezmar a Boko Haram, expulsar de muchas zonas que antes controlaba y rescatar a centenares de niños y mujeres secuestrados por los terroristas⁶⁵. El pasado mes de marzo –como reacción ante la presión militar y con el objetivo de ganar credibilidad ante sus seguidores, captar nuevos adeptos y abrir nuevos canales de financiación–, el líder Shekau juró pleitesía al autoproclamado Estado Islámico de Baghdadi que, por el momento, no ha tenido una repercusión significativa y patente en la fortaleza del terrorismo nigeriano, más allá del apoyo explícito recibido de los extremistas en Irak y Siria⁶⁶.

Ahora, el presidente Buhari toma las riendas para acabar con Boko Haram: «un grupo sin sentido, sin Dios, y que está tan lejos de islam como uno puede llegar a pensar»⁶⁷, y para ello reformará el Ejército de Nigeria, lo dotará de mejores medios y mayor operatividad, e impedirá –como denunció duramente a la cadena CNN en febrero– que «la apropiación indebida de los recursos que el gobierno destina para comprar armas se

⁶² OLADIMEJI, R. «Chibok: Accept full international aid, SERAP tells Jonathan». *Punch Nigerian Newspaper*, 23/07/14. Disponible en <http://www.punchng.com/news/chibok-accept-full-international-aid-serap-tells-jonathan/>. Fecha de consulta: 06/02/15.

⁶³ Armed Forces, Nigeria. «Jane's Sentinel Security Assessment». *IHS Jane's*, 30/12/14.

⁶⁴ «Nigerian army abandoned civilians at Baga, says eyewitness». *The Daily Vox*, 16/01/15. Disponible en <http://www.thedailyvox.co.za/nigerian-army-abandoned-civilians-at-baga-says-eyewitness/>. Fecha de consulta: 05/02/15.

⁶⁵ NARANJO, J. «El Ejército nigeriano libera a unas 700 mujeres y niños en una semana». *El País*, 02/05/15. En http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/02/actualidad/1430576738_731894.html. Fecha de consulta: 10/05/15.

⁶⁶ «Isis welcomes Boko Haram's allegiance and plays down coalition 'victories'». *The Guardian*, 12/03/15. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/12/isis-welcomes-boko-harams-allegiance-and-plays-down-coalition-victories>. Fecha de consulta: 05/05/15.

⁶⁷ «Nigeria's President Buhari promises change at inauguration», *BBC News*, 29/05/15. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-africa-32927311>. Fecha de consulta: 30/05/15.

traduzca en que el ejército nigeriano sea incapaz de vencer a Boko Haram»⁶⁸. Por otro lado, y respecto a la cooperación internacional, ha revertido su compromiso inicial de no permitir ninguna intervención externa hasta reconocer su oportunidad: «con la cooperación de nuestros vecinos Camerún, Chad y Níger y de la comunidad internacional, junto con el compromiso que vamos a conseguir de nuestros militares, creo que nos llevará menos tiempo luchar contra ellos». Sin embargo, por responsabilidad política ante su país y también por su condición de militar, pondrá sus propias condiciones, y nunca cederá el liderazgo que le corresponde en la lucha contra la lacra yihadista en su territorio de soberanía.

No obstante, y siendo la amenaza más grave, Boko Haram no es el único desafío que deberá enfrentar el nuevo presidente de Nigeria, pues también debe frenar la recurrente violencia en la petrolera región del Delta del Níger y los continuos enfrentamientos con las milicias Fulani en el centro del país (Middle Belt). Y, sobre todo, debe acabar con la desigualdad social y el subdesarrollo del país, que subyace siempre en el trasfondo de la conflictividad que impera en Nigeria. Ahora queda constatar la capacidad cierta de Buhari para afrontar estos ingentes desafíos, y demostrar que –en sus propias palabras– «nosotros tenemos una oportunidad, y vamos a aprovecharla»⁶⁹.

Conclusión: una solución compleja, un desafío internacional

Los conflictos armados, el terrorismo yihadista y el crimen organizado – todos ellos claramente interconectados– están atenazando al Sahel; y, si no se logra frenar la violencia y la inestabilidad que generan, terminarán por socavar los avances logrados en el ámbito económico, político, social y de seguridad; llevarán a toda la región a un callejón sin salida; y sus consecuencias –evidentes, pero siempre difíciles de calibrar– seguirán extendiéndose más allá de sus propios límites geográficos, dentro y fuera del continente africano. Hasta ahora, y centrados en las dos amenazas analizadas con más profundidad en este capítulo, el principal escollo para frenar la lucha armada es la incapacidad para conseguir el cese de las hostilidades: un paso imprescindible para acordar una paz duradera y comenzar a solventar las razones profundas que alientan el conflicto. En cuanto a la erradicación del terrorismo yihadista, a pesar de los últimos y aún exigüos avances, la articulación de la respuesta sigue excesivamente focalizada en medidas represivas, que de poco servirán para eliminar la capacidad de captación, de radicalización y de financiación de los extremistas islámicos.

⁶⁸ «Nigeria: President-Elect Muhammadu Buhari - a Profile». The Guardian, 01/04/15. Disponible en <http://allafrica.com/stories/201504011267.html>. Fecha de consulta: 03/04/15.

⁶⁹ «Nigeria's President Buhari promises change at inauguration». Op. cit.

Tan solo desde una perspectiva más integral, profunda y ambiciosa, la paz comenzará a ser una realidad en el Sahel y, solo una vez consolidada, se podrá avanzar hacia mayores niveles de desarrollo, seguridad y democracia: una situación que debe permitir que la población reconquiste el protagonismo. Desde su emancipación nacional, muchos gobiernos han desatendido estos factores esenciales para el progreso estatal y social, y la conflictividad de hoy es, en gran medida, la principal y más dramática consecuencia de su incapacidad, cuando no absoluta desidia, para administrar sus países y garantizar, así, un presente y futuro estable a sus poblaciones. En la actualidad, y aunque debería hacerlo con más determinación y compromiso, la comunidad internacional está colaborando –más que en cualquier tiempo pretérito– con la región saheliana, principalmente con misiones militares. Sin embargo, el estado final no puede ser otro que aquel en que cada uno de los países sahelianos sea capaz de asegurar, de forma autónoma, la paz, la estabilidad y el progreso en todo su territorio de soberanía, siempre en el marco de una mayor cooperación regional.

Para avanzar en este camino, deben diferenciarse bien las distintas condiciones, las vías y soluciones necesarias para erradicar las amenazas. En primer lugar, frente al yihadismo hay que fortalecer las medidas de seguridad –militares y policiales– y judiciales para proteger a la población, neutralizar a los terroristas y acabar con todas sus actividades criminales; pero, al mismo tiempo, deben promoverse reformas económicas y sociales que generen confianza en las instituciones estatales, fomenten mejores niveles de igualdad y desarrollo, y eviten que la población considere su alistamiento a los grupos terroristas como única opción de supervivencia. Por su parte, atajar la rebelión armada exige afianzar cauces de diálogo, que consigan sellar el cese de las hostilidades y que conduzcan a unas negociaciones entre los gobiernos y los grupos insurgentes para subsanar las reivindicaciones que han alentado a la rebelión. Sin embargo, y para garantizar la idoneidad, viabilidad y perpetuación de los acuerdos, el diálogo debe ser abierto e integral, además de ampliamente inclusivo y representativo; no puede construirse sobre la total impunidad de los distintos actores ante los crímenes cometidos; y las partes tienen que abandonar cualquier interés espurio que nada tenga que ver con la construcción de un Estado más igualitario, ecuánime y sostenible para todos, y sustentado en la administración territorial más idónea y consensuada para conseguirlo.

Con todo, la construcción del proyecto nacional –liderada por los respectivos gobiernos nacionales– debe centrarse en las siguientes acciones, cuya consecución es extremadamente compleja, requiere una férrea determinación y una amplia perspectiva temporal:

Implantar o regenerar sistemas democráticos y representativos, que hagan que la población se sienta partícipe del proyecto nacional.

Fortalecer las instituciones estatales, con especial atención al sistema judicial y al respeto al imperio de la ley, y eliminar la inestabilidad política.

Generar fuerzas de seguridad y policiales bien dimensionadas, adiestradas y equipadas; imparciales, sin injerencias del poder político, y que la población reconozca como fiables y no represivas.

Ejercer una administración efectiva, centralizada o no, en todo el territorio, y controlar las fronteras estatales.

Fomentar políticas socio-económicas que reduzcan la desigualdad e incentiven el desarrollo en todos los ámbitos, desde la reducción de la pobreza hasta el acceso a los recursos básicos y la construcción de infraestructuras.

Luchar contra la corrupción, el crimen organizado y el radicalismo confesional.

Hoy, el Sahel se encuentra en una encrucijada trascendental. Del camino elegido por los distintos países, y por toda la región en su conjunto, no solo depende su devenir, sino el de todo el continente africano, e incluso el de fuera de sus fronteras. La seguridad y el desarrollo de la franja saheliana se enfrentan a numerosas amenazas locales, y también a otras de carácter transnacional –entre ellas, las analizadas en este capítulo–. Los desafíos son inmensos pero no inalcanzables, y su conquista requiere de un mayor compromiso, cooperación y solidaridad por parte de la comunidad internacional. De lo contrario, la inacción supondrá condenar a África al ostracismo y, aún peor, negar a millones de africanos el derecho a un futuro en su propia tierra: un escenario que, sin duda, seguirá afectando a la paz y la estabilidad de un mundo cada vez más globalizado, interconectado e incierto.

Bibliografía complementaria

ALEXANDER, Y. *Terrorism in North Africa and the Sahel in 2014*. Sixth Annual Report. Inter-University Center for Terrorism Studies, EE.UU., February 2015.

ALVARADO, David. «La crisis de Mali. Yihadistas y tuaregs, un matrimonio de conveniencia», Madrid; Revista Atalayar, núm. 3, mayo 2013.

BHORAT, H. *et al.* *Top priorities for the continent in 2014*. Brookings Africa Growth Initiative, January 2014.

CASTELLEJO, C. «West Africa: Continental engine or brake?» *FRIDE*, Policy brief núm. 176, febrero 2014.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook 2013-14*. Washington, D.C., 2013.

- GREVI, G. y, KEOHANE D. «Desafíos para la política exterior europea en 2014. La gran vecindad de la UE». *FRIDE*, España, 2014.
- INIESTA, Ferrán. *El Planeta Negro. Aproximación histórica a las culturas africanas*, Madrid: Los Libros de la Catarata, 1998.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Curbing violence in Nigeria (I): the jos crisis». *Africa Report* núm. 196, 17 December 2012.
- LEMARCHAND, Philippe. *Atlas de África. El Continente Olvidado*, Madrid: Acento Editorial, 2000.
- REAL INSTITUTO ELCANO. Informe Elcano 18 «España mirando al Sur». Madrid, 2015.
- ROBLES PIQUER, Carlos. *Europa y el drama de África*, Madrid: Editorial Taurus, Grupo Santillana, 2006.
- SELLIER, Jean. *Atlas de los pueblos de África*, Barcelona: Editorial Paidós Ibérica, 2005.
- UNODC, *World Drug Report 2014*. United Nations, New York, 2014.
- WEBER, A. y KAIM, M. «Central African Republic in Crisis. African Union Mission Needs United Nations Support». German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments núm. 15, marzo 2014.

Conversaciones sobre Mali: razones, acciones y futuro

Sékou dit Gaoussou Cissé. Embajador de Mali en España

Miguel Ángel Ballesteros Martín. General director del IEEE

Capítulo tercero

Resumen

En este capítulo, el embajador de la República de Mali en España, Sékou dit Gaoussou Cissé reflexiona con el general director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Miguel Ángel Ballesteros Martín, sobre todos los aspectos que envuelven la profunda crisis que atraviesa Mali desde principios de 2012, así como el esfuerzo del gobierno de Mali y de la comunidad internacional para avanzar en su resolución. Mientras el terrorismo yihadista y el crimen organizado siguen muy latentes en el norte del país, la insurgencia tuareg y árabe comienza a vislumbrar una solución tras la firma del acuerdo de paz. A pesar de los avances, como coinciden ambos, el camino para lograr una paz duradera en Mali necesita mantener, e incluso fortalecer, el apoyo internacional.

Palabras claves

Mali, crisis, yihadismo, revuelta tuareg, crimen organizado, comunidad internacional, Naciones Unidas, Unión Africana y Unión Europea.

Abstract

In this chapter, the Ambassador of the Republic of Mali in Spain, Sekou Cisse dit Gaoussou talks to the General Director of the Spanish Institute for Strategic Studies, Miguel Angel Ballesteros Martin, on all aspects involving the deep crisis in Mali since the beginning 2012, and the efforts of the government of Mali and the international community to advance their resolution. As jihadist terrorism and organized crime are very dormant in the north, the Tuareg and Arab insurgency is beginning to see a solution after the signing of the peace agreement. Despite the progress, the way for lasting peace in Mali needs to maintain, and even strengthen, international support

Key words

Mali, crisis, jihadism, Tuareg rebellion, organized crime, international community, United Nations, African Union and European Union.

Introducción

Hace ya más de tres años, la profunda crisis política, social y de seguridad en Mali despertó el interés mediático en todo el mundo. También la sociedad española comenzó a tomar conciencia de este inmenso país saheliano, que estaba geográficamente muy cerca de España pero muy lejano en nuestro ideario colectivo. Más allá del gran Tombuctú, el inhóspito pero atrayente desierto o las caravanas tuaregs... poco se conocía sobre Mali, hasta que –en enero de 2012– grupos rebeldes y milicias yihadistas lanzaron una violenta y cruenta ofensiva contra el ejército maliense. Este ataque frontal contra la soberanía nacional de Mali fue el detonante del conflicto, que no hizo más que agravarse a lo largo del año mientras la comunidad internacional intentaba consensuar una respuesta colaborativa para frenar el desgarramiento del país.

Desde entonces, muchos acontecimientos han marcado el devenir de Mali. Un país saheliano ahora hermanado con España –en una unión que será cada vez más fuerte– y ya no tan extraño para muchos españoles, gracias al trabajo de los periodistas, de los profesores de escuelas y universidades, de analistas estratégicos... y también a la tenacidad y el compromiso del embajador de la República de Mali ante el Reino de España, Sékou dit Gaoussou Cissé. Presentar y reflexionar sobre el conflicto de Mali; intentar entender las razones profundas de la violencia o la generación de un santuario yihadista en el norte del país; valorar la intervención internacional y el papel trascendental de España como gran aliado de la paz maliense; o, por último, el largo y convulso camino hasta llegar al acuerdo de paz con los rebeldes tuaregs, han copado la actualidad informativa o se han convertido en protagonistas de seminarios, cursos o encuentros.

Y en muchas ocasiones, el embajador Cissé ha jugado un papel muy activo. Ha ejercido como portavoz de su país en España –incluso desde el análisis crítico–, ha participado como oyente y como ponente, ha estado siempre en primera fila trabajando por la paz y la reconciliación de su país... Como resultado de toda esta intensa actividad, sus relaciones con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) se han fortalecido, y ambos hemos mantenido numerosos encuentros y compartido intensas reflexiones sobre todos los aspectos que han marcado la crisis en Mali desde su origen, siempre desde un prisma analítico y con la pretensión de colaborar para encontrar –desde nuestro humilde punto de vista– una solución a la fragmentación del país; para avanzar en la reconstrucción de la soberanía nacional; y, al fin, para dotar a su población de más seguridad, mejor gobierno y más desarrollo. Por todo ello, me corresponde –como director del IEEE– transmitir mi más sincero agradecimiento al ya amigo embajador Cissé, por su confianza en la institución que represento, en nuestras Fuerzas Armadas y en el Gobierno de España. Y, sobre

todo, por su entrega para fomentar el conocimiento sobre su país, del que siempre ha sido un gran y comprometido valedor.

Fruto de todo ello, hemos querido plasmar en este capítulo una conversación amplia y profunda entre ambos. Desde el origen y las razones de la crisis hasta el recién firmado acuerdo de paz, las operaciones militares desplegadas en Mali, las necesidades y desafíos para el país, o la determinación de España para afianzarse como un actor muy comprometido con la resolución del conflicto y el futuro del pueblo maliense son, entre otros, motivos de las reflexiones que se plasman a continuación. Desde la confianza y el respeto mutuo que nos profesamos, esperamos que esta conversación arroje algo más de luz a una crisis que comienza a vislumbrar su resolución, pero que seguirá encontrando numerosos obstáculos.

General Ballesteros

Director IEEE

General Ballesteros (GB): Mali era un país lejano para España, al menos para la inmensa mayoría de la población. Algunos conocían y habían viajado a las legendarias ciudades de Tombuctú o Messaka, otros se habían perdido por el vasto desierto del Sahel en el que se cruzaban con exóticas caravanas de tuaregs; y solo muy pocos eran conscientes de que en el norte del país se estaba gestando un enorme santuario yihadista que había llegado del norte, y que la caída del régimen de Gadafi iba a alentar una violenta rebelión tuareg. Quizás hoy nos falte información para conocer y entender bien qué ha ocurrido en Mali, embajador.

Embajador Cissé (EC): En los cuatro puntos cardinales, el nombre «Mali» despertó y continúa planteando preguntas y preocupaciones. Esta zona, situada en el corazón de África Occidental, no es solo un territorio ocupado por los terroristas, yihadistas y otros traficantes de todo tipo. Mali es el espacio de una vieja nación: la nación maliense. Más de 2.000 años de historia, de convivencia, paz y tolerancia, hermandad y solidaridad. Mali y la población maliense son los guardianes de los valores que han formado los pueblos de toda la región y hasta la historia de la humanidad. No olvide, general, que me estoy refiriendo a los imperios de Ghana y Mali.

Algunos de ustedes han seguido los acontecimientos que han sacudido a este país, algunos han incluso visitado Mali y han estado en contacto con la población maliense. Me gustaría aprovechar esta oportunidad para reiterar una vez más nuestro agradecimiento y nuestro más profundo reconocimiento a todos estos apasionados defensores de la causa maliense. Han vivido también en sus propias carnes la tragedia, y la han vivido porque nuestra lucha por recuperar la soberanía es una causa justa y noble y, sobre todo, porque Mali –el país y su población– fue atacado.

Les recuerdo que hace más de tres años, Mali se ensombreció, y estuvo a punto de poner su propia existencia en juego. Una rebelión armada

lanzada el 17 de enero de 2012 apoyado por yihadistas, narcotraficantes y terroristas desestabilizó el norte del país. Un motín militar y un golpe de estado derrocaron al presidente Amadou Toumani Touré (ATT) el 22 de marzo de 2012. Estos episodios han situado a Mali en una crisis multidimensional: política e institucional, social, de seguridad, humanitaria y económica. Estos eventos han causado una reacción en cadena, con tanta virulencia que es comparable con el desastre natural ocurrido en Fukushima en el Japón: un terremoto, un tsunami, una explosión nuclear.

Pero para entender la crisis maliense, hay que tomar en cuenta las realidades y desafíos de las limitaciones del país, y también es importante considerar los factores que han acelerado el colapso estatal y, finalmente, es muy útil delinear las perspectivas de futuro.

GB: Sin duda, la crisis de Mali tiene múltiples aristas, algunas se hunden en la historia más ancestral del país, otras en su pasado colonial francés y las más recientes hay que buscarlas después de la independencia en 1960. Sin embargo, hay otros parámetros que nada tienen que ver con el devenir de Mali como nación soberana. Me estoy refiriendo a su situación geográfica y a las condiciones del propio territorio maliense. ¿Qué destacaría de la idiosincrasia geográfica de su país, embajador?

EC: Efectivamente, general, Mali tiene unas condiciones geográficas y una distribución territorial que han marcado inexorablemente la construcción de un proyecto nacional. Mali es el país más grande del África del Oeste, con una extensión de 1.241.238 km²: aproximadamente dos veces y media España. La distancia entre el norte y el sur de Mali es de 1.600 kilómetros. El país está dividido en ocho regiones administrativas: tres septentrionales (Tombuktu, Kidal y Gao), cinco meridionales (Mopti, Kayes, Sikasso, Koulikoro y Ségou); y finalmente el distrito de la capital, Bamako. Somos un país sin salida al mar, con 7.420 kilómetros de fronteras compartidas con 7 países: Mauritania (2.140 km), Argelia (1.300 km), Burkina Faso (1.280 km), Guinea Conakry (906 km), Costa de Marfil (900 km), Senegal (532 km) y Níger (362 km). Esta situación y estos datos son una clara referencia para comenzar a entender la importancia de la geografía en Mali, y también su dependencia de todo lo que ocurra en la región.

Esta situación, su enclave geográfico, convierte a Mali también en un cruce de caminos. Su posición le permite, desde hace milenios, relacionarse con el norte de África y el África tropical, así como con el océano Atlántico, o con el mar Rojo a través del desierto del Sahara. En el Sahara Central y el Sahel, el 65% del territorio maliense está ocupado por el desierto: un entorno natural de zonas áridas o semiáridas que promueve la poca presencia humana. En el caso de Mali, la región desértica del norte se extiende sobre 922.490 km², casi el 75 por ciento del territorio, pero solo representa aproximadamente de un 8 a un 9% de la población. Allí, el medio ambiente facilita la presencia de forajidos, y se convierte en

un terreno fértil para movimientos discretos, camuflaje y combate de la guerrilla. En este entorno hay sitios prácticamente inexpugnable, como la región de Timetrine (noroeste de la Adrar des Ifoghas), donde se encuentra aún el santuario de Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI).

La presencia de grupos yihadistas, además de la complejidad del control de este importante e inmenso territorio, requirió que nuestras autoridades, nuestro ejército y nuestras fuerzas de seguridad se enfrentaran, como sucedió con la OTAN en Afganistán, al desafío de las guerras asimétricas, para lo que no estaban suficientemente preparados.

GB: El norte de Mali es un territorio inmenso y, en ocasiones, inhóspito. Allí, la vida es dura y –como usted ha señalado– todo esto ha permitido que se asientan y expandan con facilidad distintas formas de criminalidad, incluida la lacra yihadista que, incontestablemente, es una amenaza global. Pero Mali no solo enfrenta problemas derivados de sus condiciones geográficas. La enorme diversidad tribal y las condiciones de subdesarrollo también han generado problemas, que muchas veces han derivado en enfrentamientos armados. ¿Qué destacaría de estos dos aspectos fundamentales –sociedad y desarrollo– para la construcción de un verdadero e inclusivo proyecto nacional?

EC: Ciertamente, Mali es un país con una amplia diversidad social, pero lejos de ser un problema, es una de las grandes riquezas de nuestro país, en todos los sentidos. Nunca renunciaremos a esta legado de nuestra historia y de la conformación de nuestro país, y vamos a seguir de fortaleciendo los lazos de unión y solventar las diferencias que puedan sentir unos y otros.

En el norte del país hay varias poblaciones de tradición nómada: los be-rabich, los moros, los árabes, que representan el 1,2% de la población; los tuaregs, que están distribuidos entre las tres regiones de Kidal, Gao y Timbuktu y son aproximadamente el 1,7%, y los peul, alrededor del 17% de la población. Por su parte, y también en la región septentrional, habitan los songhai, que son aproximadamente el 7% del total, sedentarios (campesinos y artesanos) y se encuentran principalmente en Gao. Al sur se encuentran diversas etnias negras, campesinos y artesanos sedentarios: el grupo mandingo es el más grande, con el bambara (aproximadamente el 40% de la población maliense, especialmente en las regiones administrativas de Bamako y Ségou), los bobo y senufo son el 9%, el soninke: 8% (kayes, koulikoro) y los dogon, aproximadamente el 6% de la población, que viven en la región administrativa de Mopti. Hay otras minorías, como los somono y miankas, y le aseguro que esta diversidad tribal y racial es una de las grandes riquezas del país. Cada pueblo conserva su identidad, su cultura y sus tradiciones. Además, los grupos étnicos están fragmentados desde el interior, con estructuras sociales y jerar-

quías muy complejas, que tenemos muy presentes en la construcción de nuestro proyecto nacional.

Respecto al subdesarrollo, sabemos que tenemos un desafío importante que debemos gestionar, pero necesitamos ayuda exterior. Mali forma parte de los países menos desarrollados. La renta per cápita anual no excedía los 649 dólares en 2010, y con un índice de desarrollo humano de 0,359 (2011), Mali ocupa el lugar 175 de 187. En cuanto al indicador de la pobreza humana, con un alarmante 56,4%, estamos en el puesto 107 de un total 177 países del mundo. También Mali está a la cola en otros parámetros sociales. En educación, nuestra tasa de alfabetización es inferior al 50%, con una duración media de escolaridad en 2011 de apenas dos años; la esperanza de vida al nacer en 2011 era de 51,4 años de media (51,4 para los hombres y 54,73 años para las mujeres).

En cuanto a nuestra forma de subsistencia, el 80% de la población vive de la agricultura –el 78% vive en zonas rurales–, pero la aridez de la parte sáhara-saheliana precariza parte del ganado y de los cultivos. Por el contrario, el valle del Níger y la parte meridional del país tienen una mejor hidrología. Las producciones (mijo, sorgo, maíz, arroz) se utilizan principalmente para alimentos para la población; pero los rendimientos se mantienen bajos debido a la falta de medios y el dominio de las técnicas. Por todo ello, la población maliense se enfrenta permanentemente a la presión de la problemática alimentaria.

Por otro lado, Mali no tiene riqueza mineral exportable suficiente para financiar las importaciones indispensables para garantizar la supervivencia de la población. Hay depósitos de hierro, petróleo y uranio que están identificados, pero no tenemos infraestructuras para explotarlos. En este ámbito, el oro es una excepción (42 toneladas), pero los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de financiación.

Sin embargo, en un contexto tan difícil Mali ha logrado mantener una tasa de crecimiento económico real del 5% en la primera de la década de 2000. Hasta principios de 2012, tenía una buena estabilidad macroeconómica y política, lo que permitió llevar a cabo reformas que tuvieron influencia en los sectores sociales. Todo este impulso positivo fue interrumpido por la crisis de seguridad.

Con todo, las condiciones naturales y económicas colocan a Mali en una situación de alta dependencia internacional. Dese cuenta que la ayuda externa en 2011 era casi el 10% del PIB y el 30% del gasto público. El apoyo presupuestario ha tomado mucha importancia, y representa algo más del 40% de la ayuda pública al desarrollo en 2011.

GB: No obstante, ese crecimiento no se ha traducido en mayores niveles de desarrollo, porque quizás persisten importantes limitaciones estructurales.

EC: Así es. El crecimiento del país ha sido estable: superior al 5% de promedio desde el año 2000, con la excepción de el episodio de 2012; con la inflación y el déficit público controlados, pero sin una importante disminución de la pobreza. Esta paradoja se explica por el crecimiento demográfico (6,5 hijos por mujer), que puede poner en peligro el futuro de Mali. Bajo este efecto de crecimiento, la población maliense tiende a aumentar de 15,2 millones en la actualidad a 30 millones en el año 2030. Entonces, los menores de 15 años representarán la mitad de la población actual.

Este rápido crecimiento puede mejorar los datos económicos de Mali, pero no hay que olvidar que los dos tercios del país son zona árida. Para absorber este crecimiento demográfico el desarrollo económico debe situarse como mínimo en el 8%.

La urbanización galopante es otro gran desafío. Bamako tendrá 5 millones de habitantes en 2030, las autoridades públicas no tienen los medios para garantizar el crecimiento con adecuadas infraestructuras de transporte, agua y saneamiento. El acceso al agua (menos del 60%) y energía (30%) es bajo, y esta es una de nuestras principales preocupaciones.

Por último, al aislamiento externo debe añadirse la debilidad de la red de comunicación, que provoca que algunas áreas sigan siendo inaccesibles durante los periodos de lluvia.

GB: En el plano político, Mali ha sido ejemplo de democracia para toda África durante décadas. Frente a cambios de gobiernos convulsos en otros muchos países, las elecciones democráticas y multipartidistas han marcado los cambios de gobierno sin fricciones importantes y de forma pacífica. Sin embargo, la asonada militar y el golpe de estado del capitán Sanogo en marzo de 2012 rompió este ciclo democrático. Con ello, se agudizó el conflicto en el norte del país, pero también Mali se proyectó al mundo como otro país africano donde los militares desbancaban por la fuerza a los representantes políticos que había elegido el pueblo. A pesar de este incidente, que muchos han señalado como una lamentable excepción dentro de la política maliense, ¿podemos subrayar que las prácticas democráticas están bien arraigadas en Mali?, ¿la democracia casa bien con los sistemas tradicionales de las tribus y pueblos a los que antes hacía referencia?

EC: Después de 20 años de democracia, el balance es atenuado. Hay que felicitarse porque en Mali el único modo de acceso al poder sea por la vía de las elecciones. El sufragio universal, nueva fuente de legalidad y legitimidad, no toma en cuenta los mecanismos de reproducción del poder en Mali. Confiere legalidad sin garantizar la legitimidad. La población, con un nivel del 70% de analfabetismo, no se reconoce en el sistema de partidos, que movilizan poco y que no se corresponden a la realidad política o sociológica sobre el terreno.

Déjeme contarle, general, una anécdota para ilustrar las dificultades de la práctica democrática en mi país. Durante las elecciones legislativas de 1997 en Nara, un conflicto familiar enfrentó un esposo y su esposa, porque ella había votado por el partido de su hermano. Ella creía que debía estar al lado de su hermano y apoyarlo en todas las situaciones. Para el marido, sin embargo, su esposa debe tener su misma visión ideológica. ¿Cómo puede pedir el voto a otras personas para su lista si no ha sido capaz de cambiar la opción de voto de su esposa?

Sin embargo, la población maliense se ha adaptado a los modos de funcionamiento modernos que le han sido propuestos. Durante las campañas electorales, los notables de los pueblos reciben a todos los candidatos o representantes de los partidos con respeto, los aceptan como un honor y participan en las campañas de todos los partidos. Están distribuidos entre los distintos partidos importantes, para que, independientemente del vencedor de las elecciones, el pueblo esté siempre del lado del ganador.

Las poblaciones rurales entran cada vez más en el juego con la descentralización y las elecciones. En las comunas rurales, el jefe de la aldea (dirigente tradicional) mantiene sus prerrogativas y coexiste con el alcalde electo, que representa la nueva legitimidad. Pero esto no siempre ocurre de una manera armoniosa. De hecho, en los pueblos menos jerarquizados y socialmente más igualitarios han comprendido la importancia de las elecciones y el poder que ejerce el alcalde. En otros casos, hay una fuerte movilización para derrocar a los caciques tradicionales, y este es uno de los motivos de la difícil convivencia entre las comunidades tuareg, que está mucho más estratificada que las comunidades malienses.

GB: Sin duda, la aceptación de la democracia por parte de todo es una cuestión esencial para la construcción de cualquier país y, por supuesto, para Mali. Sin embargo, detrás del conflicto que estalló en 2012 hay otros muchos condicionantes que poco o nada tienen que ver con la política, ¿cuáles son las claves para entender la desestabilización del norte del país?

EC: La situación en Mali, y más generalmente en el Sahel, ha ocupado un lugar destacado en la escena internacional desde 2012. Sin embargo, la continua degradación de la región, durante más de una década, no había despertado hasta ahora excesiva e importante atención. Quizás sería bueno reflexionar qué pasó para que esto sucediese.

La crisis de seguridad en Mali es muy compleja, por lo estrechamente entremezclados que están asuntos tan dispares como la reivindicación identitaria, el islamismo radical, el crimen organizado y la corrupción. Y todo este cóctel explosivo se prendió en una región pobre, no estructurada y desintegrada. El caos que muchos analistas anunciaron en Libia se expandió hasta Mali, y los más pesimistas hablan de que solo es cuestión de tiempo que los fundamentalistas lleguen a Sudán, Chad o Níger, que

podrían unirse a los islamistas de Boko Haram en el norte de Nigeria. ¿Pero cómo abordar el tema del terrorismo, la inseguridad y la inestabilidad en el Sahel sin mencionar a Argelia?

En diciembre de 1991, comenzó la guerra civil de 10 años en Argelia. El Ejército nacional se enfrentó al mismo tiempo a los grupos terroristas, principalmente al Movimiento Islámico Armado (MIA) y el Grupo Islámico Armado (GIA), que a los movimientos islamistas. Es en este contexto que se crea en 1998 el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), producto de una división interna en el GIA, y que continuó la lucha armada a pesar de la amnistía general. Entre 2004 y 2005, el GSPC se aproxima a diferentes formaciones islamistas armadas en Marruecos, Libia y Chad. Fue durante este periodo cuando el emir de la GSPC, el químico argelino Abdelmalek, se unió Al Qaeda y así nació, a partir de enero de 2007, Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI). Alrededor de un núcleo duro formado por el ex-GSPC, se generó la federación de grupos terroristas de todas las tendencias. La nebulosa de AQMI se desarrolla allí donde los Estados se encuentran en una situación de fragilidad: Mauritania, Libia, Chad, Níger... y por supuesto en Mali.

GB: Todos los servicios internacionales de inteligencia, y así lo reflejan los analistas dentro y fuera de África, subrayan que la propia existencia de estos grupos yihadistas, la expansión y el adoctrinamiento en el rigorismo salafista, la captación de nuevos adeptos a su ideario violento y excluyente se sustenta en su gran capacidad de financiación, que consiguen a través del crimen organizado. En Mali, ¿hay conciencia de esta maléfica simbiosis entre la criminalidad organizada y el yihadismo?, ¿qué papel juega el tráfico ilícito de todo tipo de mercancías ilícito –drogas, tabaco o armas, entre otros– en la proliferación de grupos yihadistas en el norte del país?

EC: No tenemos la menor duda sobre lo que usted refiere. La expansión del narcotráfico no solo en Mali, sino en toda la región, es otro aspecto fundamental para entender la actual crisis. El efecto combinado de la principal actividad de AQMI: la toma de rehenes occidentales, junto con el descubrimiento por las redes latinoamericanas de la opción sahelosahariana para el transporte de cocaína han generado violencia, pero también han destruido casi todas las actividades económicas legales del norte de Mali. Tanto el negocio de los rehenes como el comercio ilícito de droga solo pueden ser impulsados por grupos armados, y puede ir muy de la mano con el tráfico de armas. En este contexto de inseguridad, la actividad económica tradicional es incompatible.

Obviamente, el turismo en los desiertos de Mali, Mauritania y Níger empleaba en gran parte jóvenes tuareg, y esta actividad fue castrada. Se desintegró por el abismo existente entre las ganancias del tráfico de rehenes o de drogas, y ello ha provocado que todas las actividades lícitas,

desarrollados por jóvenes y no tan jóvenes, hayan caído en manos de las redes criminales.

El impacto de la delincuencia transnacional en la dinámica política, económica y social del norte de Mali en los últimos años es un factor de vital importancia. Cuando los narcotraficantes ofrecen 30 millones en efectivo de francos CFA a jóvenes árabes o tuaregs para una sola operación de transporte único de cocaína en una franja determinada de terreno en el norte de Mali, ¿cómo les va a interesar los proyectos de desarrollo pastoral de 3 millones de francos CFA en tres años? El ilícito y lucrativo tráfico de mercancías no es nuevo en la región: incluye, por ejemplo, rutas de cigarrillos de contrabando procedentes de países costeros del golfo de Guinea, que llegan a Mali a través de Burkina Faso. Más dañina aun fue la llegada al Sahel de cocaína procedente de Centroamérica, pues destruyó las iniciativas financieras y cambió el ámbito de las relaciones entre las fuerzas económica y política.

Aunque es un campo de investigación difícil, los ejes principales de los diferentes tipos de tráfico son muy conocidos. Con respecto a las armas, que son en realidad la principal fuente de inseguridad, el tráfico más citado transcurre, en la región de Kidal, por el eje Kidal - Tin-Essako - Vallée de Tamassina - Tedjerert y de ahí hasta la frontera con Argelia y Níger; y, en la región de Tombuctú, desde esta ciudad hasta la frontera mauritana y la zona del Polisario. Los líderes del tráfico de cocaína en Mali solo controlan un segmento del largo camino entre los lugares de producción en Estados Unidos y los principales lugares de consumo en Europa, y son bastante bien conocido por la población local.

Desde mediados de la década de 2000, hay una expansión en las rutas de cocaína, que incluye a Guinea y Mauritania, cruza el norte de Mali – también Argelia y Libia–, en dirección a Egipto y Oriente Medio antes de entrar en Europa. Hay varios caminos que cruzan la franja saheliana, y en cada uno de estos países hay una red de contrabandistas y protectores que son socialmente y políticamente influyentes. Según un reciente informe, se estima que 18 toneladas de cocaína, por valor de 1,25 billones de dólares, han atravesado África Occidental, y una parte importante ha circulado por vía terrestre en el Sahel.

La excesiva polarización sobre el tráfico de cocaína a menudo hace que olvidemos el tráfico de resina de cannabis procedente de Marruecos. Los grupos involucrados son también perfectamente transnacionales e incluyen redes marroquí, saharauí, mauritanas, malienses, nigerianas, argelinas o libias. Por lo tanto, y como usted bien sabe, es un error creer que la solución a un problema transnacional vinculado a redes de gran alcance sea exclusivamente militar si, al mismo tiempo, no se desarrollan políticas económicas y sociales dentro de los países. Esta alarmante situación exige una verdadera coordinación, cooperación y coalición

entre los Estados sahelosaharianos para luchar eficazmente contra el crimen organizado. Los Estados deben permanecer en la misma línea de lucha contra terroristas, narcotraficantes, rebeldes y grupos armados de cualquier índole.

GB: En 2011, la caída del régimen de Gadafi en Libia tuvo una clara y negativa repercusión en toda la región. Los arsenales de armamento fueron expoliados por su guardia militar más próxima, formada mayoritariamente por tuaregs, y también por grupos yihadistas. Las armas atravesaron las fronteras sin control y alentaron la violencia y los enfrentamientos armados en muchos lugares lejos de Libia. Mali, donde los rebeldes tuaregs lanzaron una rebelión más cruenta que cualquiera de las precedentes, es un claro ejemplo.

EC: Hay un acuerdo generalizado entre los observadores internacionales en que la intervención internacional en Libia tuvo un efecto claro en la crisis maliense. Sin embargo, aún es demasiado pronto para saber cuáles fueron los cálculos de los principales protagonistas, es decir, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, para lanzar su ofensiva contra el régimen del coronel Gadafi. A pesar de ello, la situación de Mali tiende a confirmar que las consecuencias de esta operación internacional en la banda Sahara-Sahel no fueron tomadas en cuenta. Un diplomático occidental dijo que «los que tomaron la decisión de derrocar a Gadafi no tenían la más mínima idea de las consecuencias que esto podría tener en el sur». Muchos analistas malienses tienen una clara convicción: la falta de preparación de la intervención en Libia y el fin del régimen del coronel constituyen un elemento fundamental para entender el proceso de desestabilización de Mali.

Desde hace varias décadas, el coronel Gadafi hizo de muro de contención del descontento de una parte de los tuareg, apoyando a sus empresas en el África subsahariana. Cuando comenzó la guerra en Libia, Mali llamó la atención de la comunidad internacional sobre los riesgos de desestabilización de la región, y específicamente de nuestro país. Se han adelantado dos argumentos: en primer lugar, el arsenal militar importante y moderno iba a quedar fuera de control y disperso en la banda sahelosahariana, en un desierto inmenso donde las fronteras son inexistentes; y, en segundo, el retorno de muchos malienses —especialmente tuaregs— que habían emigrado a Libia, donde se integraron en el ejército nacional en la década de los setenta y ochenta, se verían obligados a huir de Libia y regresar a Mali.

Así, las armas quedaron en manos de hombres experimentados en la guerra, que habían estado en teatros de operaciones como el Líbano, Pakistán, Iraq o Afganistán, y que, con su regreso, convirtieron Mali en un cóctel explosivo. Entonces, y como era previsible, la caída de Gadafi, tras la llamada Primavera Árabe de 2011, hizo regresar a Mali a aquellos que

conocemos como los «fantasmas»: exrebeldes de los años noventa reclutados por el ejército libio, que volvían fuertemente equipados gracias a los saqueos de los depósitos de armas libias. En cuanto al número de tuaregs que regresaron, las estimaciones van desde unos pocos cientos a unos cuantos miles.

A principios de 2012, los tuaregs recién llegados de Libia, los grupos armados AQMI y MUJAO, los islamistas de Ansar Dine, junto con los socios de los rebeldes en asuntos ilícitos, se unieron con el espurio objetivo de desestabilizar Mali. El Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad de repente se transformó y generó posteriormente en una amalgama de elementos dispares, llenos de contradicciones y que se erigieron como representantes de la mayoría de las comunidades tuaregs o poblaciones en el área. Por entonces, su pretensión era defender los intereses de los pueblos de la región a través de las demandas separatistas.

Sin duda, la intervención occidental en Libia aceleró la desestabilización de Mali. Consciente de los riesgos de contagio, los países vecinos están ahora tratando de encontrar una solución consensuada y realista bajo la atenta mirada de los occidentales. Mientras tanto, las entidades criminales siguen prosperando en toda la región.

GB: Ha subrayado en distintas ocasiones que la solución a una crisis regional, en la que Mali es un foco principal, pasa por una mayor coordinación entre los distintos países afectados. ¿Hacia dónde debe avanzar esa cooperación regional?, ¿qué factores considera esenciales para conseguirlo?

EC: Si tuviese que definir en pocas palabras qué factor caracteriza la geopolítica de la región, creo que lo más acertado sería decir que todavía somos una vecindad desunida. Los países que comparten los 2.140 kilómetros de la frontera maliense tienen distintos enfoques políticos y también diferentes puntos de vista para resolver los problemas. Argelia, el vecino más rico y dotado con las Fuerzas Armadas más importantes, es una potencia regional. Desde los años sesenta, Argel ha favorecido una solución negociada a la cuestión de los tuareg, pero nunca ha logrado que cumplan los acuerdos firmados por Bamako. Níger también carece de medios para ayudar a Mali y teme que la desestabilización sea irreversible. Por su parte, Burkina Faso muestra sus ambiciones regionales desde la década de 1990 y, tras la CEDEAO con las labores de mediación confiadas, vio en la crisis malienses una oportunidad para imponerse. Costa de Marfil, con varios años de guerra civil más o menos latente, tiene una situación muy inestable dentro de sus fronteras. Y Guinea, que contribuye a la apertura de Mali a través del puerto de Conakry estaba inmersa en sus propios problemas.

Más allá incluso de la propia crisis maliense, falta una mayor coordinación interestatal para luchar contra la violencia armada y el crimen orga-

nizado. Desde hace varios años, los países de la zona sahelosahariana, que cubre la zona de Mauritania hasta Djibouti, se enfrentan a una crisis de seguridad. La pobreza de los Estados de la zona ha reducido significativamente la capacidad de nuestros países para garantizar servicios públicos eficaces y seguridad básica.

Mali tomó conciencia muy temprano de la inseguridad regional, y denunció de forma insistente la existencia, por un lado, de estrechos vínculos entre los grupos de delincuentes involucrados en el tráfico de drogas y otras formas del tráfico ilícito y, por otro, de actores armados no estatales como los grupos rebeldes o terroristas, como AQMI. Por este motivo, en el año 2006, Mali propuso la celebración de una reunión de los jefes de Estado de la región para establecer una auténtica estrategia de lucha conjunta contra el terrorismo y los bandidos armados. De esta iniciativa maliense se han beneficiado la gran mayoría de los países de la región, gracias al apoyo de varios socios internacionales; y los ministros nacionales de Defensa mantuvieron diversas reuniones y adoptaron incluso distintas resoluciones. Entre las decisiones adoptadas entre los países –Argelia, Mali, Mauritania y Níger– para reducir las amenazas transfronterizas y mejorar la cooperación de inteligencia destacan el Comité Operativo Conjunto instalado en Tamanrasset (Argelia) y la unidad conjunta. Cuando la crisis estalló en Mali, el gobierno hizo un llamamiento regional de cooperación, pero no hubo ninguna reacción, es decir, estos instrumentos se revelaron no operacionales.

GB: Sin duda, la coordinación regional para erradicar amenazas transnacionales como las que estamos planteando, es fundamental en cualquier parte del mundo; pero también es fundamental que cada país asuma su responsabilidad y refuerce los mecanismos internos –en todos– para garantizar la buena gobernanza, la seguridad y el desarrollo de su población.

EC: En África, y particularmente en Mali, los finales de los mandatos políticos son momentos de gran fragilidad. La práctica democrática permite acceder al poder por sufragio universal según la ley, como en toda democracia, el elegido dirige la nación con legalidad y legitimidad. Sin embargo, en la mayor parte de nuestros países, aquellos elegidos para ejercer democráticamente el poder a menudo se convierten en líderes autoritarios. La debilidad de las instituciones y de los contrapoderes, así como la ausencia de una oposición estructurada, son las principales explicaciones para que, lamentablemente, esto ocurra. Al llegar el momento de relevar a las autoridades, si no hay un «delfín» o un designado como ocurrió en Mali, se produce un estado de gran incertidumbre.

Algunos países de la región emprenden cambios constitucionales para evitar esta situación. En Mali, este debate no tuvo realmente lugar, pues la opinión se ha mostrado hostil a extender los mandatos. En un sistema

donde el presidente de la República es el principal motor de la acción pública, al final de su mandato pierde el apoyo de los actores de la vida pública porque estos se orientan hacia los candidatos a la presidencia, generando así una cierta fragilidad en la acción de gobierno.

