

15/2020

2 de marzo de 2020

*Beatriz de León Cobo \**

La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel

### Resumen:

El fenómeno de los Estados fallidos es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la gobernanza mundial. La falta de control de los gobiernos sobre sus territorios provoca un vacío de poder que es aprovechado por los grupos armados para desestabilizar el país y desarrollar sus actividades ilícitas (terrorismo, tráfico de personas). La estrategia de España para afrontar estas amenazas se ha centrado en los últimos años en la reforma del sector de seguridad de los Estados frágiles, que tiene como eje fundamental la construcción de capacidades, especialmente la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad de dichos Estados. En este trabajo, se analizarán las amenazas concretas y directas que suponen los Estados frágiles para España, es decir, los actores no estatales que utilizan el terrorismo y el tráfico de inmigrantes como medio para sus objetivos. En segundo lugar, se detallarán las operaciones militares y no militares en las que España participa con el objetivo de reforzar la seguridad en la región. Por último, se analizarán los desafíos posibles a los que se enfrentan las operaciones para lograr sus objetivos.

### Palabras clave:

Estados fallidos, terrorismo, frontera avanzada, inmigración irregular, España, EUTM, Sahel, seguridad cooperativa, actores no estatales.

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

## *Spain's foreign strategy in the face of the threat of terrorism and irregular immigration: strengthening security in the fragile states of the Sahel*

### *Abstract:*

*The phenomenon of failed states is one of the greatest challenges facing global governance. The lack of government control over their territories causes a power vacuum that is used by armed groups to destabilize the country and develop their illicit activities (terrorism, human trafficking, etc.). In recent years, Spain's strategy for tackling these threats has focused on reforming the security sector of fragile states, which has as its fundamental axis the building of capacities, especially the training of the security forces and corps of these states. This paper will analyse the specific and direct threats that fragile states pose for Spain, that is, non-state actors that use terrorism and the trafficking of immigrants as a means of achieving their objectives. Secondly, it will be detailed the military and non-military operations in which Spain participates with the aim of strengthening security in the region. Finally, the possible challenges that these operations face in order to achieve their objectives will be examined.*

### *Keywords:*

*Failed states, terrorism, advanced border, irregular immigration, Spain, EUTM, Sahel, cooperative security, non-state actors.*

### **Cómo citar este documento:**

DE LEÓN COBO, Beatriz. *La estrategia exterior de España ante la amenaza del terrorismo y de la inmigración irregular: reforzando la seguridad en los Estados frágiles del Sahel.*

Documento de Opinión IEEE 15/2020.

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO15\\_2020BEALEO\\_Estados Fallidos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO15_2020BEALEO_Estados Fallidos.pdf) y/o [enlace bie](#)<sup>3</sup> (consultado día/mes/año)

## Los actores no estatales y su uso del terrorismo y el tráfico de inmigrantes

Los Estados más frágiles del mundo se encuentran en su mayoría en la zona del Sahel. Estas realidades políticas se caracterizan por una gobernanza débil, marcada por unas profundas limitaciones para proporcionar asistencia, seguridad y desarrollo a sus propias poblaciones. Por este motivo, la región del Sahel, a pesar de su potencial demográfico y económico, es una de las zonas más castigada por el terrorismo, las presiones migratorias y los grupos armados no estatales.

La región entera del Sahel tiene una importancia geoestratégica vital, como se indica en la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017*<sup>1</sup>, ya que forma parte de nuestra frontera avanzada; España tiene parte de su territorio en el continente africano (Ceuta, Melilla y las Islas Canarias) y Mali se encuentra a menos de 600 km de nuestra frontera. Aunque el Sahel siempre ha estado presente en la agenda española debido a los lazos históricos, no fue hasta la Crisis de los Cayucos en 2005 cuando España priorizó la región en su acción exterior. Para ello, elaboró una estrategia integral para África, el Plan África de 2006, que pone un énfasis especial en la simbiosis cooperación humanitaria-económica y la reforma del sector de seguridad. Este plan tiene como prioridad la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito y crimen organizado con el objetivo de afianzar la democracia, la paz y la seguridad en África<sup>2</sup>.

La preocupación de la Unión Europea por la región comenzó más tarde, tras la revuelta tuareg en Níger de 2007. En 2011, se aprobó la Estrategia de la UE para el Sahel que, desde 2015, se concretó en un Plan de Acción Regional para el Sahel. Desde entonces, la presencia de la Unión Europea ha aumentado en la región y, al igual que la estrategia española, la estrategia de la UE es un enfoque integral. La misma tiene cuatro grandes líneas de acción desde una visión global: prevención y lucha contra la radicalización; juventud; migración, movilidad y control de fronteras; y lucha contra los tráfico ilícito y el crimen transnacional organizado.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* identifica como amenazas para la seguridad nacional los conflictos armados, el terrorismo y el crimen organizado,

<sup>1</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. 2017.