En el ámbito de la seguridad, muchos observadores de la situación en Mali creen que la falta de capacidad de las autoridades para garantizar la seguridad en todo el territorio de soberanía proviene de la debilidad de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Cualquier análisis puede dar la razón a esta afirmación, que es compartida por gran parte de la propia comunidad nacional. De hecho, no se puede entender la situación de Mali sin considerar que es producto de los distintos acuerdos de paz firmados con las diversas rebeliones tuaregs, y particularmente la de los años 1990 y 1991, que dio como resultado el Pacto Nacional firmado el 11 de abril de 1992.

La aplicación de este Pacto se centró en los siguientes aspectos, que conviene subrayar por la repercusión que han tenido en la situación actual. Por un lado, dio lugar a la descentralización política a través de la ley 93/008, de 11 de febrero de 1993, que establece la libertad administrativa de las autoridades locales. La descentralización es el fruto de una democratización de la administración que confiere a cada ciudadano en su localidad una cuota de responsabilidad y libertad en el manejo de los asuntos locales.

Otro aspecto fundamental se refiere al ámbito militar, pues dio lugar a la integración, entre 1993 y 1996, de 2.540 combatientes de grupos armados y de las poblaciones de las regiones del norte en el cuerpo de funcionarios del estado y en el servicio público; de 2.090 en el ejército, la gendarmería y la guardia nacional; 150 oficiales, 100 agentes de aduanas, 50 oficiales forestales y 150 en las administraciones civiles. Esta integración se ha complementado con una selección especial de 250 jóvenes que militaban en distintos grupos armados, incluyendo 147 en el ejército, 73 a la policía montada y 30 en otros cuerpos civiles de servicio público. A pesar de esta reintegración de antiguos combatientes no estatales, se ha producido una violación de los textos en vigor sobre reclutamiento pues, como dato anecdótico, estos mismos elementos integrados en las fuerzas armadas y de seguridad tomaron de nuevo las armas contra Mali en 2006 y en la revuelta de 2011-2012.

Además de la aplicación del Pacto, y respecto al desarrollo, Mali también ha implementado varios proyectos y programas exclusivamente a las regiones del norte del país. Por último, Mali ha tomado la iniciativa para una moratoria sobre la importación, exportación y la fabricación de armas ligeras en el África Occidental, para orientar las acciones del Estado en el desarrollo económico y social. El despliegue militar y los dispositivos

de seguridad en las regiones del norte se redujeron fuertemente, y los acuerdos de paz incluso han exigido la desmilitarización de la zona.

Sin embargo, los resultados de esta política están ahí y no parece que hayan sido eficaces, pues la región ha sido embestida por todo tipo de delincuentes. Por haber querido la paz, Mali ha pagado un precio demasiado alto. También cabe señalar las opciones políticas. En la década de 2000, el gobierno ha elaborado una ley de programación militar para la actualización de las fuerzas armadas y el fortalecimiento de inteligencia operacional y las capacidades de proyección, pero la Asamblea no respaldó esta ley con el argumento de que este proyecto era excesivamente caro y era más deseable invertir los recursos en los sectores sociales básicos. Había que alcanzar los Objetivos del Milenio que, después, todo el mundo olvidó. Así que, con el transcurrir de los años, los acuerdos de paz y las decisiones de las autoridades electas han reducido la capacidad de las Fuerzas Armadas malienses.

GB: Como señala, con el debilitamiento de las Fuerzas Armadas, la persistencia de la inseguridad ligada a la propagación de revuelta rebeldes, el tráfico ilícito de todas clases de mercancías y las actividades de AQMI se ha incrementado de forma alarmante, y la violencia estalló de forma inusitada en enero de 2012. ¿Considera que las autoridades malienses prestaron la atención debida a una situación que se degeneraba cada vez más en el norte del país?

EC: Aunque quizás fuese insuficiente, la inseguridad ha estado siempre en el centro de las preocupaciones de las autoridades malienses. En 2007, Mali desarrolló una estrategia alrededor de la combinación de seguridad y desarrollo, porque somos conscientes de que los dos van de la mano. Esta estrategia se transformó en 2011 en el Programa especial para la paz y el desarrollo de las regiones del Norte (PSPSDN), que sigue en vigor y cuyo objetivo es reducir la inseguridad y el terrorismo en el norte de Mali a través de la restauración de la presencia estatal en once sitios estratégicos, denominados Polos para garantizar el desarrollo y la gobernanza (PSDG). Esta iniciativa se centra en la consecución, en distintos ámbitos, de los siguientes resultados:

- Seguridad: se fortalece el sistema nacional de seguridad en las regiones del norte. Mejora de la infraestructura y el equipamiento de las fuerzas de seguridad en sitios seleccionados, y fortalecimiento de la capacidad operacional de estas fuerzas.
- Gobierno: Mejorar la gobernanza a través de una mejor funcionalidad del Estado, con el desarrollo de infraestructuras e instalaciones para la administración y el fortalecimiento de la capacidad de los actores judiciales.
- Desarrollo: desarrollo económico y social que genere puestos de trabajo, establecimiento de una infraestructura social básica para

las poblaciones en los sitios elegidos, y contar con la colaboración del sector privado local.

- Comunicación: la sociedad civil movilizada a través de la información y el fomento de una conciencia participativa, a través de una campaña de comunicación sobre la seguridad y la cultura de paz.

Para conseguirlo, el Programa especial para la paz y el desarrollo de las regiones del Norte se centraba en cuatro grandes áreas. La primera de ellas es la promoción del diálogo político y la acción diplomática; la segunda es la seguridad y el Estado de derecho, atendiendo al desarrollo de capacidades y el despliegue de los actores en los sectores de defensa, policía y justicia. El tercer ámbito de actuación se refiere a la gobernanza, el desarrollo, la prevención y la resolución de conflictos. Por último, la cuarta área es la prevención de la radicalización, incluso a través de un diálogo entre los actores religiosos.

Este programa tiene el apoyo de la Unión Europea a través de una subvención de más de 4,4 billones de francos CFA. Sin duda, el retorno de la administración y de las fuerzas de seguridad armadas es esencial para el norte del país, pero probablemente ha creado preocupación dentro de los diferentes grupos de la organización criminal que operan allí, pues con una mayor presencia del Estado, los tráfico ilícitos se reducirían. La aplicación de este Programa es esencial, y el gobierno de Mali va a seguir trabajando para conseguirlo.

GB: En sus reflexiones, y sobre la base de ese Programa especial para la paz y el desarrollo de las regiones del Norte que ha desarrollado, se vislumbra un enfoque integral para la crisis multifacética que atraviesa Mali. Sin embargo, la violenta situación que vivía el norte del país en 2012, después de que los grupos yihadistas expulsaran a los rebeldes tuaregs, provocó que tanto el gobierno de Mali como la Unión Africana solicitaran a Naciones Unidas la cooperación internacional para paliar la barbarie. Meses después, la ofensiva que lanzaron los grupos yihadistas en enero de 2013 contra Bamako encendió todas las alarmas, y el gobierno de transición pidió la ayuda de Francia, que ejerció el poder colonial sobre el país hasta su independencia en 1960. Después llegó la misión de la Unión Africana, para pacificar el norte del país, que después fue relevada por otra de Naciones Unidas; y, finalmente, llegó la colaboración de la Unión Europea, con una misión para adiestrar al diezmado y poco operativo ejército maliense, que también atravesaba una profunda crisis moral. Con todo, un apoyo internacional que no se había visto anteriormente en ningún país africano.

EC: Es innegable: Mali debe su salvación a la comunidad internacional que, por primera vez, alcanzó tan amplio consenso en el seno de las Naciones Unidas. Hasta cuatro resoluciones fueron adoptadas por unanimidad por el Consejo de Seguridad, y esto es una clara muestra de que

cualquier inestabilidad en Mali es una amenaza para toda la región y para la seguridad de países cercanos. No podemos olvidar que Mali está en el centro de África Occidental, y también es un vínculo entre el norte de África y el África subsahariana. En estos tiempos de globalización generalizada, la inseguridad no tiene fronteras.

En cuanto a la contundente intervención militar de Francia con la operación Serval para frenar el avance yihadista, el rápido despliegue de un dispositivo aéreo frenó un ataque cuya meta era llegar a la capital, tomar el poder e imponer un estado islámico, que siempre ha sido el objetivo anunciado por esos grupos terroristas. La reacción francesa fue oportuna y radical –4.000 efectivos por el aire y por tierra– y con el apoyo de varios países africanos –principalmente de Chad, con 2.500 efectivos– cumplió su objetivo. En apenas un mes, recuperaron las principales ciudades, gracias a la entrada terrestre de las fuerzas francesas y después de varios ataques aéreos para destruir las guaridas de los yihadistas, principalmente en la región de Gao y las montañas de los Ifoghas. Sin embargo, todos somos conscientes de que aunque la operación fue un éxito, porque en gran medida ha neutralizado a los grupos terroristas y ha recuperado muchas armas de los arsenales de los grupos yihadistas, no ha conseguido terminar definitivamente con ellos. Muchos huyeron a Libia, Níger y Argelia (especialmente AQMI) o se camuflaron entre la población (MUYAO). Ahora tenemos que ir de casa en casa para encontrar y es una misión que el ejército maliense está llevando a cabo, pero que debe extenderse hasta eliminar este flagelo. Esta misión es muy difícil y requiere tropas muy bien organizadas.

Después, en julio de 2014, la operación Serval fue sustituida por otra operación Barkhane, que amplió su ámbito territorial en el Sahel para erradicar el terrorismo en toda la región. Esta operación tiene 3.000 soldados, su sede se encuentra en Chad –tras abandonar su sede en Bamako– y su misión fundamental es colaborar con los cinco países del G5 (Chad, Mali, Níger, Burkina Faso y Mauritania) en la lucha contra el yihadismo. Sin duda, la ayuda a las fuerzas armadas de los países del G5 contribuye de forma determinante a dismantelar los santuarios yihadista en el Sahel.

Por otro lado, el final de la operación Serval y el principio de Barkhane, con la consiguiente disminución de la entidad de las fuerzas francesas en el norte de Mali, está asociada a los últimos ataques recibidos por las unidades militares malienses (especialmente en mayo de 2014) y también ha provocado que la misión de Naciones Unidas (MINUSMA) se haya convertido en un blanco fácil para los yihadistas. Previamente, la Unión Africana, y especialmente la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDAO), asumieron un enorme esfuerzo con el despliegue de la operación AFISMA, que supuso el intento de encontrar una «solución africana a un problema africano». El despliegue de 6.000 militares africanos ha sido una clara muestra de buena voluntad, pero tenía

importantes deficiencias en su capacidad operativa. Debemos reconocer que aún nos queda algo de tiempo antes de llegar a un máximo nivel operacional entre los países africanos. Necesitamos asegurar una posición común, alcanzar una mayor coordinación operacional, mejorar nuestras capacidades de transporte aéreo y fortalecer nuestra estrategia para luchar contra el terrorismo... pero necesitamos tiempo. La Unión Africana, a través de la arquitectura de la paz y la de seguridad, está haciendo esfuerzos para establecer las cinco brigadas (ASF), pero todos sabemos que esto no es fácil, y también que acabar con el yihadismo requiere la unión y el esfuerzo de toda la comunidad internacional.

Por todos estos motivos, fue necesario que una misión de Naciones Unidas (MINSUMA) sustituyese a la operación africana AFISMA. Era la primera vez que cascos azules se enfrentaban a la amenaza yihadista en un escenario muy complicado. Por este motivo, el secretario general Ban Ki-moon describió, en varias ocasiones, el norte de Mali como uno de los escenarios más exigentes para las fuerzas de las Naciones Unidas. Inicialmente, el cometido de MINUSMA era proteger a la población en las ciudades pero, a partir de la resolución 2164 de junio de 2014, se amplió la protección de la población a todo el territorio, lo que implica una mayor exposición a ataques yihadista. Deben cruzar caminos en los que los yihadistas colocan minas, y cada vez utilizan procedimientos más sofisticados, e incluso son atacados en sus bases. El apoyo de Naciones Unidas es determinante, pero también atraviesa problemas de efectivos. Hoy en día, despliegan 11.500 fuerzas militares y policiales (de los 12.640 autorizados), pero incluso es necesario un mayor número de efectivos, una mayor presencia internacional y, sobre todo, de países que tienen una consolidada capacidad y experiencia para luchar contra la amenaza yihadista. Por otro lado, MINUSMA se enfrenta también a la presencia disminuida de las fuerzas francesas y a la derrota que las fuerzas malienses sufrieron miserablemente en el ataque de los rebeldes tuaregs.

Por último, también tenemos que reconocer el apoyo de la Unión Europea, la restauración de la seguridad y una paz sostenible en Mali es un problema importante para la estabilidad de toda la región del Sahel, pero también para África y Europa. Por ello, es fundamental la labor de los militares europeos que están formando, desde febrero de 2013, a las unidades militares malienses. La misión de adiestramiento EUTM Mali fue aprobada por un plazo de 15 meses, pero después fue extendida hasta mayo de 2016. Desde su despliegue, han formado a más de 5.000 soldados malienses en la base de Koulikoro, y están asesorando en Bamako al nivel político y estratégico en la refundición del sector de seguridad de Mali. Las fuerzas europeas están desarrollando una labor fundamental, pues con su esfuerzo están colaborando con las autoridades de Mali en la restauración completa del orden constitucional y democrático; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional sobre la totalidad del territorio; y en

la neutralización la delincuencia organizada y las amenazas terroristas, que son los objetivos recogidos en su mandato. Actualmente, y aunque pronto será relevado, la misión está bajo el mando del general español García-Vaquero, algo que demuestra el fuerte compromiso de España con la paz en Mali y por lo que estamos muy agradecidos.

Hasta aquí he hecho un ligero repaso de las operaciones militares, pero también es importante subrayar la presencia de una misión de carácter civil de la Unión Europea, que ha sido la última en llegar a territorio maliense. EUCAP Sahel de Mali es una contribución adicional a la ayuda global de la Unión Europea para la estabilidad, la reforma institucional y la restauración de la autoridad del Estado en todo el país. Esta misión, que alcanzará toda su capacidad operativa en este 2015, también está apoyando al gobierno maliense a garantizar el orden democrático y constitucional, así como las condiciones necesarias para el establecimiento de una paz duradera y para mantener su autoridad en todo el territorio. Y lo hace con una contribución fundamental: proporcionar asistencia estratégica y colaborar en la formación de tres fuerzas de seguridad interna en Mali: la policía, la gendarmería y la guardia nacional.

Sin duda, el esfuerzo internacional es encomiable y el pueblo de Mali lo agradece profundamente. Sin embargo, y desafortunadamente, el norte del país sigue siendo espectador y víctima del aumento de la amenaza yihadista y de la delincuencia organizada. Necesitamos mayor apoyo internacional para nuestras fuerzas de seguridad, pues el objetivo es que puedan hacerse cargo, en el menor tiempo posible, de la protección y la seguridad de todos los malienses.

GB: Aunque efectivamente aún están muy latentes distintas amenazas en el norte del país, es necesario actuar en otros ámbitos para devolver la estabilidad perdida durante la crisis y también para devolver la confianza a la población maliense. Y especialmente a la que habita en la región norteña, que se ha visto obligada a abandonar sus hogares huyendo de la violencia. Como decíamos anteriormente, hay que fomentar otras reformas –siendo la relativa a la seguridad la más prioritaria para proteger a la población– en el ámbito político, económico y social. Muchas veces le he oído decir que Mali avanza hacia su refundación, ¿cuáles son los ejes prioritarios de ese ambicioso proyecto político?

EC: La crisis de seguridad ha puesto de relieve la debilidad de la capacidad interna del país para enfrentarse a los múltiples desafíos: el fracaso de la capacidad de las fuerzas armadas para asegurar la integridad territorial y la seguridad de las personas, la fragilidad de las instituciones... y estamos convencidos de que es imprescindible atender a una refundación de nuestro país para paliar las deficiencias.

Los ejes prioritarios para conseguirlo son, en primer lugar, la construcción de un Estado fuerte. Una de las virtudes de un Estado fuerte es la

integridad del territorio, la seguridad de las personas y bienes, y la protección de los intereses nacionales. Para lograrlo, es imprescindible la reestructuración del Ejército maliense, que es el significado y el valor añadido de la misión de formación europea en Mali, con una contribución importante de España. La formación debe continuar para permitir que el ejército maliense pueda garantizar el cumplimiento de sus misiones y tomar el relevo de las fuerzas internacionales. Además de la seguridad, un Estado fuerte también debe acercar a toda la población unos servicios públicos de calidad.

Por otro lado, es fundamental alcanzar una estrategia de Estado, es decir, que esté al servicio del desarrollo y de la economía y que asegure las misiones de dirección, coordinación, control y evaluación de las políticas nacionales. Para ello, es vital establecer instituciones sólidas y fuertes, porque sin ellas es ilusorio creer en la justicia y en el desarrollo. Una justicia creíble permitirá fortalecer el proceso democrático. Por último, hay que evaluar las políticas públicas para promover un desarrollo equilibrado en todo el territorio de soberanía.

GB: Me gustaría terminar esta conversación hablando de futuro. Coincidimos toda la comunidad internacional en que la lacra yihadista, allá donde se origine y expande, es una amenaza para todos. Mucho se ha hecho en Mali, aunque todavía queda otro tanto por hacer para eliminar el yihadismo, no solo dentro de sus fronteras nacionales, sino en toda la región. Hay que vencerlo con medidas de seguridad, en las que están colaborando muchos países desde distintos ámbitos y con diferentes cometidos –entre ellos, y de forma destacada, España– pero también el gobierno tiene que aplicar otras muchas medidas políticas, económicas y sociales. Solo la unión de todas ellas podrá acabar, aun a largo plazo, con la sinrazón del terrorismo que, aunque ya muy diezmado, sigue aterrorizando a la población del norte del país.

Sin embargo, para solventar el otro factor de conflictividad en el norte: las reivindicaciones políticas y sociales de determinados grupos rebeldes tuaregs y árabes, el gobierno de Mali aunó medidas de seguridad para proteger a la población con un diálogo inclusivo, abierto y global con los líderes rebeldes, y también con otros muchos grupos y representantes sociales del norte de Mali. Las conversaciones de Argel han sido largas y complejas, pero finalmente han conseguido que todas las partes sellen un acuerdo de paz el pasado 20 de junio. Toda la comunidad internacional –y con especial énfasis, España–, celebramos enormemente la firma de este acuerdo, porque somos conscientes de que es la mejor vía para cerrar definitivamente el conflicto y construir una paz definitiva en Mali. Embajador, ¿cuáles son las claves de este acuerdo para que su aplicación, como usted ha señalado en otras ocasiones, vaya a suponer la refundación de un Mali más estable, más pacífico y más desarrollado?

EC: Mali, ha firmado acuerdos de paz en el pasado con grupos armados, y muchos observadores han estado tentados a considerar que este es un acuerdo más. Pero el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Mali del 15 de mayo de 2015 en Bamako o el del 20 de junio es muy singular en varios aspectos.

Primero, ha sido inclusivo en su elaboración y, en ese sentido, los distintos actores malienses han formado parte en el proceso de Argel en septiembre y, en esa ocasión, han manifestado sus preocupaciones, expectativas y aspiraciones. Igualmente ha sido singular en la medida en que los elementos del proyecto del Acuerdo han sido ampliamente compartidos en el conjunto de los actores de la vida pública de Mali: partidos políticos, sindicatos, organizaciones de mujeres y de jóvenes, líderes religiosos, electos nacionales e internacionales. Sería difícil hoy un actor en la vida pública en Mali que no tenga un reconocimiento hacia los objetivos y los compromisos alcanzados del Acuerdo.

En fin, es singular en otro sentido, que el diálogo intermaliense se haya beneficiado de la compañía y el apoyo de una mediación plural liderada por Argelia, y que ha englobado a países vecinos y amigos como Burkina Faso, Mauritania, Níger, Nigeria y Chad; como también a las organizaciones internacionales y regionales: la CEDEAO, la UA, la OCI, la UE y la ONU. En la última fase de las negociaciones, la mediación ha sido ampliada con Francia y los Estados Unidos. En esta última singularidad, como podemos constatar, se han comprometido tanto las partes malienses como la comunidad internacional.

Además, el Acuerdo por la Paz y la Reconciliación, aún no siendo perfecto, constituye una buena base para la refundación del Estado de Mali. Un Estado más sólido, más democrático y republicano sobre los elementos viables y duraderos para el beneficio de la población que aspira a la paz y al progreso económico y social. El Acuerdo constituye una excelente base en ese sentido, que preserva y refuerza los elementos fundamentales del Estado y de la Nación: la integridad del territorio, la unidad nacional, la forma unitaria, la democracia, republicana y laica del Estado.

El Acuerdo es una buena base igualmente porque consagra de manera clara el Estado de derecho, la democracia y la buena gobernanza como modos de gestión de los asuntos públicos. Sitúa igualmente la seguridad en el centro de las preocupaciones, e incluye también el desarrollo, desde la perspectiva de que no puede haber desarrollo sin seguridad, pues los dos están íntimamente ligadas. Sobre el desarrollo, y además de las infraestructuras necesarias, las prioridades se harán según las aspiraciones de la población y también en función de las adversidades y realidades geoclimáticas. En definitiva, el Acuerdo exige que la justicia sea dictada en favor de todas las víctimas de la crisis y que, al mismo tiempo, pone los cimientos de una verdadera reconciliación.

Así que el Acuerdo es una buena base para restaurar y consolidar la paz, la seguridad y la estabilidad en Mali y en el Sahel, e impulsar de esta manera la refundación estratégica del Estado, en la medida en la que se pueda poner en obra las estrategias de crecimiento y de desarrollo equilibrado en el conjunto del territorio; pero eso exige una buena puesta en marcha de los compromisos durante un periodo interino de 18 a 24 meses.

Esta exigencia recae primeramente sobre las partes malienses, que deben convencerse que la única salida es el diálogo y la concertación para restaurar profundamente la confianza. El Gobierno de Mali ha tomado las medidas para poner en marcha un dispositivo de vigilancia respecto a los compromisos tomados, procurar a la población vulnerable los servicios sociales de base y crear las condiciones favorables para el retorno de refugiados y desplazados.

Esta exigencia reposa igualmente sobre la comunidad internacional a través de la mediación. En efecto, la mediación ampliada forma parte de los Acuerdos y está presente en el comité de seguimiento. En este sentido, a la Unión Europea y los países europeos se les ha solicitado que pongan a disposición de Mali los recursos financieros en el tiempo previsto. De lo contrario, cualquier nueva desestabilización de Mali tendrá unas consecuencias imprevisibles en todo el Sahel, pero también en Europa. Las consecuencias inmediatas serán una ola más importante de migrantes con destino a los países del sur de Europa. Considero que debemos aprender de las crisis en Libia y en otras regiones de Oriente Próximo, y ser conscientes de que hasta que el sur del Sahara no sea estable, Europa permanecerá en la incertidumbre. El Sahel y Europa tienen un destino común.

GB: Embajador, quiero transmitirle nuestro más sincero agradecimiento por esta conversación y por sus sinceras reflexiones. Quizás lo más importante es que nos ha transmitido la determinación de Mali para salvar esta crisis y atender a la propia refundación nacional, como la mejor garantía para asegurar un futuro más democrático, seguro y desarrollado para su país, con el que España ha demostrado su firme compromiso.

EC: Muchas gracias también a usted, general, por darme esta oportunidad. Hemos querido y promovido un mundo globalizado, algunos analistas sugieren incluso la desaparición de las fronteras, así que debemos garantizar los aspectos de seguridad, que es común a todos. Para los escépticos, que creen que los problemas del Sahel son solo nuestros, quisiera decirles que los problemas que surgen en Mali, y en general la región sahel-sahariana, no se detienen en las fronteras nacionales, las soluciones, por tanto, no pueden ser únicamente nacionales. Debe ser, necesariamente y de manera urgente, adoptadas con la cooperación regional e internacional.

En Mali, se dice que «cuando arde la casa de su vecino, no preguntes acerca de la dirección del viento, sino como ayudar a extinguir el fuego». Este refrán debería también aplicarlo los países del norte del Mediterráneo. Cualquier inestabilidad, la inseguridad en Mali, puede extenderse al sur de Europa con la afluencia masiva de inmigrantes o la infiltración de grupos yihadistas que ahora se refugian y atacan en el norte de África y en el Sahel. En estos momentos, todos debemos ser parte de la solución, porque juntos podemos enfrentar mejor los numerosos desafíos que amenazan con socavar nuestro futuro.

La política de Francia en el Sahel

Sonia Le Gouriellec

Capítulo cuarto

Resumen

En los últimos años se ha venido observando un resurgimiento de las operaciones militares francesas en África: primero con la Operación Harmattan en Libia 2011, después con la operación Serval en Mali en enero de 2013 y por último desde diciembre de 2013 con la operación Sangaris en la República Centroafricana. Este artículo ofrece un análisis de esta dinámica comenzada durante la Presidencia de Nicolás Sarkozy y que continúa con la de François Hollande. Concretamente analizaremos la política exterior de Francia en la franja del Sahel-Sahara, en especial la parte oeste de esta región y principalmente desde el punto de vista de la seguridad.

Palabras Clave

Francia, Sahel-Sahara, estrategia, política, intervención militar, Harmattan, Serval y Sangaris.

Abstract

In recent years, we have seen the resurgence of French military operations in Africa. First, Operation Harmattan in Libya 2011, after this, the Operation Serval in Mali in January 2013 and, finally, since December 2013, the Operation Sangaris in the Central African Republic. This article provides an analysis of this dynamic that began during the presidency of Nicolas Sarkozy and continued with that of Francois Hollande. Specifically, we analyze the foreign policy of France in the Sahel-Sahara belt, especially the western part of this region and from the point of view of safety.

Key Words

France, Sahel - Sahara, strategy, policy, military intervention, Harmattan, Serval and Sangaris.

Introducción

En los últimos años se ha venido observando un resurgimiento de las operaciones militares francesas en África: primero con la Operación Harmattan en Libia 2011, después con la Operación Serval en Mali en enero de 2013 y por último desde diciembre de 2013 con la Operación Sangaris en la República Centroafricana. Este artículo ofrece un análisis de esta dinámica comenzada durante la Presidencia de Nicolás Sarkozy y que continúa con la de François Hollande. Concretamente analizaremos la política exterior de Francia en la franja del Sahel-Sahara, en especial la parte oeste de esta región y principalmente desde el punto de vista de la seguridad. Este espacio se compone de cinco Estados reunidos desde febrero de 2014 en un marco institucional llamado «G5 Sahel» (Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso, Chad¹). Nuestra contribución destaca los orígenes y orientaciones de la política de Francia en este espacio y en especial sus aspectos de seguridad. Nos centraremos en los agentes estatales aunque en la política de Francia participan muchos agentes que no son estatales². Del mismo modo se elimina el análisis sobre la toma de decisiones (I). A continuación sostenemos que la política de intervención militar frente a la urgencia de la amenaza de seguridad, responde a la insuficiencia de los medios utilizados para alcanzar los objetivos de desarrollo y la estabilidad política previstos a más largo plazo. La puesta en marcha de la Operación Barkhane, que Francia sufre más que desea, al mismo tiempo constituye una oportunidad para que Francia adapte su dispositivo militar (II).

Una política africana discutida y mal asumida

En primer lugar, se plantea la política francesa dentro de una perspectiva más amplia para destacar el estado de la investigación en Francia a este respecto. A continuación nos interrogamos sobre los determinantes que pueden resaltar una cierta continuidad estratégica de la política de Francia en el Sahel.

Una política percibida como incoherente y poco definida

La literatura que existe a este respecto analiza la política de Francia en África como confusa, contradictoria e incluso incoherente. Richard

¹ Para una discusión sobre la definición del Sahel (cuáles son los estados, qué población la compone) y la aparición de esta zona en las representaciones internacionales, leeremos: Vincent BONNECASE y Julien BRACHET «Crisis en el Sahel entre percepciones locales y gerencias internacionales», *Política africana*, núm. 130, junio de 2013, pp. 5-23. Hemos excluido Sudán que no es un área prioritaria para Francia y que parece que se dirige hacia el Cuerno de África y la gestión de las tensiones políticas internas (Darfur, Sudán del Sur).

² Jean-François BAYART, «¿cuál es la política africana para Francia?», *Politique africaine*, núm. 121, noviembre de 2011, p. 155.

Benégas evoca una política de «yoyó» (R. Benégas, 2013), otros sugieren «una política que se está buscando» (Y. Gounin, 2009) o «una extraña renuncia» destacando al mismo tiempo el inconveniente para elegir una línea política clara y la dificultad cada vez mayor para influir en los acontecimientos (Antoine Glaser et Stephen Smith, 2005). Francia habría realizado una transición del unilateralismo al multilateralismo y este cambio sería la señal de la decadencia de su poder en el continente africano, realizando una política equívoca (D. Bournaud en T. Chafer y G. Cumming 2011).

Una preocupación constante por normalizar las relaciones

No solo algunos perciben la política africana como «confusa» sino que la organización institucional la hace relativamente «opaca». La política africana de Francia está muy centralizada. Esta organización encuentra sus orígenes en los primeros años de la Vª República. Jacques Foccart, el *Señor África* del general De Gaulle, es el instigador de esta centralización en el palacio del Elíseo, dentro de la Secretaría General de Asuntos africanos y malgaches. Este último estaba encargado de la aplicación táctica de la decisión política. Lamentablemente, esta aplicación rondaba la ilegalidad y beneficiaba a redes ocultas, convirtiéndole en la «máscara africana» del presidente de la Vª República francesa (J-P. Bat, 2012). Según Jean-Pierre Bat, existiría un «síndrome Foccart» que designaría: «la columna vertebral, el modelo y el horizonte de las relaciones entre la Francia de la Quinta República y sus antiguas colonias subsaharianas». Desde entonces, los especialistas están debatiendo sobre la continuidad de la política francesa en África con esta matriz inicial. Están buscando rastros de la presencia francesa en el número de nacionales, en tropas, o asesores técnicos presentes en África. El objetivo es, o bien denunciar los residuos de la África francesa (François-Xavier Verschave, 1998; 2004 y las publicaciones de la asociación «Survie») o bien, paradójicamente, lamentar el declive inexorable de la influencia francesa y el desdén de la antigua potencia colonial por el destino de su *pré-carré*³ (ndlt: coto privado).

Con el final de la Guerra Fría se puso a prueba el orden poscolonial. Muchos investigadores destacan la ruptura del año 1994 que pone fin al «complejo franco-africano» (Y. Gounin, 2009). Tres acontecimien-

³ Término empleado en 1673 por el mariscal de Francia Vauban en una carta a Louvois, ministro del rey Luis XIV. Exhortaba al rey de Francia a «hacer su prado-cercado», es decir, una frontera formada por ciudades fortificadas para proteger a su reino de agresiones exteriores. Actualmente, el término se refiere a una zona de influencia exclusiva y de relaciones privilegiadas con algunos países africanos especialmente las antiguas colonias francesas.

tos marcan ese año: la muerte del presidente de Costa de Marfil Félix Houphouët-Boigny, la devaluación del franco CFA –visto como una traición por los africanos– y el genocidio ruandés. El trauma provocado por este último acontecimiento afectará profundamente a la política de Francia y explicará sus reticencias para intervenir después en los teatros de operaciones africanos. Para Jean-Pierre Dozon (2003), el funeral del presidente marfileño, figura del vínculo esencial entre la Quinta República y África, marca el final de una época y de las relaciones francoafricanas, en cierta manera multiseccular. Aunque algunas prácticas, como la intervención armada, persisten a pesar del cambio de discurso (B. Charbonneau, 2008), otros investigadores explican que esta ruptura se debe a una oposición entre los «Antiguos (normalización de las relaciones) y los Modernos (diplomacia paralela, apoyo a ciertos regímenes)» (D. Bourmand, 1996); Y. Gounin, 2009). Esta oposición tiene sus límites, puesto que reconocer que Francia tiene intereses en África justificando que allí realiza un papel especial (herencia histórica, economía, nacionales, países de habla francesa, etc.) no impide normalizar las relaciones con el continente. Stephen Smith (2012) por su parte, constata la desaparición del «Estado francoafricano», fundado en las independencias y conceptualizado por Jean-Pierre Dozon. Este «Estado francoafricano» sería reemplazado por un «nuevo mundo francoafricano».

El desvelo por la normalización de la política africana de Francia es recurrente. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing ya anunció su deseo de que las relaciones con el coto privado francés fueran triviales. Reanudó simbólicamente las relaciones con Sekou Touré (Guinea) incluso después de que su imagen se viera mancillada por el escándalo de los diamantes de Bokassa. Así mismo, François Mitterrand barruntaba tiempos nuevos en las relaciones con el continente pero rápidamente el ministro de Cooperación se vio obligado a dimitir y el nuevo asesor sobre África, Guy Penne, volvió a instalar la sección africana del Elíseo. Los presidentes sucesivos de la Vª República siempre consideraron que la política exterior de Francia formaba parte de su zona reservada. La Vª República consigue que la política exterior dependa del presidente, y los presidentes han institucionalizado los asuntos africanos. Esta responsabilidad incluye también una dimensión personal de la que no sea ha librado ningún presidente. Como hombre de contactos que era, Jacques Chirac mantuvo estrechas relaciones personales con algunos dirigentes africanos. Tras su elección en 1995, volvió a traer a su lado a Jacques Tocar, lo que refleja una fuerte continuidad con la política africana anterior. A pesar de las promesas de renovar las relaciones francoafricanas, especialmente durante las campañas electorales, vencía el conservadurismo (G. Labarthe, 2011). Recordamos el discurso de Nicolás Sarkozy, siendo ministro del Interior, el 19 de mayo de 2006, en Cotonou: «Hay que (...) liberar la rela-

ción francoafricana de las redes de otro tiempo, de los emisarios no oficiales que no tienen más poder que el que se inventan». Se destaca pues una voluntad de apertura, fuera del ámbito tradicional, marcada por la preponderancia de los intereses económicos y el deseo de multilateralizar las operaciones militares. Todas estas medidas son simbólicas. En efecto, cuando Nicolás Sarkozy elige visitar Senegal y Gabón –Estados del coto privado francés– durante su primer viaje oficial, está lejos de sugerir un espíritu de cambio en la política africana de Francia. Empiezan a aparecer estudios sobre la política de François Hollande (P. Melly, V. Darracq, 2013). Esta se caracterizaría por una «duda entre retirada, “normalización” y reinversión» (A. Leboeuf, H. Quénot-Suarez, 2014). Para algunos analistas, la intervención francesa en Mali sería la nueva confesión de fracaso de un presidente francés que ha querido romper con el «África francés». Peor aún, constituiría «un sistema de gobierno continuo y continental, es decir un proceso de recolonización que no se atreve a nombrar (...) una especie de “doctrina Monroe” a la francesa» (M. Galy, 2013).

Los investigadores analizan las raíces de esta forma de funcionar y se cuestionan sobre la imagen del continente que tiene la élite francesa. El universitario Pierre Boileau al examinar el discurso de Nicolás Sarkozy en Dakar, emite una hipótesis sobre la imagen de la élite francesa: «sencillamente (esta), ¿no ha retomado inconscientemente la idea dominante en Francia sobre África?» (A. B. Konaré, 2008). Justamente esta imagen explicaría lo que quizás es consecuencia de una diplomacia paternalista, a menudo denunciada, y en la que se basan las críticas sobre la política de Francia en África. Los «muy irritados» (Jean-François Bayart, 2010) ven a Francia inmersa en un «largo invierno imperial» (A. Mbembe, 2010).

¿No se habrían invertido las relaciones de instrumentalización? Esta es la tesis de Antoine Glaser para quien el peso de ciertos presidentes africanos en las redes ocultas permite evocar el paso de una «Franco-África» a una «África-Francia» (A. Glaser, 2014). Sin embargo, ¿la relación de dependencia se ha invertido? ¿O se ha reequilibrado? (L. D'Ersu, 2014). Si la tesis de la inversión es discutible, la degradación de la situación de seguridad en la zona del Sahel habría permitido a ciertos jefes de Estado de la región, como Idriss Deby (Chad) y Paul Biya (Camerún), hasta ahora en parte marginalizados, hacerse indispensables como socios para la seguridad (A. Glaser, 2014). Las antiguas colonias francesas, de las que forman parte los cinco Estados de la zona Sahara-Sahel, serían «jefaturas ocultas». Sus gobernantes se mantendrían en el poder con el apoyo «más tenaz, marrullero e indefectible» de Francia (A. Mbembe, 2010). El Chad de Idriss Déby sería el arquetipo de la ayuda, o de la obcecación, de Francia a regímenes autoritarios (S. Rollé, 2010; A. Glaser y S. Smith, 2008).

¿Falta de política o de estrategia?

A pesar de la amplia literatura científica que suscita la cuestión del papel de Francia en África, la pregunta de «¿por qué?», más que la de «¿cómo?» de esta presencia, no ha sido muy tratada, por extraño que parezca. El estudio de la política africana de Francia a menudo se ha reducido al análisis de las transformaciones de un gobierno en otro. Plantea problemas sobre la paradoja del cambio y de la continuidad. Así pues, Francia no tendría una política clara, incluso no tendría ninguna política para África (R. Marchal, 1995). En este sentido, se entiende la política como estrategia política y significaría un esfuerzo de planificación. Una especie de plan general plurianual marcado por etapas u objetivos. Hay que volver a esta percepción, que tiene dos errores fundamentales. Por una parte, no tiene en cuenta las opciones de los propios socios africanos, lo cual es un elemento importante, si no esencial. Por otra parte, destaca una confusión a nivel de conceptos. La estrategia es saber aplicar los medios para conseguir los objetivos políticos, siendo conscientes y aceptando que el proyecto inicial tendrá que evolucionar con motivo de reuniones con otros proyectos políticos. Esto es aún más cierto en el entorno político internacional actual marcado por una fuerte interdependencia. Los objetivos políticos de los distintos responsables se influyen mutuamente. Además, en las relaciones internacionales, los fenómenos sociales son contingentes y no obedecen a una visión planificadora. No podemos concebir que los objetivos de política exterior tengan que seguir etapas, pues esta política está intrínsecamente relacionada con el movimiento. Francia debe adaptarse a las nuevas obligaciones económicas mientras que África sufre cambios estructurales importantes. La cuestión del papel y la influencia de Francia en el continente es legítimo y nunca se ha planteado con tanta claridad. Sin embargo, la influencia es difícil por las relaciones a menudo pasionales que mantiene el país con el continente. Estas perspectivas pasionales son a menudo un obstáculo para tener una visión racional y global de los problemas africanos. Hay que pensar en la diversidad de África y no aplicar solo una política, sino varias políticas africanas.

Por lo tanto, no se puede diagnosticar una falta de voluntad política sino más bien destacar los objetivos y las orientaciones de esta política en función de las zonas. En el caso del Sahel, pueden apreciarse los límites de la política aplicada. En el caso de la política de Francia en África, los objetivos políticos no han cambiado mucho: promover la estabilidad de las zonas de interés prioritario y mantener la influencia francesa⁴. Por el contrario, todavía no se ha discutido sobre la

⁴ *Libro Blanco de Defensa*, La Documentación francesa, 1994, p. r y p. 43; *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, La Documentación francesa, 2008, p.

aplicación de sus objetivos. La aplicación depende de la estrategia en cuanto acciones coordinadas con vistas a conseguir un objetivo preciso (el objetivo político). De esta forma, en junio de 1983, François Mitterrand en Yaoundé haciendo un primer balance de su presidencia declaró: «No hay discontinuidad en la política africana de Francia antes de mayo de 1981 ni después. Si el método ha cambiado, el objetivo sigue siendo el mismo».

El Sahel una zona prioritaria de interés

Aunque no constituye el núcleo del coto privado francés, que se situaría más bien en Costa de Marfil y en África Central (la parte costera), los Estados del «G5 Sahel» están en relación de interdependencia con Francia. Los lazos históricos, políticos, económicos y de seguridad con estos países son particularmente fuertes (1). La crisis que atraviesa el Sahel permite plantear la hipótesis de la emergencia de un minicomplejo de seguridad regional (2). De esta forma, el Sahel ya no puede considerarse como una periferia.

Francia, potencia reguladora en el Sahel: la importancia de las limitaciones históricas, políticas y económicas

La parte oeste de la franja Sahel-Sahara, situada al borde de la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO) y en contacto con el mundo árabe (Argelia y Libia), se considera una zona mal controlada por los poderes centrales. Este espacio es una encrucijada de varias crisis: el conflicto sudanés, el problema libio, las repercusiones de los ataques de Boko Haram en Níger así como las relaciones conflictivas entre grupos más o menos marginalizados con los poderes centrales como los tobos y los tuaregs. Para Francia, se trata de una zona de interés debido a su presencia en el corazón de su tradicional esfera de influencia al oeste del continente africano, del *continuum* geográfico que se encuentra al sur del Mediterráneo, por las riquezas que contiene (especialmente mineras⁵) y porque muchos

44; *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, La Documentación francesa, 2013, p. 47.

⁵ En este ámbito, hay que distinguir los beneficios que percibe directamente Francia a través de empresas como Areva, EDF (Electricidad de Francia) o GDF (Gas de Francia), donde el Estado francés controla directamente una parte del capital y las ganancias de sociedades francesas privadas como Total o Eramet. Los intereses del Estado francés se encuentran en la minas de uranio de Areva en Níger por ejemplo. Los beneficios privados son más significativos para Total que realiza 30% de su producción total de hidrocarburos en el continente (Gabón, Angola).

de sus ciudadanos viven en la zona⁶. Para garantizar la preservación de sus intereses Francia juega el papel de regulador en la crisis principalmente con un enfoque de seguridad.

Todos los Estados del «G5 Sahel» son antiguas colonias francesas y Francia ha mantenido con ellas una influencia indiscutible. Las relaciones económicas con Mali, centro de gravedad del dispositivo actual de seguridad, siguen siendo importantes tras la descolonización. Francia sigue siendo, en general, uno de los principales proveedores de los cinco Estados. Y a la inversa, estos últimos no son los principales socios de Francia en términos de intercambios económicos. De esta forma, la balanza comercial con los Estados del Sahel es muy excedentaria a favor de Francia. Según el ministro francés de Asuntos Exteriores, Mali es el cliente número 84 mundial de Francia del que es su principal proveedor. Se tiene el mismo tipo de relaciones con Burkina Faso. Francia también es uno de los principales proveedores de Mauritania pero muy por detrás de China. Sin embargo, sigue siendo el principal titular de la inversión extranjera directa y hay unas sesenta empresas francesas allí instaladas. Níger, en 2013, era el 116º cliente de Francia en el mundo y su 67º proveedor. Sin embargo, las importaciones francesas desde Níger representan 45% del total de las exportaciones nigerinas. Muchas empresas o filiales francesas se han instalado en el país (Véolia, France Télécom, Bolloré, Crédit Mutuel, etc.). En el Chad, Francia es el 3º país en cuanto a inversión extranjera directa (detrás de EE.UU. y China). Aparte de Mauritania, todos estos Estados tienen como idioma oficial el francés y son miembros de la zona del franco (CFA). Todos pertenecen a la Organización Internacional Francófona. Francia mantiene con ellos relaciones tradicionalmente buenas aunque marcadas por la inestabilidad política que allí se vive. En efecto, la región está sujeta a mucha agitación política con la incursión regular del ejército en el ámbito político: golpes de Estado en Mauritania (agosto de 2008), en Níger (febrero de 2010), en Mali (marzo de 2012), o golpe frustrado en el Chad (mayo de 2013), motín en Burkina Faso (abril de 2011) y gobierno derrocado (octubre de 2014). De hecho el ejercicio del poder es desestabilizador y generador de frustraciones. Se observa el nacimiento o resurgimiento de guerras civiles en un contexto de tensiones sociales y dificultades económicas. Estas guerras se han ilustrado en los «movimientos contra la carestía de vida».

A pesar de una situación económica en general beneficiosa para Francia, Bruno Charbonneau ha demostrado cómo las relaciones con el

⁶ El 31 de diciembre de 2013, 13.206 franceses estaban censados en el registro mundial de franceses que viven fuera de Francia: 2062 en Mauritania, 4775 en Mali, 3157 en Burkina Faso, 1632 en Níger y 1220 en el Chad.

continente africano han sido fundamentales en la construcción de la nación francesa y en la emergencia de Francia como estado europeo (Charbonneau, 2008). El peso de Francia en la construcción europea proviene también, en parte, de sus lazos con el Norte de África y África subsahariana. Volviendo a esta historia común, muestra también como el compromiso de Francia en África se militariza a través del tiempo. La formación de un «complejo francoafricano» constituido por un conjunto de redes que incluyen, al mismo tiempo, a responsables franceses y africanos, se revela en concreto a través de los acuerdos de cooperación militar y la existencia de fuerzas ubicadas en el continente⁷. La evolución principal es la de querer pasar de una «lógica de ayuda» a una «lógica de asociación por proyecto» que tiende a fortalecer las capacidades militares. Así, en julio de 2014, Mali firmó un acuerdo de cooperación de defensa con Francia.

La lucha contra el terrorismo reafirmó la permanencia de intereses diplomáticos, estratégicos y energéticos franceses en el Sahel. La renovación del compromiso que asume más de lo que desea, expresa por parte de Francia un deseo constante de ser supervisado y aprobado por los súbditos de su antiguo sistema colonial, sentimiento que perdura a lo largo de una política africana de la que Jean-Pierre Dozon supo demostrar el dinamismo constante. Hoy en día, solo puede considerarse al Sahel como una periferia de un complejo de seguridad regional que se está formando en África Occidental. Esta región es el teatro de transformaciones sociales, económicas y políticas que va más allá de las fronteras estatales y cuya estabilización es un desafío para Francia y para Europa. Se está convirtiendo en un «minicomplejo de seguridad» donde Francia desempeña un papel de liderazgo. Si un Estado regulador es el que establece las normas y hace que se respeten, Francia lo es en esta región, que ha surgido en el contexto de la lucha contra el terrorismo en el Sahel.

Un nuevo desafío de seguridad: nacimiento de un minicomplejo de seguridad regional

Planteamos la hipótesis de que si se considera a los Estados del Sahel como *insulators states* del complejo de seguridad regional del oeste de África tras la Guerra Fría, constituyen un minicomplejo de seguridad desde la intervención internacional en Libia y la crisis de Mali. Francia formaría parte de este minicomplejo de seguridad regional.

⁷ Los acuerdos de defensa son distintos de los acuerdos de cooperación o de ayuda militar técnica (AMT), estos últimos no se han puesto en tela de juicio y conciernen a unos treinta estados africanos de los que cinco son estados del Sahel.

Para estudiar esta hipótesis, nos parece primordial volver al concepto de complejo de seguridad regional que califica a un grupo de Estados unido por ciertos criterios, entre ellos el de una interdependencia a nivel de seguridad. Más concretamente, según Barry Buzan, el complejo de seguridad define: «un conjunto de unidades cuyos procesos más importantes de necesidad o no de seguridad⁸, o ambos, están tan interrelacionados, que sus problemáticas de seguridad no pueden razonablemente analizarse independientemente unas de otras». Esta noción también permite estudiar el papel de los responsables exteriores en el complejo, y su evolución, especialmente durante alianzas con Estados del complejo. Como indica Niagalé Bagayoko Penone: «la política de las grandes potencias con respecto a un complejo de seguridad determinado, depende del grado en que se ven afectadas por los problemas de seguridad externos que provienen del mismo. Las grandes potencias pueden de esta forma intervenir en un complejo de seguridad determinado bien constituyendo el núcleo del mecanismo de seguridad existente o bien intentando remplazarlo por otro⁹». Barry Buzan identifica de esta forma varios complejos de seguridad (o protocomplejos) en *Security. A new Framework for Analysis*: América latina, Oriente Medio, África del sur, sur y sudeste de Asia, a las que se añaden los Balcanes, el Cáucaso y el África Occidental desde finales de los años 1990 (ver mapa, más abajo). Y hasta esa fecha, África Occidental solo es un «*proto complejo*» en el sentido en que las dinámicas de seguridad a nivel regional son demasiado tenues y débiles para formar un complejo completo. El establecimiento de una organización regional –la CEDEAO– juega un papel importante en la aparición del complejo. Si, en general, la existencia de tales organizaciones no condiciona la creación de un complejo de seguridad regional, la CEDEAO se convierte, tras su lanzamiento, en un agente político y militar regional que refuerza las interacciones de seguridad entre los Estados de la región.

⁸ Conceptos desarrollados por el enfoque constructivista de las relaciones internacionales, que designa lo que necesita ser asegurado (o lo contrario). Esta escuela de pensamiento quiere demostrar la dimensión instrumental de la seguridad como acto de lenguaje: de esta forma el hecho de nombrar un objeto como desafío de seguridad tiene consecuencias sobre la realidad. Remitirse a Ole WAEVER, «Securitization and Desecuritization», in Ronnie LIPSCHUTZ (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

⁹ Niagalé BAGAYOKO PENONE, «La regionalización de las políticas de seguridad francesa y americana en África subsahariana», in *Etude* 2000, p.4.

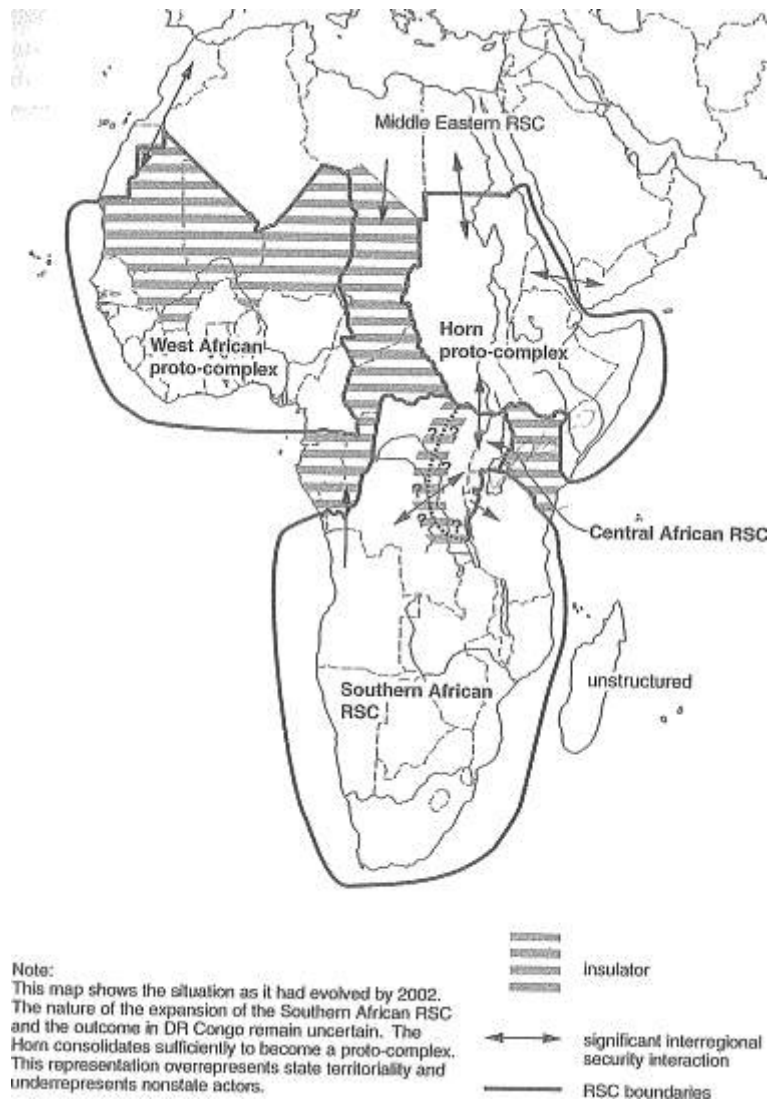


Figura 1

Esquema de los grupos regionales de seguridad en África tras la guerra fría. Fuente: Barry Buzan¹⁰

En la obra de Barry Buzan, se consideraba a los Estados de la franja del Sahara como *insulators states* del complejo, Estados con dinámicas

¹⁰ Barry BUZAN y Ole WAEVER, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003, p. 231.

de seguridad más alejadas del resto del complejo regional del oeste de África. Estos Estados constituían una zona de menor interés dentro del complejo. Además, Mauritania y el Chad no son miembros de la CEDEAO. Este franja del Sahara es una zona de «indiferencia» entre dos complejos de seguridad, entre dinámicas independientes unas de otras. Sostenemos que la lucha contra el terrorismo ha completado el desarrollo de un minicomplejo, definido como «a formation with the characteristics of a security complex, but small in scale and usually composed at least in part of substate actors¹¹». A partir de 2012, han aumentado las interacciones de seguridad en el Sahel. La conjunción de un movimiento independentista tuareg, apoyado por la llegada de hombres y municiones de Libia, ha amenazado al Estado de Mali que ya estaba debilitado por un golpe de estado. Los Estados del minicomplejo son relativamente débiles y los actores no estatales juegan un papel significativo en la zona.

Francia está directamente afectada por factores externos de seguridad. En 2012 el ministro de Asuntos Exteriores francés, Laurent Fabius, expresó su temor por el nacimiento de un «Sahelistán» que amenazaría a toda la región. Si el Sahel siempre ha sido una zona de crisis (humanitaria, por ejemplo), en unos años ha pasado a ser una zona que puede favorecer el proceso de radicalización religiosa¹². Cuando Francia interviene en el marco de la operación militar Serval, todos los Estados de la zona reaccionan a nivel de seguridad: Chad envía un contingente y Nigeria, Senegal, Níger, Togo, Burkina Faso, Benin, Guinea, Gana, Liberia y Sierra Leona prometen tropas para la MISMA (Misión Internacional de Ayuda a Mali)¹³.

En sus discursos, Al Qaeda en el Magreb Islámico se dirige directamente a Francia. La historia del movimiento explica también porqué la franja del Sahel-Sahara es un minicomplejo y ya no puede considerarse como una zona integrada en el complejo de seguridad del oeste de África. Esta organización, de origen argelino, se ha transformado en una amenaza regional que actualmente opera en la franja Sahel-Sahara en las fronteras de Níger, Mali, Argelia y Mauritania. Durante la evolución del movimiento, Abdelmalek Droukdel, el emir del Grupo Salafista para la Predicación del Combate (GSPC), ahora AQMI, no ha podido integrar a las redes marroquíes y tunecinas ni tampoco ha podido realizar nuevas operaciones en

¹¹ Barry BUZAN y Ole WAEVER, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, *Op. cit.*, p. 490.

¹² Sobre la emergencia de la zona del Sahel en las representaciones internacionales, se leerá: Vincent BONNECASE y Julien BRACHET, «Les crises sahéliennes entre perceptions locales et gestions internationales». *Politique africaine*, núm.130, junio 2012, pp. 5-23.

¹³ Si la CEDEAO ha llevado a cabo un trabajo de mediación en la crisis de Mali, la CEDEAO no ha desplegado una misión militar, ya que la MISMA ha pasado a depender de la Unión Africana en febrero de 2013, antes de finalizar en julio con la intervención de la MINUSMA (Misión multidimensional integrada de Naciones Unidas para la estabilización de Mali).

Europa. Efectivamente, nunca ha conseguido reactivar las redes del Grupo Islámico Armado (GIA), responsable de la ola de atentados en territorio francés en 1995.

En lugar de extenderse a África del Norte, AQMI ha desplazado sus operaciones al Sahara. Sin embargo destacamos que la zona Sahel-Sahara y concretamente el sur de Argelia es, desde 1992¹⁴, una de las sedes del activismo del yihad argelino. Los militantes del AIS (Ejército Islámico de Salvación) se refugiaron allí. Así mismo, Mokhar Belmokhtar ya era el jefe de la región del Sahara para el GIA. Debido a la limitación de la actividad de AQMI al este de Argelia y las necesidades de organización de su logística, la dirección del movimiento exigió una contribución mayor por parte de sus filiales saharauis, insertada en todo tipo de redes de tráfico. Al final de los años 1990 el GSPC se opuso a la «yihad contra los argelinos» y en 2013 se negó a intervenir en el conflicto iraquí. Sin embargo, una parte del grupo, dirigido por Droukdel, predicaba la extensión de la lucha y tomó la dirección del movimiento. El GSPC, convertido en AQMI, consiguió ser organización global por varias razones: rechazó la política de reconciliación nacional del gobierno argelino, posteriormente tomó como objetivo potencias exteriores como Francia o España, y finalmente llevó a cabo acciones más allá de las fronteras argelinas, focalizando áreas estratégicas para sus enemigos. En primer lugar la estrategia era darse a conocer a través de atentados simbólicos para desestabilizar los Estados del Magreb. AQMI empezó a actuar con un ciclo de ataques que tenían como objetivo intereses occidentales, especialmente amenazando el París-Dakar y asesinando a franceses en Mauritania. A partir de julio de 2008, los objetivos estaban más definidos. En una entrevista Droukdel anuncia sus objetivos: «we seek to liberate the Islamic Maghreb from the sons of France and Spain and from all symbols of treason and employment for the outsiders. And protect it from the foreign greed and the crusader's hegemony»¹⁵. En 2009, AQMI dijo en la región que estaba dispuesto a comprar rehenes. Rápidamente, grupos criminales locales capturaron y revendieron sus rehenes secuestrados en Mauritania y en Mali. Los secuestros de extranjeros no datan de 2009. Desde el 2003, unos treinta turistas europeos fueron secuestrados en el sur de Argelia. Sin embargo, este tipo de secuestros aumenta en este periodo y permite al grupo difundir su mensaje político a una amplia audiencia. El impacto de la toma de rehenes sobrevaloró mediáticamente a AQMI, cuyas capacidades operativas se habían subestimado. En general, AQMI negocia la liberación de sus rehenes contra una fuerte suma de dinero o la

¹⁴ Fecha de la anulación de las elecciones legislativas que dio la victoria al Frente Islámico de Salvación (FIS).

¹⁵ «An Interview With Abdelmalek Droukdel» in *New York Times*, 1 de julio de 2008 (en línea) consultado el 13 de septiembre de 2014, <http://www.nytimes.com/2008/07/01/world/africa/01transcript-droukdel.html>.

puesta en libertad de sus miembros. A nivel de motivación, el discurso de los líderes de AQMI es claramente antifrancés. Esta profunda hostilidad recuerda el origen históricamente argelino del grupo. Además Droukdel denuncia el «proyecto colonialista» francés pidiendo el fin de la «ocupación» de los países como Níger, por ejemplo.

El interés nacional: un tema delicado

Si Francia es el regulador natural de esta zona, debido a sus lazos históricos, políticos y económicos con los Estados de la región, las posibles repercusiones de los factores externos de seguridad sobre sus intereses le obligan a jugar este papel en un contexto de urgencia y en coordinación con los actores de la gestión de crisis (CEDEAO, Unión Africana-UA-ONU, UE). Por lo tanto, el objetivo de seguridad, estabilidad e incluso de defensa nacional es hacer frente a la amenaza que representan los grupos yihadistas en el norte de Mali. Sin embargo, el mensaje francés no se oye porque no quiere evocar sus intereses, quizás por temor a recordar la época colonial. Y el 16 de enero de 2013, el presidente francés François Hollande los negaba: «Francia libera (...) aporta valores. No tiene ningún interés en Mali. No defiende ningún cálculo económico o político. Simplemente está al servicio de la paz¹⁶». Sin embargo, sus socios reconocen el interés de los europeos, de los americanos y de los africanos para evitar que se instale un grupo terrorista en la zona Sahara-Sahel. Además, el simple hecho de querer defender sus valores despierta interés. Este rechazo a evocar los intereses nacionales revela la imagen que quiere dar Francia aunque esto puede ser contraproducente ya que crea sospechas sobre posibles objetivos ocultos y sobre la vuelta a la «Franco-África»¹⁷. Así, las redes, la lógica de transgresión, o a veces las quimeras relacionadas con la política de Francia en el continente africano, pueden paralizar y hacer ineficaces las políticas públicas y los propios discursos franceses.

Además, al negarse a expresar esta postura humanista presentada en términos de intereses, este discurso demuestra, de cara al exterior, que la política exterior francesa cae más en la retórica que en la eficacia. Se podría argumentar que este discurso se dirige a la opinión pública francesa que tiene un peso esencial en la definición de la política exterior. La militarización de la política de Francia en el Sahel marca un interés de la élite por esta zona que, a nivel de seguridad, es apoyada por la opinión pública¹⁸. Por otra parte, esto demuestra que la opinión pública tiene una

¹⁶ «Felicitación de año nuevo del presidente de la República a la prensa» 16 de enero de 2013, (en línea), consultado el 12 de noviembre de 2014.

¹⁷ Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, «La France n'a pas à rougir de défendre ses intérêts au Mali» (Francia no tiene que avergonzarse de defender sus intereses en Mali), *Le Monde*, 24 de enero de 2013.

¹⁸ Ministerio de Defensa, Ipsos Public Affairs, «Baromètre sur la perception des opérations extérieures de la France» (barómetro de la percepción de las operaciones exteriores de Francia), mayo de 2014.

gran influencia cuando los políticos dudan pero no es el caso cuando el que tiene que decidir lo tiene claro¹⁹. Por lo tanto, la interferencia de la política de Francia en África, y concretamente en el Sahel, es criticada ya sea porque supuestamente no existe, o por su falta de claridad o sus incoherencias. Al final, estas críticas revelan un continua sospecha de compromisos, económicos y políticos de un país limitado por su historia. Los políticos franceses también son responsables de crear cierta incertidumbre al negarse a hablar de los intereses nacionales, cuando los intereses son la base del comportamiento del Estado. Pero el objetivo político está relacionado necesariamente con sus intereses y si la política exterior tiene una visión y una conducta que se traduce en un objetivo preciso, el razonamiento tiene que ser claro. Hemos demostrado que la franja Sahel-Sahara es una prioridad pues representa para Francia intereses estratégicos, diplomáticos y económicos. El verdadero debate debe centrarse en los medios utilizados frente a los objetivos políticos de seguridad y estabilidad. Se trata pues de examinar las políticas públicas que lleva a cabo Francia en el ámbito de la ayuda pública, uno de los instrumentos de la diplomacia francesa, y en el ámbito de la seguridad colectiva (europea y africana). Así, nuestros intereses están siendo amenazados, pero el Sahel desde hace unos meses, pasa por una crisis menor de la que estructuralmente ha tenido durante años. La intervención en Mali y la reconstrucción del sistema militar en la región responde a una reacción de urgencia pero también puede ser una oportunidad para comenzar a reflexionar sobre estas políticas públicas.

**La militarización de la política de Francia en el Sahel:
una respuesta de emergencia y una necesidad frente
a una evaluación moderada de la ayuda al desarrollo
y la multilateralización de la gestión de crisis**

Francia se ha comprometido a largo plazo a estabilizar a sus vecinos de Europa con sus socios y aliados²⁰. Invierte de nuevo en Sahel para enfrentarse a una situación de crisis y en un contexto de emergencia. Sin embargo, su objetivo es hacer una política multilateral²¹ a través de la Unión Europea y colaborar para que emerja una arquitectura de paz y seguridad en África. Esta situación nos permite examinar los cambios en

¹⁹ Iltinca MATHIEU. «La question du sens de l'action dans les opérations extérieures. Décision politique, soutien public et motivation militaire dans le cadre de la participation française à la FIAS et à la FINUL, renforcée». Tesis doctoral de Ciencias Políticas, presentada en la Universidad de Auvergne el 19 de septiembre de 2014.

²⁰ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, 2013, *Op. cit.*, p. 47.

²¹ «Las operaciones en las que participará se llevarán a cabo dentro de lo que sea posible en marcos multilaterales». *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, 2013, p. 25.

la europeización y la africanización de la seguridad. En el ámbito de la gestión de crisis y de reconstrucción, el desarrollo del Sahel se ha convertido en una prioridad. Hacer un balance de la ayuda pública francesa para el desarrollo en esta zona es esencial.

Los resultados no unánimes de la cooperación para el desarrollo

Para los responsables internacionales del desarrollo, no puede haber desarrollo sin seguridad como no puede haber seguridad sin desarrollo. La ONU relaciona intrínsecamente tres elementos: paz, desarrollo y seguridad. Por su parte, la Estrategia Europea de Seguridad relaciona la seguridad y el desarrollo a partir del 2003. Francia adopta también este lema: «no hay desarrollo sin seguridad pero tampoco seguridad sin desarrollo»²². El gobierno es esencial para garantizar la seguridad y el desarrollo. Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas retoma las directrices del documento marco de la *Stratégie 2011 Coopération au développement: une vision française* (Estrategia 2011 Cooperación para el Desarrollo: una visión francesa) y destaca que «la consolidación de Estados legítimos y eficaces es esencial para garantizar el vínculo entre seguridad y desarrollo»²³. Esta dimensión también la retoma la Unión Europea al afirmar su voluntad de utilizar «cualquier abanico de políticas e instrumentos externos (...) para promover y defender los derechos humanos y el buen gobierno»²⁴.

Gobierno y desarrollo: flexibilidad de la doctrina francesa frente a la europea

El Sahel siempre ha planteado problemas de gobierno, tanto por el Estado colonial como por sus sucesores²⁵. El oeste de la franja del Sahara es una zona movediza, de intercambios y circulación, poblada por sociedades nómadas que siempre han mantenido relaciones de cooperación y de enfrentamientos, durante épocas más o menos largas, con los gobiernos centrales. Jan-François Bayart califica esta zona de «intersticios del sistema internacional de Estados»²⁶. Se observa una dinámica inversa a la que motivó a los Estados europeos entre los siglos XVI y XIX. Estos inver-

²² José Manuel DURAO BARROSO, François HOLLANDE, Dioncounda TRAORÉ, «Conclusiones de las copresidencias» Conferencia Internacional de donantes «Juntos para la renovación de Mali», Bruselas, 15 de mayo de 2013.

²³ Tribunal de Cuentas, «La Política francesa de ayuda pública al desarrollo», Informe público, junio 2012.

²⁴ Informe de la comisión en el Consejo y el Parlamento Europeo. Informe anual de 2012 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en el 2011.

²⁵ Entre 1957 y 1961, el colonizador intentó crear una Organización Común de las Regiones del Sahara (OCRS) para administrar específicamente esta zona.

²⁶ Jean-François BAYART, «Le piège de la lutte anti-terroriste en Afrique de l'Ouest» (La trama de la lucha antiterrorista en el oeste de África). *Médiapart*, 28 de julio de 2010.

tían demasiado en sus territorios con la finalidad de integrarlos. A los gobiernos esta inversión les parece poco rentable en los países del Sahel y por otra parte, piensan que las poblaciones nómadas que viven en los territorios de varios Estados son más leales a las autoridades tradicionales que a las estatales. Los 7.323 millones de km² de la zona Sahel-Sahara, solo están pobladas por 80 millones de habitantes y la densidad media es muy baja y desigual. Sin embargo, la zona no es un espacio vacío, sin gobierno o mal gobernado²⁷. Numerosas rutas comerciales la atraviesan y los oasis son verdaderos cruces de intercambio. Los diferentes movimientos de combatientes y los traficantes han aprovechado las carencias de Estados en estas zonas periféricas y marginalizadas. Al mismo tiempo, los actos terroristas confirmaban la pérdida de legitimidad del Estado. Los Estados de la región deben aceptar el desafío complejo de un sistema de crisis a tres niveles²⁸: local (lucha de clanes o de etnias), regional (rivalidades de poder), transnacional (redes criminales, terroristas). Estos diferentes factores se alimentan mutuamente, se refuerzan y se extienden a la periferia. No se puede distinguir lo interno de lo externo. A los factores «convencionales» de control del territorio y de los recursos se añaden factores «globales».

Frente a esta inestabilidad plural, Francia ha adoptado una política que calificaremos de «dilema de la estabilidad». Consiste en apoyar a los regímenes políticos, a veces con el peligro de apoyar a regímenes autoritarios²⁹. Roland Marchal concluye: «A la necesidad de Estado de derecho en África, por todos confirmada, responde el apoyo incondicional a presidentes que utilizan los medios más cuestionables para continuar en el poder»³⁰. Vincent Hugué denuncia igualmente: «el arcaísmo de una relación basada en el dogma de la estabilidad cueste lo que cueste»³¹. Se puede constatar que, en la región, el poder está en manos de las viejas élites desde hace décadas: a partir de 1987 por Blaise Compaoré (Burkina Faso) –antes de su caída en octubre de 2014– y desde 1991 para Idriss Déby Itno (Chad). Esta constante, paradójicamente conduce a la inestabilidad. Las formas de acceso al poder son por violencia armada (golpes de Estado militares y rebeliones). Instauran un poder de hecho, por oposición a un poder de derecho. Entre los recientes golpes de estado militares en el Sahel, están: los de Mauritania (Ould Vall en 2005, después

²⁷ El Libro Blanco de 2013 dedica una parte al riesgo que representa la debilidad del Estado a las puertas de Europa: pp. 39-40.

²⁸ Charles TOUSSAINT, «¿Hacia una asociación euro-sahel de seguridad y desarrollo?» in *Annuaire français des relations internationales*, 2012, p. 761.

²⁹ Paul MELLÉ, Vincent DARRACQ, «A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande». *Chatham House*, mayo de 2013, p. 7, p. 11.

³⁰ MARCHAL, Roland, «La France en quête d'une politique africaine?», *Politique étrangère*. Núm. 4, 1995, p. 915.

³¹ Vincent HUGÉUX, «La Françafrique fait de la résistance», *Politique africaine* núm. 105, marzo de 2007, p. 127.

Ould Abdel Aziz en 2008), y el del Níger (Sabou Djibo en 2010). Dominique Bangoura establece una tipología y destaca que existen de varios tipos: salvadores, como los del coronel Ely Ould Vall, y Saliou Djibo; y conservadores como el del general Abdel Aziz³². Los golpes de estado salvadores o redentores tendrían como objetivo instalar una transición política democrática que terminan con una elección presidencial, a la que los militares en el poder no son candidatos. Se han logrado estas transiciones con la elección del presidente Abdallahi en 2007 en Mauritania, un civil que inaugura la alternancia en este país y con la elección del presidente Mahamadou Issoufou en marzo de 2011, antigua oposición en Níger. Sin embargo, en Mauritania la situación sigue siendo frágil y el presidente Abdallahi fue derrocado por la junta un año después, en 2008. La rebelión es otra forma de acceso al poder y algunos regímenes del Sahel casi lo han conseguido de esta forma. En el Chad, bajo mandato de Idriss Déby, varias rebeliones han intentado tomar el poder por la fuerza. En febrero de 2008, los rebeldes entraron en la capital y llegaron hasta las puertas del palacio presidencial pero el jefe de Estado se salvó gracias a la ayuda del ejército francés. A la inversa, en 2014, el presidente Blaise Compaoré, sufrió un fracaso frente a la presión ciudadana y de la calle, en su tentativa de manipulación constitucional para conseguir su reelección.

La inestabilidad política se caracteriza por cambios bruscos en la vida política³³. Y al revés, la estabilidad se constata cuando el régimen ya no se siente amenazado en sus cimientos incluso durante un cambio de equipo dirigente. El contexto político ya no está turbado por golpes de estado, revoluciones, asesinatos políticos, etc. Para Richard Banégas, las crisis multiformes que perturban el oeste de África y concretamente los estados francófonos de África son principalmente crisis de la ciudadanía. Están relacionadas con problemáticas de sucesión o alternancia. De esta forma, la crisis de Mali no se debe entender únicamente bajo el prisma del terrorismo internacional. El elemento detonante sigue siendo el golpe de estado del 22 de marzo de 2012, a casi un mes de la votación presidencial: «lo que estaba en juego no era simplemente liberarse de un presidente, el general Amadou Toumani Touré (ATT), símbolo de los procesos de transición de los años 90, sino también y sobre todo la posibilidad o no de regenerar una democracia en Mali que, lejos del «modelo» elogiado por los donantes, se había enredado en luchas entre fracciones, trapicheos y derivas mafiosas»³⁴.

³² Dominique BANGOURA «Les modes d'accès au pouvoir conflictuels» (formas conflictivas de acceso al poder) in Pierre Pascallon et Pascal Chaigneau (dir.), «Conflitualités et politiques de sécurité et de défense en Afrique» (Conflictos y políticas de seguridad y defensa en África), París. L'Harmattan, 2012, pp. 37-47.

³³ David SANDERS. *Patterns of Political Instability*, New York, St. Martin's Press, 1981.

³⁴ Richard BANÉGAS, «Afrique de l'Ouest: des crises de la citoyenneté», *Ceri/Sciences-Po*, octubre de 2012.

Las dificultades de gobierno se combinan con los problemas de desarrollo económico. Los países de la zona son particularmente pobres: Mauritania, Burkina Faso, Mali, Níger y el Chad forman parte de los Países Menos Adelantados (PMA), una categoría creada por la ONU en 1974 y que reúne a los países menos desarrollados socioeconómicamente. La razón principal sigue estando en el hecho de que estos Estados son principalmente economías orientadas hacia la exportación de productos básicos no elaborados (agrícolas o mineros). Por desgracia, la subida de precios de las materias primas estos últimos años no ha sido suficiente para reducir la pobreza, ya que no ha habido crecimiento económico debido a un fuerte crecimiento demográfico. Se espera que la población del Sahel se duplique y cuente con 200 millones de habitantes de aquí al 2050, planteando el problema crucial del empleo de los jóvenes. El índice de paro se acerca ya al 18%. El 60% de la población del oeste de África son menores de 25 años y el 70% tienen menos de 30 años. Esta población frustrada por la situación política y económica no está reconocida. Constituye un vivero ideal para el reclutamiento por grupos criminales, terroristas. Jean-François Bayart demostró así que, en este contexto, los jóvenes disponen de cuatro vías para afirmar su identidad social: el islam, el oficio de las armas, el tráfico internacional y la emigración. Así pues, estas distintas vías están ahora «descalificadas, si no criminalizadas y reprimidas»³⁵. Por otra parte, incluso los países que han conocido un crecimiento superior al 5% solo han reducido superficialmente el índice de pobreza. La redistribución de la riqueza sigue estando muy limitada por la corrupción generalizada que conoce la zona. Según el informe de 2014 de la ONG Transparency International, de 174 países evaluados, Burkina Faso se sitúa en el puesto 85 y Níger en el 103. Mauritania está en el 124, Chad en el puesto 154 y Mali en el 115.

El apoyo a regímenes «amigos» no lleva necesariamente a la estabilidad política de los Estados de la zona. Además, la situación económica de la zona plantea la problemática de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Una ayuda pública para el desarrollo (APD) incompleta

Uno de los pilares de la acción internacional de Francia es, desde la independencia de sus colonias, la ayuda al desarrollo de África. Sin embargo, más de cincuenta años después, el balance no está muy claro: «No debemos hacer caso omiso de la evaluación de los motivos del fracaso de 50 años de cooperación para el desarrollo en el Sahel. Hay que tener en cuenta al Sahel (y no solo a Mali) para impulsar el desarrollo económico» reconocía, en julio de 2013, un informe parlamentario francés³⁶.

³⁵ Jean-François BAYART, «Mali: le choix raisonné de la France», *Le Monde*, 22 de enero de 2013.

³⁶ Jean-Pierre CHEVÈNEMENT y Gérard LARCHER, copresidentes, y Jacques BERTHOU, Alain GOURNAC, Joël GUERIAU y Rachel MAZUIR, «Informe en nombre de la co-

Según este informe, no han sido los medios los que han faltado sino que se ha puesto en evidencia la eficacia de la ayuda por varias razones: el factor multilateral de la ayuda, el «punto de aplicación» de la ayuda, a los que podríamos añadir la confusión relacionada con la multiplicación de los responsables. Sobre este último punto, el informe de 2013 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) constata que la APD depende de un sistema complejo y poco coordinado³⁷. Están implicados diez ministros de forma más o menos autónoma. Durante veinte años, con la aplicación de la doctrina que planteó en su discurso el presidente François Mitterrand, en La Baule en 1990 (lucha contra la pobreza, prima para la reforma, etc.), la política de ayuda ha sufrido cambios importantes, especialmente en 1998. En ese año se reformó la gestión de la APD. El Ministerio de Cooperación pasó a depender del Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional (Dirección General de la Mundialización, Desarrollo y Asociaciones, DGM), para romper con la política anterior del coto cerrado. Al mismo tiempo se creó un Comité Interministerial de la Cooperación Internacional y del Desarrollo (CICID). Su secretaría la asume conjuntamente el Ministerio de Asuntos Exteriores y Desarrollo Internacional (MAEDI) y el Ministerio de Economía y Cuentas Públicas. Coordina la acción de diez ministros o departamentos interministeriales relacionados con la cooperación. La influencia del Ministerio de Economía en la gestión del presupuesto de ayuda pública al desarrollo, contribuye a multiplicar los centros de decisión. En cuanto al Ministerio de Asuntos Exteriores, está encargado de la tutela del Fondo de Solidaridad Prioritaria (FSP), destinado a proyectos y programas de desarrollo para la investigación, el estado de derecho, cultura, comunicación y sector social. Las grandes infraestructuras dependen de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), soporte principal encargada de la aplicación de la política francesa de cooperación para el desarrollo, que está bajo una triple autoridad administrativa común (Ministerio de Economía, MAE, y Secretaría de Estado para los Departamentos y Territorios de Ultramar, DOM-TOM). La AFD es el organismo central encargado de la ayuda bilateral, combinando el papel de banquero y el de agencia que realiza los proyectos de desarrollo. África sigue siendo la principal región de intervención de la Agencia. En 2013, el continente concentraba casi el 83% de la actividad financiera de la AFD. Finalmente, el 31 de julio de 2013 el CICID creó un Consejo Nacional del Desarrollo y de Solidaridad Internacional (CNDSI). Este reúne, entorno a la Secretaria de Estado encargada del Desarrollo y de los países de habla francesa, a funcionarios electos locales y nacionales, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, empresas e investigadores. Este Consejo se en-

misión de asuntos exteriores, defensa y fuerzas armadas por el grupo de trabajo sobre el Sahel», 3 de julio de 2013, pp.10 y 91.

³⁷ «Análisis por los responsables de la OCDE sobre la cooperación para el desarrollo. Francia 2013». Comité de ayuda al Desarrollo. Hacia un desarrollo eficaz, OCDE. P. 19.

carga de mantener una consulta puntual entre el Estado, los funcionarios elegidos y la sociedad civil. Esta reforma ¿ha transformado la política de Francia? Se ha iniciado también un movimiento hacia el multilateralismo: ¿completa o reemplaza la lógica tradicional?

La ayuda al desarrollo puede ser bilateral o multilateral. La primera representa dos terceras partes del total de la ayuda pública global estimada en 12.100 millones de euros en 2012 (0,46% de su ingreso nacional bruto)³⁸ y 11.300 millones en 2013 (0,41% del ingreso nacional bruto). En el 2013, se asignó el 60% de la APD (ayuda para el desarrollo) de forma bilateral. La ayuda bilateral se descompone en tres instrumentos diferentes de financiación: las donaciones, los préstamos y las cancelaciones de deuda. Se realiza principalmente en forma de ayuda técnica o de realización de micro proyectos³⁹. Además, Francia participa en el tema de la negociación de la deuda. Es uno de los mayores acreedores de los países en desarrollo, así pues la negociación de la deuda representa una parte importante de su APD (18% en 2012 y 8% en 2013). Francia realiza cierta selectividad geográfica. De forma constante, África sigue siendo la zona prioritaria con cerca de 55% de la ayuda pública francesa que es donde se concentra. Sin embargo, los países del Sahel ya no son los principales beneficiarios. El reparto geográfico de la ayuda es el reflejo de la política exterior de Francia, y África está muy por delante. En 1998, la reforma estableció una zona de solidaridad prioritaria (ZSP) para concentrar la ayuda en 55 países, 43 de ellos africanos. Esta innovación desapareció en 2009 y la nueva zona de preferencia se concentra a partir de ahora en un grupo prioritario de 16 países⁴⁰, mayoritariamente del coto cerrado original, a los que se les aporta una ayuda bilateral de cerca de 250 millones de euros al año.

La parte de la APD multilateral representó en 2013⁴¹ el 40% de la ayuda francesa. La cooperación multilateral francesa está muy concentrada

³⁸ OCDE, «Francia: un donante apreciado pero que debe asegurarse de que los países pobres reciben la ayuda que necesitan», 5 de julio de 2013, (en línea) consultado el 15 de octubre de 2014.

³⁹ La APD puede realizarse en forma de donaciones, préstamos concesionales o garantía. La ayuda al proyecto, es decir la financiación de proyectos, préstamos o donaciones, representó en 2013 más del 40% de la APD bilateral, la aportación de tecnología a través de personal, formación y actividades de investigación, representó el 31% de la APD bilateral, las reducciones de deuda y la refinanciación netos 8% de la APD bilateral en 2013, la ayuda a programas representó el 3% de la APD bilateral en 2013, el resto está compuesto por un conjunto de gastos en favor del desarrollo de diversos tipos (ayuda presupuestaria, recepción de refugiados, ayuda humanitaria y alimentaria, apoyo a institutos de investigación, contribución directa en favor de las ONG).

⁴⁰ Lista nominal realizada por el CICID en 2013: Benin, Burkina Faso, Burundi, Yibuti, Comores, Gana, Guinea Conakry, Madagascar, Mali, Mauritania, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Chad, Togo.

⁴¹ Ministro de Asuntos Exteriores y del Desarrollo Internacional, «Documento de política transversal proyecto de la ley económica para 2015. Política francesa en favor de desarrollo. Presentación estratégica», septiembre de 2014, p. 21.

La política de Francia en el Sahel

aunque se reparta entre 68 organizaciones, programas y fondos especializados. Más del 80% de esta cooperación atañe a instituciones europeas, el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Mundial y el Banco de Desarrollo Africano⁴². Según lo expresado en el espíritu de Asociación de Lisboa UA-UE (2007), así como en la continuidad de los discursos presidenciales franceses de Ciudad del Cabo (2008) y de Dakar (2012), la europeización consiste en apoyar el creciente poder del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) al combinar la APD bilateral con la APD de la UE. Por lo tanto, la ayuda acordada a través de la SEAE representa la mayor parte de la ayuda multilateral francesa (la mitad de la ayuda multilateral, es decir el 20% de la APD total en 2013). La ayuda europea incluye también la contribución de Francia al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) gestionado por la Comisión Europea. Con respecto a los otros miembros de la UE, la contribución francesa al FED fue de 19,55% durante el 10º FED (2008-2013) y de 17,81% durante la 11ª FED⁴³. La ayuda europea está constantemente aumentando (ver cuadro más abajo). La APD europea cubre países africanos fuera del alcance de la APD francesa y responde al principio de complementariedad entre la acción europea y la de los Estados miembros (ahorro, reducción de costes de transacción). La contribución a los bancos de desarrollo es la segunda categoría de ayuda multilateral, y finalmente las instituciones de Naciones Unidas representan la contribución francesa más baja de la ayuda multilateral.

Proyecciones de la evolución de los totales de la ayuda francesa al desarrollo⁴⁴

	2013	2014	2015	2016	2017
Ayuda bilateral (en M de €)	5121	4850	5523	5647	6070
Ayuda multilateral (en M de €)	3419	3093	3826	3404	3195
De los que, Ayuda europea (en M de €)	1710	1771	1861	2307	2156

¿Qué equilibrio hay entre ayuda bilateral y multilateral?

Este compromiso multilateral, principalmente europeo, es significativo y plantea muchas cuestiones en cuanto al equilibrio que hay que alcanzar entre bilateral, multilateral, europeo e internacional⁴⁵. ¿La europeización

⁴² «Examen por los miembros de la OCDE sobre cooperación al desarrollo, Francia 2013», El comité de ayuda al desarrollo: Hacia un desarrollo eficaz, OCDE, p. 55.

⁴³ Ministro de Asuntos Exteriores y del Desarrollo Internacional, «Documento de Política transversal proyecto de Ley de finanzas para 2015. Política francesa en favor del desarrollo, presentación estratégica», septiembre de 2014, p. 22.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 18.

⁴⁵ Nicole AMELINE, «Ayuda al desarrollo: ¿cuál es el equilibrio entre multilateralismo y bilateralismo?», Asamblea Nacional, Informe de información, núm. 3074, de 2010. Por otra parte, de aquí a finales del 2014 se creará una estrategia para la ayuda multilate-

de la ayuda está produciendo un retroceso en la relación entre Francia y África? ¿Significa una «preferencia africana diluida en Europa»? (P. Jaquemot, 2011). El informe parlamentario de 2013 lamenta un cierto alejamiento francés en África que se hace visible especialmente con la disminución de asistentes técnicos⁴⁶. Francia cuenta con un conocimiento del terreno y experiencia en materia agrícola para guiarle en la ayuda al desarrollo. Lo que más preocupa es ver que la capacidad de Francia para «orientar, formar y coordinar» está disminuyendo. Debido a la dilución de la ayuda pública francesa en las estructuras multilaterales, la ADP (ayuda a proyectos en forma de subvenciones) para el desarrollo rural en los países del Sahel rondaría los 15 millones por año, es decir, 1,5 por mil de la ayuda pública global francesa⁴⁷. De esta forma, desde 2003, Mali país prioritario de la cooperación francesa, representa el 4% de la ayuda francesa al desarrollo⁴⁸. Así mismo, en 2012, el primer beneficiario de la APD bilateral neta francesa fue Costa de Marfil, Níger fue el 13º y Mauritania el 14º. Nicole Ameline en 2010 lamentaba: «no se puede considerar que nuestra ayuda multilateral esté siendo impulsada para darnos la máxima eficacia, impacto y visibilidad. Dar demasiado énfasis a las instituciones financieras, aunque sea relativo en comparación con otros donantes, nos priva de resortes políticos también indispensables en otros foros en los que actualmente ya no tenemos medios para intervenir», y concluye: «la estructura de nuestra ayuda y los instrumentos que Francia ha elegido, contribuyen a la debilitación de su influencia y de su visibilidad»⁴⁹. La ineficacia de la ayuda pública vendría de una mala elección del «punto de aplicación» de la ayuda. El esfuerzo debe centrarse en la formación de las élites y la consolidación de los gobiernos, para permitir la apropiación adecuada de proyectos de desarrollo por los Estados receptores de la ayuda⁵⁰. Además, el problema más corriente es la ausencia de doctrina común y de visión compartida entre Francia y sus socios multi-

ral, incluyendo las grandes familias de instituciones (de la ONU, europeas, financieras internacionales) para destacar la forma de optimizar la articulación entre la ayuda bilateral y la multilateral, y limitar la fragmentación de la ayuda.

⁴⁶ Jean-Pierre CHEVÈNEMENT y Gérard LARCHER, copresidentes, Jacques BERTHOU, Alain GOURNAC, Joël GUERRIAU y Rachel MAZUIR, «Informe realizado en nombre de la Comisión de Asuntos Exteriores, de Defensa y Fuerzas Armadas por el grupo de trabajo sobre Sahel», 3 de julio de 2013, p. 93.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 92.

⁴⁸ Habría que añadir la ayuda aportada por las colectividades territoriales en el marco de la cooperación descentralizada, así como las transferencias financieras de la población de Mali en Francia.

⁴⁹ Nicole AMELINE, «Ayuda al desarrollo: ¿cuál es el equilibrio entre multilateralismo y bilateralismo?» *Op. cit.*

⁵⁰ Jean-Pierre CHEVÈNEMENT y Gérard LARCHER, copresidentes, Jacques BERTHOU, Alain GOURNAC, Joël GUERRIAU y Rachel MAZUIR, «Informe realizado en nombre de la Comisión de Asuntos Exteriores, de Defensa y Fuerzas Armadas por el grupo de trabajo sobre Sahel», 3 de julio de 2013, p. 92.

laterales. La APD tiene como vocación contribuir a la erradicación de la pobreza a través del desarrollo económico y la ayuda al crecimiento, en el marco más amplio de los Objetivos del Milenio. No tiene como objetivo directo contribuir al avance de la buena gobernanza, incluso si, como hemos visto, la estabilidad de los Estados, la ayuda al desarrollo y la buena gobernanza son cuestiones entrelazadas. Sin embargo Francia y la UE destacan regularmente el tema de la buena gobernanza. Si el contenido de la «buena gobernanza» tiene consenso, como un ideal a conseguir, no tienen la misma visión de los medios que hay que aplicar para conseguir este ideal. Los mecanismos europeos dudan entre un concepto de gobierno basado en los mercados o en las instituciones públicas. En Francia, el gobierno depende del desarrollo que a su vez depende del desarrollo de las instituciones. La APD francesa no solo se diseñó para alentar a los Estados que cuentan con todas las garantías democráticas. Para Francia la estabilidad de un Estado es la condición primordial para el desarrollo. Francia se muestra más flexible que la UE en cuanto a lo que puede causar la suspensión de la ayuda a los países sometidos a crisis políticas, como por ejemplo, Mauritania en 2008 y Níger en 2010. El artículo 96 del Acuerdo de Cotonou es vinculante para la cooperación y la ayuda al desarrollo de la Unión Europea con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que respetan los principios democráticos, la buena gobernanza y los derechos humanos. Según Damien Helli, los europeos se enfrentan a un dilema que todavía no saben cómo solucionar. Por una parte, dudan entre la doctrina y la estabilidad y, por otra, el objetivo de la seguridad humana que implica cambios políticos y sociales. Sin embargo, estos cambios políticos y sociales en África van asociados a una forma de inestabilidad. Los europeos están indecisos en cuanto a tener que elegir entre estabilidad y inestabilidad transitoria⁵¹. La estructura de la APD francesa no le permite operar en el ámbito de los gobiernos ya que en su mayoría está formada por préstamos concedidos en forma de ayuda a los proyectos o de ayuda presupuestaria sin estar relacionados directamente con el ejercicio de funciones soberanas. Pierre Jacquemot lamenta la evolución de la cooperación francesa: «la singularidad de su enfoque inicial, basada en una doctrina del desarrollo que hizo su fuerza y le dio su identidad, se ha ido atenuando progresivamente: primero, con el alineamiento con tesis dominantes a nivel internacional, y después con las reformas de los últimos quince años. Estas han modificado sobremanera el proyecto inicial de los responsables del desarrollo, ya que se preocupan más de satisfacer sus limitaciones organizativas que de satisfacer las expectativas de los beneficiarios de la ayuda». Por lo tanto, convendría incitar a la Unión Europea para que clarifique su doctrina de

⁵¹ Damien HELLY, «La unión Europea, regulador de la seguridad en África», Coloquio sobre la *Evolución de los conflictos y políticas de seguridad y defensa en África*. Universidad de París Descartes, 20 de junio de 2011.

intervención en materia de apoyo para gobernar. Lo mismo pasa con su compromiso en la gestión de crisis. Durante el discurso de Ciudad del Cabo en febrero de 2008, el expresidente de la República, Nicolás Sarkozy, anunció la renegociación de todos los acuerdos de defensa y su publicación, recordando que: «Francia no tiene la intención de mantener indefinidamente fuerzas armadas en África»⁵². La reforma de la política francesa pasaría por la europeización y la africanización de sus acciones, a pesar de las dudas de sus socios y de las dificultades que persisten.