<sup>2</sup> Plan África 2006-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Junio 2006.

especialmente el relacionado con la trata de seres humanos. Los conflictos armados de larga duración generan focos de inestabilidad y de Estados frágiles que, en particular, en las zonas próximas al territorio español de interés como es el Sahel, proporcionan espacios desde los que diversos grupos armados pueden actuar. Esto supone una mayor exposición de España a otras amenazas como es el crimen organizado y el terrorismo.

Para luchar contra las amenazas del terrorismo y la inmigración irregular, si bien es cierto que la cooperación y las ayudas económicas y políticas son esenciales para reconstruir las instituciones de los Estados frágiles, en este artículo solo se analizará la acción española en el exterior en materia de seguridad. Esta acción se centra en el refuerzo de la seguridad en los Estados frágiles y en la dotación de medios y formación en capacidades a los cuerpos de seguridad de dichos Estados. La relación bilateral con estos Estados resulta esencial y es por ello que, a parte de las operaciones de Defensa en el marco de la OTAN, la Unión Europea y en colaboración con otros países como Francia, España mantiene una estrecha relación a través de la estrategia de la diplomacia de la defensa que promueve la cooperación de seguridad y defensa en Estados frágiles.

### **Terrorismo**

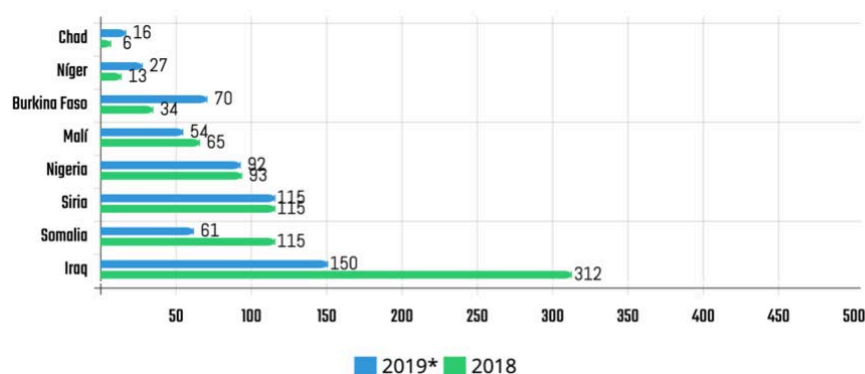
Como ya se ha mencionado anteriormente, los Estados frágiles no son capaces de controlar sus propios territorios y fronteras por las transitan con impunidad toda clase de actividades ilícitas. La consecuencia, aparte de la falta de seguridad y de la precariedad, es la desesperanza de la población al no ver salida en los proyectos nacionales que se crearon tras la emancipación colonial. Esta desesperanza, sumada a la falta de seguridad por los conflictos armados y el crimen organizado, lleva a muchos jóvenes a emigrar o a buscar protección en las organizaciones no estatales, como son los grupos armados o los grupos terroristas.

En la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* aparece como principal protagonista de la amenaza terrorista el grupo yihadista de Dáesh por su capacidad operativa, de medios y rápida expansión. En el Sahel, Dáesh tiene dos filiales Estado Islámico del Sahel Occidental (EIAO) y su filial del Sahel, EIGS. Además, en la misma zona actúa Boko Haram, Al Qaeda con su filial local del Magreb (AQMI) y, en 2017, surge un nuevo grupo, Jamaat Al Nusra Al Islam Wal Muslimin (JNIM) que ha logrado cosechar en su primer

año de existencia importantes éxitos en términos de atentados y ha desarrollado también la dimensión propagandística<sup>3</sup>. Estos atentados se utilizan como medio para lograr un objetivo principal: demostrar su presencia e influencia en Malí y la región de las tres fronteras (Mali, Burkina Faso y Níger). Este nuevo grupo terrorista proviene de la unificación y alianza de varias organizaciones terroristas menores de la zona como Ansar ad-Din, Frente de Liberación de Macina, Movimiento para la Liberación Nacional del Azawad, Al-Mourabitoun, Movimiento para la Unicidad del Islam (el Tawhid) en el África Occidental (MUYAO). A diferencia de Al Qaeda o Dáesh, JNIM atenta especialmente contra las fuerzas extranjeras presentes en Mali, Níger y Burkina Faso (EUTM-MALI, MINUSCA, G5 Sahel y Francia y sus colaboradores de la Operación Barkhane).