Dificultades de europeización y de africanización

Con el deseo de romper con esta política de «sustitución» en África, Francia se ha lanzado desde principios de los años 1990 a una reforma de la presencia militar en el continente, pasando de un enfoque unilateral, por sus motivos, y bilateral, por su forma, a una europeización financiera y a una africanización. Uno de los grandes proyectos abiertos por el *Libro Blanco de 2008* fue la continuación de esta reforma. Las principales disposiciones del Libro Blanco, anunciadas durante el discurso de Ciudad del Cabo, siguen tres grandes principios. El primero consiste en una renovación de las relaciones bilaterales, que requiere la renegociación «radical» de todos los acuerdos de defensa. Se presentaron estos acuerdos como «pertene-cientes al pasado», pues «corresponden a un momento histórico, el final de la descolonización». El segundo principio responde a la necesidad de africanización de las cuestiones de paz y seguridad en el continente. De esta forma, el nuevo sistema francés sería una respuesta más apropiada a la futura organización militar de la Unión Africana (y a la vocación conjunta de las operaciones). La nueva postura militar francesa está a favor de un eje transversal, de Gabón a los Emiratos, pasando por Yibuti. Este posicionamiento previo ofrece a Francia autonomía estratégica. Garantiza una reacción rápida y al mismo tiempo es una herramienta de prevención y formación. El último principio que debe seguir rigiendo en la política de defensa y seguridad en África es la reafirmación del enfoque multilateral como principio fundador y la europeización de nuestra política. El papel de Europa, ampliamente desarrollado en el *Libro Blanco de 2008*, es menos visible pero igualmente presente en el de 2013. En cuanto a la lucha contra el terrorismo, la estrategia de Francia se centra en la prevención y la detección con un enfoque basado en el uso mínimo de la fuerza, una utilización óptima de la tecnología militar, de la información y de las fuerzas especiales. Estos mismos principios los encontramos en la arquitectura que se ha decidido para el dispositivo de la Operación Barkhane.

⁵² «Discurso del presidente de la República ante el Parlamento Sudafricano», El Cabo, jueves 28 de febrero de 2008 (en línea) consultado el 10 de septiembre de 2014.

De esta forma, Francia debe mantener una capacidad de acción en el continente, su voluntad de multilateralizar, europeizar y africanizar sus operaciones sigue permaneciendo. Sin embargo, estos procesos se enfrentan con muchos obstáculos. De hecho, el compromiso europeo sobre paz y seguridad en África parece bloqueado a nivel político y financiero. En cuanto a las organizaciones regionales en materia de seguridad todavía están en su inicio y los limitados recursos de la Unión Africana no le confieren una óptima eficiencia.

La Unión Europea, ¿una potencia relé?

«De la Francoáfrica à la Euráfrica»⁵³, esta parece ser la posición francesa con respecto a sus ex colonias africanas. El objetivo es el de llevar a la UE a que participe en mayor medida en África con el fin de compartir los esfuerzos europeos para una acción más eficaz. Este proceso es el resultado de un polarización casi absoluta de la diplomacia francesa en la integración europea. Este proceso de integración ha cambiado la diplomacia francesa. Con la creación del Servicio Europeo para la Acción Exterior (SEAE) en 2010, hoy el desafío es aceptar un reparto del trabajo con los organismos europeos tanto en Bruselas como en el continente africano. Sobre todo conviene definir una doctrina común. Como hemos visto, Francia prefiere centrarse en la estabilidad mientras que la doctrina europea se centra en la seguridad humana. Este tipo de seguridad implica cambios sociales y políticos, incluso si esto significa favorecer una inestabilidad transitoria. Siempre habrá competencia entre estos distintos objetivos estratégicos.

La gestión del programa de entrenamiento, formación y equipamiento RECAMP (Refuerzo de las capacidades africanas de mantenimiento de paz) se ha transferido a la UE y permite compartir mutuamente los medios. Se organizó un primer ciclo de ejercicios «Amani África» entre 2008 y 2010, en el marco del programa EURORECAMP, donde Francia se mantuvo como nación marco. Se lanzó un segundo ciclo (2011-2014) con el establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana (FAA) de aquí a 2015. Sin embargo, los objetivos se han revisado a la baja y el posicionamiento previo del material, que existía en el programa francés, no ha encontrado equivalente en el programa europeo. Así mismo la EUTM (European Union Training Mission) de Mali ha sido oficialmente lanzada por el Consejo de la Unión Europea el 18 de febrero de 2013. Su objetivo es aportar ayuda a la formación y reorganización de las fuerzas armadas de Mali. Además, la misión de Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), EUCAP Sahel Níger, creada el 16 de julio de 2012 participa en la formación de las fuerzas de seguridad nigerianas para luchar contra el

⁵³ La formulación es de Michel Barnier, exministro francés de Asuntos Exteriores. Citado en *Jeune Afrique*, núm. 2274, 12-18 de agosto de 2014.

terrorismo y el crimen organizado. Sin embargo, si la Unión Europea ha estado presente en la gestión de la crisis de Mali, parece que, para las misiones de combate en condiciones de emergencia, sigue siendo necesaria la respuesta nacional. En efecto, las normas de apertura y realización de las operaciones de la PSDC, y también los plazos de coordinación entre los diversos colaboradores son demasiado altos⁵⁴. La contribución de los socios europeos de Francia se hace sobre una base bilateral y no en el marco de la Unión Europea⁵⁵.

Una crítica común podría explicar la reticencia de los socios europeos de Francia a implicarse en el continente africano. Según algunos autores, la europeización soporta una política francesa que consiste, desde hace varios años, en hacer que Europa financie su propia acción de influencia en África (Luc Machet, 2012). Y los parlamentarios franceses lo reconocen: el interés en Francia de una operación europea es la legitimidad que le confiere, así como el «apalancamiento» generado por su propia influencia⁵⁶. El contingente francés garantiza la participación principal de las operaciones bajo bandera europea como fue el caso de la operación EUFOR en el Chad-RCA⁵⁷. Para algunos, esta situación puede explicarse por pragmatismo. Francia sigue siendo el actor principal en África debido a su «profundo conocimiento de las realidades africanas» (Josselin de Rohan, 2012). Para otros, Francia desea conservar las operaciones de evacuación de sus ciudadanos nacionales⁵⁸ al tiempo que garantiza la evacuación de ciudadanos extranjeros, en especial europeos. Esta ayuda tendría el efecto de «(desresponsabilizar) completamente a sus socios» (Luc Machet, 2012).

Una progresiva africanización

Francia apoya el aumento de las capacidades de defensa africanas. Tanto el discurso de Ciudad del Cabo de Nicolás Sarkozy, el 27 de febrero de 2008, como los sucesivos libros blancos, confirman la reorientación de la política africana de Francia. Ahora sigue el modelo de la nueva arquitectura de la paz y seguridad de África, diseñada por la UA en 2002. En 2008,

⁵⁴ El sistema de reacción rápida de la Unión Europea planteaba problemas en la generación de la fuerza. Solo estaba operativo una agrupación táctica de 1.500 personas de las tres necesarias.

⁵⁵ La ayuda británica, a nivel de inteligencia y la contribución belga han sido esenciales.

⁵⁶ Yves Fromion, Gwendal Rouillard, «Informe por a Comisión de Defensa Nacional y de las fuerzas armadas como conclusión de trabajos de una misión de información sobre la evolución del dispositivo militar francés en África y el seguimiento de las operaciones en curso», Asamblea Nacional, 9 de julio de 2014, p. 182.

⁵⁷ Una operación creada en 2007 por la Resolución 1778 del Consejo de Seguridad y que se terminó el 15 de marzo de 2009.

⁵⁸ «La toma de rehenes de nuestros ciudadanos puede convertirse en el medio para agredirnos a distancia», Libro Blanco 2013, pp. 39-40.

Francia decidió unir su dispositivo militar permanente a las organizaciones subregionales. Estas fuerzas posicionadas previamente se reorganizaron para adaptarse a los nuevos retos del «arco de crisis», definido en el *Libro Blanco*. Para ello, los ejércitos tenían que participar en la ampliación del dispositivo de seguridad colectiva de la Unión Africana, conservando en África subsahariana solo dos bases operativas de avanzada en cada fachada continental (Yibuti y Libreville). La base de Senegal se ha convertido en un centro de operaciones de cooperación regional donde el efectivo se ha reducido mucho. Suponemos que la operación militar Serval es una oportunidad para implementar y perfeccionar este dispositivo. La nueva postura militar francesa también requiere una renegociación de los acuerdos de defensa con los países socios. En aras de transparencia, no deben contener cláusulas secretas y deberán publicarse.

La elección del responsable institucional que tendrá que aportar una respuesta debe corresponder a los requisitos de eficiencia operativa y de autonomía financiera. Como puso de relieve el almirante Edouard Guillaud, exjefe del Estado Mayor de Defensa francés, «muy a menudo todavía el voluntarismo político real de los responsables africanos se topa con la cuestión de las capacidades militares»⁵⁹. Las dificultades económicas, técnicas y operativas (en materia de planificación, logística o incluso de equipamiento) son sorprendentes. Sin embargo, la voluntad por parte de la Unión Africana de reproducir el modelo de misión desplegado en 2007 en Somalia (AMISOM) con apoyo logístico de la ONU, y una contribución de la UE (sueldo de la tropa, logística y ayuda médica), se dirige hacia la africanización y apropiación efectiva. Sin embargo, el Consejo de Seguridad rechazó esta solicitud de «paquete logístico». El examen cuidadoso del efectivo dentro de la MINUSMA lleva a la misma conclusión: 66% de la tropa es africana y proviene de 22 países diferentes⁶⁰. Por último, en Mali, la ONU se ha impuesto como organismo capaz de desplegar una fuerza cívico-militar considerable y en un corto periodo de tiempo. Para Thierry Tardy, una observación más general surge de la gestión de la crisis en Mali: las operaciones de paz reúnen a «una constelación de agentes que intervienen sucesivamente o en paralelo, a diferentes niveles (político, operativo y económico) y que, juntos, dan forma a las actividades que se llevan a cabo. De esta forma cinco organizaciones internacionales están implicadas en Mali»⁶¹.

La multilateralización, la europeización y la africanización de la política de Francia en África son objetivos políticos a largo plazo. Responden a la vez a limitaciones presupuestarias, a la polarización de la política exterior

⁵⁹ Edouard GUILLAUD, «Las recientes operaciones francesas en África: lecciones y perspectivas», Revista *Défense Nationale*, octubre de 2013, núm. 763, p. 11.

⁶⁰ A 31 de julio de 2014.

⁶¹ Thierry TARDY, «Mali, Centroáfrica: los contornos de una respuesta multifacética», *Brief*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, diciembre de 2013, p. 3.

francesa hacia la integración europea, y también a un mayor argumento de legitimidad de los agentes institucionales internacionales, europeos o africanos. Sin embargo, esta estrategia es a largo plazo, y se topa con muchas dificultades, como la ausencia de una doctrina común con la Unión Europea, en desarrollo y estabilidad, y en el progreso de la arquitectura de paz y seguridad en África. Así pues la política de Francia sigue estando en una fase transitoria como lo demuestra la Operación Barkhane.

De Serval a Barkhane: ¿de la respuesta de emergencia a la construcción de la influencia?

Los objetivos políticos están necesariamente relacionados con los intereses nacionales. En el Sahel hemos visto que Francia defiende sus intereses económicos, energéticos y estratégicos. La situación en esta zona puede tener un impacto sobre el Estado francés y su territorio: emigración, toma de rehenes, terrorismo, dificultades de abastecimiento. La definición de objetivos políticos en el exterior como el desarrollo y la estabilidad institucional. La política define objetivos y después trata de desplegar los medios para conseguirlos. Hemos destacado la relativa eficacia de estos medios especialmente en términos de desarrollo y las dificultades para «pasar el testigo» en términos de gestión de crisis. Así mismo, el reajuste del enfoque francés a través de la europeización y la africanización sigue siendo un objetivo a largo plazo. De esta forma, aunque la política francesa se haya orientado hacia la integración europea conserva su propio enfoque en política africana. Además Francia no oculta su ambición de llevar a cabo una política de influencia: «Francia preservará su soberanía proporcionándose los medios de acción y de influencia»⁶². Así pues, «estrategia y diplomacia dependen de dos gramáticas diferentes, cuya lógica reside solo en la política⁶³» y Hervé Coutau-Bégarie lo recuerda «la estrategia piensa en términos de poder mientras que la diplomacia piensa en términos de influencia, que resulta menos de la fuerza que de la habilidad del actor»⁶⁴. En este contexto, la intervención francesa en Mali en enero de 2013 es muestra de una acción de emergencia frente a la amenaza terrorista pero igualmente ofrece la oportunidad a Francia de volver a dirigir su estrategia regional de seguridad. Se le podría reprochar a Francia su enfoque demasiado militarizado de la gestión de crisis. Sin embargo, el poder militar junto con la diplomacia nos reenvía a una larga tradición francesa que data de Richelieu y que el Sahel ilustra perfectamente.

⁶² *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, 2013. *Op. cit.* p. 133.

⁶³ Julien FREUND, «Guerra y política de Karl von Clausewitz a Raymond Aron», *Revista de sociología*, 1967, p. 647 .

⁶⁴ Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Tratado de Estrategia*, París, Económica, 1999, p. 83.

Una presencia militar antigua en el Sahel

El intervencionismo militar francés es antiguo allí y da lugar a acusaciones de «neocolonialismo» como pasó en el caso del Chad que es el país del Sahel donde Francia más ha intervenido militarmente durante las últimas décadas. La operación militar más importante se lanzó desde Argelia en 1969 (Operación Limousin de marzo de 1969 a junio de 1971). La intervención militar contra el Frente de Liberación Nacional del Chad (FROLINAT) también fue una de las más sangrientas (158 muertos). Francia realizó un despliegue en el país durante tres años en el marco de una misión de formación de las fuerzas del Chad y de reforma de administraciones. Francia intervendrá de nuevo en el marco de las operaciones Tacaud (marzo de 1978 – mayo de 1980), Manta (agosto de 1983 – febrero de 1986), Silure (octubre–noviembre de 1984), Epervier (febrero de 1986 – 2014), Croix du Sud II y II que se desarrollan también en Níger (octubre de 1994 – diciembre de 1995) y Dorca (julio de 2004 – septiembre de 2004). Interviene también en Mauritania durante la operación Lamantin (1977–1978). La política francesa en la región es la de un repetido intervencionismo militar. En el contexto de la guerra fría, estas intervenciones son una garantía para la instauración de un orden antirrevolucionario. Parece que existe una «diplomacia de boina roja» en el sentido que Jacques Foccart daba su acuerdo para operaciones militares para restaurar líderes allegados a Francia (Jean-Pierre Bat, 2010). François Gaulme propone un enfoque de tres pasos de las intervenciones militares francesas en el continente: 1960-1974 la estabilización de la influencia; 1974-1994, extensión y modernización de las intervenciones; y después de 1994 con la apertura al multilateralismo⁶⁵. A la vista de la historia, algunos comentaristas han descrito rápidamente la intervención francesa en Mali en 2013 como «neocolonialista». Sin embargo, la intervención se basa en una resolución de la ONU y en una petición del presidente de Mali, Traoré, formulada el 10 de enero de 2013 en virtud del artículo 51 de la Carta relativa a la defensa propia. La operación cuenta con un amplio apoyo regional, entre otros el de Argelia y la aprobación, por unanimidad, de la Unión Africana. Francia reafirmó en el Libro de 2013 la necesidad de legitimar por ley sus intervenciones. Podemos leer en él, especialmente, «el éxito de las operaciones a menudo está en parte relacionado con la legitimidad de la institución que la apoya. En un mundo donde perduran las mayores desigualdades de poder y de recursos, las intervenciones exteriores no deben caer en la sospecha de ser un nuevo instrumento de proyección abusiva de poder»⁶⁶.

⁶⁵ Citado por Jen-Pierre BAT, «El papel del Francia tras las independencias. Jacques Foccart y la pax gallica», *Afrique Contemporaine* 2010/3, núm. 235, p. 51.

⁶⁶ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional. Op. cit.*, 2013, p. 25.

Una intervención precipitada de Francia por la amenaza

El objetivo declarado de la intervención fue para ayudar a Mali a recuperar su soberanía y su integridad territorial. El primer ministro Jean-Marc Ayrault explica así sus objetivos: «lo primero es parar el avance de los grupos terroristas hacia Bamako. Lo segundo preservar la existencia del Estado de Mali y permitirle recuperar su integridad territorial. Lo tercero, favorecer la aplicación de las resoluciones internacionales a través del despliegue de la fuerza africana de estabilización y el apoyo a las fuerzas armadas de Mali en su reconquista del norte»⁶⁷. Estos objetivos políticos se traducen militarmente por el apoyo proporcionado a las fuerzas de Mali, la destrucción de las bases de retaguardia, una presencia en la capital para apoyar la estabilidad del Estado y sus instituciones, así como la protección de los ciudadanos franceses y europeos. Por otra parte, se garantizó una ayuda al despliegue de las fuerzas africanas de la MISMA, así como una implementación rápida de la misión europea EUTM Mali de la que Francia es la nación marco. Al final, Serval ha permitido volver a conquistar el territorio perdido por Mali, neutralizar unos 600 yihadistas, apoderarse de 200 toneladas de munición y debilitar el AQMI. A finales de febrero de 2013, el efectivo presente en el teatro de operaciones era de 5.170. Sin embargo la operación sirvió también para poner en evidencia los déficits de capacidad: dificultad de proyección de la fuerza por aviones de transporte, debilidad en efectivo, equipamiento y material, lagunas en materia de ISR (Intelligence Surveillance and Reconnaissance) Inteligencia, vigilancia y reconocimiento y reabastecimiento en vuelo⁶⁸. Estas lagunas solo han podido ser cubiertas por el apoyo de aliados como Estados Unidos.

El *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de 2008* empieza con la «amenaza directa» que representan las redes terroristas⁶⁹ y precisa, un poco más adelante, que es una de «las principales amenazas físicas dirigidas contra Europa y sus ciudadanos en el mundo»⁷⁰. Este mismo Libro Blanco evoca concretamente la franja del Sahel, del Atlántico a Somalia, definida como un «lugar geométrico» de imbricación de varias amenazas, entre otras, la implantación de grupos terroristas que afirman per-

⁶⁷ Asamblea Nacional XIVª legislatura. Sesión ordinaria de 2012-2013; informe íntegro, primera sesión del miércoles 16 de enero de 2013 (en línea) consultado el 15 de octubre de 2014.

⁶⁸ Christophe GUILLONTEAU y Philippe NAUCHE, «Informe por la Comisión de Defensa Nacional y de fuerzas armadas como conclusión de los trabajos de una misión de información sobre la Operación Serval en Mali», Asamblea Nacional, 18 de julio de 2013, pp. 69-77.

⁶⁹ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional. Op. cit.*, 2008, p. 14.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 49.

tenecer a Al Qaeda⁷¹. En él se describe a África como que⁷² «está a la vanguardia de nuestra estrategia de prevención». Por lo tanto, el diagnóstico se plantea desde la primera página: la globalización estructura el periodo pos-pos Guerra Fría y nuevos actores compiten con los Estados. Esto desestabiliza el sistema internacional y frente a estos «intrusos»⁷³ los Estados parecen impotentes.

La Operación Barkhane se puso en marcha el 15 de julio de 2014, continúa la Operación Serval, que, según el ministro de Defensa Jean-Yves Le Drian, ha cumplido su misión. Si la Operación Serval ha permitido principalmente volver a conquistar el norte de Mali y echar a los yihadistas, la nueva operación tiene una misión más ambiciosa pero sigue siendo de tipo militar. Debe evitar la propagación de los factores de inestabilidad del norte de Mali a otros Estados de la región. El centro de gravedad de la amenaza parece moverse del norte de Mali al este, hacia Níger, Libia y el Chad. Uno de los componentes de la operación es formar a las fuerzas armadas de los cinco países de la región contra el terrorismo y para que participen en operaciones de campo. Para Roland Marchal, es el principal, sino el único, argumento que permite rechazar las acusaciones de «policía del continente»⁷⁴. La operación también permite reformar el dispositivo francés e implementar una serie de cambios citados en el Libro Blanco. En particular, observamos la regionalización del dispositivo que reside en un puesto de mando conjunto unificado del teatro operativo en el Chad (un efectivo de 1.300). También encontramos un centro de inteligencia en Níger (efectivo de 300) y en Atar (Mauritania), un centro de fuerzas especiales en Burkina Faso y un grupo táctico interarmas (GTIA), con un efectivo de 1.000 personas en Gao (Mali). Bases operativas de avanzada que permiten el estacionamiento de 30 a 50 personas, Tessalit (Mali), Madama (Níger) y en Faya-Largeau (Chad). Esta regionalización cumple un «concepto de fronteras»⁷⁵ relacionado con la amenaza terrorista que, en esencia, va más allá de las fronteras. El dispositivo permite de esta forma vigilar también la evolución de la amenaza que representa Boko Haram para los Estados de la región, como Nigeria, Camerún y Níger, donde Francia tiene intereses económicos y energéticos importantes. Costa de Marfil vuelve a adquirir cierta importancia con relación a Gabón: con un efectivo de 550, sirve de base operativa para apoyar al dispositivo, mientras que las bases de Senegal y Gabón, respectivamente con 350 y 450 personas, siguen siendo los centros de cooperación regional.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 49.

⁷² *Ibíd.*, p. 154.

⁷³ BADIE, Bertrand, *El Diplomático y el intruso*, París, Fayard, 2008.

⁷⁴ Roland MARCHA, «French Military Adventures in Africa», *Diplomatist*, octubre de 2014.

⁷⁵ Pierre DE VILLIERS, jefe del Estado Mayor de la Defensa, entrevista con Alain Ruello y Nicolas Barré. Pierre de Villiers: «El ejército sufre dos tercios de recortes de empleo del Estado», *Les Echos*, 10 de noviembre de 2014.



Figura 2.- Fuente: Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, noviembre de 2014

La operación es una oportunidad para revisar el dispositivo, pero Francia se ha comprometido más por necesidad que por elección. En efecto, la Operación Serval, después la Operación Barkhane, intervienen en un periodo en el que Francia parece mantener una postura de retirada militar en el continente. Así el efectivo de las fuerzas francesas desplegadas en África se ha reducido a la mitad entre 1960 y 1980 pasando de 30.000 a 15.000 efectivos. Con la profesionalización de los ejércitos esta disminución es aún más fuerte a partir de 1995. En 2011, cerca de 10.000 efectivos estaban desplegados en el continente, se acerca a 6.500 en octubre de 2014, de los cuales 3.085 se encuentran en la franja Sahel-Sahara⁷⁶. Además, en el ámbito de los objetivos cuantitativos fijados por la Ley de Programación Militar 2014-2019, Francia ha comenzado una reconfiguración de su dispositivo militar en África. Estas intervenciones están obligando a un presupuesto de defensa que sufre fuertes restricciones. Por otra parte, el *Libro Blanco de 2013* lo recuerda: «La estrategia de defensa y seguridad nacional debe, en 2013, resolver una contradicción delicada: un nivel de riesgos y amenazas equivalente al que prevalecía en 2008 y recursos que el imperativo de recuperación de nuestras finanzas públi-

⁷⁶ Josselin de ROHAN, «Informe realizado en nombre de la Comisión de Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas sobre la política africana de Francia», *Senado*, febrero de 2011, p. 24.

cas fuerza hoy de manera más radical»⁷⁷. Se trata pues de resolver el dilema entre objetivos políticos y recursos disponibles.

Una intervención que sirve para una política de influencia

La intervención Serval, después Barkhane, representa una oportunidad para adaptar el dispositivo francés en el continente. Además, debemos preguntarnos ¿cuáles son los objetivos de poder que nos llevan a realizar nuestras intervenciones? Un poder que puede demostrar su capacidad de actuar (incluso por la fuerza) se convierte en un actor influyente. Así, la política francesa de seguridad y defensa en África, que ha sido siempre uno de los componentes más importantes de su poder sobre el continente, es también «un vector de influencia internacional para Francia»⁷⁸. La influencia es la búsqueda de la adhesión del otro, en parte o en todo el proyecto, y la capacidad de influir en las decisiones y los actos de los responsables. Es el resultado de una voluntad estratégica de posicionamiento en el tablero regional. Es, pues, el fruto de un análisis y una visión de futuro en la que un Estado tiene la intención de posicionarse a nivel mundial con respecto a otras entidades. Si Francia quiere responder a las amenazas en contra de sus intereses tiene que llevar a cabo una reflexión profunda.

Por otra parte, los Libros Blancos de 2008 y 2013 se centran en el enfoque global⁷⁹. Sin embargo, en la práctica la respuesta aportada a las preguntas sobre la seguridad en el continente, y en nuestro caso en el marco de la lucha contra el terrorismo, sigue siendo militar. Es la brecha que existe entre los objetivos y la práctica. A la vista de las últimas operaciones llevadas a cabo en Mali y en República Centroafricana, por ejemplo, Francia actúa rápidamente, sola y de manera unilateral y con fuerza. El enfoque global se asigna a sus socios en un marco multilateral. El enfoque francés se concentra en los aspectos militares debido a los contratiempos encontrados por su estrategia de desarrollo y formación de las élites. Sin embargo, frente a los grupos terroristas yihadistas que desafían a sus enemigos en los frentes militares, políticos y socioeconómicos, la respuesta no puede limitarse a la acción armada. La búsqueda de una solución requiere inevitablemente una respuesta a los problemas estructurales regionales. No podemos prescindir de un debate sobre el desarrollo económico y social de la región cuya demora es la base de la instrumentalización de algunas poblaciones. De esta forma, aunque la amenaza parece localizada, se eliminan las dinámicas de transición

⁷⁷ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, expediente temático, p. 6.

⁷⁸ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional*, París, Odile Jacob/ *La Documentation Française*, 2008. p. 312.

⁷⁹ *Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional 2008. Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional 2013. Op. cit.*, p. 98.

a la violencia. Por lo tanto el terrorismo es tratado por métodos represivos, eficaces a corto plazo pero ciertamente no curativos y preventivos. Si bien hoy esta amenaza se produce más a nivel de seguridad que político, en el caso de AQMI (la producción ideológica del grupo es baja) la zona es un caldo de cultivo favorable al desarrollo del irredentismo. Cualquier solución requiere también un refuerzo de la legitimidad del Estado dentro de su espacio y por lo tanto, de su presencia, especialmente por la prestación de servicios públicos.

En este contexto, la Ayuda Pública al Desarrollo (APD) representa un reto estratégico real pero también representa una herramienta de influencia entre las más eficaces. Es en cierto modo una inversión diseñada para fomentar el desarrollo de las empresas nacionales en las regiones a las que se ayuda. De esta forma, la crisis en el Sahel es una oportunidad de revisar la política de Francia de ayuda al desarrollo. Un investigador conocido como Luc Machet (30 de enero de 2012) propone también disfrutar del contexto «en el que el final de las cancelaciones de deudas masivas, secará la asistencia “real” y relegará a Francia a la categoría de actor de segundo orden». Por lo tanto, la crisis es multi-forme y, si Francia respondió frente a la emergencia al desafío militar, todavía le falta encontrar su papel en la reconstrucción y la resolución política del conflicto.

Conclusión

La política de Francia en el Sahel está en una fase de transición. El Sahel ya no es la periferia del complejo de seguridad amplio del África Occidental. Los factores externos de seguridad que emanan directamente de allí, amenazan a Francia y a sus intereses. Por lo tanto, Francia se convierte en una potencia reguladora de este minicomplejo con el que ya había forjado fuertes vínculos políticos e históricos. El deseo de «normalizar» sus relaciones con los Estados africanos se ve limitado, a menudo, por el peso de la herencia histórica y política. Esta evolución regional es una oportunidad para Francia en varios niveles: podría permitirle reformar su política de ayuda al desarrollo que ya ha mostrado sus límites; le permite revisar su dispositivo de seguridad y defensa en la zona; por último, Francia ha definido su papel entre los actores internacionales de gestión de crisis. De hecho, ha demostrado que era la única capaz de responder militarmente y de forma rápida en este tipo de teatro de operaciones. Francia reconoce la importancia del enfoque global, sin embargo, este enfoque todavía no se ha puesto en práctica y les toca hacerlo a los socios y aliados de Francia. Solo le queda cerrar esa brecha entre ambición y medios, para tomar parte activa en esta etapa esencial de la reconstrucción.

Bibliografía

- ADAME Ba Konaré (dir.), *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy*, París, La Découverte, 2008, p. 347.
- BANÉGAS Rochard, «Le retour du «gendarme de l'Afrique»? Politique du «yo-yo» en Côte d'Ivoire», *Revue Défense Nationale*, octobre 2013, núm. 763.
- BAT Jean-Pierre, «Le rôle de la France après les indépendances. Jacques Foccart et la pax gallica», *Afrique contemporaine*, 2010/3, núm. 235, pp. 43-52.
- BAT Jean-Pierre, *Le Syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*, París, Gallimard, collection Folio histoire, 2012, p. 838.
- BAYART Jean-François, «Les très fâché(e)s des études postcoloniales», in *Mediapart*, juillet 2010.
- BOURMAUD Daiel, «La politique africaine de Jacques Chirac: les anciens contre les modernes», *Modern and Contemporary France*, núm. 4, 1996, pp. 431-442.
- CHAFER Tony et CUMMING Gordon, *From Rivalry to Partnership? New approaches to the challenges of Africa*, Farnham Ashgate Publishing, 2011, p. 249.
- CHARBONNEAU Bruno, *France and the New Imperialism: Security policy in sub-Saharan Africa*, Aldershot and Burlington, 2008, p. 189.
- D'ERSU Laurent, «Antoine Glaser. Africa France. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu», *Afrique contemporaine*, 2014/1, núm. 249, pp. 123-125.
- DOZON Jean-Pierre, *Frères et sujets. La France et l'Afrique en perspective*, París, Flammarion, 2003.
- GALY Michel (dir.), *La guerre au Mali. Comprendre la crise au Sahel et au Sahara. Enjeux et zones d'ombre*, París, La Découverte, 2013, p. 198.
- GLASER Antoine et SMITH Stephen, *Comment la France a perdu l'Afrique*, París, Calmann-Lévy, 2005, p. 278.
- GLASER Antoine, 2014.
- GOUNIN Yves, *La France en Afrique. Le combat des Anciens et des Modernes*, París, de Boeck, 2009, p. 192.
- JACQUEMOT Pierre, «Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective», *Afrique contemporaine*, 2011/2, núm. 238, pp. 45-56.
- LABARTHE Gilles, *Sarko L'Africain*, París, Hugo & Cie, 2011, p. 236.
- LEBOEUF Aline et QUÉNOT-SUAREZ Hélène, «La politique africaine de la France sous François Hollande. Renouveau et impensé stratégique», *Les Etudes de l'IFRI*, 2014, p. 59.

- LUNVEN Michel, *Ambassadeur en Françafrique*, Paris, Éditions Guéna, 2011, p. 340.
- MACHET Luc, «Quelle politique pour la France en Afrique en 2012?», *Terra Nova*, 30 janvier 2012, p. 11.
- MARCHAL Roland, «La France en quête d'une politique africaine?», *Politique africaine*, vol. 60, núm. 4, 1995, pp. 903-916.
- MBEMBE Achille, *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*, Paris, La Découverte, 2010, p. 252.
- MELLY Paul, DARRACQ Vincent, «A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande», Chatham House, mai 2013, p. 24.
- DE ROHAN Josselin, «Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la politique africaine de la France», Sénat, février 2011, p. 24.
- ROLLEY Sonia, *Retour du Tchad. Carnet d'une correspondante*, Arles, Actes Sud, 2010, p. 232.
- SMITH Stephen, *Voyage en postcolonie. Le nouveau monde franco-africain*, Paris, Grasset, 2010, p. 336.
- VERSCHAVE François-Xavier, *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*, Stock, 1998.
- VERSCHAVE François-Xavier, *De la Françafrique à la Mafiafrique*, Tribord, Coll. Flibuste, 2004.

Misiones de entrenamiento y monitorización de las Fuerzas Armadas. Lecciones aprendidas y su aplicación en el Sahel

Emilio Hermoso Orzáez

Capítulo quinto

Resumen

La formación de fuerzas locales a lo largo de la historia ha evolucionado conforme lo hacían la opinión pública y las necesidades de la sociedad. En la actualidad, se basa fundamentalmente en la adaptación a la audiencia de entrenamiento y el respeto a las leyes y usos de la guerra. De esta forma se pretende superar la diferencia cultural y evitar efectos no deseados. La misión EUTM-Mali constituye una referencia por su capacidad de aunar esfuerzos y por haber alcanzado resultados a corto plazo. No obstante, las Fuerzas Armadas de Mali aún tienen retos como son: el equipamiento, la desmovilización y reintegración de los grupos armados y la creación de unas fuerzas armadas sostenibles y eficaces. En cuanto a Somalia, solo con el apoyo continuado de la Unión Europea, la cooperación regional y el acuerdo interno, se podrán consolidar los avances de seguridad alcanzados gracias a la Unión Africana (AMISOM). La misión EUTM-Somalia aporta coherencia estratégica y coordina los esfuerzos de los diferentes actores implicados en la formación de las Fuerzas Armadas de Somalia.

Palabras clave

África, Sahel, estabilización, reforma del sector de seguridad, asistencia militar, desmovilización, desarme, reconciliación.

Abstract:

History has witnessed the evolution of the training missions aimed at local forces in line with the public opinion and society's needs. Today, those missions rely on their adaptation to their target audience and on the respect for the laws and norms of the war in order to overcome cultural differences and avoid misunderstandings.

The European Union Training Mission (EUTM)-Mali serves as a reference due to its ability to mass efforts and achieve results in the short term. However, there still remain challenges to be resolved such as the following: the provision of adequate equipment; the disarmament, demobilization and reintegration of armed groups; and the creation of sustainable and effective local armed forces.

As far as Somalia is concerned, only through the prolonged support of the EU, regional cooperation and internal agreements will it be feasible to consolidate the improvements achieved so far thanks to the African Union Mission in Somalia (AMISON). The EUTM-Somalia provides strategic coherence and coordinates the efforts made by the actors involved in the training of Somalia's Armed Forces.

Key words

Africa, Sahel, Stabilization, security sector reform, military assistance, demobilization, disarmament, reintegration.

Introducción

La inmigración ilegal, el tráfico de mercancías ilícitas, el terrorismo yihadista o la inestabilidad derivada de la fragilidad de los Estados son problemas que afectan a un importante grupo de países en África, cuyas consecuencias se hacen sentir de manera notable en Europa. Conscientes de esta realidad, la Unión Europea y la Unión Africana establecieron en 2007 una estrategia conjunta¹ cuyo objetivo es fortalecer la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible. Las actividades propuestas para alcanzar estos objetivos se agrupan en cuatro áreas: la seguridad, el desarrollo, la gobernabilidad y la integración regional. Todas estas actividades deben tener un enfoque basado en la igualdad de las partes, el entendimiento, el realismo, la unión de esfuerzos, el positivismo, el aprovechamiento de las lecciones aprendidas y el alineamiento de las relaciones bilaterales con la estrategia común euro-africana.

Posteriormente, en el marco de la política común de seguridad y defensa se publicaron la *Estrategia Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel* y la *Estrategia Europea para el golfo de Guinea*; dos regiones, que, junto con el Cuerno de África, son vitales para los intereses de España. Como contribución a estas estrategias, las Fuerzas Armadas españolas desarrollan una creciente actividad en defensa de la seguridad y la estabilidad del Sahel a través de la diplomacia de defensa y de las misiones de la Unión Europea, y complementan así a la acción exterior española, que también contempla el apoyo en materia de cooperación para el desarrollo, la gobernabilidad y la integración regional.

Se puede decir, por tanto, que España apuesta por África, más en concreto por las misiones de entrenamiento, y no solo a través de las ya consolidadas EUTM-Mali y EUTM-Somalia, sino también por medio de nuevas fórmulas de adiestramiento bilateral como las que se desarrollan en Cabo Verde. Pero, ¿cuál es el enfoque de estas operaciones?, ¿qué lecturas se pueden extraer?, ¿cómo se puede mejorar su eficacia? Para dar respuesta a estas cuestiones, se atenderán aspectos como la evolución, los beneficios, los obstáculos y los riesgos de las misiones de entrenamiento en el Sahel. Posteriormente, se analizarán las misiones EUTM Mali y Somalia, y finalmente se presentarán unas conclusiones y recomendaciones válidas para otras misiones de asistencia militar² como la que se desarrolla en Irak en la lucha contra el Daesh.

¹ Más información disponible en: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf.

² PDC 3.5. Doctrina conjunta para las operaciones especiales: «La asistencia militar abarca un amplio espectro de actividades para apoyar a las fuerzas aliadas o amigas en situaciones de paz, crisis o conflicto armado. Estas actividades comprenden, desde

Evolución de las operaciones de asistencia militar en el Sahel

Históricamente, los ejércitos modernos se han empleado en la formación de otras fuerzas militares. En ocasiones, con el fin de debilitar a una potencia rival, tal y como sucedió durante la Guerra Fría, en la que ambos bandos formaron, de manera encubierta, a grupos armados para contrarrestar la intervención del otro bloque. Sin embargo, al analizar estas operaciones con cierta perspectiva, se puede concluir que causaron efectos no deseados, como son, el fortalecimiento de regímenes de corte autoritario y el surgimiento de grupos e individuos incontrolados de corte violento.

Más adelante, en Irak, con el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein, las fuerzas de la coalición formaron a las nuevas Fuerzas Armadas iraquíes, lo que dio un nuevo impulso a las misiones de asistencia militar como parte de la reconstrucción del Estado. La asistencia militar se convirtió en una parte esencial de la lucha contra la insurgencia, especialmente a partir del establecimiento de la doctrina Petraeus³, uno de cuyos pilares se fundamenta en la reforma del sector de seguridad. En este escenario, al igual que en Afganistán, se rescataron antiguas prácticas, como la mentorización o el asesoramiento militar, pero también surgieron amenazas contra los instructores (*green on blue* o *insider attacks*), lo que obligó a revisar los métodos y estrechar la relación entre el mentor y el tutelado.

Simultáneamente a estas operaciones, Francia y EE.UU. incrementaron su presencia en el Sahel para impedir que los grupos terroristas tuvieran allí cobijo. Una década más tarde, la región se vio afectada por las revueltas árabes y la caída del régimen del coronel Gadafi, lo que sumió a Libia en el caos, favoreciendo el tráfico ilegal de armas y el deslizamiento de la inestabilidad a otros países, como Mali, en el que los grupos yihadistas, apoyados por los separatistas tuareg, se alzaron contra el gobierno. Este incidente, junto con el atentado contra la embajada americana de Bengasi (Libia), obligó a modificar la estrategia de EE.UU. y Francia en la región.

La respuesta francesa fue inmediata. En enero de 2013, la operación Serval permitió detener el avance terrorista, recuperar la integridad territorial de Mali y facilitar el establecimiento de la Misión de Naciones Unidas para la estabilidad en Mali (inicialmente desplegó AFISMA y posterior-

proporcionar material o adiestramiento militar a bajo nivel hasta el empleo de fuerzas autóctonas en la conducción de operaciones de combate».

³ Denominación como es comúnmente conocido el manual de campo de contrainsurgencia publicado por el US *Army* en diciembre de 2006, publicación cuya redacción fue liderada por el general David Petraeus y posteriormente puesta en práctica en las operaciones de estabilización de Irak y Afganistán. Esta publicación doctrinal fue revisada en mayo de 2014 (FM 3-24 *Insurgencies and Countering Insurgencies*).

mente MINUSMA) y la Misión de la Unión Europea para el adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM-Mali). Por el contrario, la reacción de EE.UU. fue más progresiva, basada en las lecciones de Irak y Afganistán y siguiendo el principio de liderar desde la retaguardia (*lead from behind*). De esta forma, los EE.UU. modificaron su estrategia de lucha contra el terrorismo en el Sahel (*Trans-Sahara Counter Terrorism Initiative*), en cuyo marco opera el US AFRICOM, con un nuevo enfoque conocido como «New Normal»⁴ basado en incrementar la presencia en África y establecer bases permanentes desde las que operar. Esta evolución estratégica se puso en práctica con la evacuación de ciudadanos americanos durante la crisis de finales de 2013 en Sudán del Sur y de la embajada de EE.UU. en Libia en julio de 2014.

Con respecto a las misiones de asistencia militar que ambas naciones mantienen en la región, mientras el US AFRICOM se ha orientado hacia la formación de unidades de entidad compañía, especializadas en la lucha contra el terrorismo y en la contratación de empresas privadas de seguridad, las Fuerzas Armadas francesas han optado por formar unidades de entidad batallón capaces de asumir misiones más genéricas de control de zona.

Pero la continua evolución de la situación en el Sahel, marcada por el deterioro de la seguridad en Libia, requiere una permanente revisión de las estrategias, por lo que Francia ha modificado su despliegue, con la operación Barkhane⁵, para mantener una presencia regional basada en unidades de menor entidad pero capaces de moverse, responder con prontitud y ser reforzadas con agilidad. Por su parte, el US AFRICOM pretende consolidar su base en Djibuti y establecer una nueva en África Occidental, para estar en condiciones de acceder a toda la región. En definitiva, ambas naciones buscan la convergencia en sus estrategias y la

⁴ «New Normal»: nuevo concepto estratégico de EE.UU. empleado como respuesta al ataque a la embajada norteamericana en Benghazi consistente en incrementar la presencia de tropas en África. REEVE, Richard; PELTNER, Zoe. From new frontier to new normal: counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara [en línea]. Oxford Research Group [Londres, Reino Unido]. Agosto de 2014 [ref. de septiembre de 2014]. Disponible en: <http://oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/From%20New%20Frontier%20to%20New%20Normal%20-%20Counter-terrorism%20operations%20in%20the%20Sahel-Sahara.pdf>.

⁵ Operación desarrollada por las Fuerzas Armadas de Francia e iniciada el 1 de agosto de 2014 como continuación a la Operación Serval. Está basada en la colaboración con cinco países de la banda del Sahel, que son: Mauritania, Mali, Níger Chad y Burkina Faso. La misión de la operación es apoyar a los países del Sahel en su lucha contra los grupos armados terroristas e impedir el surgimiento de nuevos santuarios del terrorismo en la región.

Fuente: Ministerio de Defensa de Francia. Disponible en: <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentacion-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>.

coordinación de las acciones para luchar contra las mismas amenazas, y para ello establecen objetivos comunes, como son la lucha contra el terrorismo y el refuerzo de los gobiernos locales. Esto no impide que mantengan sus objetivos particulares, la protección de recursos energéticos críticos, como el uranio de Níger, de importancia vital para Francia o la difusión de los valores democráticos, en el caso de EE.UU., uno de los principios de la diplomacia de la administración Obama.

Sin embargo, persiste el riesgo de que con las operaciones de asistencia militar se favorezca la supervivencia de dictaduras o la erupción de nuevos golpes de Estado. A este respecto, el apoyo a hombres fuertes de mano de hierro que emplean sistemáticamente la violencia para solventar los problemas domésticos puede erosionar la legitimidad de las operaciones y posicionar negativamente a la opinión pública frente a actores y países externos.

En este contexto, España pretende ser un actor relevante en el Sahel. Por ello, y entre otras tantas colaboraciones, participa en misiones de entrenamiento de la Unión Europea, como EUTM Mali y Somalia, que son objeto de este análisis; pero también desarrolla otras actividades de forma unilateral, a través de la cooperación en materia de defensa, como es el caso del adiestramiento de las fuerzas especiales de Cabo Verde. Ambas formas de actuar ofrecen ventajas y retos: mientras que la cooperación bilateral es más flexible y da mayor protagonismo a la presencia española, la participación en el marco de la Unión Europea permite compartir el esfuerzo y aprovechar la experiencia de otras naciones con mayor bagaje en este ámbito, como son Francia y el Reino Unido. Se tiende a incrementar la cooperación bilateral con aquellos países que reúnen mayores intereses estratégicos para España, al tiempo que se mantiene el compromiso con las organizaciones internacionales presentes en la región, sobre todo con la Unión Europea. Prueba de ello es la decisión de liderar la operación EUTM-Mali durante casi un año desde de octubre de 2014⁶. En este orden de ideas, aparece una tercera vía, tratada al final de este capítulo, que consiste en alcanzar acuerdos con países muy cercanos, como es el caso de Portugal, para desarrollar actividades de fortalecimiento del sector estatal, especialmente en el Sahel y el golfo de Guinea.

Conceptos generales sobre asistencia militar

Las actividades de asistencia militar son aquellas realizadas por personal militar que tienen como finalidad reforzar las capacidades militares

⁶ Council of the European Union. *Press Release* [en línea]. New Mission Commander for EUTM Mali. Bruselas (Bélgica). Octubre de 2014 [ref. marzo de 2015]. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede051114eutmmalimissioncommander_/sede051114eutmmalimissioncommander_en.pdf.

de otro Estado⁷ y, de esta manera, contribuir a la reforma del sector de seguridad (SSR) como herramienta básica para estabilizar su situación general. Antes de analizar la experiencia española en este campo, es oportuno distinguir las diferentes modalidades de asistencia militar que se dan en la actualidad.

En primer lugar, según la situación en la que se desarrollan las operaciones, se puede distinguir entre la «asistencia en frío», que es aquella que se desarrolla en un ambiente permisivo en el que no hay un riesgo inmediato para la seguridad de las fuerzas locales; y la «asistencia en caliente», en la que la audiencia de entrenamiento debe atender simultáneamente a su formación y a las operaciones de combate⁸. Por otra parte, en función de la etapa del conflicto en el que se desarrolle, se distingue entre la «asistencia en permanencia», que tiene por objetivo impedir el deterioro de una situación estable; y la «asistencia en posconflicto», iniciada tras la degradación de la situación de seguridad. Otra forma de asistencia es la denominada «de urgencia»; que proporciona capacidades militares puntuales (transporte, sanidad, apoyo aéreo, etc.) de las que no disponen las fuerzas locales para hacer frente a una situación de emergencia o de catástrofe natural.

En general, se puede afirmar que hay múltiples factores que determinan el tipo de asistencia militar a emprender, lo que se traduce en que no haya dos misiones iguales. El primer factor y el más importante es el estado inicial de la «audiencia de entrenamiento»: es decir, los medios con los que cuenta, el grado de preparación, el liderazgo de sus mandos o la cultura militar en caso de que exista, entre otros. Otro parámetro es el tipo de amenaza a la que esa fuerza debe hacer frente, ya que no es lo mismo formar a una fuerza para luchar contra el terrorismo, que para hacer frente a la delincuencia organizada. Por otro lado, también el tiempo disponible es otro factor fundamental. Si las reformas en los ejércitos modernos requieren años para consolidarse, mucho más tiempo se precisa en los países africanos, en los que hay unas dinámicas más rígidas y reacias al cambio. Así, uno de los puntos débiles de las operaciones de asistencia militar del mando de EE.UU. en África (US AFRICOM⁹) es que

⁷ Según la publicación doctrinal conjunta de operaciones especiales (PDC-3.5), asistencia militar es el conjunto de actividades para apoyar a las fuerzas aliadas o amigas en situaciones de paz, crisis o conflicto armado, y que comprenden, desde proporcionar material o adiestramiento militar a bajo nivel hasta el empleo de fuerzas autóctonas en la conducción de operaciones de combate. Además, tanto la doctrina OTAN como el concepto del Estado Mayor de la Unión Europea sobre operaciones especiales distinguen tres tipos de actividades de asistencia militar que son; entrenamiento, asesoramiento y mentorización.

⁸ Admiral Bernard ROGER: «The political-military context of military assistance». CDEF. París, 2012, p. 6.

⁹ USAFRICOM o AFRICOM es uno de los nueve mandos conjuntos de las Fuerzas Armadas de los EE.UU. Tiene su sede en Stuttgart y es responsable de dirigir las opera-

son muy limitadas en tiempo y que desarrollan proyectos temporales y coyunturales. En contraposición, Francia mantiene una presencia permanente en la zona (Chad o Senegal) que ha contribuido a la estabilidad regional y permite la formación de fuerzas sólidas y fiables en las que apoyar sus operaciones en la región.

Otro factor determinante es el nivel de ambición de la misión, es decir, la situación final deseada de operatividad de la fuerza local a entrenar. En este caso, el realismo debe imperar en la definición de los objetivos, conscientes de la situación general de las estructuras estatales del país en el que se desarrolla la operación. También es importante analizar las condiciones climáticas de las zonas en las que se desarrollará la misión de entrenamiento y en la que las tropas formadas deberán operar. Cuanto más similares sean a las condiciones propias, más sencillo será el cumplimiento de la misión. Si bien, en ocasiones, la situación de seguridad no permite el adiestrar a las unidades en el mismo escenario donde se desarrollarán las operaciones. Tal es el caso de Mali, donde se forma a los grupos tácticos en el sur del país, donde las condiciones son muy diferentes a las del norte, desde el punto de vista de la seguridad. Por ello se estudia la posibilidad de formar unidades de países africanos incluso fuera del continente¹⁰. La cercanía de España a África es un factor a tener en cuenta a la hora de determinar un lugar para formar a unidades africanas. Este podría ser el caso del archipiélago de las Canarias que está muy cercano al continente africano y comparte algunos de los climas que lo caracterizan.

Por otro lado, un adecuado análisis de la audiencia de entrenamiento debe incluir el estudio de la capacidad para asimilar nuevas capacidades. Por ejemplo, como veremos en el caso de Somalia, el nivel de alfabetización condiciona la formación de cuadros de mando, lo mismo que la formación técnica en el manejo de medios informáticos limita la gestión de los recursos.

Desde el punto de vista doctrinal, las actividades de asistencia militar de la OTAN¹¹ incluyen el asesoramiento (*advising*), la instrucción, adiestramiento y evaluación (*training*) y la mentorización (*mentoring/partnering*), mientras que la doctrina francesa¹² distingue entre asistencia militar técnica y asistencia militar operativa. La diferencia entre ambas es que, mientras la primera se enmarca dentro de la cooperación estructural y

ciones militares y las relaciones de tipo militar con 53 países africanos (todos excepto Egipto). Su comandante depende directamente del secretario de Defensa de los EE.UU.

¹⁰ Por ejemplo, el Reino Unido estudia formar a unidades completas del Ejército libio fuera de Libia. De igual forma en la base militar de Novo Selo (Bulgaria) el US AFRICOM se plantea adiestrar unidades africanas.

¹¹ AJP 3.5. *Allied Joint Operations for Special Operations*. Capítulo 2: Principles Tasks.

¹² Coronel François CHAUVANCY: «Operational military assistance to foreign armed forces». CDEF. París. 2012, p. 14.

es responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, la segunda es propiamente militar y tiene el fin de apoyar a un Estado que no es capaz de asumir su responsabilidad soberana respecto a la seguridad. En este capítulo nos referiremos a lo que en Francia se conoce como asistencia militar operativa.

Otra cuestión de importancia en las actividades de asistencia militar es el equipamiento de fuerzas locales. En esta materia existen dos tendencias: la primera es dotar de medios a las fuerzas locales como parte de los cometidos de asistencia militar, opción preferida por parte del US AFRICOM; y la segunda es que las unidades se doten exclusivamente del material adquirido por su propio gobierno, postura adoptada por la UE. Con respecto a la primera opción, los responsables americanos reconocen que el equipamiento de las fuerzas locales constituye un problema, ya que parte del material donado es habitualmente mal empleado o simplemente desaparece. Sin embargo, la opción europea presenta el inconveniente de que, a menudo, se producen retrasos en la entrega de los equipos, tal y como sucede en la formación de los batallones malienses, que reciben habitualmente el material con retraso. No obstante, esta última tiene la ventaja de que, al desligar el entrenamiento del equipamiento, impide que la misión se perciba como una forma de vender productos o de comerciar con ventaja por parte de las fuerzas locales.

En cuanto al «asesoramiento estratégico» o *advising*, se puede decir que es una forma de actuar en la reforma del sector de seguridad con poco personal que ofrece grandes posibilidades de influencia sobre la política de seguridad y defensa del país apoyado. Este campo de actividad abarca diferentes áreas: la redacción de documentos de nivel estratégico, la mentorización de la conducción de nivel operacional, la generación de doctrina o el desarrollo de conceptos. Un aspecto en el que los ejércitos occidentales pueden aportar más valor se enmarca en el campo organizativo y en la gestión de recursos. Valga como ejemplo el proyecto financiado por el gobierno canadiense para establecer un sistema de gestión de los recursos humanos en las Fuerzas Armadas de Mali, que es una de las grandes carencias detectadas.

Pero, ¿qué riesgos conllevan las actividades de asistencia militar en el Sahel? En primer lugar, se debe tener en cuenta la repercusión que las malas prácticas de las fuerzas locales pueden tener en la opinión pública. Cualquier actuación contraria al derecho internacional humanitario de las unidades formadas tiene un efecto negativo en la imagen de la fuerza de asistencia militar. En consecuencia, no deben limitarse a formar las capacidades militares operativas locales, sino que deben facilitar que la audiencia de entrenamiento emplee la fuerza de acuerdo con las leyes y usos de la guerra. No solo se trata de formar combatientes, sino de educar personas de acuerdo con valores que fomenten el establecimiento de una sociedad estable y un estado de derecho.

Otro riesgo a asumir es la posibilidad de que se produzcan abusos de poder o prácticas corruptas en presencia de la fuerza de asistencia militar¹³. Las sociedades africanas están sometidas a un rápido proceso de modernización, en el que los viejos poderes locales se ven desplazados por otros nuevos. La presencia de misiones de asistencia militar, que proporcionan apoyo en entrenamiento y equipamiento para luchar contra una amenaza a la seguridad, puede romper el equilibrio tradicional de poderes, como ocurrió en el caso de Somalia con el apoyo a los señores de la guerra contra Al Shabab. Este desequilibrio puede causar una reacción violenta de aquellos poderes que se ven desplazados¹⁴.

En este sentido, comprender el entorno en el que se desarrollan las operaciones exige conocer las dinámicas locales, entre las cuales se encuentran las posibles prácticas abusivas de unos grupos sobre otros. En consecuencia, la reforma o el establecimiento de un sistema de seguridad y defensa debe realizarse de manera progresiva, (*bottom-up*) a partir de los poderes locales, para llegar a una situación final en la que el uso de la fuerza sea exclusivamente monopolio del estado legítimamente reconocido, aunque es preciso reconocer que esta es una tarea de varias generaciones¹⁵.

Por otra parte, la presencia de personal extranjero en una zona en conflicto alimenta la narrativa de los actores en oposición. La asistencia militar forma parte de una estrategia indirecta basada en reforzar la acción de la nación anfitriona y, a la vez, mantener una huella de la fuerza desplegada lo más discreta posible. En este ámbito, obtener el apoyo de la población a la misión se puede tornar incluso más importante que la generación de capacidades locales. Existe el riesgo de ofrecer una imagen manipuladora o neocolonialista, lo que es muy perjudicial para la generación del necesario apoyo social. Las operaciones de asistencia militar deben ser, en esencia, de perfil bajo y el protagonismo debe recaer en las fuerzas locales.

¹³ PD3-301. Contrainsurgencia. Capítulo 6. El desarrollo de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona (HN): «Las fuerzas de seguridad que se comportan de manera abusiva con los civiles no se ganarán su confianza e incluso pueden provocar más insurgencia».

¹⁴ CASTIÉN MAESTRO, Juan Ignacio. «Los problemas en el África subsahariana». Curso de verano de la UCM y el IIEE sobre África subsahariana. Conflictos, retos y responsabilidades europeas (El Escorial del 30 de junio al 4 de julio de 2014). «El mal de las sociedades del Sahel es más complejo que la sola pobreza. La modernización ha sido más la destrucción de lo antiguo que la construcción de lo nuevo. Se ha producido una desestructuración progresiva. Hay estudios que consideran que la crisis de las formas tradicionales es lo que ha desencadenado la reacción violenta».

¹⁵ PD3-301. Contrainsurgencia. Capítulo 6. Desarrollo de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona (HN): «Los países occidentales deben asimilar y admitir que la HN pueda garantizar la seguridad empleando prácticas distintas de las habituales en sus respectivos países».

Otro riesgo a considerar es la fuga de capacidades militares, es decir, la posibilidad de que los soldados recién formados deserten y se conviertan en combatientes de los grupos de oposición. Esta circunstancia tiene un efecto doblemente perjudicial, por el retroceso que produce en la misión de entrenamiento y por el refuerzo al adversario.

Finalmente, y aunque no es un fenómeno nuevo, cada vez están más extendidos los ataques contra instructores. Formar combatientes en una zona en conflicto y convivir con personal armado entraña un riesgo evidente. Esta amenaza ha tenido una especial repercusión en Afganistán, en lo que se han denominado como ataques *green on blue* o *insider attacks*. Sus efectos tienen una repercusión «estratégica» por su impacto en la opinión pública propia y local y por la desconfianza que genera entre los instructores, que obliga a adoptar medidas de seguridad adicionales. Si estas no son adecuadamente gestionadas, pueden ocasionar un retroceso en el proceso de formación y una pérdida de confianza mutua.

Una vez identificados algunos de los riesgos derivados de las actividades de asistencia militar, parece oportuno poner de relieve los beneficios de la misión. El primero es liberar de la ejecución de cometidos de seguridad a las fuerzas desplegadas por los países contribuyentes. El control de zona, propio de una operación de estabilización, requiere la presencia permanente de una fuerza de entidad considerable, por lo que formar unidades locales capaces de desempeñar estos cometidos permite economizar fuerzas propias. Por otra parte, el empleo de fuerzas locales incrementa la legitimidad de la misión y reduce la imagen de unas fuerzas occidentales intervencionistas. De igual forma, está demostrado que las acciones de las fuerzas locales son, en general, más eficaces que las de las fuerzas de seguridad desplegadas, pues disponen de un mejor conocimiento del terreno y una mayor comprensión del entorno social. Las unidades formadas en base a la población de una zona en conflicto son más cercanas a esta y tienen, por tanto, más facilidad para influir localmente.

En otro orden de cosas, las actividades de asistencia militar facilitan el aprendizaje bidireccional, ya que a la vez que la audiencia a entrenar incrementa su destreza, los instructores llegan a comprender mejor el entorno en el que se desarrollan las operaciones, como consecuencia del trato y la comunicación diaria con personal local. De la experiencia de las misiones de asistencia militar desarrolladas a lo largo de la historia, pueden detectarse espacios de mejora sobre los que incidir para incrementar la eficacia de las operaciones. Uno de los aspectos en los que más se ha insistido (como experiencia en las operaciones recientes) es disponer de la adecuada «conciencia intercultural». Por ello se han incrementado los estudios sobre la cultura de la población del teatro donde desplegar, y se han incorporado estos contenidos al adiestramiento operativo de los ejércitos occidentales. Así, recientes estudios consideran que es más

útil disponer de capacidad de «adaptación cultural», lo cual requiere una gran dosis de empatía y flexibilidad.

Como ya se ha comentado al enumerar los riesgos de la asistencia militar, no solo es esencial formar combatientes, sino fomentar una conciencia ciudadana adecuada. El conocimiento y la puesta en práctica de los principios del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los conflictos armados es un aspecto clave. El buen hacer de las tropas formadas será medido más por el respeto que demuestren hacia la población y el adversario, que por la eficacia de sus acciones. La protección de menores, el respeto a las minorías, las cuestiones de género y el trato adecuado a los detenidos serán observados de cerca por la opinión pública local e internacional.

Por otro lado, se debe buscar la excelencia en la selección de los instructores¹⁶, los cuales son «embajadores» de su país y de la organización internacional a la que representan. Estos deben ser preferentemente voluntarios y disponer de una formación completa, basada en el conocimiento técnico y táctico, y con la experiencia de participación en misiones internacionales. El instructor, mentor o asesor debe tener experiencia en su empleo y ser lo suficientemente maduro, ya que en África está culturalmente mal aceptado recibir consejos de alguien más joven. También debe contar con dotes diplomáticas (instructor-embajador), carácter abierto y facilidad para comunicarse, pues su labor será medida por la capacidad de influir sobre la audiencia de entrenamiento. Por último, debe disponer de un conocimiento profundo del entorno operativo.

Análisis de la Operación EUTM-Mali

EUTM-Mali es una misión autónoma de la Unión Europea, de carácter militar para el mantenimiento de la paz, iniciada el 18 de enero de 2013 por medio de la decisión del Consejo 2013/34/PESC. Tiene como fin contribuir al adiestramiento y asesoramiento de las Fuerzas Armadas de Mali (FAMA): una misión militar que forma parte de la Estrategia Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel. Sin duda, es una de las misiones más ambiciosas de la UE, tanto por su trascendencia para la seguridad en la región, como por el elevado número de efectivos desplegados. De hecho, es considerada una prueba para la política común de seguridad

¹⁶ PD3-303. Estabilización. Capítulo 5. Apoyo a la reforma del sector de seguridad de la nación anfitriona (HN): «Dada la importancia y las cualidades que se requieren, se deberá hacer una selección de los mejores soldados para desempeñar este cometido. Su arma principal para ganarse el respeto de las tropas de la HN es la demostración de una gran competencia y profesionalidad, además de saber establecer buenas relaciones personales con los miembros de la HN».

y defensa de la Unión Europea¹⁷. Pero, antes de iniciar el análisis de la participación las Fuerzas Armadas españolas en Mali, conviene recordar las circunstancias que motivaron el inicio de la operación.

Tras la declaración de independencia del norte de Mali (región de Azawad) en marzo de 2012, el control de los yihadistas de la zona y su avance hacia el sur, en su intento de imponer la ley islámica en todo el país, Francia lanzó la Operación Serval –solicitada por el gobierno de Mali– que logró detener y expulsar a los terroristas. A la rápida intervención francesa, le siguió el inicio de la misión de entrenamiento de la Unión Europea (EUTM-Mali), de la que España forma parte desde su despliegue en marzo de 2013 y que, durante el primer año, ha formado a cuatro unidades tácticas de entidad batallón de las Fuerzas Armadas de Mali (FAMa), compuestas en torno a 600 militares y capaces de integrar diversas funciones de combate (grupos tácticos interarmas, en adelante: GTIA).

Sin embargo, la situación sufrió un vuelco el 21 de mayo de 2014 cuando varios de los batallones formados por EUTM-Mali fracasaron en una ofensiva para recuperar la ciudad de Kidal, en manos de los grupos separatistas, lo que volvió a poner de manifiesto la incapacidad del gobierno para controlar el norte de Mali. Esta circunstancia, unida a la rivalidad de los grupos separatistas, facilita la proliferación de ataques terroristas dirigidos sobre todo contra los soldados de MINUSMA, que ya ha registrado un importante número de bajas¹⁸.

Por otra parte, dada la porosidad de las fronteras en el Sahel, y como resultado del incremento de la inestabilidad en Libia, los refugios terroristas parecen haberse desplazado hacia ese país donde encuentran un lugar seguro desde el cual lanzar sus ataques. Esto ha movido a Francia a modificar su despliegue en el Sahel por medio de la Operación Barkhane, que tomó el relevo a la inicial Operación Serval. De esta manera las tropas francesas estarán menos presentes en el norte de Mali, pero más orientadas a controlar los tráfico de armamento desde y hacia Libia.

¹⁷ GARCÍA MARTÍN, Laura. «La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de EUTM-Mali». Documento de opinión IEEE. Madrid. Febrero 2014) P. 15-16 «es una de las misiones más ambiciosas lanzadas por la UE por el número de personal efectivo desplegado y por las especiales condiciones del conflicto en las que tienen que operar, factores que [...] hacen de esta operación un test de credibilidad para la Unión Europea y en particular para su política común de seguridad y defensa».

Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE021-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf.

¹⁸ El 3 de octubre de 2014 se produjo el ataque más mortífero hasta ahora efectuado por los grupos terroristas, en el cual fallecieron 9 cascos azules de Níger. Centro de noticias de ONU [en línea]. Nueva York (EE.UU.) octubre de 2014. [Ref. de noviembre de 2014]. Disponible en internet: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=30650&Kw1=minusma>.

La Unión Europea es el principal actor implicado en la reforma del sector de seguridad de Mali, a través de dos misiones: la misión EUTM-Mali, misión militar de asesoramiento y entrenamiento de las fuerzas armadas de Mali, y la misión EUCAP SAHEL-Mali, misión civil de asesoramiento y en apoyo a la seguridad interna. Con todo, se puede afirmar que la Unión Europea lidera el proceso de reforma del sector de seguridad y aporta coherencia estratégica al mismo. No obstante, también conviene destacar el papel de otros actores presentes.

En primer lugar, Francia que es parte esencial de EUTM-Mali y a la vez mantiene desde noviembre de 2014 una relación de cooperación bilateral con Mali en materia de formación, equipamiento y mantenimiento de las fuerzas de seguridad de Mali. Por otro lado, países como Marruecos o Gabón apoyan a Mali en la formación de cuadros de mando. En concreto, Marruecos ha formado a lo largo de 2014 a 600 agentes de seguridad en la lucha contra el terrorismo, mientras que Gabón forma a los oficiales malienses de estado mayor. De igual forma, hay otros países como China, Nigeria, Croacia, Georgia, entre otros, que proporcionan equipamiento a las Fuerzas Armadas de Mali (FAMa). Finalmente, y aunque no estén directamente implicados en la formación de las FAMa, cabe destacar el papel de las tropas francesas desplegadas en el norte (Operación Barkhane) y la misión de estabilización de Naciones Unidas (MINUSMA¹⁹) ya que con sus informes sobre el nivel de operatividad permiten mejorar los programas de instrucción de los GTIA.

En febrero de 2013, llegaron los primeros asesores e instructores europeos a Mali y adoptaron un despliegue marcado por la urgencia, lo que obligó a ocupar instalaciones no preparadas y a tomar decisiones de circunstancias²⁰. En el caso de los asesores españoles, a su llegada se encontraron con un grupo francés cohesionado que llevaba mucho tiempo diseñando y planeando la operación. Ciertamente, la participación francesa, en base a estructuras orgánicas, constituyó un modelo a la hora de establecer los equipos de asesores e instructores. Por otra parte, cabe destacar que el despliegue efectuado, siguiendo el principio de operar con la menor huella logística, fue extremadamente eficiente dada la es-

¹⁹ MINUSMA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali. Esta misión se encarga de apoyar los procesos políticos de Mali y de realizar tareas relacionadas con la seguridad. Naciones Unidas [en línea]. Nueva York (EE.UU.) febrero de 2014. [Ref. de marzo de 2015]. Disponible en internet: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/>.

²⁰ CASTILLA BAREA, Juan Carlos. «Reforma de las Fuerzas Armadas de Mali, y el futuro de EUTM-Mali». Documento de opinión IEEE. Bruselas. Octubre 2013. P. 12. «La misión EUTM Mali se concibió y planificó en una situación que, con posterioridad, cambió significativamente».

Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE093-2013_EUTM_Mali_CastillaBarea.pdf.

carencia de recursos empleados, aunque, obligó a depender excesivamente de la contratación local.

Para comprender por qué se ha optado por este modelo de asistencia en Mali, es necesario conocer las circunstancias que envuelven a las FAMA cuyo mayor problema es la escasa formación y liderazgo de sus mandos como consecuencia del cierre de las academias militares por el miedo de los dirigentes políticos a que pudieran protagonizar un levantamiento militar. Prueba de la falta de formación moral es la tendencia generalizada entre los oficiales a ocupar los puestos según los privilegios que se pueden obtener de ellos, y no por la responsabilidad que conllevan.

Las FAMA disponen de fortalezas como son su capacidad de captación, favorecida por el alto índice de desempleo entre los jóvenes y el reconocimiento social de sus miembros, dado el estatus especial que tradicionalmente se le otorga al soldado o «guerrero» dentro del grupo.

Entre sus mayores debilidades se encuentra su carencia de una cultura de entrenamiento y de preparación para las operaciones. Durante décadas, no se ha realizado ningún ejercicio de entidad compañía, ni existe ningún campo de maniobras. Tan solo la Guardia Nacional constituye una excepción en esta falta de motivación por la preparación. Otro condicionante es el sentimiento de revancha de los oficiales malienses contra los separatistas del norte, lo cual dificulta la reconciliación entre las partes y la reintegración de los separatistas en las FAMA, que no serán aceptados por la cúpula militar salvo que se produzca un cambio de mentalidad en la oficialidad maliense.

Por otra parte, durante años el Ejército maliense ha sido mal empleado, al ser utilizado como una herramienta para hacer política interna. Anclado en los cuarteles del sur, su presencia en el norte del país ha sido casi testimonial, y esto ha favorecido el establecimiento de un vacío de poder importante. En cuanto al equipamiento, las FAMA no disponen de suficientes sistemas de armas y medios como ametralladoras, lanzagranadas, morteros, equipos de telecomunicaciones y de visión nocturna. Sin embargo, suplir esta carencia no es cometido de EUTM-Mali. Así mismo, se ha comprobado la dificultad de las unidades formadas para mantener las capacidades generadas.

El primero de los pilares que conforma la operación EUTM-Mali es el de asesoramiento. Esta labor la ejecuta el equipo de «asesores de nivel estratégico» (ATF²¹ por sus siglas en inglés). Su misión consiste en proporcionar apoyo de expertos a la cúpula del Ministerio de Defensa de Mali, para la reforma del sector de seguridad. Al respecto, los asesores ponen a disposición de las autoridades malienses su experiencia para ayudarles en lo posible a mejorar las decisiones que estos adoptan. No

²¹ ATF: Advising Task Force.

se trata, en consecuencia, de liderar el proceso, sino de aportar valor añadido en la transformación de las FAMA. Esta tarea de asesoramiento requiere una gran capacidad de adaptación, flexibilidad, empatía y realismo, para conseguir conectar con las autoridades y asesorar de acuerdo con la situación coyuntural. Desde su despliegue, los asesores han sabido adaptarse a los cambios en la cúpula del Ministerio de Defensa, fruto de la evolución política. Como ejemplo, hasta el verano de 2013, fecha en la que se celebraron las elecciones presidenciales, el asesoramiento de este equipo estuvo muy limitado a la espera de que se formara el nuevo gobierno. Este tiempo fue aprovechado por los asesores para completar el conocimiento de las FAMA.

Posteriormente, una vez formado el nuevo gobierno, como primera prioridad, se estableció, el Programa de Refundación²². Una vez establecidas las bases para la reforma de las FAMA, se organizaron ocho grupos de trabajo con el asesoramiento del personal de ATF. Estos grupos abordaron diversos asuntos como son: la cooperación internacional en materia de defensa, la gestión de recursos humanos, la inteligencia, la estructura, la doctrina, la preparación operativa, la formación militar o el sostenimiento. Uno de los retos a los que se enfrentan los asesores es que las autoridades consigan tomar conciencia de las carencias de sus Fuerzas Armadas, y que adopten en consecuencia, las medidas necesarias. Por ejemplo, tras un año de asesoramiento, estos dirigentes de defensa han reservado fondos que se destinarán por primera vez a la preparación de las unidades.

Otra de las debilidades del sistema de seguridad maliense es la falta general de información sobre los recursos de personal y material. Para mejorar la gestión de sus Fuerzas Armadas, se ha implantado un sistema informático de gestión de personal, financiado íntegramente por el gobierno de Canadá. Esta iniciativa avanza a buen ritmo y, hasta el momento, se han tomado los datos personales de más del 50% de los militares que conforman las FAMA. A la vista de los resultados, es posible que se establezca un sistema similar para gestionar los recursos materiales.

De igual forma, los asesores de EUTM-Mali participan en la generación de doctrina para las FAMA, proceso que ha permitido establecer una doctrina de empleo de las fuerzas y unos conceptos básicos sobre el sostenimiento. Sin embargo, aún debe aprobarse el libro blanco de la defensa y los principios de la conducción a nivel operacional. Otro aspecto esencial en el asesoramiento estratégico es la necesidad de presupuestar todas las propuestas. Las autoridades locales deben ser conscientes del coste

²² DÍEZ ALCALDE, Jesús: «Mali: construir defensa con el respaldo de la Unión Europea». IIEE, Madrid, diciembre de 2014. P. 8. «El Programa de Refundación de las Fuerzas Armadas de Mali, que, de facto, se ha convertido en la primera prioridad y en el proyecto más desarrollado, hasta el momento, del nuevo gobierno de Bamako».

que supone realizar y sostener las reformas, lo cual permite mantener una actitud realista y establecer prioridades.

Sin embargo, si los cambios en las estructuras de los países avanzados son difíciles de llevar a cabo, más lo son en Mali, donde hay una fuerte tendencia a centralizar las decisiones. La falta de formación de los oficiales y su escasa experiencia hacen que los cambios se asimilen muy lentamente. La iniciativa es escasa y la planificación es muy limitada, la actuación es casi siempre reactiva, pocas veces anticipativa, no hay iniciativa. En consecuencia, a pesar del empeño del gobierno de Mali por impulsar las reformas, y una vez formadas unas capacidades militares básicas, es necesario redoblar el esfuerzo de los asesores de EUTM-Mali para que el proceso no pierda el impulso actual y tenga más continuidad.

El segundo pilar de la misión es el de instrucción. El grueso de los instructores se concentra en el campo de entrenamiento de Koulikoro (KTC), a 60 kilómetros de Bamako, situado en las instalaciones del Centro de Formación «Boubakar Sada Sy», donde también se encuentran la Academia Militar Interarmas y la Escuela de Estado Mayor de las FAMA. Hasta la fecha, el cometido fundamental del *Training Task Force* (TTF) ha sido el adiestramiento de unidades de entidad batallón, desarrollado en periodos de diez semanas. De esta forma, se ha conseguido formar a cinco GTIA y se prevé que hasta mayo de 2016 se formen otros tres más. Los objetivos de adiestramiento del proceso de formación de los GTIA son: alcanzar un adecuado nivel de eficacia en el reconocimiento, la defensa, el control de área y la neutralización de una amenaza aislada. Aunque los resultados son esperanzadores, y se han formado unidades con una preparación muy superior a la de otros batallones de las FAMA, dentro de los GTIA la operatividad es menor a medida que se asciende en la cadena jerárquica: es decir, la preparación de las secciones es superior a la de las compañías, y la de estas es mayor que la del batallón. Aun teniendo en cuenta que la mayoría de los cometidos que se desarrollan actualmente en el norte son de entidad sección o compañía, las FAMA deben incrementar su preparación a nivel batallón para poder hacer frente a una eventual reorganización de los grupos insurgentes del norte.

Por otro lado, uno de los principios establecidos en la formación del nuevo Ejército maliense es que estén representados todos los grupos étnicos del país, lo cual fue contemplado en la formación de los dos primeros batallones²³. Sin embargo, a partir del tercer GTIA el porcentaje de tua-

²³ CASTILLA BAREA, Juan Carlos: «Reforma de las fuerzas armadas de Mali, y el futuro de EUTM-Mali». IEEE, Bruselas. Octubre 2013. P. 14. «Este aspecto se tiene en cuenta a la hora de integrar a los tuaregs y a los árabes, que en la composición de los GTIA 1 y 2 superan la centena (en unidades de 700 hombres aproximadamente)».

Disponible en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE093-2013_EUTM_Mali_CastillaBarea.pdf.

regs se redujo. Esto puede considerarse una carencia, resultado de un fallo en el proceso de desmovilización y reintegración de las milicias separatistas del norte. Otra observación es que las planas mayores son el escalón más débil de la cadena jerárquica debido a la falta de liderazgo y formación de sus oficiales. Para reforzar este liderazgo, antes de iniciar el adiestramiento del batallón se imparten unas jornadas de una semana de duración. Los instructores de EUTM-Mali suelen involucrar al máximo a los oficiales malienses en la preparación y ejecución de las operaciones, y aceptan «sus soluciones» con flexibilidad, siempre y cuando están de acuerdo con el derecho internacional humanitario.

La contribución española al pilar de instrucción de EUTM-Mali consiste en dos equipos de instructores: uno de operaciones especiales y otro de apoyo de fuegos. El equipo de instructores de operaciones especiales está compuesto por 12 militares, y se encarga de formar a la Sección «Comando», una unidad de élite dentro del batallón cuyos miembros proceden del Regimiento Paracaidista número 33. Por su parte los diez instructores de apoyo de fuegos se encargan de la formación de la batería de artillería, dotada de piezas lanzacohetes modelo GRAD 2M, así como de la instrucción de los sirvientes de los pelotones de morteros.

A continuación, se van a exponer algunas de las enseñanzas extraídas por los equipos de instructores españoles a lo largo de más de un año de operaciones. En primer lugar, la metodología empleada no difiere demasiado de la que se utiliza en territorio nacional, los pasos son: «explicar, demostrar, practicar y corregir». Este proceso, aparentemente sencillo, es la base de la instrucción. En segundo lugar, es evidente que la diferencia de lengua es el mayor obstáculo durante la instrucción. Para superarla, se cuenta con intérpretes, si bien es preciso formarlos antes de instruir cualquier tarea para que dispongan del léxico profesional adecuado. Pero la comunicación no se realiza solo a través del intérprete, el instructor transmite con todo lo que hace: una buena demostración vale más que mil palabras.

Pero no solo son necesarias virtudes profesionales, sino también personales. Conocer las dificultades por las que atraviesan y preocuparse por sus necesidades son claves para un instructor. De esta forma, pueden detectarse prácticas corruptas muy perjudiciales para la moral de los soldados. Por otra parte, el análisis posejecución es una buena oportunidad para establecer lazos de comunicación. La revisión de lo realizado con una actitud crítica, por ambas partes (instructor y ejecutor), permite mejorar el rendimiento de todos. Reconocer en público y corregir en privado refuerza la relación personal. Pero esta relación personal, tan difícil de establecer, es muy fácil de socavar. Una mala contestación, una

corrección en público fuera de lugar o una muestra de desprecio, pueden ser muy perjudiciales²⁴ para la eficacia del adiestramiento.

Cabe destacar que la formación de los nuevos soldados es un proceso lento. La mejora no es lineal, sino cíclica; continuamente hay que volver a incidir sobre lo enseñado, por lo que la paciencia es el mejor aliado del instructor. Además, mantener una actitud positiva incrementa las posibilidades de éxito. Otro factor determinante es la ratio instructor-alumno. En el caso de EUTM-Mali la media es de un instructor por cada cinco alumnos, si bien para el equipo de operaciones especiales es de uno por cada tres. Esta es una de las razones del éxito de este equipo de instructores en la formación de la Sección Comando. De igual forma, la instrucción está condicionada por la amenaza a la que la audiencia de entrenamiento debe enfrentarse, lo cual requiere una estrecha colaboración con la comunidad de inteligencia.

Conviene tener presente que el armamento y los medios empleados en la instrucción son antiguos, rudimentarios, de origen soviético y solo se dispone de vehículos todo terreno de tipo comercial. La falta de información sobre estos materiales fue un obstáculo al trabajo de los primeros equipos de instructores. Si bien, gracias a la continuidad de la misión, los instructores disponen de información suficiente en la actualidad. Interesa por tanto, disponer de un módulo con el armamento y los vehículos más frecuentemente empleados en los países del Sahel, en los centros de adiestramiento nacionales.

Pero la tarea de los instructores de EUTM-Mali no se limita a formar nuevas unidades sino que, una vez que han sido empleadas en las operaciones, se refresca su adiestramiento; prueba fehaciente de la visión a largo plazo de la misión europea. La primera experiencia obtenida en el «readiestramiento» de los GTIA fue alarmante, ya que buena parte de los cuadros de mando formados y el material de dotación habían desaparecido. Además, el programa tuvo que reducirse por lo que se limitaron los objetivos orientados a reforzar la instrucción individual y el conocimiento en derecho humanitario. Para mejorar este aspecto, los periodos de readiestramiento de los grupos tácticos tendrán en lo sucesivo una duración de siete semanas, mientras que desde el pilar de asesoramiento se instará a la dirección de las FAMa a priorizar el mantenimiento de las capacidades de los GTIA.

Otro de los principios de la formación de las FAMa es el desarrollo de un modelo sostenible, por lo que se ha iniciado un programa para formar a sus propios instructores con los cursos «Malian Train the Trainers».

²⁴ MARIANO PÉREZ, Jorge. «La asistencia militar de operaciones especiales. La experiencia en EUTM-Mali». *Revista Ejército* núm. 880. (Julio/agosto 2014). P. 70. «Se construye lentamente, pero hay que ser consciente de que se puede arruinar en un instante».

Estos cursos permitirán que las FAMa sean cada vez más autosuficientes y que progresivamente vayan asumiendo el papel que actualmente desempeñan los instructores europeos. El curso se estructura en tres partes diferenciadas; la primera de repaso de conocimientos, la segunda en la que los alumnos acompañaban a un instructor de EUTM-Mali durante la formación de un GTIA y la tercera en la que son evaluados como instructores. Posteriormente, estos alumnos participan en la formación de sus compatriotas bajo supervisión de los europeos.

Por otro lado, durante el segundo mandato el pilar de instrucción evoluciona para extender su ámbito de actuación fuera del campo de entrenamiento de Koulikoro. Es el denominado «adiestramiento descentralizado», impartido por los «equipos móviles de asesoramiento y entrenamiento» (MATT). La primera experiencia al respecto, se efectuó mediante el adiestramiento en operaciones de cruce de ríos (CRCT), desarrollado en la localidad de Bapho. Cabe destacar que se trata de una capacidad identificada como clave, ya que Mali es un territorio dividido en dos por el río Níger, además de ser una de las capacidades militares ofertadas por el Gobierno de Mali a la organización subregional ECOWAS.

En el adiestramiento de paso de ríos, de trece semanas de duración, participaron instructores alemanes con el apoyo del personal español de la compañía de protección. De acuerdo con los informes emitidos, a pesar de haberse alcanzado los objetivos previstos, se ha comprobado la escasa disciplina de los soldados malienses hacia sus mandos y su dificultad para mantener un esfuerzo continuado, debido, en parte, a la pobre alimentación suministrada.

En síntesis, el pilar de instrucción, esfuerzo principal de la operación, ha permitido generar unas capacidades indispensables en el proceso de reforma del sector de seguridad de Mali y evoluciona en dos sentidos: extender su ámbito de actuación fuera del campo de entrenamiento de Koulikoro y formar a instructores que garanticen la sostenibilidad de las FAMa.

La participación española en EUTM-Mali ha evolucionado a lo largo de casi dos años de operación. En la actualidad, la contribución española es de un centenar de militares, la mayoría de los cuales pertenece a la compañía de protección. Esta unidad proporciona seguridad inmediata a los equipos de instructores, y colabora con las FAMa en la seguridad del campamento de Koulikoro. No obstante, el trabajo de la compañía de protección está condicionado por la presencia en la misión de veintisiete naciones, lo que implica una dificultad en la comunicación. Además, al no sentir la necesidad, dado el bajo nivel de amenaza en el sur de Mali, la presencia del elemento de seguridad se torna incómoda para los instructores. No obstante, su labor está bien valorada por el resto de la misión, por su profesionalidad y su buen hacer.

Ahora bien, en el segundo mandato se han multiplicado los cometidos de la compañía de protección fuera del campo de entrenamiento de Koulikoro (adiestramiento descentralizado), y las secciones deben proporcionar la seguridad en lugares situados a más de trescientos kilómetros de su base, lo que requiere disponer de unidades con capacidad para actuar de manera descentralizada. Se puede decir que la compañía de protección desarrolla sus cometidos de manera ejemplar, en condiciones de vida austeras y con mucha flexibilidad para adaptarse, tanto a los requerimientos de seguridad de los equipos de instructores procedentes de más de veinte países europeos, como a las circunstancias de las FAMA.

Una vez analizada la actuación de EUTM-Mali, durante el primer y parte del segundo mandato, es oportuno analizar cuál puede ser la evolución tanto de la operación, en general, como de la participación española, en particular. Es previsible que las tareas de formación recaigan progresivamente en los instructores malienses en detrimento de los europeos, lo cual permitirá a EUTM-Mali reforzar el pilar de asesoramiento. Al mismo tiempo, la formación debe orientarse a incrementar ciertas especialidades críticas en la lucha contra el terrorismo: entre otras, la lucha contra los artificios explosivos improvisados (C-IED), la inteligencia o las operaciones especiales. Muchas de estas especialidades pueden impartirse fuera de Mali, aprovechando la experiencia de los países vecinos. En este sentido, Argelia y Marruecos pueden aportar mucho, al igual que los países europeos.

El buen trabajo de los instructores españoles en la formación de la batería de apoyo de fuegos y la sección comando de los GTIA puede aprovecharse para crear unidades específicas de artillería y de operaciones especiales. En este sentido, el Regimiento Paracaidista número 33 puede ser el germen de un futuro mando componente de operaciones especiales de las FAMA, una de las capacidades más necesarias en la lucha contraterrorista.

Por último, sería oportuno que la misión evolucione hacia tareas de mentorización, lo cual incrementará el valor de la acción europea y permitirá conocer más sobre el comportamiento y las necesidades de formación de las unidades malienses. Actualmente, la labor de acompañamiento la realiza el personal de la operación Barkhane, mediante destacamentos de enlace y apoyo operativo²⁵. Si se mantiene el repliegue gradual de Francia en Mali, será necesario cubrir esta necesidad operativa en el futuro. Por el momento, EUTM-Mali no está autorizada a desplegar en el norte, por lo que no puede ejecutar allí estos cometidos de «mentorización». La generación de equipos de mentores que cubra esta necesidad debe ir

²⁵ Destacamentos de enlace y apoyo operativo: compuestos por alrededor de 30 militares. Disponen de una cierta potencia de combate, autonomía logística, medios de telecomunicaciones y capacidad para solicitar apoyo aéreo cercano.

precedida de un cambio en la naturaleza de la misión. De esta forma, si se dispusiera no solo de instructores y asesores sino también de mentores, podría cerrarse el ciclo lógico de «preparar, emplear y reajustar».

En suma, la misión EUTM-Mali se puede considerar un modelo válido en la reforma del sector de seguridad en el Sahel, gracias a la visión a largo plazo, la diversidad de cometidos que desarrolla y su capacidad para adaptarse a las necesidades de las fuerzas locales. En la consecución de este éxito ha sido muy importante el liderazgo de Francia y su conocimiento sobre la realidad maliense, pero también el compromiso firme de países como España y Alemania. Para proseguir en esta senda de éxito y alcanzar la situación final deseada, es necesario asegurar la continuidad de la operación y realizar periódicamente una reevaluación de la situación en base a la cual corregir las deficiencias. Una vez formadas unas capacidades mínimas de defensa, es necesario asegurar su sostenibilidad, para que los malienses sean capaces de mantener por sí solos, la preparación, el equipamiento e imponer una cultura de entrenamiento en sus fuerzas armadas, para lo cual es necesario reforzar el pilar de asesoramiento estratégico. Por otra parte, una ampliación de la misión en cuanto a sus cometidos (incluyendo los de mentorización) y en cuanto a la zona de acción, que se amplíe al norte de Mali, incrementaría notablemente el valor y rendimiento de la operación y sus posibilidades potenciales, aunque al mismo tiempo habría que asumir un incremento del riesgo.

Análisis de la Operación EUTM-Somalia

Somalia forma parte de la región del Cuerno de África y no del Sahel. No obstante, en este trabajo se incluye un análisis de la misión de entrenamiento que allí desarrolla la Unión Europea dada su influencia en el resto del continente y la validez de las lecciones extraídas para el resto de África.

Tras la retirada de Somalia en 1993 de las tropas de la ONU, el desgobierno, el subdesarrollo, la inseguridad y el descontento de los jóvenes, se adueñaron del país, lo que contribuyó a la llegada al poder de la organización terrorista Al Shabab. Posteriormente, la comunidad internacional reaccionó ante la proliferación de la piratería en el Índico y envió una fuerza de estabilización de la Unión Africana (AMISOM) con el fin de luchar contra Al Shabab, reconstruir la paz y conformar un estado en Somalia. Por el contrario, en el norte del país, las regiones de Somalilandia y Puntlandia permanecieron relativamente a salvo de esta inestabilidad, a pesar de recibir mucha menos ayuda exterior para la reconstrucción, lo que lleva a reflexionar sobre la idoneidad de las medidas adoptadas por la comunidad internacional en Somalia.

La Unión Europea, a través de su misión de entrenamiento (EUTM-Somalia), es un actor protagonista en la construcción del Estado de Somalia, ya que apoya de forma integral los procesos para fomentar el desarrollo, la gobernabilidad y la seguridad. Con respecto a la reforma del sector de seguridad, el esfuerzo de la Unión Europea se materializa en forma de apoyo a la misión de estabilización de la Unión Africana (AMISOM) y el desarrollo de las distintas misiones internacionales EUTM-Somalia, EUCAP NESTOR²⁶ y EUNAVFOR²⁷.

En cuanto a EUNAVFOR tras seis años de operación se considera un éxito, pues ha permitido impedir los ataques contra los buques del Programa Mundial de Alimentos de la ONU y reducir la piratería en el Cuerno de África hasta niveles residuales. Por su parte, la misión EUCAP NESTOR tiene como objetivo incrementar las capacidades marítimas de cinco países de la región (Yibuti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania) para hacer frente a las amenazas contra la seguridad marítima. Se trata de una misión civil con un enfoque integral cuya actuación en Somalia se centra en apoyar al desarrollo del sistema judicial y policial del Gobierno Federal de Somalia, así como de algunas entidades regionales como Somalilandia y Puntlandia.

En relación a EUTM-Somalia, objeto principal de este estudio, contribuye a la reforma del sector de seguridad, proporcionando asistencia militar a las Fuerzas Armadas de Somalia (SNF) en estrecha cooperación con otros actores internacionales, entre otros, EE.UU., ONU y las fuerzas de la Unión Africana (AMISOM). Así, EUTM-Somalia es solo una pieza más del intrincado mecanismo de actores comprometidos con la reforma del sector de seguridad.