Muchos de los grupos previamente mencionados se aprovechan de la vulnerabilidad y la marginalidad de ciertos grupos étnicos como pueden ser los peul, en el caso del Frente de Liberación de Macina o los tuareg, en el caso de Ansar ad-Din para la captación de seguidores. El terrorismo enmascara la falta de cohesión social, de presencia del Estado central y de desarrollo económico que experimentan estos países, por ello, ciertos grupos cuentan en ocasiones con la complicidad de la población de las ciudades que controlan. Así se explica que unos cientos de personas puedan controlar ciudades enteras como fue el caso de Raqqa y Mosul en Irak.

En términos de frecuencia de atentados, a pesar de la presencia internacional (G5 Sahel, la Operación Barkhane misiones de las Naciones Unidas y de la Unión Europea), los ataques terroristas se producen cada año con más frecuencia.



**Figura 1. Atentados terroristas yihadistas**

<sup>3</sup> ECHEVERRÍA JESÚS, C. *La amenaza de los grupos yihadistas que operan en el Sahel Occidental. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo*. D. T. 05/2018.

En los primeros seis meses de este año, se han perpetrado 757 atentados yihadistas, aunque solo dos de ellos han sido en Europa. Esta tendencia es similar a la del año 2018 que terminó con 1 571 atentados<sup>4</sup>. Como se puede observar en el gráfico, en prácticamente todos los países afectados por el terrorismo el número de atentados ha aumentado de un año al otro. Destacan la región del África occidental que ha sido la más afectada: en Burkina Faso el año pasado en total hubo 34 atentados y a 1 de octubre de 2019 ya ha habido 70. En cuanto a Níger y Chad, en 2018 el número de atentados ascendieron en 13 y 6 respectivamente. A 1 de octubre de 2019, ya han tenido lugar 27 y 16 ataques respectivamente.

Aunque los principales ataques sean contra la población civil y las fuerzas y cuerpos de seguridad de esos Estados, las fuerzas francesas de la Operación Barkhane, en la que España colabora; y la misión de EUTM-Mali en la que España es el país con el que más soldados participa, han sufrido varios ataques terroristas como han sido los de noviembre de este año donde 14 militares franceses perdieron la vida, o en febrero en la que la base de EUTM fue el blanco de un ataque terrorista sin víctimas.

Además de la amenaza que supone para los miembros de las fuerzas de seguridad destinados en la región, el terrorismo supone una triple amenaza para España. Por un lado, la presencia de organizaciones terroristas en el Sahel provoca un flujo migratorio descontrolado que desestabiliza aún más la región. Por otro lado, aunque España no tenga intereses económicos en Mali o Burkina, nuestro principal proveedor de gas es Argelia, por lo que la propagación de grupos terroristas o de flujos migratorios irregulares en Argelia afecta directamente a los intereses energéticos de España. El segundo país proveedor de gas es Nigeria, país de los que provienen los dos de los grupos terroristas más importantes de la región: Boko Haram y Estado Islámico de África Occidental.

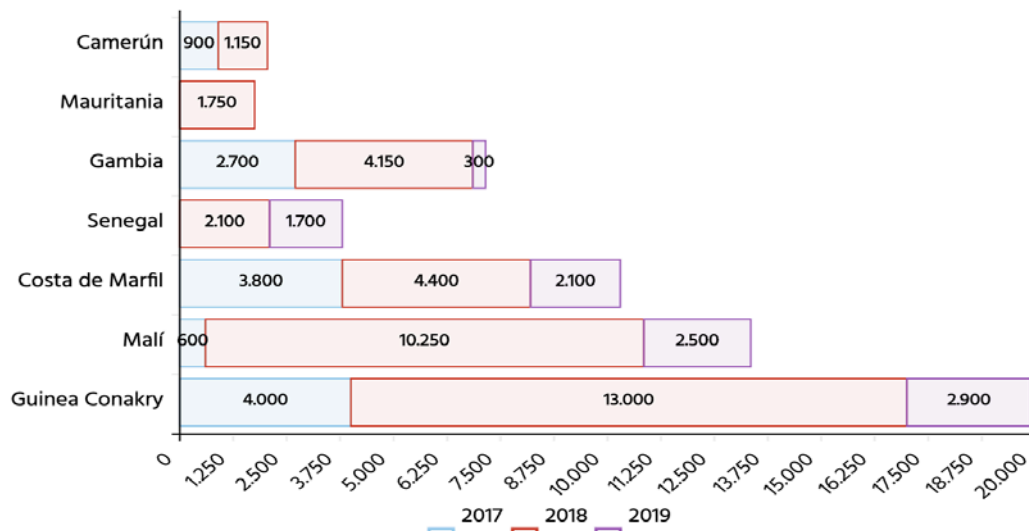
Por último, aunque Europa no sea el principal destino de los atentados, el número de ataques terroristas en el Sahel refleja la fuerza de las organizaciones como Dáesh y AQIM que siguen reclutando combatientes, entre ellos ciudadanos españoles, y planeando ataques terroristas como los de París, Barcelona o Londres.