Los EE.UU. son uno de los actores clave en este proceso, suministran equipamiento militar a las Fuerzas Armadas de Somalia a través de la empresa Bancroft Global Development²⁸ (BGD). También desarrollan otros cometidos de apoyo en transporte estratégico y asistencia militar a AMISOM²⁹, misión de la Unión Africana que tras más de siete años de operaciones ha logrado grandes avances en la lucha contra la insurgencia de Al Shabab. Sin embargo, la labor de AMISOM se ve afectada por

²⁶ Para más información de esta misión ver:

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/index_en.htm.

²⁷ Para más información de esta fuerza ver: <http://eunavfor.eu/>.

²⁸ GONZÁLEZ REVUELTA, Alberto: «El Ejército nacional de Somalia en momento crítico». GESI, Granada, diciembre 2013. P. 2. «Otro actor internacional de indiscutible importancia es Estados Unidos. Si bien sus fuerzas armadas no actúan directamente en Somalia, lo hacen a través de la empresa Bancroft Global Development, que es, en la actualidad, el principal proveedor de equipamiento al SNA».

Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-ej%C3%A9rcito-nacional-de-somalia-momento-critico>.

²⁹ Para más información de esta misión ver: <http://amisom-au.org/>.

la falta de capacidades militares y las denuncias de prácticas contrarias al derecho humanitario. Las más habituales son: el uso extremo de la violencia, la prostitución y la corrupción, acusaciones que erosionan su legitimidad frente al Ejército somalí al cual tiene el compromiso de asistir y con el que mantiene una relación muy difícil dada la diferencia cultural y los intereses particulares de los países que la integran (Somalia tiene disputas fronterizas con Etiopía y Kenia).

La misión de EUTM-Somalia es fortalecer el sector de seguridad del Gobierno Federal de Somalia (GFS), como parte del esfuerzo integral de la UE para la estabilización del país. Para ello, la UE pretende liderar el proceso de reforma del sector de seguridad con el fin de establecer un modelo sostenible de fuerzas armadas adaptadas a las necesidades de Somalia. Una de las dificultades con las que se enfrenta EUTM-Somalia es la falta de homogeneidad del Ejército Nacional de Somalia (SNA)³⁰, dada la disparidad de salarios, instrucción, medios, mentalidad, formación, etc. Esto va en detrimento de su operatividad. Otro problema es la escasez de recursos y el deficiente control de los medios, lo que supone una pérdida continua de capacidades y provoca la frustración de los países donantes. Es más, hay sospechas fundadas de la existencia de abusos sistemáticos en la distribución de armamento y munición en favor de fuerzas de seguridad ajenas al SNA³¹.

Las Fuerzas Armadas de Somalia disponen de una estructura de mando y control basada en el sistema de clanes, lo que dificulta la dirección de la campaña contra la insurgencia, problema al que se le une la falta de un sistema de planeamiento de las operaciones. Por otra parte, el soldado somalí demuestra ser valeroso aunque indisciplinado debido a la escasez de cuadros de mando intermedios y la falta de un buen liderazgo³².

Frente a estas carencias, Al Shabab muestra una gran determinación en sus líderes, así como unidad y capacidad para explotar el descontento de

³⁰ El Ejército Nacional de Somalia (SNA) conforma la mayor parte de las Fuerzas Armadas de Somalia (SNF).

³¹ HEARN, Sarah; ZIMMERMAN, Thomas. «A window of opportunity for Somalia: Will External Actors' Peacebuilding Frameworks Help or Hinder the Effort?». NYU. Nueva York (EE.UU.). Mayo 2014. P. 15. «These two interest groups appear to be prosecuting narrow clan agendas, at times working against the development of peace and security in Somalia through the distribution of weapons to parallel security forces and clan militias that are not part of the Somali security forces». Disponible en: http://cic.nyu.edu/sites/default/files/somalia_pb_may2014.pdf.

³² FERNÁNDEZ DE LA CIGOÑA CANTERO, Fernando. «La mentorización en el Jazeera Training Centre». Revista Ejército, número 876. Abril 2014. P. 91. «Pero tampoco hay jefes de batallón, compañía o sección, y los pelotones apenas sí existen. La sucesión de mando [...] ha sido sustituida en Somalia por una especie de liderazgo natural».

Disponible en internet:

<http://www.ejercito.mde.es/publicaciones/revistaejercito/revista/2014/876.html>.

la población. A pesar del repliegue al que se ha visto forzado, aún controla la parte del territorio, especialmente en las zonas rurales. Sus acciones se hacen sentir a diario en la capital, Mogadiscio, y amenaza así a las instituciones del Gobierno Federal de Somalia. Por si fuera poco, sus redes están infiltradas en la estructura del Estado, como revela el hecho de que altos funcionarios han sido acusados de favorecer a Al Shabab. Esta organización terrorista tiene una dimensión regional ya que extiende sus ataques a otros países como Uganda y Yibuti y sobre todo a Kenia (que ya se vislumbra como objetivo preferente de la organización terrorista).

Volviendo a la misión de EUTM-Somalia, es necesario enumerar algunos obstáculos con los que se encuentra a diario en sus cometidos para, de esta forma, tomar conciencia de la difícil labor de los asesores, instructores y mentores allí desplegados. El primer problema es la falta de suficiente información. La descentralización de poderes y la incapacidad administrativa somalí se traducen en un vacío de conocimiento sobre las capacidades, la entidad o las actividades del SNA. Es muy difícil establecer una hoja de ruta para la formación de unas fuerzas de las que se conoce tan poco. Esta falta de información es decepcionante, y los miembros de la misión de entrenamiento tienen la impresión de que continuamente parten de cero. Sin embargo, no hay que olvidar que el SNA es un ejército en pie de guerra contra la insurgencia, por lo que las actividades de formación pasan, en muchas ocasiones, a un segundo plano respecto a las necesidades militares de la campaña.

Por otra parte, las infraestructuras son prácticamente inexistentes. Construir el campamento de entrenamiento de Jazeera (JTC) en Mogadiscio es un desafío por lo remoto del lugar y la falta de personal cualificado y de material de construcción. Además, los miembros de la misión tienen muy reducida su movilidad en el teatro, ya que las condiciones de seguridad dificultan realizar desplazamientos más allá del campo de entrenamiento. Estos deben hacerse con la escolta de AMISOM, puesto que la sección de protección de la fuerza, de origen italiano, se emplea preferentemente como fuerza de reacción. De esta forma se descubre otra de las grandes carencias de la misión: la falta de una fuerza de protección propia, aspecto que está previsto corregir en el cuarto mandato³³, enviando una sección más.

³³ La operación EUTM-Somalia ha dispuesto de tres mandatos del Consejo de la Unión Europea. El primero (del 23 de abril de 2010 al 15 de agosto de 2011) se centró en la formación de oficiales y suboficiales y el adiestramiento hasta nivel sección. El segundo mandato (del 15 de octubre de 2011 a enero de 2013) se orientó a la formación de formadores, la instrucción especializada y el adiestramiento de hasta nivel compañía. El tercer mandato (de marzo de 2013 al 31 de marzo de 2015) tiene como objetivos continuar con la instrucción y reforzar las áreas de mentorización y asesoramiento. A partir de abril de 2015 está previsto que se inicie el cuarto mandato.

En cuanto a las amenazas, la presencia de terroristas suicidas con intención de actuar contra los intereses occidentales es el mayor desafío para la seguridad de los militares europeos. Además, la deficiente identificación del personal instruido incrementa el riesgo de que se produzcan ataques de infiltrados *insider attack*³⁴.

A estos obstáculos para el desarrollo de la misión se unen las duras condiciones climáticas y meteorológicas, las altas temperaturas, la humedad y los riesgos sanitarios derivados de la presencia de enfermedades ya erradicadas en Europa, como la polio o el cólera. Todas estas vicisitudes incrementan el mérito de los limitados efectivos de EUTM-Somalia (120 procedentes de 11 naciones diferentes), que han alcanzado grandes logros durante el primer, el segundo y parte del tercer mandato.

Para comenzar a describir las actividades que realizan los miembros de la misión de entrenamiento de la Unión Europea, comenzaremos por el pilar de asesoramiento, que tiene como fin establecer en el ejército de Somalia una cultura de entrenamiento y un sistema de apoyo logístico sostenible. Este pilar de la misión se estructura en dos áreas que son; la dirección de nivel estratégico (*Strategic Advisory Team*) y el sostenimiento (*Support Advisory Team*). Actualmente, el primero se ocupa de facilitar el establecimiento de un Plan Estratégico de la Defensa (DSP) con el cual se pretenden sentar las bases de la futura estructura y el funcionamiento del sistema de seguridad. Para impulsarlo, se realizan frecuentes reuniones con las autoridades claves de nivel político y estratégico en el campus del aeropuerto internacional de Mogadiscio (MIA). Este proyecto, elaborado conforme al Plan de Seguridad Nacional y Estabilización y en coordinación con el resto de actores, se caracteriza por establecer objetivos tangibles, a diferencia de planes anteriores en los que solo se definían principios genéricos.

Otro de los retos de los asesores es establecer un modelo de instrucción y adiestramiento. Es necesario generar conceptos doctrinales para lo que se cuenta con el apoyo del Mando de Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra, órgano desde el que se apoyó para redactar un borrador de la doctrina terrestre somalí. Con el nuevo mandato la misión gana en capacidad de adaptación para ajustarse a las necesidades que identifican las propias autoridades somalíes. El problema es que su falta de formación le impide detectar sus propias carencias por lo que los programas se acuerdan en el grupo de trabajo de formación (*Training Steering Group*), al que no solo asisten los somalíes y sus asesores, sino también el resto de

³⁴ SAIZ QUEVEDO, Fernando: «Retos de la instrucción en Somalia». Revista Ejército, número 876. Abril 2014. P. 88. «Existe una amenaza muy específica contra nuestros entrenadores durante las actividades en Jazeera que consiste en sufrir un ataque green-on-blue». Disponible en internet: <http://www.ejercito.mde.es/publicaciones/revistaejercito/revista/2014/876.html>.

actores implicados en la reforma del sector de seguridad (Turquía, Reino Unido, Bancroft Global Development, AMISOM, etc.) que así lo decidan de manera voluntaria. Posteriormente, con el resultado de esta mesa, el Estado Mayor de la Defensa de Somalia eleva una petición anual de asistencia a la misión europea.

Otro de los retos de la misión es el de establecer un sistema logístico sostenible, tarea que ocupa al equipo de asesores de sostenimiento (SPAT). Estos se encuentran con la dificultad de no disponer de la información necesaria sobre la situación logística general, lo cual pone de manifiesto la falta de control de las autoridades de defensa sobre sus unidades y la escasa voluntad para que una agencia exterior monitorice su gestión. Buena prueba de la escasa colaboración es la mala acogida que ha recibido el manual de gestión de recursos humanos proporcionado por los asesores.

En definitiva, se puede concluir que el sostenimiento de las Fuerzas Armadas de Somalia (SNF) es uno de los aspectos más controvertidos en la reforma del sector de seguridad, tanto por la cantidad de actores implicados como por las sospechas de prácticas corruptas por parte de las autoridades somalíes. EUTM-Somalia, actor que no participa en el equipamiento de las SNF, tiene una labor importante en el asesoramiento y monitorización de la logística de las fuerzas somalíes pero los resultados dependerán de la voluntad de las autoridades para proporcionar la información precisa y aceptar el consejo de los asesores europeos.

En cuanto al pilar de instrucción, este ha conformado el esfuerzo principal de la misión durante los dos primeros mandatos. En 2010, cuando se aprobó el primero, la situación estaba condicionada por la falta de seguridad, lo que obligó a la UE a iniciar la operación fuera de Somalia, en Uganda, país en el que las Fuerzas Populares de Defensa Ugandesas ya estaban instruyendo a las somalíes con el apoyo de EE.UU.³⁵ El lugar elegido fue el campo de entrenamiento de Bihanga (BTC) localizado al sur del país.

Entre marzo de 2010 (fecha de aprobación del primer mandato) y febrero de 2013 (día en el que se firmó el tercer mandato) se completa la instrucción de 3.300 militares (1.200 cuadros de mando y 120 instructores) en tres rotaciones de unos nueve meses de duración. Sin embargo, la instrucción se ve lastrada por la dificultad para seleccionar al personal

³⁵ GONZÁLEZ VEGA, Emilio José. «Evolución de EUTM-Somalia en sus tres mandatos». *Revista Ejército*, número 876. Abril 2014. P. 75. «Ese país ofrecía además la ventaja de que las Fuerzas Populares de Defensa Ugandesas (UPDF) ya estaban llevando a cabo en su propio territorio, con el apoyo de los Estados Unidos, actividades de I/A de personal somalí, principalmente instrucción básica». Disponible en internet: http://www.ejercito.mde/galerias/multimedia/revista-ejercito/2014/Revista_Ejercito_876_Abril_2014.pdf

a instruir, por los retrasos en la incorporación y por la falta de los instructores. Además, el funcionamiento de EUTM-Somalia sufre uno de los problemas característicos de las misiones de la UE: la disponibilidad financiera y la insuficiencia de fondos para afrontar contingencias. Así mismo, y según la experiencia adquirida por los instructores, los programas no se ajustan a las características de la audiencia por lo que hay que rediseñarlos. Tras esto se orientan a formar mandos de unidades de pequeña entidad (pelotón, sección y compañía) y especialistas en materias como comunicaciones, policía militar, cooperación cívico-militar, inteligencia, sanidad, C-IED o combate en zonas urbanizadas.

También se desarrollan cursos de formador de formadores (*train the trainers*), y se imparten materias transversales relacionadas con el derecho humanitario, la protección de menores en conflictos o las cuestiones de género. Pese a que el resultado de la misión, durante el primer y segundo mandato, es satisfactorio, conviene considerar la opinión de aquellos que son muy críticos con algunos aspectos de la misma. En primer lugar, se confirma que no existen los canales de comunicación suficientes entre EUTM-Somalia y el Ejército somalí para asegurar que el personal instruido sea empleado en puestos para los que ha sido formado. Como resultado, se produce una continua pérdida de esfuerzo. En segundo lugar, algunas de las materias impartidas son de escasa utilidad para hacer frente a las necesidades reales de las Fuerzas Armadas somalíes en su campaña contra la insurgencia.

Pese a estos problemas, en enero de 2014 la operación se consolida; se aprueba el tercer mandato y el grueso de la misión se desplaza a Mogadiscio. Además, se adopta un nuevo enfoque dando prioridad al asesoramiento sin abandonar la instrucción cuyos cometidos los desempeña el equipo de entrenamiento del sector de seguridad (DSTT), encargado de la coordinación, asesoramiento y mentorización de la formación del SNA conjuntamente con otras agencias. Posteriormente, en febrero de ese mismo año comienza a impartirse el primer curso *train the trainers* de cuatro semanas de duración, que se distingue de los anteriores en que los cuadros de mando formados (*trainers*), bajo la supervisión de los europeos, se ocupan posteriormente de la instrucción de un batallón del SNA (Curso de integración de batallones). Por tanto, se aprovecha el trabajo realizado de manera inmediata sin producirse pérdidas de esfuerzos, tal y como sucedía en el primer y segundo mandato. De manera paralela, se desarrollan otros cursos específicos orientados a la formación en el mando de unidades de entidad compañía desde los aspectos táctico y logístico labor en la que participan instructores españoles junto con portugueses y alemanes.

Sin embargo, los cursos impartidos en el campo de entrenamiento de Jazeera se ven obstaculizados por las ausencias de muchos alumnos.

Las razones son la dificultad para seleccionar al personal y la falta de seguridad para acceder al campo de entrenamiento.

Como conclusión, las actividades del pilar de instrucción, desde que se produjo el traslado de la misión a Mogadiscio, se enfrentan al reto de mejorar el funcionamiento del campo de entrenamiento de Jazeeera, lugar que ofrece malas condiciones para la seguridad y para el desarrollo de la instrucción. Una vez establecido este campo de entrenamiento y finalizados los primeros cursos, será necesario perfeccionar las instalaciones y los procesos para implicar cada vez más a AMISOM y a los propios instructores del SNA en la formación del Ejército somalí.

En definitiva, tras cuatro años de entrenamiento de la Unión Europea, las Fuerzas Armadas de Somalia siguen con importantes carencias en cuanto a equipamiento y organización. Más aún, a pesar de décadas de apoyo de la comunidad internacional a la formación del estado, este continúa demostrando ser poco útil para el pueblo somalí. La historia de Somalia muestra que es imposible avanzar sin contar con los clanes. Sin embargo, la complejidad y el dinamismo del sistema tribal hacen que cualquier apoyo a unos afecte negativamente a otros, por lo que solo con el entendimiento entre ellos se puede progresar, tal y como sucede en las regiones de Somalilandia y Puntlandia. Es decir, los acuerdos deben partir de abajo arriba, y nunca pueden ser impuestos. Es más, si las reformas son percibidas como una creación ajena a las autoridades somalíes, estas no serán aceptadas. La transformación debe ser lo suficientemente inclusiva para que las diferentes partes (clanes, élites y bases) obtengan beneficio y sean parte del proceso de reconstrucción nacional.

De acuerdo con el pasado reciente, se puede concluir que la solución no es el abandono, por lo que la Unión Europea debe seguir presente en Somalia, si bien, un apoyo incondicional e indefinido puede generar una dependencia de la ayuda internacional que le impida avanzar de manera autónoma. Por tanto, no existe una solución sencilla ni mucho menos rápida. Tan perjudicial puede ser apoyar más el proceso como dejar de hacerlo. En cualquier caso, la Unión Europea debe consolidarse en su papel integrador y continuar con su respaldo multidimensional a Somalia analizando la eficacia de cada medida para reducir las pérdidas de esfuerzos y evitar dependencias. El mayor riesgo es que los esfuerzos de los diferentes actores se contrapongan. Ante esta circunstancia el principal valor de la misión EUTM-Somalia es su labor en la coordinación y cooperación para aportar «coherencia estratégica» a la reforma del sector de seguridad.

Adiestramiento bilateral en África

La asociación estratégica entre la Unión Europea y la Unión Africana³⁶ tiene entre sus objetivos el fortalecimiento de la paz en África, para lo cual no solo es necesario establecer procesos de reconstrucción posconflicto, como los descritos anteriormente en Mali y Somalia, sino también, trabajar en la prevención. Esta estrategia, posteriormente desarrollada a través de las subestrategias de la UE para la seguridad y el desarrollo en el Sahel y en el golfo de Guinea, pretende facilitar el alineamiento de las relaciones bilaterales entre los países europeos y africanos.

Por otra parte, una de las líneas de actuación establecidas por la Estrategia Nacional de Seguridad española, con el objetivo de impulsar la seguridad marítima, es establecer acuerdos bilaterales con otros países para favorecer el intercambio de información y la realización de actividades conjuntas. Por consiguiente, las actividades de adiestramiento bilateral en África constituyen una oportunidad única para facilitar el desarrollo de capacidades militares africanas, y convertir así los objetivos estratégicos de la UE y de España en acciones concretas y convergentes.

Dos actuaciones, lideradas por el mando de EE.UU. en África (US AFRI-COM), son una referencia en este sentido: los ejercicios «African Partnership Station» y «Flintlock». Ambos ejercicios son un buen ejemplo de «asistencia militar en frío» y ofrecen oportunidades de aprendizaje bidireccional entre los instructores o mentores y la audiencia de entrenamiento. Por un lado, los instructores incrementan su conocimiento del entorno africano y adquieren experiencia en la formación de fuerzas locales. Por otro lado, los africanos reciben el asesoramiento y se ejercitan en el empleo de capacidades no disponibles en sus países de origen. Otro ejemplo de adiestramiento bilateral es el realizado por el Ejército de Tierra en Mauritania, que puede servir como modelo de cooperación con otros países africanos. Finalmente, se describirán las líneas maestras de la futura colaboración entre España y Portugal para asistir en materia de seguridad a los países del golfo de Guinea y el Sahel.

El golfo de Guinea es una región de gran importancia para los intereses de España, ya que a través de sus aguas circula el diez por ciento del petróleo y el veinticinco por ciento del gas que importa nuestro país. Pero no solo es importante para España, también lo es para Europa, por lo que, en marzo de 2014, la UE emitió la Estrategia Europea para el Golfo de Guinea³⁷. Esta contempla, entre sus desafíos, la lucha contra la piratería, la pesca ilegal y

³⁶ «The Africa-EU Strategic Partnership». Lisboa. Diciembre de 2007. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

³⁷ «EU Strategy on the Gulf of Guinea». Foreign Affairs Council meeting. Bruselas. 17 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf.

el tráfico ilícito de mercancías robadas y de petróleo. Además, la inestabilidad en el golfo de Guinea tiene consecuencias directas en lo que sucede en el Sahel, puesto que facilita la financiación de los grupos ilegales allí establecidos. Es decir, no se pueden separar ambas regiones a la hora de combatir la inestabilidad pues hay una fuerte interrelación entre ambas.

Uno de los objetivos establecidos en la Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea es el de apoyar a las autoridades locales en la formación de instituciones para la seguridad marítima. Con este fin, la Armada Española, participa anualmente, desde el año 2007, en la iniciativa «African Partnership Station», con el fin de adiestrar a fuerzas africanas en la protección y registro de buques e instruir en tareas básicas como primeros auxilios, defensa personal o manejo de pequeñas embarcaciones. En el marco de esta iniciativa se realizan anualmente ejercicios como el «África Winds 2013», liderado por la marina holandesa y en el que participó una sección de infantería de marina española. El ejercicio exigió la integración de una sección en la fuerza combinada y el desempeño de tareas de asistencia militar con fuerzas de países del golfo de Guinea. Este esfuerzo de asistencia militar encaja perfectamente dentro de la Estrategia Europea del Golfo de Guinea, y permite establecer y consolidar las instituciones de seguridad que se encargan de la vigilancia, la intervención a buques sospechosos, la protección de instalaciones navales o la lucha contra las actividades ilegales.

En 2013 y 2014 se desarrollaron una gran variedad de actividades con países del área del golfo de Guinea como Senegal, Ghana, Benín o Nigeria. Algunos de los cometidos adiestrados fueron patrullaje, combate en zonas urbanizadas, helitransporte, embarque y desembarque, asalto anfibio, abordaje y registro de buques sospechosos, operación de rescate a personal civil (NEO) o control de masas. Los instructores occidentales comprobaron la dureza de las condiciones climatológicas en África, mientras que las fuerzas locales participaron en demostraciones prácticas que posteriormente les sirvieron para planear y conducir operaciones bajo la supervisión de sus mentores.

En 2015 también está prevista la participación de la Armada en esta iniciativa, concretamente en los ejercicios de la serie *Express* que se desarrollarán en Mauritania, Cabo Verde y Nigeria.

Por último, y en un marco bilateral, la Armada participa en la formación de la Unidad de Operaciones Especiales de la Guardia Nacional de Cabo Verde³⁸, lo cual supone un paso más en la cooperación con los países de

³⁸ Información disponible en: http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos_noticias/prefLang_es/00_noticias--2014--09--NT-182-ASISTENCIA-MILITAR-CABO-VERDE_es?_selectedNodeId=1898042&_pageAction=selectItem.

la región y permite ampliar la experiencia de las Fuerzas Armadas en este campo.

Otra de las iniciativas en la que España participa desde 2006, para la cooperación en materia de seguridad y la creación de capacidades de defensa, es el ejercicio «Flintlock», liderado por el US AFRICOM, en concreto, por el Mando Componente de Operaciones Especiales (SOCCAFRICA). Este ejercicio constituye el buque insignia de las actividades de asistencia militar de EE.UU. en África. El objetivo principal de adiestramiento es incrementar las capacidades militares de los países del Sahel y reformar la colaboración regional en materia de contraterrorismo. No solo se realiza el adiestramiento, sino que a la vez se establece una red de información e intercambio de inteligencia para actuar contra el terrorismo.

En 2014, España fue el mayor contribuyente europeo al ejercicio. Los mentores españoles (un total de veinte, pertenecientes a los tres ejércitos) asistieron a militares de Mauritania y Níger en el planeamiento y ejecución de acciones contraterroristas. Además, contó con la participación de una aeronave de ala fija (un avión CASA 295 T-21). Algunos de los cometidos tácticos adiestrados fueron realizar un asalto paracaidista, recuperar a una autoridad secuestrada o capturar a supuestos elementos de un grupo terrorista. El ensayo de estos cometidos exigió instruir en tareas como el tiro, la realización de patrullas, la recogida y explotación de evidencias, la preparación y lanzamiento de cargas o la ejecución de saltos paracaidistas en modalidad manual y automático. Por último, de manera simultánea a las actividades propias de asistencia militar, se desarrollaron actividades relacionadas con las operaciones de información (INFOOPS) como entrevistas con personal clave (KLE) o asistencia médica a personal civil (MEDCAP). La inclusión de estas actividades como parte del ejercicio puede considerarse muy beneficioso por el impacto positivo que tienen en la población local.

Por otra parte, de acuerdo con la estrategia europea para la seguridad y el desarrollo en el Sahel, Mauritania es uno de los países que sufre un mayor riesgo de radicalización islamista y de reclutamiento de terroristas yihadistas, por lo que una de las líneas de acción de la estrategia europea es reforzar las capacidades de seguridad de este país. Siguiendo esta línea de actuación, el Ejército de Tierra (Mando de Canarias) participó a finales de 2013 en un ejercicio bilateral en Mauritania. En primer lugar, se pudo constatar la dificultad que entraña la navegación por el desierto y los efectos de las tormentas de arena. También se ensayaron técnicas de conducción en dunas y se comprobó el impacto de las altas temperaturas y el polvo en suspensión en las armas y los equipos.

Esta actividad bilateral supuso una oportunidad única para practicar técnicas de movimiento en desierto, ya que en territorio nacional no se dispone de ningún centro de adiestramiento en el que se puedan reproducir las condiciones en las que se desarrolló el ejercicio. La colaboración entre unidades españolas y mauritanas se materializó en forma de intercambio de conocimientos, experiencias, técnicas, etc. No se trató, por tanto, de una acción de asistencia militar, sino de una colaboración recíproca.

En otro contexto, en 2015, España y Portugal inician una colaboración bilateral para apoyar a los países del golfo de Guinea y el Sahel en el desarrollo de capacidades de defensa propias. La idea es actuar de manera anticipada allí donde puedan surgir los conflictos. Hasta ahora, la participación europea había sido más reactiva, pero con esta nueva aproximación se pretende actuar con carácter preventivo. Con esta iniciativa, ambos países pretenden ofrecer fuerzas de amplio espectro de capacidades, incluyendo a la Unidad Militar de Emergencias, el Mando Conjunto de Ciberdefensa y, por supuesto, unidades terrestres, navales y aéreas. El Grupo Táctico, de carácter permanente, estará liderado alternativamente por uno u otro país y constituirá un gran avance en la cooperación de ambos países con África.

Como conclusión, la cooperación bilateral entre los países europeos y los africanos en materia de asistencia militar permite, no solo reforzar sus estructuras de seguridad, sino incrementar el intercambio de información entre ambas partes. Esta comunicación posibilita dar un tratamiento preventivo para evitar el surgimiento de los conflictos y atajar antes sus causas, ya que una vez iniciados son más difíciles de contener.

Recomendaciones

Para el planeamiento de una misión de reforma del sector de seguridad:

- Profundizar en el conocimiento del entorno operativo.
- Aprender de otros procesos históricos y de las experiencias adquiridas.
- Establecer un concepto estratégico de la operación sencillo y flexible, basado en la situación inicial y la situación final deseada del sector de seguridad. Definir los efectos a alcanzar, con indicadores que permitan evaluar a medio y largo plazo, el avance de la misión.
- Revisar periódicamente la evolución del entorno operativo, la situación de seguridad y el grado de éxito de las medidas adoptadas con una actitud crítica. Admitir los fallos, reproducir los éxitos, dejar registro de ambos.

- Integrar la reforma del sector de seguridad dentro de los esfuerzos de cooperación y desarrollo. Aproximarse al problema de forma integral.
- Considerar las necesidades presupuestarias de la misión y el equipamiento de las fuerzas locales como aspectos esenciales a atender en la reforma del sector de seguridad.
- Seleccionar a las personas más indicadas para los puestos clave.
- Considerar a los intérpretes como parte esencial de la misión, ya que de ellos depende buena parte del éxito en la comunicación con la población local.
- Aprovechar las lecciones identificadas por otras misiones similares.
- No defraudar las expectativas de la operación ante la nación apoyada, para evitar cuestionar la credibilidad de la organización.
- Planear pensando en la sostenibilidad de las capacidades generadas y tener consciencia de la limitación temporal de la misión.
- Establecer y mantener canales de comunicación con la nación anfitriona una vez finalizada la misión: oficiales de enlace, asesores, ejercicios bilaterales, etc.

Para los asesores en el nivel estratégico:

- Actuar desde el convencimiento de que solo las soluciones locales serán válidas. Para ello, no se debe tratar de imponer los criterios propios, sino de alentar a los dirigentes locales para que adopten las decisiones que, de manera objetiva, puedan contribuir mejor a la estabilización.
- Aprovechar cualquier oportunidad para incorporar los valores relacionados con el respeto a los derechos humanos y la transparencia.
- Favorecer el desarrollo de un marco normativo aceptado por las partes.
- Fomentar la reconciliación.
- Estrechar una relación cordial con el personal a asesorar, basada en el respeto y la confianza mutua.
- Facilitar el desarrollo de conceptos sencillos, que permitan el entendimiento entre los actores responsables de la reforma de seguridad.
- Ofrecer la experiencia organizativa para coordinar los esfuerzos de los múltiples actores implicados en la reforma del sector de seguridad.
- Construir sobre la base de lo existente y a los esfuerzos de otros actores presentes en el escenario.
- Presupuestar cada propuesta y proponer el establecimiento de prioridades.

- Velar por la sostenibilidad de las reformas.
- Tratar de crear capacidades de seguridad africanas propias, y no emular a las fuerzas occidentales sin un análisis adecuado de las necesidades y la situación.

Para los instructores:

- Conocer muy bien la cultura local y adaptarse al entorno. Aprovechar el contacto con el personal a instruir para aprender más sobre sus costumbres y dinámicas.
- Estrechar una relación cercana y de confianza con el personal a instruir.
- Fomentar el liderazgo de sus cuadros de mando, aceptar sus métodos, respetar su cadena de mando, valerse de su autoridad para influir en el grupo.
- Ser innovador, pensar de manera flexible para adaptar los medios a la realidad existente. Emplear los procedimientos más idóneos, utilizar al máximo la empatía.
- Cuidar la presencia, especialmente en los primeros contactos con la audiencia de entrenamiento.
- Mostrar siempre gran competencia, profesionalidad y dedicación, para poder influir en la audiencia de entrenamiento.
- Adquirir cierto conocimiento del idioma local. Hacer el esfuerzo ostensiblemente.
- Ser paciente pero, a la vez, determinado y firme.
- No hacer uso de ayudas que no puedan ser empleadas posteriormente.
- Permanecer en contacto con la comunidad de inteligencia para actualizar la información sobre las amenazas y realizar las actividades de adiestramiento enfocadas a su erradicación.
- Concentrarse en los detalles de la instrucción para perfeccionar la preparación día a día.
- Evaluar periódicamente los resultados obtenidos, con una actitud crítica hacia ambas partes: instructor y ejecutante.
- Fomentar la competencia entre los equipos.
- Extremar las medidas de seguridad, especialmente durante las actividades de tiro.
- Hacer amena la instrucción y mantener siempre una actitud positiva.
- Volver a practicar lo aprendido periódicamente.
- Fomentar el orgullo y la confianza.
- Reconocer en público y corregir en privado.
- Ser consciente de que lo que se ha construido lentamente, se puede arruinar con un mal gesto, una falta de respeto o una corrección inoportuna.

Conclusiones

Fruto de la participación de los integrantes de las Fuerzas Armadas en las misiones de entrenamiento y monitorización que se desarrollan en el Sahel, se puede extraer una primera conclusión: la intervención exterior en la región debe analizarse con más profundidad, buscando un compromiso de equilibrio entre un abandono prematuro y una excesiva presencia militar occidental. Esta conclusión se extrae de la identificación de dos escenarios opuestos que son igualmente peligrosos. Por un lado, el abandonar a su suerte a los gobiernos locales incrementa el riesgo de desestabilizar la situación. Por otro lado, una presencia excesiva de actores externos para apoyar a las instituciones de seguridad, aparte de generar dependencias, puede causar el desequilibrio interno de poderes y obstaculizar el avance en materia de libertades³⁹.

Pueden valer como ejemplos, de uno u otro escenario los casos de Mali y Chad. Mientras que en el primero unas fuerzas armadas incapaces de asegurar la mitad norte de su territorio ponen en riesgo la estabilidad de región, en el segundo, un sector de seguridad extremadamente fortalecido retrasa el avance democrático y puede despertar un movimiento de rechazo a la influencia occidental. Por tanto, la actuación europea debe situarse entre ambos extremos, sin olvidar que cualquier medida de actuación debe ser muy meditada para evitar los errores cometidos en el pasado, de tal forma que a veces es mejor no actuar antes que causar un efecto no deseado. Con estas premisas, se puede reforzar la presencia de asesores que apoyen el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, que puedan disponer de información de primera mano y que monitoricen a las autoridades locales, ofreciendo así sus conocimientos para mejorar sus decisiones, sin tratar de imponer soluciones.

Por otro lado, la acción europea corre el riesgo de diluirse entre las diferentes misiones existentes en el Sahel, por lo que conviene unificar estructuras y maximizar las capacidades desplegadas, y apoyar así a nivel regional y no exclusivamente nacional. Para eso es necesario deslocalizar las misiones de entrenamiento, pasando a un apoyo móvil y transnacional con posibilidades de actuar en todos los países de la región. Este enfoque regional puede basarse en una red de asesores desplegados de manera permanente, que sean capaces de identificar carencias y de adelantarse a la aparición de la crisis. De esta forma, a través de esta red de asesores europeos como una plataforma de diálogo y de intercambio de información, se puede favorecer la cooperación regional en materia de

³⁹ En ocasiones sucede que en los países del Sahel, las Fuerzas Armadas no son el mejor medio para alcanzar los fines del Estado. El emplearlas en tareas de seguridad interna sin la suficiente preparación ni medios adecuados puede derivar en un empleo excesivo de la violencia contra la población.

seguridad para generar estructuras regionales de seguridad o apoyar a las ya existentes.

Las misiones de entrenamiento deben basarse en el principio de instruir solo en aquello que la fuerza local no sea capaz de hacerlo por sí misma, manteniendo un perfil bajo y cediendo el protagonismo a los militares locales. Tampoco deben generarse capacidades que los gobiernos no puedan sostener y que no respondan a una priorización de necesidades. La intervención europea en apoyo de los gobiernos del Sahel puede contribuir de esta manera al progreso y desarrollo de estas sociedades, con el convencimiento de que es imposible avanzar sin seguridad, en desarrollo, gobernabilidad y cooperación regional.

En este contexto, España debe mantener su apoyo a las misiones de la UE, completando el liderazgo de Francia pero sin renunciar al incremento de las relaciones bilaterales con los países con los que comparte más intereses, no solo en el Sahel sino en la franja comprendida entre el golfo de Guinea y el Cuerno de África. Eso sí, siempre de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales, enmarcados en la acción exterior del Estado y la Estrategia de Seguridad Nacional española.

Acrónimos

ATF: Advising Task Force.

C-IED: Counter Improvised Explosive Devices.

CRCT: Combat River Crossing Training.

ECOWAS: Economic Community of West African States.

FAMa: Fuerzas Armadas de Mali.

KTC: Koulikoro Training Camp.

MATT: Mobile Advising and Training Team.

MINUSMA: Misión multidimensional integral de las Naciones Unidas para la estabilización de Mali.

SAT: Strategic Advisory Team.

SNA: Somali National Army.

SNF: Somali National Forces.

SPAT: Support Advisory Team.

TSG: Training Steering Group.

TTF: Training Task Force.

UE: Unión Europea.

Bibliografía

a. Documentos, artículos

- «The Africa-Eu Strategic Partnership». *A Joint Africa-EU Strategy*. EU, Lisboa, 2007.
- Documento: «El Ejército de Tierra en la EUTM-Somalia». *Revista Ejército*, núm. 876. 2014. Disponible en: <http://www.ejercito.mde.es/publicaciones/revistaejercito/revista/2014/876.html>.
- «Military assistance to a foreign country. Army contribution». *Doctrine Tactique*. CDEF. Núm. 23. París, 2012. Disponible en: <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/contents-in-english/our-publications/old-publications/doctrine-tactique/dt-23-military-assistance-to-a-foreign-country-army-contribution>.
- «Misiones de formación». *Revista Española de Defensa*. Madrid, 2013.
- HARPER, Mary. «Getting Somalia wrong?». *African Arguments*, Londres, 2012.
- «EUTM-Somalia starts its training activities In Mogadiscio». EEAS, Bruselas, 2014. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/news/20140223_2_en.htm.
- CASTILLA BAREA, Juan Carlos. «Reforma de las Fuerzas Armadas de Mali, y el futuro de EUTM-Mali». IEEE, Bruselas, 2013.
- DÍEZ ALCALDE, Jesús. «Mali: construir defensa con el respaldo de la Unión Europea». IEEE, Madrid, 2013.
- DÍEZ ALCALDE, Jesús. «La seguridad del sur: una decisión apremiante para la cumbre de la OTAN». IEEE, Madrid, 2014.
- DE CICCO, Michael A. «Helping African Union Forces With Peacekeeping Operations in Somalia». US ARMY, 2014.
- FINAN, Keith. «Lessons Learned from Training with African Militaries». US AFRICOM, Stuttgart, 2014.
- GARCÍA MARTÍN, Laura. «La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de EUTM-Mali». IEEE, Madrid, 2014.
- GONZÁLEZ REVUELTA, Alberto. «Una apuesta regional para la solución del conflicto somalí. El papel de AMISOM». GESI, Granada, 2013. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-apuesta-regional-para-la-soluci%C3%B3n-del-conflicto-somal%C3%AD-el-papel-de-amisom>.
- GONZÁLEZ REVUELTA, Alberto. «El Ejército Nacional de Somalia, momento crítico». GESI, Granada, 2013.
- HEARN, Sarah y ZIMMERMAN, Thomas. «A window of opportunity for Somalia: Will external actors peacebuilding Frameworks Help or Hinder

the effort?». NYU, Nueva York, 2014. Disponible en: <http://www.ciaonet.org/pbei/cic/0031028/index.html>.

MARIANO PÉREZ, Jorge. «La asistencia militar de operaciones especiales. La experiencia de EUTM-Mali». *Revista Ejército*, Madrid, 2014.

REEVE, Richard y PELTNER, Zoe. «From new frontier to new normal: conter-terrorism operations in the Sahel-Sahara». Oxford Research Group, Londres, 2014. Disponible en: <http://oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/From%20New%20Frontier%20to%20New%20Normal%20-%20Counter-terrorism%20operations%20in%20the%20Sahel-Sahara.pdf>.

TIGNER, Brooks. «Jane´s Defence Weekly», Bruselas, 2014. Disponible en: <http://www.janes.com/article/34356/eu-trainers-to-help-somalis-track-weapons>.

VILLALONGA SÁNCHEZ, Gabriel. «Aplicación de las lecciones aprendidas de las oficinas de intervenciones militares en Marruecos a los PRT de Afganistán». *Revista Ejército*, Madrid, 2011.

b. Páginas web

<http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr>.

<http://www.defensa.gob.es>.

<http://www.ciaonet.org>.

<https://janes.ihs.com>.

<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia>.

<http://www.eutmmali.eu>.

<http://www.seguridadinternacional.es>.

<http://www.army.mil>.

<http://www.ieee.es>.

<http://www.consilium.europa.eu>.

<http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/>.

<http://www.un.org/>.

<http://www.armada.mde.es/>.

Capacidades militares para futuras operaciones en el Sahel

Juan Carlos García-Vaquero Pradal

Capítulo sexto

Resumen

En el escenario actual de intervención, es necesario contar con un catálogo de capacidades que podrán precisar nuestras fuerzas terrestres (FT) para operar en un futuro en el Sahel. Para intentar deducirlas, una vez hecho un somero repaso de las características generales del Sahel, como entorno operativo, nos centramos en la deducción de los recursos capacitarios, no sin antes tener claro para qué probables misiones pueden ser precisos. Finalmente, se establece una relación de todo tipo de capacidades militares, derivadas del análisis anterior. Además, se concretan unas posibles implicaciones o acciones a acometer, en diversos ámbitos, para asegurar la consecución y el mantenimiento del catálogo de capacidades estimado.

Palabras clave

Capacidades, Sahel, fuerzas terrestres, mando, inteligencia, maniobra, apoyos de fuego, apoyo logístico, protección, comunicación pública.

Abstract

This article aims at suggesting a catalogue of capabilities that Land Forces (LF) may require to operate in the Sahel.

In order to deduce such a range of capabilities, our effort focused on determining a set of enabling resources (enablers), for which it was imperative to make clear the most likely missions where these resources will be employed. Prior to this, a brief review of the general characteristics of the Sahel, as the operational environment for the LF, had been performed.

Finally, a taxonomy of military capabilities derived from the analysis conducted is established along with several likely implications or necessary actions to assure the achievement and maintenance of the capabilities needed.

Key words

Capabilities, Sahel, Land Forces, Command, Intelligence, Manoeuver, Fire support, Logistic support, Protection, Public communication.

Introducción

Si pretendemos justificar la necesidad de unas capacidades concretas, para contrarrestar los riesgos y amenazas para la seguridad nacional, deberíamos partir de la certeza de la existencia de unas amenazas claramente deducidas. Además, tenemos que aceptar que quizás debamos enfrentarnos a conflictos de alta intensidad, lo que exige una estructura de fuerzas capaz de responder a todas las posibles amenazas. Así, los medios militares deben estar adaptados para hacer frente tanto a conflictos de alta intensidad como asimétricos, incluso para apoyo en caso de catástrofes.

Sin embargo, y aunque no debemos descartar potenciales enfrentamientos de carácter simétrico contra otros estados, el marco estratégico más probable para el empleo de nuestras fuerzas armadas (FAS) lo caracterizan los potenciales conflictos cuyos escenarios se situarán, tal como señala la Directiva de Defensa Nacional 2012 (DDN 2012), no lejos de nuestras fronteras y ubicados en zonas y territorios desérticos o semidesérticos de Oriente Medio o el Sahel.

«No puede olvidarse, de otro lado, que la seguridad de España y la plena estabilidad mediterránea solo se logrará si su entorno inmediato, Oriente Medio y Sahel, se mueven en la dirección adecuada [...]. Así pues, no puede descuidarse la vigilancia, prevención y actuación, a la hora de controlar males endémicos, que desde el África subsahariana se proyecten hacia el norte de ese continente y acaban por afectar a España directamente [...]».

Además, la DDN, referencia base de la política de defensa española, indica que España debe contar con una defensa responsable y verosímil, que disuada y permita responder a las acciones que pongan en peligro nuestra seguridad, permitiéndonos al mismo tiempo, ser un miembro fiable de las organizaciones de seguridad y defensa multinacionales.

Por su parte, la Estrategia Española de Seguridad de 2013 (ESN 2013), establece que «para los intereses españoles, tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el golfo de Guinea. En todas ellas debemos trabajar con nuestros aliados internacionales. En las dos primeras, confluyen hechos problemáticos y graves como tráfico ilícitos, conflictos étnicos, terrorismo, estados fallidos y subdesarrollo. La amplia extensión del Sahel, un terreno propicio para redes delictivas y grupos terroristas yihadistas, agrupados bajo la nebulosa organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, se configura como un espacio clave».

La debilidad de los poderes políticos de estos Estados da lugar a abusos por parte de otros actores nacionales o supranacionales, lo que genera una gran inestabilidad y muchos conflictos, y provoca que en este gran territorio se concentre el mayor conjunto de estados fallidos del mundo.

Según resaltó el ministro de Defensa, Pedro Morenés, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados: «Para España, cuya vecindad con África la hace dependiente de su desarrollo, es fundamental mantener una implicación en la zona en todos los niveles: político, institucional, en materia de inversión comercial y, sin duda alguna, en el ámbito de la seguridad, para ser capaz de prever, analizar, prevenir y contener los riesgos, antes de que estos se conviertan en amenazas».

Además, el cambio climático, que ya afecta seriamente al norte del continente africano, junto al crecimiento poblacional, la carrera por sus recursos naturales e ideologías extremistas, se manifestarán de muchas formas, acompañadas de desastres naturales, ataques cibernéticos y terroristas, así como amenazas contra las poblaciones más vulnerables y el comercio internacional. Para resolver esa inseguridad, habrá que participar en operaciones, especialmente en el norte de África, donde han aparecido zonas de inestabilidad cerca de casa, y donde determinados conflictos internos pueden afectar a nuestra seguridad nacional e intereses.

El análisis y estudio de capacidades que presentaremos a continuación se hará siempre desde el punto de vista de las necesidades, fundamentalmente tácticas, de unas fuerzas terrestres (FT), arropadas por el marco conjunto, que deberán operar cuando se disponga, en un escenario típicamente desértico y semidesértico: el Sahel. Sin embargo, espero que el lector sepa disculpar que, en diversas ocasiones, hagamos discretos guiños a los niveles operacionales e incluso estratégico, cuando se precise justificar y enmarcar la coherencia de una determinada capacidad, o la conexión de sus efectos con otros niveles superiores de gestión.

Para la deducción de capacidades nos centraremos fundamentalmente en el componente terrestre del esfuerzo, sin reparar en detalle alguno relativo al dimensionamiento de la fuerza, ya que esta reflexión solo pretende centrarse, lo más acertadamente posible, en las capacidades a conferir a unas FT para que puedan cumplir eficazmente las misiones que se le encomienden en el Sahel.

De igual modo, pretendemos no «vestir» las capacidades que se deduzcan, con recursos materiales concretos, pues esa tarea corresponde a expertos en la materia y excede las pretensiones de este documento, que solo persigue hacer un sencillo estudio analítico de capacidades requeridas.

Es interesante tener en cuenta, antes de adentrarnos en el análisis, que los Ejércitos de nuestro entorno no han variado profundamente sus tácticas, técnicas y procedimientos (TTP) por el hecho de tener que combatir, o cumplir misiones de otro perfil, en un entorno desértico. No obstante, también es cierto que han constatado la necesidad de adaptar las capaci-

dades disponibles a aplicar: es decir, de adecuar o potenciar algunas que podrían resultar vitales para el cumplimiento de sus misiones en estos escenarios.

Actualmente, las fuerzas europeas en general, y las españolas en particular, se enfrentan a serios recortes presupuestarios para satisfacer sus necesidades. Este hecho supone que se haya tenido que establecer una prelación de capacidades específicas necesarias, reduciendo su volumen a un conjunto mínimo, lo que limita su potencial de actuación aislada y posibilidades reales de participar con la debida credibilidad y garantías, en aquellos esfuerzos conjuntos requeridos. Sin embargo, para paliar estas circunstancias, y siempre en el marco de esfuerzos con nuestros aliados, cabe la posibilidad de compartir capacidades complementarias, como posteriormente propondremos.

Trataremos a lo largo de esta reflexión de recopilar y justificar la definición de un conjunto deseable y óptimo de capacidades necesarias para actuar en estos entornos, no sin antes recordar las principales características del entorno operativo saheliano, y como pueden afectar estas a las operaciones a desarrollar. Posteriormente, nos centraremos en aquellas actividades tácticas que puedan ser encomendadas a nuestras FT, tanto en el ámbito nacional como en contextos internacionales. Por ultimo, una vez establecido el catálogo deseable de capacidades necesarias, propondremos una serie de acciones derivadas o implicaciones que exigiría la consecución y mantenimiento del catálogo de capacidades resultante.

Entorno operativo Sahel

Como primer paso indispensable, antes de pensar en analizar las capacidades necesarias de nuestras fuerzas terrestres para el específico entorno del Sahel, debemos definir primero el escenario operativo, y analizar como inciden sus características específicas, relacionadas con el territorio, la población, el clima y las amenazas que interactúan. En comparación con otros tipos de escenarios, el Sahel presenta múltiples condicionantes operativos que limitan considerablemente el empleo de capacidades por parte de la fuerza.

El Sahel es una franja de terreno inmensa entre las costas atlántica e índica, en progresivo proceso de desertización que, junto a la escasa pluviosidad propia, da lugar a graves hambrunas generalizadas (causas profundas de conflictos) y consecuentes flujos de refugiados y desplazados. Sin embargo, su importancia estratégica es innegable, entre otras consideraciones, por los múltiples recursos naturales que atesora.

La porosidad de muchas de sus fronteras, carentes de toda vigilancia, favorece el tránsito pacífico de tribus, pero también de grupos vinculados

al terrorismo yihadista o al crimen organizado, que compiten constantemente por el control de los limitados recursos básicos de la zona, y también de las rutas de tráficos ilegales.

Aunque las condiciones de observación e identificación de objetivos son generalmente excelentes en el desierto, debido a la buena visibilidad (luz del sol y tiempo claro) sobre espacios despejados de gran profundidad; ciertos fenómenos, como las tormentas de arena y las olas de calor, pueden deteriorar estas buenas condiciones y han de ser tenidos en cuenta.

La reseca vegetación, inexistente o escasa, junto a la escasez de obstáculos naturales, dificultan la ocultación y la orientación. En contra de lo que se pueda pensar, esta amplia zona desértica y semidesértica no es un mar de arena, y por tanto, la viabilidad varía considerablemente.

Las importantes variaciones térmicas, las tormentas de arena, el polvo en suspensión, y las enfermedades, junto a los vectores de transmisión endémicos, ponen constantemente a prueba al personal y material, lo que condiciona seriamente la protección de la fuerza y las operaciones en el desierto.

La población del Sahel se caracteriza, además de por su rápido crecimiento demográfico, la pobreza endémica y el analfabetismo, por diversos problemas de seguridad humana que presenta. Así, los desplazamientos masivos de población, flujos de refugiados y desplazados, y los conflictos asociados a la escasez de agua y la explotación de recursos naturales, enfermedades contagiosas y endémicas (SIDA, ébola o malaria), son difíciles de gestionar a nivel estatal.

Otra característica del entorno humano del Sahel es el mosaico de etnias con fuerte espíritu guerrero y acusado orgullo de pertenencia al clan, con dialectos a menudo incompatibles y marcadas sensibilidades religiosas, que además mantienen alianzas y fidelidades a menudo cambiantes. Por todo ello, la observación de las normas de comportamiento y el respeto a los códigos tribales, deben ser estricta norma de conducta para la fuerza, pues, de ello depende la aceptación o el rechazo de las poblaciones afectadas.

Todos estos condicionantes físicos y humanos, junto a otros socio-culturales, políticos, económicos y de comunicación, que interactúan simultáneamente, esbozan el panorama de gran complejidad que influye en estos escenarios.

Riesgos y amenazas en el Sahel

Para acercarnos a una adecuada definición del conjunto de capacidades necesarias para operar en el Sahel, deberemos tener como principal referencia las amenazas y riesgos que contempla nuestra ESN 2013, así

como las posibles misiones que podrían tener que cumplir nuestras FT para contrarrestarlas. Entre estas amenazas, las principales a considerar son el terrorismo yihadista, los conflictos y el crimen organizado. Si algo caracteriza a estas amenazas, es la sorprendente interrelación que existe entre ellas.

Las grandes dificultades para la gobernabilidad del Sahel, por la incapacidad institucional de los Estados componentes, han permitido el desarrollo de un conjunto de amenazas para la estabilidad regional y la seguridad internacional, facilitando que los espacios o «zonas grises», en los que los Estados soberanos no pueden más que ejercer un débil control sobre ellos, y en los que las fronteras no son más que teóricas, se conviertan en el centro de atracción, refugio y santuario, sustento y financiación, de movimientos islámicos fundamentalistas. Esta zona ha de ser entendida como una auténtica frontera de seguridad, donde debemos contribuir a frenar el terrorismo yihadista global, la principal amenaza a la estabilidad y seguridad, así como los tráficoes ilegales transnacionales, sólidamente conectados con insurgencias locales, para proteger los intereses europeos y, españoles en particular.

La incapacidad para controlar estos espacios vacíos se debe, en gran parte, a las notables carencias de profesionalidad, instrucción y medios militares que caracterizan a sus fuerzas armadas y de seguridad. Al mismo tiempo, ello puede ocasionar que los desórdenes internos de los países del Sahel se extiendan a regiones enteras, y contagiar así a los estados vecinos, que son incapaces también de resolver por sí solos estas situaciones.

Otro elemento a considerar como amenaza latente trascendental es la estabilidad de Marruecos y Argelia, que constituyen para nosotros unos firmes aliados y un eficaz muro de contención de la inestabilidad en el Sahel. Pero, si por el contrario, diversos factores desequilibran a estos Estados, o la relación entre ellos o con otros de su entorno inmediato, dejarían de cumplir esa función, y se generaría un potente foco de inestabilidad para nuestra seguridad.

Otro factor que preocupa profundamente en la zona son los riesgos asociados al retorno de combatientes extranjeros. Según el general David Rodríguez, el AFRICOM habría confirmado, el 15 de abril 2014, que 2.200 combatientes de África del Norte están implicados actualmente en el conflicto sirio y algunos ya han comenzado a regresar, con la peligrosidad que suponen las competencias adquiridas allí.

Características de las operaciones en estos entornos

Las operaciones en el Sahel se concentrarán en torno a zonas urbanizadas, en las que se aglomeran poblaciones desfavorecidas y con pocos

recursos. Esa población será clave para las operaciones, por diversos motivos en los que indagaremos posteriormente. En estos entornos, el adversario tendrá progresivamente un mayor acceso a nuevas tecnologías que le permitirán, en ocasiones, lograr una superioridad puntual.

En especial, habrá que operar entre la población de los entornos urbanos, y será vital evitar cualquier daño colateral pues es imprescindible mantener, una vez conseguida, la confianza en nuestras acciones y la credibilidad de la fuerza.

Teniendo en cuenta la progresiva reducción de los presupuestos de los Ejércitos occidentales europeos, y en concreto de nuestro Ejército de Tierra, junto a las crecientes posibilidades del adversario de acceder a capacidades tecnológicas de empleo militar; resulta más que probable que, durante los próximos años en los escenarios africanos, podamos perder coyunturalmente esa ventaja tecnológica occidental, y que hasta ahora compensa la reducida huella de tropas sobre el terreno.

Las operaciones serán distribuidas; es decir, la ejecución se descentralizará considerablemente, mediante el empleo de numerosos agrupamientos de pequeña entidad, que operarán independientemente y de manera simultánea, a grandes distancias de las bases propias y con las líneas de comunicaciones muy prolongadas. Todo ello condicionará enormemente el dimensionamiento en capacidades de estas unidades, así como los apoyos, de combate y logísticos necesarios, como veremos posteriormente.

La amplitud de los espacios de terreno en el Sahel facilita sobremanera la movilidad, mientras los ataques IED se concentrarán en las rutas de aproximación y escape de las zonas urbanas, debido al escaso número de puntos de paso obligado existentes.

El dominio de la información será clave para proteger a la fuerza. Para ello es necesario tener un completo y acertado conocimiento de la situación real, y no perder nunca la iniciativa para conservar la libertad de acción y mantener un ritmo elevado de las operaciones.

Por último y debido a la descentralización en la ejecución y las grandes distancias, el apoyo aéreo, en sus múltiples versiones (tácticas, de transporte, logísticas o sanitarias, entre otros), será esencial, para proporcionar apoyo eficaz a fuerzas repartidas en grandes extensiones.

Misiones militares más probables en operaciones en el Sahel

La estrategia del servicio de acción exterior europeo reconoce la trascendencia de la relación entre seguridad y desarrollo, de la buena gobernanza –concepto de política de seguridad y defensa común, reforma del sector de seguridad (RSS) –, y de la prevención de los conflictos. Destaca también la importancia de la relación entre la urgencia, la reconstruc-

ción y el desarrollo, así como la trascendencia del tratamiento jurídico del terrorismo.

En este marco de política integral y global, a las FT les corresponde cumplir distintos tipos de misiones, en el marco de alianzas y coaliciones, para colaborar en la reforma del sector de seguridad de los diferentes Estados fallidos del Sahel. Además, deben orientar sus esfuerzos a la prevención y resolución de las crisis, con el objetivo de devolver la estabilidad y seguridad a la zona que corresponda.

Todas las operaciones que se están desarrollando actualmente en el entorno saheliano tienen ciertos elementos en común. Entre otros, precisan un importante nivel de coordinación, por la multiplicidad de actores implicados (UE, ONU o UA.); se están desarrollando en zonas urbanizadas o en poblados, en condiciones ambientales extremas; además, y por antecedentes coloniales, el idioma predominante en toda la zona es el francés. Así, el abanico de acciones militares en desarrollo es muy amplio, y contempla desde las acciones de combate contra el adversario yihadista, pasando por el control de masas y los trabajos de castrametación, hasta el asesoramiento para capacitar a sus Fuerzas Armadas y servicios de policía como tarea fundamental.

Por exigencias nacionales y requerimientos de la UE, se está incidiendo especialmente en la protección de la fuerza, evacuaciones sanitarias y lucha C-IED, principalmente. Desde el punto de vista logístico, destacar que en todas las misiones en curso, existen muy escasas posibilidades de apoyo logístico local (apoyo de la nación anfitriona), por las carencias locales y el pobre nivel de desarrollo de toda la zona en cuestión.

A partir de 2007, la situación de seguridad en el Sahel se vio seriamente afectada por el incremento exponencial de actividades terroristas yihadistas y criminales organizadas en él, desestabilizando los Estados de la región. Posteriormente esta situación continuó degradándose como consecuencia de la crisis de Libia y el golpe de estado habido en Mali, que supusieron la emergencia de una nueva rebelión, el hundimiento del Estado maliense y la ocupación del norte de Mali por parte de grupos yihadistas. La ofensiva hacia el sur de estas desencadenó una importante operación militar, conducida con el apoyo de la Operación Serval y de la misión internacional de apoyo a Mali bajo mando africano (MISMA), que pasó a ser poco después, la misión multidimensional integrada de Naciones Unidas para la estabilización en Mali (MINUSMA). Estas operaciones militares supusieron la huida de los grupos yihadistas del norte que buscaron refugio en el sur de Libia, desde donde continúan llevando a cabo acciones de desestabilización. De este modo Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) continúa siendo una seria amenaza transnacional para la estabilidad de las regiones del Sahel y el Sahara.

Hoy, la situación de seguridad en el Sahel, sigue estando en el aire pues las amenazas de diferentes grupos rebeldes y yihadistas, así como las actividades ilícitas del crimen organizado se mantienen, alimentándose de la inestabilidad en el Magreb y de la fragilidad de los estados en la región, mientras los conflictos internos siguen aún sin resolverse.

Las posibles misiones a desarrollar pueden tener carácter puramente nacional, o bien desarrollarse en el marco de nuestros compromisos internacionales, en relación con la intervención sobre el sector de seguridad, en apoyo a las fuerzas locales de orden y seguridad interiores y de defensa, en la gestión fronteriza, la lucha contra el terrorismo y los diferentes tráfico ilícitos, principalmente.

Considerando el actual escenario económico y el tipo de operaciones desarrolladas en el exterior hasta la fecha en el Sahel, cabría esperar que nuestras FT, de manera unilateral o en el marco de una coalición internacional, lleven a cabo probablemente las siguientes misiones, entre otras:

Operaciones de estabilización (control de zona, contrainsurgencia, etc.), normalmente en el marco de una organización multinacional como respuesta a amenazas compartidas (terrorismo internacional, insurgencias locales o crimen transnacional organizado).

Operaciones de intervención limitada, que requieren una reacción inmediata, para proporcionar un apoyo y control rápido de una situación deteriorada, que supone una amenaza urgente (ayuda humanitaria, desastres naturales o provocados, operaciones de evacuación etc.).

Operaciones de asistencia militar, para que los Estados apoyados sean capaces de resolver, por sí solos, sus problemas internos, y dotar a sus gobiernos de la necesaria autosuficiencia para asegurar la seguridad y el orden interior, mediante la capacitación de sus Fuerzas Armadas y de seguridad para que se enfrenten a sus amenazas con sus medios.

Capacidades militares necesarias

Una vez visto someramente el entorno operativo y sus derivadas operacionales, además de las posibles misiones que probablemente tendrán que llevar a cabo nuestras fuerzas terrestres, ahora solo resta diagnosticar con acierto la definición de un catálogo de capacidades necesarias, que garantice la eficacia de estas en el cumplimiento de sus posibles misiones en el Sahel. Para ello es imprescindible justificar, en cada caso, su razón de ser.

Para vislumbrar este catálogo de necesidades operativas, procurando no dejarnos nada en el tintero, haremos un somero repaso a través de nuestras funciones de combate.

Mando

El mando del teatro de operaciones debe ser necesariamente conjunto e incluir, como mínimo, el componente terrestre, aéreo, de fuerzas especiales y, en caso preciso, el naval.

A tenor de los importantes alargamientos de las vías de comunicación y la amplitud del entorno, la cadena de mando del teatro de operaciones se encuentra descentralizada entre un puesto de mando de nivel operacional (nivel teatro de operaciones) y los jefes tácticos desplegados sobre el terreno.

Es necesario contar con un sistema de generación de fuerzas que mantenga alertado permanentemente, y por rotación, un volumen adecuado de fuerzas, a partir del cual se puedan generar todas las capacidades de los posibles agrupamientos, en breve plazo de tiempo, para ser proyectados allá donde lo demanden los intereses nacionales.

La característica descentralización en la ejecución de estas operaciones requerirá la generación de estructuras reducidas, descendiendo en el nivel de las unidades a emplear pero optimizando, sin embargo, su rendimiento mediante el aporte de un conjunto de capacidades complementarias, variadas y versátiles, interarmas y conjuntas, para actuar con un mayor grado de eficacia y un alto nivel de supervivencia y especialización. Estas estructuras deberán ser interoperables a todos los niveles, en especial, con las naciones con una mayor relación con el entorno, y contar con la suficiente protección, movilidad y apoyos de combate (fuegos, ingenieros, etc.), y procurar siempre minimizar su dependencia y huella logística.

En ese marco multinacional y conjunto, la fuerza deberá disponer de unas capacidades para incrementar las posibilidades de conectividad y compartir capacidades y operar con eficacia. La interoperabilidad que precisamos exige también el conocimiento del inglés, francés y árabe, por su trascendencia para comunicarse y operar, entre la población, con fuerzas aliadas, y fuerzas y autoridades locales.

En cuanto a las fuerzas tipo más adecuadas para operar en el desierto, la experiencia francesa en Mali y, del resto de las misiones europeas en el Sahel, está demostrando lo acertado que resulta mantener una capacidad equilibrada y flexible de fuerzas ligeras, medias y pesadas, tal y como pretende la reorganización de la estructura orgánica de nuestras FT en desarrollo, con la articulación de brigadas orgánicas polivalentes, a partir de las cuales generar esos esfuerzos equilibrados.

En los escenarios desérticos es esencial una estructura y sistema de mando que agilice considerablemente el proceso de toma de decisiones, para reducir su duración en lo posible. Será necesario procesar debida-

mente un flujo superior de información, a tiempo para su explotación oportuna, conocer la situación y los niveles de amenaza de forma simultánea en diferentes lugares tácticos, analizando e integrando la información para poder prevenir, adelantarse y proteger a la fuerza desplegada de forma muy repartida sobre el terreno.

La amplitud de los espacios físicos y los despliegues obligan a descentralizar la acción del mando en las unidades subordinadas, llegando incluso al nivel más básico. El mando orientado a la misión adquirirá en este tipo de entorno su máxima expresión y rendimiento. Ello exigirá de los mandos una notable experiencia y el más valiente ejercicio de un estilo de mando que prime el recurso a la máxima iniciativa, siempre fiel al propósito del mando, y que haga gala constantemente de una sobresaliente mentalidad de adaptación táctica a escenarios aislados y exigentes en situaciones adversas y complejas.

Por otro lado, el desierto exige un liderazgo muy especial. Cada jefe, a su nivel, deberá ejercerlo con firmeza e incidir en la instrucción de sus jefes de unidades subordinadas, siendo receptivo, imaginativo, ejemplar, positivo, cercano y cordial, lo cual es clave para mantener la moral alta de los combatientes. Además, el jefe deberá centrarse, en los principales activos de una unidad: la cohesión, la lealtad dentro de cada pequeña unidad, la disciplina y la competencia profesional de cada uno de sus integrantes.

En el caso particular de la asistencia militar, el desarrollo del liderazgo entre los mandos de las fuerzas locales cobra tal trascendencia que, conforme lo acreditan diversos documentos del MADOC, el éxito en la formación de unas fuerzas locales eficaces depende en gran medida de nuestra capacidad para formar nuevos líderes en sus unidades.

La capacidad de gestión del riesgo, inherente a toda actividad militar, puede tener importantes efectos sobre la opinión pública, y alcanzar incluso el nivel político y estratégico. El mando debe incorporarla con acierto a todo el proceso de planeamiento, sin obviar que su acertada gestión, unida a una eficaz comunicación pública, serán fundamentales.

Tomando como ejemplo la Operación Serval y la misión de EUTM Mali, hemos de ser capaces de llevar a cabo un apoyo adicional limitado, y aportar capacidades parciales para completar carencias operativas de esfuerzos operativos de otras naciones o de una coalición, conscientes de que determinadas capacidades son muy caras o difíciles de adquirir tecnológicamente.

Además, será fundamental saber integrarse rápidamente en esfuerzos operativos europeos, bajo el liderazgo de otra nación, e incrementar para ello las relaciones e intercambios operativos con los países susceptibles de liderar esos esfuerzos (Francia, Reino Unido), alcanzando así un conocimiento militar mutuo más profundo en beneficio de una auténtica y

eficaz interoperabilidad y del conocimiento del idioma francés, cuya trascendencia es evidente en todo el Sahel, salvo a partir de Sudán para el Sahel Occidental.

En estos escenarios se operará habitualmente y, de manera inevitable, en un entorno conjunto-combinado, en el que nuestras fuerzas trabajarán junto a unidades de los tres ejércitos, en el marco de organizaciones operativas multinacionales. El componente terrestre desempeñará, normalmente, el papel predominante gracias a su capacidad para ocupar físicamente el terreno y, por extensión, para garantizar la seguridad y estabilidad en una zona durante el tiempo que sea necesario.

Nuestras fuerzas deberán ser capaces también de operar en un entorno degradado en comunicaciones, por las grandes oscilaciones térmicas y la acción corrosiva propias del entorno, así como los posibles fallos de los sistemas de posicionamiento y sincronización de los sistemas de posicionamiento global (GPS). También podrá fallar la cobertura satelital, por lo cual interesa también seguir siendo capaces de emplear métodos tradicionales y técnicas de navegación y control de fuegos directos e indirectos sin contar con el recurso del GPS. Por otro lado, se deben incrementar las capacidades en sistemas de comunicaciones e información de las unidades inferiores, en especial en material HF y comunicaciones satelitales.

El enlace tierra-aire en operaciones en escenarios desérticos y semidesérticos cobra una especial importancia, pues la maniobra de las fuerzas terrestres en contacto es casi sistemáticamente apoyada por la 3ª dimensión (aviación, helicópteros de reconocimiento, ataque, apoyo logístico y aeronaves tripuladas remotamente).

Aunque el enemigo asimétrico no respeta ley internacional alguna, ni el Derecho Internacional Humanitario; la fuerza ha de mantener una exquisita conducta al respecto, así como el más exacto respeto de las reglas de enfrentamiento que regulan el adecuado empleo de la fuerza en todas las operaciones en el exterior.

Por último, es imprescindible aplicar un decidido enfoque integral a nuestras operaciones, integrando, desde el principio del planeamiento de la operación, las actividades del conjunto de posibles actores del esfuerzo común para buscar una misma situación final deseada. Para ello, debemos articular las capacidades necesarias para asegurar un continuo contacto y estrecha coordinación con todos ellos, y contar con unas notables capacidades de coordinación y enlace para mantener las relaciones de mando y coordinación. La fuerza a desplegar debe ser capaz de generar los elementos de enlace suficientes que faciliten la indispensable coordinación del conjunto.

Maniobra

El desierto es el escenario ideal para interpretar la maniobra con máximo rendimiento. Se ha de hacer, en su vasta profundidad, más interarmas que nunca, combinando la vigilancia y observación, la información, los apoyos de fuego, las incursiones profundas en vehículos, el lanzamiento de paracaidistas, las infiltraciones a pie de fuerzas aerotransportadas, el combate aeromóvil y otras formas de acción. Todo ello con el objeto de imponer nuestro ritmo de maniobra al adversario, en terrenos variados con alargamientos importantes.

En estos escenarios sahelianos, ser capaz de concentrar los esfuerzos y sus apoyos interarmas y conjuntos, en el momento del choque, así como dispersar con rapidez las fuerzas en el campo de batalla, serán claves para el éxito en las operaciones.

En otro orden de cosas, interesará ser capaces de defender temporalmente determinados puntos clave del terreno, o de paso obligado (puertos o desfiladeros). Si no fuese posible su ocupación, deben ser sistemáticamente reconocidos, como mínimo, antes de adentrarse en ellos. Además, el control de los puntos de aguadas y de las escasas vías de comunicación es esencial para las poblaciones. Sin embargo, el resto del desierto no está vacío, y la libre circulación de las poblaciones nómadas debe ser garantizada con la presencia discreta y las capacidades de intercepción inmediatas, con el fin de que su economía tradicional de subsistencia no se vea afectada. Así, habrá que conjugar un dispositivo que sea a la vez estático temporal (bases o posiciones avanzadas temporales) con otros móviles (patrullas nómadas e incursiones profundas), lo que permitirá la protección por extensión progresiva (mancha de aceite).

La búsqueda constante de la anticipación y el desbordamiento, para alcanzar la sorpresa táctica, depende en gran medida de la capacidad de movilidad de las unidades terrestres y del empleo de helicópteros, que serán esenciales en la maniobra en el Sahel. En su apoyo, el empleo de los zapadores en acciones de movilidad y contramovilidad, evitando el uso de terreno crítico por parte enemiga, será un factor clave del éxito. Para ello, las unidades en contacto deben contar con la máxima autonomía táctica y una mínima huella logística.

Para garantizar una alta movilidad, también interesan los cursos fluviales que atraviesan el Sahel. Por tanto, es necesario contar con capacidades de navegación y para operaciones en río, incluyendo embarcaciones de motor de alta velocidad.

El apoyo aéreo en el combate en el desierto será esencial para las fuerzas distribuidas en grandes extensiones de terreno, mediante el empleo de aeronaves, helicópteros o aviones, en misiones de apoyo a las fuerzas de superficie. En este ámbito, la imprescindible complementariedad en-

tre las unidades de helicópteros y las fuerzas terrestres tiene su máxima expresión y rendimiento en la maniobra aeroterrestre en escenarios desérticos. Ello se debe a las capacidades de las fuerzas aeromóviles del ET (ataque, maniobra y transporte), de alta movilidad táctica y velocidad de desplazamiento, observación y vigilancia de amplios espacios vacíos, y fuegos por encima de los 3000 metros. Estas capacidades encuentran su máxima expresión y rendimiento en esta vasta región.

Con todo, el empleo de organizaciones operativas aeromóviles y unidades aerotransportadas resulta imprescindible en el Sahel para llevar a cabo, entre otras acciones:

- acciones en profundidad,
- la ocupación de terreno clave,
- envolvimientos verticales y asaltos aéreos,
- ataques como una unidad de combate, para reaccionar rápidamente,
- apoyos a las unidades en contacto sobre el terreno y,
- disponer de una reserva de intervención en la zona de operaciones.

En cuanto al nivel conjunto, será necesario que las unidades terrestres desplegadas cuenten con los necesarios controladores de fuegos y ataques aéreos (JTAC/JFO). También deberían disponer de una célula para la gestión del espacio aéreo en su puesto de mando, que le permita interoperar con la fuerza aeromóvil, y cubrir la imperiosa necesidad de integrar y coordinar a todos aquellos elementos de combate que intervienen en la tercera dimensión con las fuerzas en tierra, y en particular, a los helicópteros y las unidades de combate terrestres.

Por otro lado, estos entornos alejados de territorio nacional exigen contar con una capacidad de reacción intrateatro, mediante una reserva estratégica constituida por unas fuerzas preparadas para su empleo en el área del conflicto, con un alto grado de disponibilidad, activación en muy corto plazo, y listas para su proyección en mínimos plazos de tiempo.

Las fuerzas terrestres precisan saber operar y ser interoperables con fuerzas de operaciones especiales. Éstas serán cada vez más necesarias en las futuras misiones en el Sahel, para sus cometidos de asistencia militar e inteligencia, así como para generar efectos decisivos y de precisión de gran sensibilidad, sin producir daños colaterales. Sin duda, las operaciones especiales son uno de los mejores instrumentos para aplicar quirúrgicamente el efecto militar adecuado y proporcionado, en todo momento.

En cuanto al entorno operativo de las fuerzas terrestres, este se ha complicado. Por un lado deben operar junto a fuerzas aliadas, fuerzas de seguridad locales y diferentes actores de gobernación y desarrollo; y, por otro, la estrategia para derrotar al enemigo en el Sahel nos obligará a

entablar una verdadera batalla por las percepciones. Por ello, hay que maniobrar eficazmente en el ámbito inmaterial del campo de batalla, para contrarrestar las narrativas del adversario y así conseguir el apoyo o, al menos, el consentimiento de las poblaciones.

A estos efectos, a las operaciones de combate también se sumarán las actividades de influencia, así como las cívico-militares, hasta un punto poco conocido hasta ahora en otros escenarios.

El patrullaje en vehículos es el procedimiento normal de presencia, aplicado por la fuerza desplegada sobre el terreno y coherente con el tradicional nomadeo en la región. Con ello se garantiza la seguridad lejana y el control de una zona, además de recabar de paso cuanta información sobre el terreno y el enemigo interese, mientras se ejerce la influencia necesaria sobre el entorno humano.

El control de la fuerza y su correcta aplicación cobra cada vez más exigencia, en especial, en enfrentamientos contra un adversario asimétrico. Cualquier error en este sentido tendrá unas consecuencias muy negativas para la imagen y el crédito de la fuerza, y alcanzará fácilmente la legitimidad de las operaciones por las consecuencias que ello supone a nivel de opinión pública, local e internacional. Para un control más exhaustivo del empleo de la fuerza, es imprescindible el respeto y más exacto cumplimiento de unas reglas de enfrentamiento, cada vez más exigentes y acertadamente adaptadas a la especificidad del escenario de las operaciones.

La superioridad aérea es un elemento decisivo, pues frente a una amenaza aérea, los destacamentos terrestres son especialmente vulnerables en un terreno que ofrece poco ocultamiento y abrigo. Aunque la superioridad sea propia, la amenaza aérea no debe ser nunca subestimada, dado que un ataque aéreo enemigo, aun de escaso volumen, puede tener un impacto psicológico importante. En este sentido, el mantenimiento de la iniciativa mediante la movilidad, y de la indispensable libertad de acción, dominan la maniobra terrestre, y la superioridad aérea es un aspecto fundamental para conseguirlo.

Otro asunto es la asistencia militar para la formación de fuerzas locales, tanto militares como policiales, pues es uno de los principales cometidos que presidirá la actuación de nuestras fuerzas en el escenario del Sahel. Para ser eficaces, hay que ser capaz de generar una confianza previa y aprovechar el prestigio y crédito logrado por nuestras fuerzas terrestres en los últimos años, a partir de las experiencias adquiridas en Irak y Afganistán, Mali, Somalia o Bosnia. Sin una capacidad de combate sólida y reconocida, nuestras capacidades para la asistencia militar no tendrán credibilidad. Nadie quiere adiestrarse con un ejército que no tiene acreditados un prestigio ni una buena preparación.

Para presionar a un adversario, cuya forma de vida es el nomadeo y el movimiento, hasta sus santuarios y destruirlo, el empleo de las fuerzas debe orientarse dinámicamente al control de la seguridad, con el fin de preservar su libertad de acción. Para ello, se suele operar desde las Bases o Posiciones avanzadas Temporales (BAT/PAT), que debemos ser capaces de habilitar en profundidad pero sin dejarlas establecidas durante mucho tiempo, para que no se conviertan pronto en objetivos para el enemigo. Tampoco se han de mantener los mismos itinerarios de apoyo logístico.

El Sahel es un territorio que también cuenta con zonas montañosas, alejadas de los núcleos de población principales, en las que abundan las cuevas: zonas de refugio y santuario del enemigo asimétrico que aprovecha el medio subterráneo para contrarrestar nuestras capacidades tecnológicas. Por ello, no debemos olvidar que no bastará solamente con la superioridad tecnológica para derrotar a este enemigo, sino que debemos mantener además bien entrenadas, unas capacidades de combate en cuevas y zonas urbanizadas, requeridas en especial por el escenario saheliano.

Al mismo tiempo, interesa disponer de capacidad de combate en subsuelo de zonas urbanizadas, en entornos desérticos. El adiestramiento de ambas capacidades converge y se complementa en muchos aspectos.

Ante el posible desequilibrio de Marruecos y Argelia, apuntado anteriormente, interesaría desarrollar, cuanto antes, una capacidad disuasoria real. Para recuperar el equilibrio, hay que dotarse de capacidades altamente resolutivas, como pueden ser las aeronaves armadas tripuladas por control remoto, y el incremento notable de las capacidades existentes de operaciones especiales, por ejemplo.

Protección

La protección, junto a la gestión del riesgo, trae a colación la tan discutida necesidad del equilibrio entre protección y eficacia, heredada de otros recientes escenarios operativos. Es imperativo proteger a la fuerza, pero, ¿cómo debemos compaginar el empleo de la espada y el escudo?, es decir, ¿hasta dónde proteger a nuestros soldados, sin sobrecargarlos hasta un punto tal que sean incapaces de golpear ellos primero al enemigo? Hemos de saber adecuar las exigencias mínimas necesarias de protección, y para ello hay que definir con exactitud las amenazas a las que se enfrentarán nuestras fuerzas en el Sahel. Solo así garantizaremos el debido equilibrio entre eficacia y protección, para conseguir primar, en estos entornos, la movilidad y la rapidez sobre la protección. Con ello se evitará por ejemplo, sacrificar la ágil movilidad requerida por el excesivo blindaje de los vehículos.

En el teatro afgano, nuestras FT afianzaron una serie de capacidades, relacionadas con movilidad, protección y el empleo de zapadores, que debemos conservar, para mantener la movilidad, como garantía de la seguridad táctica, y la libertad de acción. Para ello, se deben ejercitar al máximo posible para evitar su pérdida por la falta de práctica. El empleo de los zapadores en estos entornos precisará de una muy generosa descentralización, de manera a asegurar que se acompañe (apoyo a su movilidad y desminado) el despliegue muy diseminado de las unidades de maniobra hasta el más bajo nivel (pelotón).

En cuanto a los artefactos explosivos improvisados (IED), su investigación precisa de medios forenses y otros sistemas de armas, que faciliten la obtención de una inteligencia eficaz con objeto de anular las redes de producción, así como la obtención de evidencias imprescindibles para implicar legalmente a los responsables de la elaboración, distribución o emplazamiento de estos artefactos.

En la Operación Serval, se comprobó que a partir del mes de marzo 2013, el empleo por parte del enemigo de este tipo de dispositivos no dejó de aumentar, y el catálogo de medios y procedimientos para la lucha contra ellos, aplicados en el escenario afgano, siguió demostrando su eficacia. Nuestra experiencia al respecto será provechosa, y deberá mantenerse como una capacidad crítica por su importancia respecto a la protección de la fuerza.

Para asegurar un importante grado de protección a nuestras columnas terrestres, hemos de dotarlas de una eficaz capacidad de respuesta inmediata ante los hostigamientos o emboscadas asimétricos, que facilite una ruptura del contacto eficaz y ágil para evitar quedar detenidos y batidos por el fuego enemigo. Para ello, los morteros embarcados en vehículos de combate han demostrado su total validez en el escenario afgano y, siempre que se seleccionen calibres adecuados para no suponer una sobrecarga logística, constituyen el mejor recurso para dar inmediata respuesta a cualquier hostigamiento.

En beneficio de la movilidad de las unidades y la continuidad de la progresión de sus columnas por el desierto, son necesarios unos sistemas de detección del disparo por el sonido, que minimicen en lo posible los efectos de cualquier hostigamiento.

También las columnas de vehículos precisarán de sistemas eficaces de identificación adecuados, por la dificultad para identificarlos en el desierto, y la imprescindible discriminación amigo/enemigo, dificultada por la luz y las deformaciones ópticas terrestres y aéreas.

Con relación a la contramovilidad, la amplitud de los frentes en esta región, y la escasez de obstáculos naturales a la maniobra y puntos de paso obligados (puentes, carreteras, etc.) sobre los que apoyar un dispositivo

de contramovilidad, unido a la facilidad genérica de movimiento en zonas desérticas, requiere de las fuerzas una notable capacidad para realizar obstrucciones, siempre cubiertas por fuegos directos e indirectos debido a la facilidad de desbordamiento.

Para asegurar la protección de nuestras BAT/PAT, se deberá extremar la seguridad en el acceso de personal a ellas, y disponer de un buen sistema de protección que contrarreste las amenazas de fuegos enemigos de cohetes, artilleros o de morteros.

Dadas las facilidades de observación y las dificultades para la ocultación, en especial por la ausencia de vegetación y protecciones naturales, la seguridad de las operaciones sufre un importante quebranto en el desierto, que es necesario contrarrestar, en lo posible, aumentando la dispersión y el enmascaramiento de las unidades, además de moverse y combatir por la noche. Esta vulnerabilidad condiciona notablemente su supervivencia en caso de ataque terrestre o aéreo, que se debe compensar también mediante los trabajos de protección y la decepción.

La libertad de movimientos de la población local y las características físicas del Sahel hacen que el enemigo pueda tener una capacidad de información y observación mucho mayores que en otro tipo de escenarios, sin limitarse a un único frente, por lo que se valorarán las posibilidades de éxito de un plan de decepción, que faciliten este tipo de terreno. La fuerza ha de ser capaz de simular posiciones, pasillos de campos de minas o el empleo de medios de ingenieros a plena luz del día, por ejemplo.

Además, es necesario capacitar a la fuerza en el conocimiento e identificación de actividades de contrainteligencia enemiga. Más, en concreto de las posibles amenazas de terrorismo, espionaje, subversión, sabotaje y crimen organizado, así como de servicios de inteligencia hostiles, y las capacidades de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR) del adversario.

Por la vulnerabilidad que representa a efectos de protección de la fuerza y de la seguridad de las operaciones, se deberá concienciar a todos sus miembros que se ha de evitar toda difusión de datos, fotos o comentarios, que en algunos casos pueden desvelar futuras acciones u operaciones. Por tanto, será necesario un estricto control de la toma de fotos o videos, designando para ello al personal autorizado.

Cabe la posibilidad, como apuntamos anteriormente, que pueda ser utilizado en escenarios desérticos cualquier agente nuclear, bacteriológico, químico o radiactivo. Por lo tanto, es necesario tenerlo en cuenta durante el planeamiento, y contar con medidas de defensa al efecto, aunque la utilización generalizada de agentes químicos o patógenos sea poco rentable, salvo en los lugares donde se pueda dar una concentración puntual de fuerzas.

Por otro lado, las capacidades de protección sanitaria no se pueden desatender, pues la posibilidad de enfermedades y lesiones directamente asociadas al calor o endémicas pueden incrementar el número de bajas no producidas en combate. Así, es necesaria una amplia formación en primeros auxilios, de todo el personal que actúe en este terreno, para asegurar que el herido sea estabilizado y puesto en condiciones de evacuación eficazmente.

Junto al campo de las percepciones y el empleo de la fuerza sobre el terreno, el ciberespacio representa quizás el tercer ámbito de combate en el enfrentamiento de voluntades. Por ello, es necesario contar con recursos tecnológicos suficientes para asegurar la indispensable libertad de acción, a nivel estratégico y táctico, por la creciente dependencia de nuestras fuerzas terrestres de las tecnologías digitalizadas. En concreto, deberemos ser capaces de defendernos de ciberataques, hasta el más bajo nivel de las unidades tácticas, para contrarrestar el posible incremento de capacidades tecnológicas adversarias en este ámbito.

Inteligencia

Este entorno del Sahel obliga a una búsqueda permanente de la superioridad en la información, por lo que son imprescindibles unas mayores capacidades de inteligencia para minimizar al máximo la incertidumbre y lo imprevisible de la situación, con el objeto de ser capaces de una rápida evaluación y explotación, y de orientar adecuadamente las acciones reactivas o soluciones tácticas a dar a cada situación.

La precisión exigida por estos entornos a las acciones militares tácticas es cada vez mayor y, aunque la función inteligencia se centre en el conocimiento del entorno, con relación a las amenazas y los potenciales objetivos, en el desierto debe esforzarse por ser más proactiva que reactiva. De hecho, podríamos decir que las operaciones están dirigidas por la inteligencia, en lugar de orientar nuestras operaciones a la obtención de inteligencia como hasta ahora se hacía.

Cuando los órganos especializados cuenten con las herramientas adecuadas para la fusión de la inteligencia multisensores, el aprovechamiento de la inteligencia será óptimo. Para ello, será preciso desplegar una unidad multisensores de nivel táctico, además de beneficiarse de otros sensores de niveles superiores, y de disponer del apoyo de inteligencia nacional procedente de sensores, que no necesariamente estén presentes en el teatro de operaciones, o del intercambio entre aliados.

El volumen superior de información, obtenida de múltiples fuentes, y la mejora del rendimiento de los sistemas de obtención de imágenes, fundamentalmente aéreos no tripulados, exigen una mayor capacidad de procesamiento e integración de la información en estos entornos. Nuestros

puestos de mando han de contar con esta capacidad para explotar rápidamente la información en tiempo oportuno. También será fundamental la imprescindible conectividad con escalones más bajos para difundir en tiempo real el material producido.

El caso de Mali puede ser considerado como la mejor de las referencias para confirmar que, en el Sahel, la fuerza se enfrentará a un enemigo asimétrico, cuyo centro de gravedad girará en torno a la población. Por ello, la obtención de inteligencia, y su rápido aprovechamiento serán claves (especialmente de fuentes humanas (HUMINT), a la cual podrán aportar mucho los tuareg.

Para una correcta explotación de la inteligencia HUMINT se precisa una considerable capacidad de contrainteligencia y para realizar entrevistas. Esta capacidad es insustituible en este ambiente, en sus dos modalidades de contacto y no contacto. En cuanto a no contacto, se debería contar sobre el terreno con capacidades de patrullas de reconocimiento en profundidad y de patrullas de reconocimiento e información.

Además de la inteligencia humana, nuestras fuerzas deberán contar con capacidades para asegurar la obtención de imágenes (IMINT), mediante aeronaves tripuladas remotamente y satélites, además de disponer de medios de guerra electrónica para la obtención de inteligencia de señales (SIGINT), portátiles o móviles.

Por su parte, la inteligencia de origen electromagnética (ELINT) permite adquirir un mayor conocimiento de las capacidades enemigas de guerra electrónica, de las posiciones de sus operadores, de sus intenciones y de sus acciones en curso o futuras. Además permite averiguar el estado de ánimo de las fuerzas presentes y de la población. Siendo de este modo de gran ayuda para las acciones de influencia a través, por ejemplo, del conocimiento de las necesidades de la población y la valoración de su eficacia. En el Sahel, estas actividades tienen un gran rendimiento, por tratarse de un entorno en el cual las emisiones electromagnéticas son relativamente limitadas y fáciles de seguir.

En este sentido, un profundo conocimiento del entorno operacional (físico, humano, cultural, económico...), a todos los niveles, es fundamental antes de la proyección de las fuerzas a los posibles escenarios del Sahel. Durante el planeamiento y ejecución de las operaciones, se debe conseguir mantener un exhaustivo conocimiento de la situación, mediante una actualización constante y permanente por parte de las unidades desplegadas en la zona de operaciones. Y ello es así, por la especial volatilidad del enemigo en el desierto, cuya localización deberán intentar conocer cuanto antes, para anticiparse al enfrentamiento inopinado, mediante tecnologías de alcance y coste reducido.

En cuanto a la inteligencia financiera, es necesario tener capacidad para obtenerla y facilitar el seguimiento de fondos ilegales y el levantamiento de redes de compra-venta ilícitas. El volumen del entramado comercial ilícito facilita el seguimiento y persecución de mucha delincuencia criminal y terrorista, por lo que el esfuerzo de obtención en este ámbito debería ser reforzado en recursos humanos y materiales.

Por otro lado, los apoyos meteorológicos y geográficos sumados pueden completar el conjunto de capacidades de inteligencia a disposición del mando, pues le permite además mejorar y facilitar la gestión y empleo más eficaz del resto de sensores de obtención. Por ejemplo, el apoyo meteorológico podrá adelantar la maniobra prevista de los sensores ante las previsiones de empeoramiento de las condiciones climatológicas.

Para finalizar, y teniendo en cuenta la cultura oral dominante, factor importante para la propagación de la información y de tradicionales disensiones entre tribus nómadas, la fuerza dispone generalmente de un terreno favorable para realizar operaciones de influencia, especialmente eficaces. Las fuerzas terrestres son quienes más influencia pueden tener sobre las poblaciones civiles, pues la interacción humana es la mejor forma, y método más seguro, de generar influencia, que es un recurso crítico para la estabilidad a largo plazo.

Apoyos de fuego

El Sahel, como escenario operativo, exige la coordinación de todos los fuegos, en la totalidad de la zona de operaciones y al más alto nivel. Se considera esencial el despliegue de los observadores avanzados y el control del fuego aéreo propio, a través de los controladores aéreos avanzados u observadores de fuegos aéreos, para un empleo adecuado de los medios de fuego terrestres y/o conjuntos.

Así, el pleno empleo del apoyo de fuego conjunto contribuye al éxito de la maniobra de las fuerzas terrestres, y su eficacia descansa en la generación de una cadena de mando coherente e integrada.

Al mismo tiempo, las fuerzas terrestres tienen que ser capaces de identificar, discriminar y abatir objetivos con exactitud quirúrgica, para evitar daños colaterales y sus consecuencias. Esto, a su vez, obliga a disponer de armas y municiones selectivas de precisión, que logren con exactitud los efectos perseguidos y ninguno no deseado. Todo ello hace necesario el incremento de las capacidades de detección, adquisición y destrucción de gran alcance, para asegurar una relación de fuerza aceptable a nivel local.

Las grandes distancias de maniobra obligan a una mayor descentralización y movilidad de las unidades de apoyos de fuego, en comparación

con otros entornos operativos, y puede llegar en determinados casos a la actuación de baterías e incluso, de secciones a dos piezas. Sin embargo, esta descentralización debe tener en cuenta, en muchos casos, que la autorización para la realización del fuego ha de mantenerse en el escalón más elevado, para evitar daños colaterales o para trasladar rápidamente el esfuerzo de fuego de una zona a otra: algo primordial puesto que el enemigo puede llegar de cualquier dirección y, por ello, resultará trascendental centralizar la dirección de los apoyos de fuego.

Respecto al fuego enemigo, si bien los ataques aéreos, en caso de enfrentamientos simétricos, pueden verse obstaculizados por la falta de avenidas de aproximación cubiertas, la mayor visibilidad permite entablar combate a mayores distancias y, por tanto, optimizar al máximo sus acciones. Las amplias zonas de acción y la posibilidad de ataques desde cualquier dirección serán dos aspectos clave a tener en cuenta a la hora de definir la estructura de defensa antiaérea de la fuerza desplegada.

En este ámbito, el empleo de los apoyos de fuego aéreos es imprescindible, especialmente de los helicópteros de ataque, debido a su capacidad para maniobrar rápidamente y aplicar su eficaz potencia de fuego sobre áreas lejanas del campo de batalla. Los efectos de estos fuegos conservan toda su eficacia sobre el tipo de terreno del medio desértico, además de reducirse el riesgo de daños colaterales humanos por la baja densidad de población.

En cuanto a la guerra electrónica, tanto ofensiva como defensiva, el entorno desértico no afecta en especial a los procedimientos empleados. Por ello, las medidas de defensa electrónica a adoptar en terrenos desérticos no son diferentes a las previstas para otros entornos. Únicamente se deberá prestar una especial atención a la ausencia de obstáculos naturales que atenúen la señal de los emisores propios, e incrementar, en su caso, la probabilidad de que el enemigo pueda actuar sobre nuestros sistemas electromagnéticos. Esto exigirá, por tanto, un estricto cumplimiento de todas las medidas de defensa electrónica.

En este tipo de terreno la ejecución de ataques electrónicos es de total aplicación y de elevado rendimiento. Con ellos podremos conseguir un importante efecto sobre la moral del enemigo, y afectar a sus órganos del sistema de mando, algo muy rentable por la inexistencia de redes alternativas.

Logística

El nivel de protección, las capacidades de agresión, la movilidad y el campo de acción de una fuerza que actúa en el desierto, dependen directamente de sus capacidades de apoyo logístico. Debido a los considerables alargamientos y a la importancia de los suministros en apoyo a una fuer-

za autónoma, la maniobra logística constituye un desafío permanente y, por ello, es el requisito más importante de cualquier operación que se desarrolle en este medio.

Las necesidades de sostenimiento de las fuerzas que se proyecten a estos escenarios deben minimizarse al máximo, para disminuir la dependencia de infraestructuras civiles, y de la externalización y apoyo de la nación anfitriona. Así se reduce la vulnerabilidad ante el adversario en beneficio de una mayor libertad de acción. Además, en este escenario no existen muchas posibilidades de externalizar, por las serias carencias de los estados del Sahel a nivel de desarrollo.

Por tanto, la excelencia se hallará pues, en el equilibrio entre maximizar la explotación local de recursos locales y compartirlos, mostrando la menor huella posible y desplegando las mínimas capacidades necesarias posibles, aunque suficientes para cumplir la misión. No será fácil este ejercicio de pronóstica de precisión para evaluar equilibradamente que capacidades se han de proporcionar.

Una logística «en el momento oportuno y el lugar adecuado» es imprescindible para mantener un equilibrio entre la preservación de la movilidad de las unidades tácticas y la permanencia del apoyo logístico. Para ello, habrá que servir los «apoyos a petición»: es decir, suministrar a las unidades exclusivamente lo que estas pidan. De esta manera, se permite garantizar la movilidad de la fuerza al optimizar sus capacidades y el sistema logístico desplegado.

La logística tiene una importancia vital por las importantes limitaciones que impone el entorno. El desierto exige unas mayores necesidades de flujo de recursos y consecuentes movimientos logísticos, mientras que las rutas logísticas se alargan considerablemente, y aumentan de esta manera su vulnerabilidad a los ataques. Por ello, se debe buscar, de manera sistemática, la optimización de la autonomía táctica de las fuerzas intervinientes, columnas, destacamentos o bases. Se otorgará, tanto a las bases como a los destacamentos móviles y pequeñas unidades, una máxima autonomía logística, con objeto de limitar al máximo posible el número de convoyes logísticos que los abastecen.

Además, la maniobra logística exige más que nunca un planeamiento riguroso, tanto en la generación de la fuerza como durante las fases de planeamiento. En este ámbito, varios criterios deben guiar la reflexión del logista en el desierto, entre otros:

- la anticipación por los mayores plazos necesarios,
- la disponibilidad de personal y materiales,
- la adecuación del apoyo logístico a la maniobra y sus necesidades, y responder así al principio de estricta suficiencia,

- los alargamientos y
- la estabilidad reducida.

Por otro lado, las fuerzas en el escenario operativo deben tener asegurado un flujo continuo de sostenimiento desde territorio nacional, e incidir en la oportunidad y con la máxima visibilidad de recursos para conservar la iniciativa en las operaciones. Para ello, serán precisos unos sistemas optimizados de seguimiento de recursos en tiempo real (trazabilidad digitalizada), que faciliten el seguimiento de los recursos en todo momento y reduzcan costes para acelerar el proceso de apoyo.

La capacidad de habilitar posiciones o bases avanzadas temporales tiene que complementarse con la necesaria capacidad de apoyo, todo ello con los mínimos requerimientos de sostenimiento posibles para reducir así la dependencia de la cadena de abastecimiento, muy vulnerable en estos entornos, y reducir al máximo los costes del despliegue.

La utilización en logística de la tercera dimensión en estos entornos se revela indispensable, tanto para las operaciones de transporte y abastecimiento, como para las de apoyo sanitario. El apoyo logístico por vía aérea (aerotransporte y lanzamiento de cargas) permite la entrega de recursos a las unidades desplegadas o en progresión, con un buen nivel de fiabilidad (precisión de aterrizaje, estado del recurso, etc.). Se debe contar con capacidad de entrega diurna y nocturna y, desde el momento en que la fuerza dispone de superioridad aérea, el aprovisionamiento aerotransportable o el lanzamiento aéreo constituyen la solución más rápida y menos arriesgada.

Además, se prestará una especial atención al volumen necesario de abastecimiento de agua y al suministro de una alimentación especial adaptada a climas extremos como el del Sahel, a base de menús fríos y contar con las necesidades extraordinarias cubiertas (mayores consumos de combustible, material de ingenieros, suministro eléctrico y agua embotellada).

El sistema logístico de apoyo a las operaciones en desierto, debe contar con la importancia del mantenimiento de materiales en frío. La acción combinada del calor y la arena sobre los equipos de tecnología avanzada (capacidades equipos adaptados) representa una auténtica limitación para su empleo.

Las unidades de primer escalón deben disponer de una autonomía de mantenimiento que les permita paliar estas limitaciones, sin por ello cuestionar su movilidad. Esta es una de las facetas de la imprescindible autonomía logística a conferir a las unidades operantes en el desierto. De esta manera, con el fin de limitar al máximo los plazos de reparación o de la utilización de los escalones avanzados de mantenimiento, el hecho de recurrir a procedimientos de reparación improvisados adquiere toda su importancia.

En escenarios desérticos, también es trascendental que la fuerza proteja físicamente sus materiales de las inclemencias extremas del tiempo, así como de la abrasión que la arena produce en los equipos. En este sentido, los sistemas de comunicaciones e información, radares, vehículos, helicópteros y aeronaves pilotadas por control remoto, deben contar con una especial atención.

Entrando en mayor detalle, y siendo este entorno probablemente el más demandante, desde al menos el punto de vista logístico, la fuerza que opere debería contar, además de lo mencionado hasta ahora, con las siguientes capacidades reforzadas y mejorables, conforme aconseje la experiencia:

- Equipo individual específico.
- Climatización de instalaciones semipermanentes sanitarias, logísticas y de mando.
- Recuperación de vehículos.
- Mayor capacidad de transporte de carburante en vehículos.
- Equipos de supervivencia y de repuestos en los vehículos.
- Reabastecimiento aéreo, con capacidad para cubrir grandes distancias.

Respecto al tratamiento de las bajas, se considera un factor crítico, para lo cual se debe contar, por un lado, con personal instruido hasta en la unidad más elemental (pelotón o escuadra) con capacidad de estabilizar y poner en estado de evacuación a una baja; y, por otro, disponer de un rápido sistema de evacuación, basado fundamentalmente en las evacuaciones por vía aérea (MEDEVAC).

Teniendo en cuenta que las estructuras médicas en estos entornos se encuentran alejadas de las poblaciones, y que el adversario irregular no puede competir con la fuerza en ese terreno, siempre que se pueda, interesa ofrecer asistencia médica a las poblaciones, por el positivo impacto psicológico que supone.

Otras necesidades capacitarias

Como estamos comprobando, en el entorno militar internacional, se está aplicando progresivamente con mayor profusión el concepto de «compartir tareas» o de *Burden Sharing* entre los cuarteles generales aliados. Mientras, entre los miembros de la Unión Europea, se está promoviendo e intentando aplicar otro concepto paralelo, en relación con las capacidades a emplear en operaciones, denominado «aprovechamiento compartido de recursos» o *Pooling & Sharing*, por lo que la interdependencia con otros países será mayor.

En cuanto a la capacidad de adaptación, no es algo nuevo para nuestras fuerzas con experiencia en teatros como el afgano, en el cual adaptar-

se era una exigencia permanente. De igual modo, en el Sahel, resulta imprescindible, por las diferentes contingencias que puedan sobrevenir. Esta reactividad, especialmente necesaria durante las operaciones en curso, es una capacidad fundamental de toda la fuerza, tanto para los combatientes, las técnicas, tácticas y procedimientos aplicados, como los equipos, la instrucción y el adiestramiento, las estructuras de mando, el dimensionamiento de la fuerza o la logística aplicada.

La capacidad de adaptación deberá basarse en un planeamiento flexible y en la toma de decisiones ágiles, para modificar rápidamente los planes inicialmente previstos. Quien antes decide, transmite los cambios, y otros ejecutan, más posibilidades de éxito tendrá.

Sin duda, el hombre sigue siendo el elemento fundamental en el combate. Según testimonian diversos documentos franceses, relacionados con sus últimas intervenciones en el Sahel, el éxito de las operaciones se alcanzó combinando la tecnología y la disponibilidad para los combates de hombres robustos y recios, adiestrados en el combate interarmas. Nunca dejará de ser el hombre, con su saber hacer, su adiestramiento y sus fuerzas morales, su resistencia, su capacidad de iniciativa y su comprensión de la situación, el centro de gravedad del enfrentamiento de voluntades, frente a un enemigo recio también, con grandes capacidades de maniobra y muy determinado. Según unos recientes estudios del Ejército de los EE.UU., para optimizar el rendimiento del personal, este deberá contar con unas capacidades especiales de adaptabilidad que le permitan comprender rápidamente los cambios que se produzcan y crecerse ante las adversidades.

Esa capacitación superior, con la que debe contar todo miembro de la fuerza que vaya a operar en el Sahel, le permitirá resolver adecuadamente, y en poco tiempo, situaciones delicadas. Además de, en estas, la presencia de medios de comunicación, con transmisión en tiempo real de los hechos, puede suponer que las decisiones tácticas tengan alcance estratégico.

De igual modo, resulta imprescindible que todo hombre que se enfrente al Sahel sepa adaptarse psicológicamente al entorno, mediante una verdadera adaptación cultural. Esta consistirá en comprender y concienciarse del entorno y la cultura local, respetando los códigos culturales dominantes y observando cuantas normas de comportamiento sean coherentes. De esta forma podrá establecer relaciones eficaces y actuar con la sensibilidad y precisión adecuadas. Nunca debemos olvidar que en un entorno en el que la información se propaga rápidamente, una acción inadecuada de cualquier miembro de la fuerza puede acarrear consecuencias nefastas para las operaciones.

El proceso de lecciones aprendidas (LLAA), mediante el cual vamos deduciendo los cambios que hemos de aplicar en nuestros procedimientos,

técnicas y tácticas en cada escenario, tiene una especial trascendencia. En este sentido, es importante señalar, y tener muy en cuenta, que se ha comprobado que las LLAA extraídas de otros escenarios de naturaleza diferente a los que nos vamos enfrentando (urbano, desértico, montañoso, etc.), y en distintos ámbitos (OTAN, UE, coalición, o nacional), siguen siendo plenamente válidas y aplicables, fundamentalmente como garantías de la eficacia de las fuerzas terrestres, conformen las asumen, adaptan y aplican a cada escenario.

En este sentido, varias naciones han puesto de relieve, en sus documentos doctrinales e informes de operaciones en zonas desérticas, que les ha resultado sumamente eficaz para ello, un sistema de adaptación reactiva, mediante el cual, han conseguido contrarrestar la eficacia de amenazas evolutivas, tales como la representada por los artefactos explosivos improvisados, en beneficio de la protección de la fuerza.

A pesar de la superioridad tecnológica que podamos asegurar, no debemos olvidar las capacidades alternativas en procedimientos, más rudimentarios, como por ejemplo, la orientación por referencias naturales; o, a nivel de mantenimiento de vehículos, las reparaciones de circunstancias, sin contar con el apoyo inmediato de nuestros especialistas de los segundos escalones.

En las opiniones públicas nacional e internacional, distintas a la local, se está generando una creciente resistencia a las operaciones militares masivas y de larga duración, sobre todo en época de crisis económica. Por ello, las capacidades de comunicación e información pública, deben ser capaces de explicar adecuadamente el porqué de las operaciones para ayudar a asumir esos riesgos, siempre que sean proporcionados y coherentes con los objetivos pretendidos. Consecuentemente, debemos conseguir que haya una percepción clara de la relación entre los objetivos de las operaciones y la seguridad, objetivos e intereses nacionales.

En el ámbito local, es imprescindible ejercer una gran influencia sobre la población civil. Sabemos cuán esencial es el apoyo de la sociedad a las operaciones y, por ello, hemos de ser capaces de llegar a ella, con toda transparencia, y saber comunicar las razones de la intervención. Nuestras FT deben ser capaces de influir con eficacia sobre la población local del escenario operativo, mediante actividades de información (INFOOPS), especialmente operaciones psicológicas (PSYOPS) y de cooperación cívico-militar (CIMIC).

Además, deberemos acostumbrarnos a absorber periodistas en nuestros despliegues, durante ejercicios y operaciones. El Ejército debe ser capaz de contribuir a mantener viva «la causa» del despliegue militar para mantener el apoyo de la opinión pública a sus actividades.

La interacción de las fuerzas sobre el terreno con la población, mediante el contacto directo; y, por tanto, la presencia de soldados adecuadamente instruidos y adiestrados entre la población, es la manera más eficaz de empatizar con ella, en especial, en estos entornos donde la interacción humana es el método más seguro y eficaz para hacerlo. A su vez, esta capacidad de influencia es crítica para asegurar una estabilización consistente y duradera en el tiempo.

Las fuerzas desplegadas tienen una determinante influencia en la percepción, actitud y comportamiento de la población anfitriona. Por ello, deben ser capaces de ganar la batalla de las percepciones, para contrarrestar la narrativa adversaria, mediante una adecuada política de comunicación a todos los niveles, que se adelante a esta y, cuando menos, consiga negar el apoyo de la población local, a quien se cobija entre ella.

Cualquier tipo de operación que se lleve a cabo en el Sahel, donde las condiciones de pobreza y fragilidad institucional de la mayoría de países componentes es un hecho, deberá incorporar siempre un componente de ayuda humanitaria masiva a la población civil, al tiempo que se garantiza su seguridad.

Implicaciones del desarrollo de las capacidades militares necesarias

La consecución de cuantas capacidades hemos deducido anteriormente, para el empleo de fuerzas terrestres en los posibles escenarios operativos del Sahel, suponen para el Ejército el desarrollo de un conjunto de acciones derivadas en diversos ámbitos como el de la investigación, la doctrina y las lecciones aprendidas, la organización, la enseñanza, la I/A, la preparación de la fuerza, el apoyo a la preparación, la presupuestación y la comunicación pública, así como otras implicaciones particulares que detallaremos.

Investigación, doctrina y lecciones aprendidas

La doctrina nacional sobre las operaciones en el desierto, así como todas las LLAA que se están ya extrayendo de las diferentes operaciones en curso en el Sahel (EUTM Mali, Op. Sangaris, Op. Barkhane, etc.) deben estar disponibles, cuanto antes, para que la fuerza saque el pronto provecho y las explote en beneficio de su eficacia. Cuando hablamos de publicación doctrinal, pensamos también en los necesarios manuales derivados de ella, de instrucción y adiestramiento que se estimen necesarios.

Para el adiestramiento previo (adiestramiento operativo) de la fuerza que vaya a operar en el Sahel, es necesario implementar y explotar un sistema de LLAA altamente reactivo, de manera que se explote inmedia-

tamente todo aquello que se va aprendiendo en los nuevos escenarios, desde el primer contingente desplegado, con objeto de ir adaptando la instrucción y el adiestramiento a las particularidades y especificidades operativas del escenario.

Organización

La última reorganización en la estructura de las fuerzas terrestres en España dispone la articulación de Brigadas Orgánicas Polivalentes (BOP) con objeto de generar, a partir de ellas, los agrupamientos tácticos que interese proyectar y desplegar en cada escenario. Se pretende también, establecer un sistema de alerta y predesignación de unidades que entrarían en un ciclo de disponibilidad rotatorio, para la generación de estas fuerzas, todo ello con objeto de asegurar una ágil y pronta respuesta a los esfuerzos militares que sean precisos.

Enseñanza

En el ámbito de la enseñanza, las conclusiones del MADOC señalan que no conviene modificar a corto plazo los planes de estudios. Por tanto, los conocimientos básicos del entorno operativo, las técnicas, tácticas y procedimientos básicos para operar en desierto, así como los correspondientes a la cultura del área que corresponda, se pueden preparar e ir impartiendo mediante la instrucción y el adiestramiento del personal y unidades. En el ámbito de la enseñanza militar de perfeccionamiento, sin necesidad tampoco de realizar cambios en los planes de enseñanza, podrían introducirse modificaciones en las publicaciones doctrinales de referencia de algunos cursos de actualización y perfeccionamiento, y en los temas tácticos en ellos incluidos, para abordar las operaciones en ambiente desértico.

La brevedad de los plazos entre la alerta y la proyección de las fuerzas que interesen a una operación en el exterior, no permite normalmente prepararlas adecuadamente, mediante un suficientemente dilatado periodo de adiestramiento operativo, adaptado al teatro en el que han de operar. No obstante, el modelo francés ha demostrado que esto no resulta tan trascendente, dado que el desierto exige realmente una adaptación de capacidades ya existentes, más que unas nuevas. Constituidas normalmente con urgencia, las fuerzas proyectadas no suelen tener la oportunidad de adiestrarse juntas. Ello se puede paliar en gran medida, aplicando el saber hacer genérico adquirido gracias a los esfuerzos de formación de los cuadros de mando, el fomento de la iniciativa, aprovechando la experiencia operativa adquirida durante nuestras intervenciones anteriores, y un adiestramiento operativo

genérico o convencional sobre la base de fundamentos interarmas y conjuntos.

En el mismo ámbito, se podría organizar un curso de perfeccionamiento informativo orientado a la formación de instructores en combate en desierto, contando con esos expertos de escenarios de los que hablaremos inmediatamente.

En particular, es necesario incrementar el conocimiento de los cometidos relacionados con la asistencia militar, e implicar a las unidades en sus programas anuales de adiestramiento. Así, serán capaces de adiestrar a las fuerzas locales eficazmente, y evitar sobrecargar con ello el adiestramiento final, previo a la misión, probablemente con poco rendimiento en la materia.

Por otro lado, es preciso desarrollar en los miembros de la fuerza, una cultura expedicionaria de formación continuada y preventiva, que se adelante para deducir y dotar de las capacidades críticas que serán necesarias para futuros escenarios. Para ello, precisaremos de una gran agilidad institucional, para incorporar con agilidad los cambios que correspondan en la enseñanza militar y la instrucción y el adiestramiento, así como de un buen sistema de personal que gestione adecuadamente el talento de sus miembros y el empleo de nuevos procedimientos doctrinales, que deberemos desarrollar, ágil y oportunamente, desde un eficaz enfoque proactivo.

Instrucción y adiestramiento

Teniendo en cuenta que la interconexión en red de diversos adversarios, capaces de operar coordinadamente dentro y fuera del teatro de operaciones, es algo ya más que probable, deberíamos estar preparados para contrarrestarlo, pues incluso podrían conseguir que los ciberataques afectasen hasta el nivel táctico más bajo de empleo. De ser así, sería necesario integrar las capacidades de ciberdefensa en todos los niveles. Por tanto, la ciberprotección táctica contra estas amenazas deberá comenzar a contemplarse como parte de los objetivos de adiestramiento en territorio nacional, ejercitándose en todo lo posible, en ejercicios y maniobras.

El terreno desértico presenta muchas servidumbres que requieren un adiestramiento especial, por la mayor exigencia de este entorno, si lo comparamos con otros en los que ya han estado desplegadas fuerzas españolas.

Al mismo tiempo, es muy importante tener siempre presente que el criterio mantenido hasta la fecha, de centrar el adiestramiento de la fuerza en el combate convencional, sigue siendo plenamente válido, conforme

corroborar además una de las principales lecciones identificadas durante la operación Serval.

Al adiestramiento convencional, interesa ahora integrar las tácticas, técnicas y procedimientos adaptados a las amenazas específicas y ambiente descritos. Al respecto, la experiencia acumulada en Afganistán, integrando todos los aspectos que se suponen presentes en las operaciones del siglo XXI, debe ser recopilada, actualizada y aprovechada en la preparación de las unidades, ya que si bien el medio desértico podría resultar novedoso, el tipo de conflicto y amenazas que nos podemos encontrar resultan similares.

En el contexto de estas amenazas, la fuerza en general es muy vulnerable a las amenazas de terrorismo, espionaje, subversión, sabotaje y crimen organizado (TESSCO), por lo que se hace necesario el desarrollo de conferencias en los programas de preparación de las unidades para la concienciación de la seguridad de la información.

Entre las carencias detectadas se encuentra la preparación de la fuerza para el combate en cuevas. Consecuentemente, el Estado Mayor del Ejército dispuso la elaboración de diversos documentos de análisis de la experiencia de otras naciones en ello, además de sus lecciones aprendidas y sus técnicas, tácticas y procedimientos, con objeto de elaborar un concepto de empleo al respecto, cuanto antes. Se han puesto de relieve también otras carencias que aconsejan incidir en la instrucción de navegación y protección en combate en zonas desérticas, en los planes de instrucción y adiestramiento de las unidades.

Por la rentabilidad e interés que suponen, y las razones apuntadas anteriormente, así como por la carencia de fuerzas preposicionadas en la región, debemos continuar con la realización de actividades bilaterales con aquellos países, como Mauritania y otras naciones del entorno Sahel, sin descartar a aquellos que también tienen intereses en esta región. En línea con ello, significar que en 2013 y 2014 se desarrollaron, con siete países relacionados con áreas desérticas, dieciséis actividades bilaterales. Estos ejercicios con nuestros aliados de los Estados del Sahel fomentan la confianza mutua, prestigian, son prueba de voluntad de colaboración, y facilitan el intercambio de conocimientos y procedimientos, además de dar lugar al aprovechamiento de escenarios desérticos de los que carecemos.

En el ámbito de la inteligencia, se debería conseguir una eficaz integración en tiempo real de la información que proporcionan diversas fuentes IMINT, y adiestrar la capacidad de fusión, procesamiento de datos, y difusión de productos de inteligencia. Esto se debe lograr en toda la cadena, hasta los escalones más bajos.

Es necesario educar e imbuir, desde el comienzo de la formación militar, a los cuadros de mando en una actitud mental que les permita adaptarse a la incertidumbre en los diferentes entornos, que asegure el control de la situación y una toma ágil de decisiones siempre, aunque la situación pueda cambiar y sorprendernos. Para ello, será clave fomentar la práctica y aprendizaje del espíritu de mando orientado a la misión y la aclimatación a este tipo de entornos. Debemos ser por tanto, altamente adaptables y reactivos para cambiar, y evitar así seguir siendo demasiado dogmáticos en la aplicación de la doctrina. Quién innova gana la iniciativa, que siempre busca sorprender y desequilibrar al adversario.

Preparación de la fuerza

La necesidad de mejorar el conocimiento de las culturas y sociedades de los países en los que habrá que operar es esencial, y está más que asumido hace tiempo pero, el cómo hacerlo es quizás donde podemos avanzar para facilitar la inmersión de las fuerzas en esos escenarios ajenos, y garantizar de esta forma su pleno rendimiento.

Por otra parte, sería de gran apoyo la preparación y aprovechamiento de «expertos de escenario», con amplios conocimientos de las zonas de conflicto o interés, para facilitar esta especial preparación intensiva.

Además, realizar ejercicios bilaterales, preferentemente con medios ligero/ligero-protegidos favorece la adaptación al entorno, la climatización, al tiempo que facilita una preparación muy eficaz, porque fundamentalmente nos permite adiestrarnos en como luego combatiremos: he ahí la clave de una eficaz preparación.

En relación con las capacidades demandadas por estos entornos, se estiman como mínimamente imprescindibles diferentes necesidades de preparación, que debemos asegurar. Entre ellas, destacar la capacitación en diversas destrezas individuales para el desierto, mencionadas en apartados anteriores, además de navegación con y sin medios de posicionamiento global (GPS) y el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo en pequeñas unidades.

Aunque ya hemos incidido en ello anteriormente, se debería implantar una cultura y costumbre de difusión de ejemplos históricos y lecciones aprendidas de operaciones en escenarios desérticos, como Afganistán, Mali, Libia y Argelia, entre otros. En nuestro caso, a partir de nuestras experiencias y de las de otras naciones de interés (Francia, Reino Unido o EE.UU.).

Apoyo a la preparación

En relación al área de apoyo a la preparación, es importante completar las instalaciones de adiestramiento en desierto existentes con polígo-

nos para tiro desde convoy en movimiento, así como zonas preparadas para el adiestramiento del combate subterráneo y en cuevas. La práctica de la reacción ante emboscadas, realizando tiro de armas colectivas/individuales desde un convoy en movimiento, es la mejor garantía de protección.

Por otro lado, son precisas pistas de conducción todoterreno, y habilitar estaciones específicas para conducción en arena, con el objetivo de lograr una formación avanzada en ello, en beneficio de la protección de la fuerza. También la instrucción específica de conductores en desierto debe centrarse en la recuperación de vehículos en arena.

Así mismo, la capacitación en misiones en desierto puede verse facilitada si se dispone de un centro especializado en este tipo de entorno. De hecho, nos consta que ya hay un proyecto del mismo en marcha, para facilitar a las unidades la práctica de capacidades específicas de desierto. Además de ello, también podría ser muy eficaz y rentable contar con equipos de personal con experiencia en el combate en desierto que rotaran por las unidades.

A nivel de simulación, debemos contar con sistemas de simulación específicos para el combate en desierto. La adaptación necesaria y común de prácticamente todos los tipos de sistemas existentes pasaría por incluir estos escenarios (terrenos) en sus parámetros. Nuestro ejército necesita desarrollar una simulación eficaz que optimice el empleo de todos los tipos de simulación (directa, virtual y constructiva), totalmente integrada con los sistemas de los demás ejércitos. Deberíamos intentar conseguir la interacción en red de una amplia diversidad de unidades y cuarteles generales, operando desde localizaciones distintas y enlazadas remotamente. La simulación, que debe incluir los juegos de guerra, debe jugar un papel más importante en la instrucción y el adiestramiento, y en el apoyo a la decisión.

Habría que estudiar la posibilidad de habilitar un centro especializado para la formación de instructores en desierto, nacionales e incluso internacionales, contando probablemente con el apoyo de otras naciones y, con base en el concepto de complementariedad de capacidades formativas, en este caso.

En relación con el sistema de lecciones aprendidas, debemos asumir plenamente y aprovechar cuantas LLAA se derivan de pasadas operaciones, nuestras y de otras naciones en los mismos previsibles entornos operativos. Debemos seguir mejorando este sistema, conscientes de su necesidad perentoria para garantizar la adecuación de nuestras doctrinas y por ende, de la preparación operativa y del consecuente rendimiento de nuestras fuerzas terrestres en operaciones.

Otras implicaciones

A pesar de lo limitado del escenario económico actual, se debería mantener, en lo posible, el equilibrio entre las operaciones en curso y el adecuado nivel de preparación y equipamiento, para preparar las futuras operaciones, mediante la inversión en programas de materiales y la preparación de los recursos humanos necesarios.

Las limitaciones presupuestarias, difícilmente solventables, nos deberían conducir a progresar en la aplicación del concepto de «aprovechamiento compartido de recursos», junto al resto de naciones europeas y el AFRICOM. Sin embargo, compartir las capacidades necesarias para estos escenarios, junto a nuestros socios europeos o de la OTAN, parece difícil por ahora, dado que no siempre compartimos los mismos intereses ni las mismas prioridades de compromiso en operaciones.

En el ámbito de la comunicación pública no deberíamos dudar en revisar nuestras estrategias: de una enfocada al riesgo, a otra dirigida a una versión equilibrada de riesgos y oportunidades, beneficios e intereses, que sepa explicar y razonar la justificación y el porqué de las operaciones. Con ello, aseguraríamos el trascendental apoyo público a las operaciones en curso, con base en los intereses nacionales en su sentido amplio, y no solo en los de seguridad nacional.

Por su trascendencia, jamás deberemos olvidar la moral de nuestras fuerzas, porque es el verdadero centro de gravedad de las misiones en tan exigentes escenarios. Descansa no solo en la preparación de la fuerza, sino que, en gran medida, se alimenta también del apoyo de la nación: es decir, de esa opinión pública que sabe y entiende lo que están haciendo sus soldados, y que reconoce su servicio con respeto y agradecimiento, porque hemos sabido explicárselo, mediante una adecuada política de información, como se apunta anteriormente.

La preparación moral de nuestros soldados y mandos, así como su fortalecimiento, merece el máximo cuidado. Por ello, los honores y homenajes a los caídos en operaciones, el apoyo y la atención a los heridos y a las familias del personal desplegado, y la gestión de síndromes postraumáticos, son esenciales, desde un punto de vista tanto moral como funcional. Sin duda, una política de personal que haga suyas estas actividades de apoyo a las tropas desplegadas, con la importancia que tienen y con medidas eficaces al respecto, es imprescindible. La eficacia, volumen y mejora de los sistemas de inteligencia para la obtención de imágenes, tienden a saturar a los analistas. Por ello, se precisa un aumento considerable de la capacidad de procesamiento y análisis del superior volumen de información obtenida, para facilitar un rápido tratamiento y rentabilizar al máximo la obtención de esta. Por tanto, nuestro Ejército, dada la trascendencia de estos sistemas en el Sahel, debería sin duda,

reforzar y adiestrar sus centros de integración y difusión de inteligencia en consecuencia, dotándoles de los medios necesarios.

Conclusiones

Para ganar credibilidad como fuerza, hemos de ser capaces de contribuir con una capacidad de disuasión convencional creíble, que pueda ser aplicada en la variedad de entornos y en especial en aquellos previsibles, conforme determinan nuestros intereses nacionales y amenazas reconocidas en nuestro entorno de interés o «patio trasero».

El Ejército de Tierra español inició hace tiempo, y con la reactividad oportuna, un ejercicio de prospectiva militar, coherente con nuestros intereses y los derivados escenarios futuros de actuación de la fuerza. Se emprendió hace tiempo un exhaustivo proceso para dar solución a las posibles carencias operativas, en particular, para operar en entornos desérticos, y se llevaron a cabo estudios y análisis mucho más profundos y consistentes que este documento, que solo intenta hacer una reflexión superficial al respecto. Estos estudios nos permitirán influir proactivamente y a largo plazo, en lugar de actuar de forma reactiva y con objetivos a corto plazo.

Consideramos que es trascendente haber identificado con acierto aquellos escenarios, contemplados con la suficiente antelación en la *Estrategia de Seguridad* y en la *Directiva de Defensa* nacionales, en los cuales previsiblemente actuarán nuestras fuerzas. En el caso del Sahel, el proceso de definición y consecución de las necesarias capacidades para actuar en él, está siendo eficaz. Por tanto, garantizará que, a pesar del precario escenario económico que atravesamos, tengamos la seguridad de contar con unas fuerzas bien preparadas, y capaces de ser proyectadas con agilidad para actuar en este particular escenario operativo, siempre que nuestros intereses nacionales y compromisos lo demanden.

Probablemente, estamos considerando la más importante de las amenazas para Occidente y en especial para España, dada la actual situación de amplias zonas en el Sahel y áreas colindantes en las cuales el control estatal es más preciso. Ante ello, y a todos los niveles, interesaría actuar preventivamente, a través de un verdadero enfoque integral de seguridad y desarrollo, y mediante la dotación de aquellas capacidades perentorias y de mayor carácter disuasorio posible cuanto antes. En cualquier momento, cabe prever un giro de la situación en Marruecos, Argelia y en Libia en especial, por expansión del integrismo yihadista, que pueda desequilibrarlos y demandar nuestra colaboración.

La clave del éxito descansará en nuestra decisión de mantener preparado el modelo capacitario adecuado, para responder así al conjunto de misiones que defina nuestro gobierno o, al menos, de hacerlo con aquellas

capacidades críticas y específicas mínimas, demandadas por los previsibles escenarios de intervención.

Aunque nos enfrentamos a un periodo de constante incertidumbre, en el cual las fuerzas terrestres deben ser capaces de llevar a cabo actividades tácticas a lo largo de todas las posibilidades del espectro del conflicto, en todos los entornos y entre una gran variedad de actores y adversarios, nuestras fuerzas deben ser capaces de aplicar un enfoque equilibrado y adaptable. Solo así, podrán asegurar que son capaces de enfrentarse con eficacia a los más probables y peligrosos escenarios que perfilan nuestros intereses nacionales, como el que nos ocupa. La probabilidad de intervenir en el Sahel debe y está polarizando los esfuerzos apuntados, para conseguir y consolidar las capacidades que requiere este exigente escenario en todos los ámbitos estudiados.

Es el momento de no perder la carrera, y para ello es necesario cubrir, cuanto antes, las necesidades de capacitación precisas para dar satisfacción a las exigencias de nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional*.

Solamente cultivando sin tregua su capacidad de adaptarse y combinar los efectos de todas sus capacidades, combinadas y conjuntas, las fuerzas terrestres continuarán siendo lo que son: no una simple suma de sus capacidades, sino más bien una eficaz opción decisiva y disuasoria que representa la voluntad política nacional, un eficiente multiplicador de fuerza para la resolución de crisis, una fuerza de combate altamente preparada y valorada por su capacidad de establecer objetivos, y que sabe adecuar y variar el nivel de fuerza a aplicar para alcanzarlos.

Acrónimos

AM: Asistencia militar.

AQMI: Al Qaeda en el Magreb Islámico.

BOP: Brigada Orgánica Polivalente.

C-IED: Counter Improvised Explosive Devices.

DDN: Directiva de Defensa Nacional.

ESN: Estrategia de Seguridad Nacional.

ET: Ejército de Tierra.

ESN: Estrategia de Seguridad Nacional.

FAC: Controlador de fuegos aéreos.

FAS: Fuerzas Armadas.

FT: fuerzas terrestres.

GPS: Sistema Global de Navegación por Satélite.

HF: Alta frecuencia.

IED: Dispositivo explosivo improvisado.

ISTAR: Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.

I/A: Instrucción y Adiestramiento.

MADOC: Mando de Adiestramiento y Doctrina.

MINUSMA: Misión multidimensional integral de las Naciones Unidas para la estabilización de Mali.

MISMA: Misión Internacional de Apoyo a Mali bajo mando africano.

UE: Unión Europea.

PAT / BAT: Posición o Base avanzada temporal.

RPA: Aeronave tripulada remotamente.

RPAS: Sistema aéreo pilotado remotamente.

TTP: Tácticas, técnicas y procedimientos.

Bibliografía

Libros

GODED LLOPIS Manuel, general, *Libro Marruecos*. «Las Etapas de la Pacificación». Madrid, CIAP, 1930.

DÍAZ DE VILLEGAS, José, comandante, *Lecciones de la Experiencia* (Enseñanzas de las campañas de Marruecos). Toledo, Colección Biográfica Militar 28, (1928-1936).

BENS ARGANDOÑA, Francisco, general. *Mis memorias (22 años en el desierto)*. Ediciones del Gobierno del África Occidental española, Madrid, 1947.

LIDDELL HART, B. H. *Memorias del Mariscal Rommel*. Los años de victoria. Barcelona, Luis de Caralt, 1954.

FERNÁNDEZ ACEYTUNO, Mariano / GOAS ESCRIBANO, César. *Tropas Nómadas Españolas*, Hermandad de Veteranos de Tropas Nómadas del Sahara, Madrid, 2012.

Documentos, artículos

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA (EMAD), «Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable, 2012».

«Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido», mayo 2013.

MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA (MADOC), PD4-008, *Combate en desierto operaciones* (vol. I), marzo 2014.

MADOC, PD4-008, *Combate en desierto – Vida y Movimiento* (vol. II), marzo 2014.

DOCUMENTO DOCTRINAL DEL CESEDEN, «Las Operaciones en el Desierto». *Boletín de Información del CESEDEN* núm. 82 de abril 1974.

BATALLÓN FUERTEVENTURA I/9, de la BRILCAN XVI del MCANA, *Manual de Operaciones en el Desierto*, noviembre 2012.

TERCIO SAHARIANO ALEJANDRO FARNESIO IV DE LA LEGIÓN, *Manual de Operaciones en el Desierto* (primera y segunda parte), 1974.

ESTADO MAYOR DEL EJÉRCITO (EME), *Capacidades para operaciones en ambiente desértico y semidesértico*. «Capacidad de combate en entorno operativo de desierto» (preparación de la fuerza), diciembre 2013.

SECCIÓN DE LLAA/SUBDIRIVA/DIDOM/MADOC, *Operaciones contra el DAESH (Estado Islámico). Técnicas, tácticas y procedimientos*, 21 de noviembre 2014.

SECCIÓN DE LLAA/SUBDIRIVA/DIDOM/MADOC, informe de las «Jornadas de intercambio de información y LLAA con el US Army sobre operaciones y sus despliegues en el norte de África Occidental y zona del Sahel», junio 2014.

SECCIÓN DE LLAA/SUBDIRIVA/DIDOM/MADOC, «Operación EUTM Mali – Lecciones aprendidas. Una recopilación – Apoyo a la preparación de las Unidades» marzo 2014.

ALBERTO GONZÁLEZ REVUELTA, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, «A qué nos enfrentamos en el Sahel», 27 de noviembre 2014.

II BANDERA PARACAIDISTA, BRIPAC, informe del seminario «El combate ante la amenaza híbrida», enero 2014.

EME, «Concepto de experiencias de adiestramiento en cuevas», octubre 2014.

ORTEGA Jorge, general, director de la revista *Atenea*, «La frontera de seguridad sur de la UE», 17 de agosto 2013.

COLOM PIELLA Guillem, Instituto español de estudios estratégicos, «¿El auge de los conflictos híbridos?», 24 de octubre de 2014.

MADOC, «Informe sobre capacidades para operaciones en ambiente desértico o semidesértico», octubre 2013.

EMAD, Directiva para el Planeamiento Militar DPM 1/2012. 2012.

CASTILLA BAREA Juan Carlos, Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), núm. 37/2014, «Evolución estratégica y operacional del terrorismo global en África: el caso de Mali», 11 de abril 2014.

BATALLÓN FUERTEVENTURA I/9, de la BRILCAN XVI del MCANA, «Informe del Ejercicio Bilateral INCHIRI 2014 (Mauritania-España)», octubre 2014.

OFEN CAC, SC. ASUNTOS INTERNACIONALES, MADOC, «Informe publicación libro blanco», The Human Dimension, 30 de octubre 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA, Ejército de Tierra, documento «Frontera Avanzada», octubre 2013.

CALDUCH CERVERA, Rafael, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Monografías 139, *África: Dimensión geoestratégica de las operaciones, África futuro escenario de operaciones militares*, febrero 2014.

SECCIÓN DE DOCTRINA / DIDOM / MADOC, «Informe sobre el Seminario Desafíos en el Sahel, el caso de Mali», 5 de junio 2014.

BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, art. 14/2013 del IEIEE, «Diagnóstico geoestratégico del conflicto en Mali», febrero 2013.

BANDERA «ROGER DE FLOR», Iª PARACAIDISTA, «Conclusiones del seminario combate en desierto», 31 julio 2014.

IZQUIERDO ALBERCA, María José, art. 37/2014, «África como espacio preferente para la política de defensa española», 15 de julio 2014.

FUENTE COBO, Ignacio, art. núm. 15/2014 IEIEE, «Fuerzas militares: ¿Polivalente o especializadas?», 10 de marzo 2014.

UK MINISTRY OF DEFENSE. The Future Land Operating Concept Development Agenda—Making deductions from analysis of the future to develop land force capability from 2018 and beyond, January 2014.

CDEF, Doctrine d'emploi des Forces Terrestres en zones désertiques et semi-désertique, enero 2013.

DOCUMENTO DE ESTUDIO FINABEL, GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO FORCE DEVELOPMENT (FDE), European Land Forces for operations of the future, octubre 2014.

OFICIAL DE ENLACE FRANCÉS EN EL MADOC, conferencia: «Lecciones Identificadas de la Operación Serval», marzo 2013.

CDEF (Centro de Doctrina para el empleo de las fuerzas terrestres [Francia]), *Réflexions tactiques* núm. spécial 2014 – *Opération Serval, Le retour de la Manoeuvre aéroterrestre dans la profondeur – Quels facteurs de succès? Quels défis à relever pour demain?*, abril 2014.

REVUE D'INFORMATION. ALAT AUX AVANT-POSTES, 24 PUBLICATION DU COMALAT (Mando de la Aviación ligera del Ejército de Tierra francés), junio 2014.

TRAMOND Olivier, teniente general y SEIGNEUR Philippe, teniente coronel del Ejército de Tierra francés. «Opération Serval. Another Beau geste of France in Sub-Saharan Africa?» *Military Review* November-December 2014.

REPRESENTACIÓN MILITAR DE ESPAÑA ANTE EL EUMC (Comité militar de la UE), EMAD (Estado Mayor de la Defensa), MINISDEF (Ministerio de Defensa). Punto de situación MILREP UE, 31 de octubre 2014.

WEISS Yinon, «What if the Military has been focusing on the wrong thing yhe whole time?», <https://www.linkedin.com/company/rallypoint-networks-inc>, Noviembre 2014).

GROUPE DE TRAVAIL INTERSERVICES (GTI) – UNION EUROPÉENNE, ACTION EXTÉRIEURE, «Rapport sur la sécurité dans les régions du Maghreb, Analyse de la situation et propositions pour renforcer l'action de l'UE dans la sécurité de l'espace sahélo-saharien», Bruxelles, Juin 2014.

REEVE Richard and PELTER Zoë, ORG. BUILDING BRIDGES FOR GLOBAL SECURITY, REMOTE CONTROL PROJECT, «From new frontier to new normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara», UK, August 2014.

CDEF, «Retour d'expérience sur une décennie d'opérations extérieures pour l'armée de Terre», Octubre 2014.

CDEF, RETEX SERVAL, «Synthèse de 10 ans d'aguérissement», Octubre 2014.

COMCDEF PARLANTI GB, «Document du CDEF proposant les posibles sujets d'études pour les Groupes de travail d'experts de Finabel (ETG)», Mars 2013.

RESEARCH DIVISION, NATO DEFENSE COLLEGE, «An assessment of crime related risks in the Sahel». *Research paper* núm. 53, November 2009.

UK MoD, ARMY FIELD MANUAL, volume 2, *Operations in specific environments*, part 3, «Desert operations», February 2002.

Páginas web

<http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr>

<http://www.defensa.gob.es>

<http://www.eutmmali.eu>

<http://www.ieee.es>

<http://www.un.org/>

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:

D. Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de Brigada de Artillería director del IEEE

Vocal secretario:

D. Jesús Díez Alcalde

Teniente coronel de Artillería

Analista principal del IEEE

Vocales:

D^a. Sonia Le Gourillec

Doctora en Ciencias Políticas y encargada de estudios sobre África en el Instituto de Investigación Estratégica de la Escuela Militar (IRSEM)

D. Sékou Dit Gaoussou Cissé

Embajador de Mali en España

D. Emilio Hermoso Orzáez

Analista de la Sección de Lecciones Aprendidas de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Doctrina del Ejército de Tierra (Granada)

D. Juan Carlos García-Vaquero Pradal

Analista en la Sección de Doctrina de la Dirección de Investigación, Doctrina Orgánica y Materiales del Mando de Doctrina del Ejército de Tierra (Granada)

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales

- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana

- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas

- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE DEFENSA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-110-5



9 788490 911105