---

<sup>4</sup> Los datos del año 2019 están actualizados hasta el 1 de octubre. La fuente de los datos de la gráfica y el epígrafe están sacados del *Informe Semestral de la Actividad Yihadista en 2019* del Observatorio Internacional del Terrorismo. Los datos de los meses de julio, agosto y septiembre provienen del Observatorio de Atentados Yihadistas de los meses de julio, agosto y septiembre 2019.

### ***Crimen organizado: redes de inmigración irregular***

La segunda amenaza directa para España es la inmigración irregular. Desde el periodo enero a septiembre de este año, 23 300 inmigrantes irregulares han llegado a España, 18 800 de ellos por mar y 4 500 por tierra. Aunque son poco más de la mitad del mismo periodo en el año anterior (43 200), siguen siendo superiores al mismo periodo del año 2017 (con 17 100 llegadas)<sup>5</sup>. Con respecto a la nacionalidad de los inmigrantes, dejando a un lado los inmigrantes marroquíes y argelinos, los siguientes países de origen son Guinea, Mali, Costa de Marfil y Senegal. A estos países de origen hay que añadir del año anterior Gambia, Mauritania y Camerún.



**Figura 2. Llegadas de inmigrantes por nacionalidad.** Fuente. Informes de Refugiados y Migrantes: Entradas a Europa (Mediterráneo) de UNHCR de los años 2017, 2018 y 2019

Si bien es cierto que las llegadas durante el año 2019 han disminuido casi un 50 %, en cualquier momento la tendencia puede cambiar. Si nos fijamos en el ejemplo de Mali, el cuarto país originario de los inmigrantes durante 2019, lo que más alarma es el crecimiento demográfico en ese país que tiene una tasa de fecundidad de seis hijos por mujer. Eso significaría que Mali duplicará su población en 2035. El 70 % de la población

<sup>5</sup> Refugee & Migrant Arrivals to Europe in 2019 (MEDITERRANEAN) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/72161>

tiene menos de 25 años<sup>6</sup>. En un país en el que la casi mitad de la población vive bajo el umbral de la pobreza y sumidos en un conflicto sin resolver, la juventud maliense se encuentra en una situación de precariedad y sin una expectativa de futuro claro. Teniendo en cuenta esta radiografía, esa juventud tiene, entre otras, la alternativa de migrar hacia Europa o de unirse a alguna red de crimen organizado o del yihadismo<sup>7</sup>.

Este es el motivo por el cual, independientemente de la cantidad de inmigrantes que España reciba un año o el otro, es necesario abordar el problema pensando en el futuro de esa juventud y la falta de posibilidades que van a tener en sus países de origen. Esa es, sin duda, la amenaza más grande para España y para Europa.

### **Las operaciones militares de España en el Sahel**

Tras haber analizado las amenazas para España que supone un Sahel inestable, en el siguiente apartado se analizará la participación de nuestro país en las operaciones militares en el Sahel: EUTM-Mali, las operaciones de apoyo a Francia y las operaciones de seguridad cooperativa con diferentes países de la región.

#### ***EUTM-Mali***

La operación de la Unión Europea en Mali tiene como objetivo la restauración de la estabilidad en el país. El mandato de esta misión comenzó en 2013 y durará hasta mayo de 2020. Los objetivos de la misión se centran en el aumento y la mejora de las capacidades operacionales y estratégicas de las fuerzas y cuerpos de seguridad maliense (FaMA). Durante la misión más de 14 000 militares FaMA han sido entrenados. Ese aumento de capacidades no solo pasa por la formación de los cuerpos, sino por la restauración del Estado de derecho y del control del Gobierno maliense sobre su

---

<sup>6</sup> Datos demográficos obtenidos por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos. Mali. CIA THE WORLD FACTBOOK. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ml.html>

<sup>7</sup> DÍEZ ALCALDE, J. *G5 Sahel: debilidades y fortalezas nacionales frente a la seguridad y el desarrollo en el Sahel occidental*. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo. Documento de Trabajo IEEE 05/2018.



territorio. Además, esta misión tiene como objetivo apoyar operacionalmente al G5 Sahel para reforzar la cooperación regional en materia de inmigración, tráfico y terrorismo<sup>8</sup>.

España lidera la misión con 200 militares siendo el país que más aporta al contingente. Además, España ha ostentado dos veces el mando de la misión siendo el último de enero a noviembre de 2018. España podría haber asumido por tercera vez el mando de la operación de no haber sido por su situación política.

### ***La colaboración con Francia en operaciones militares***

España colabora estrechamente con las operaciones militares francesas que tienen como objetivo la estabilización de los Estados frágiles y la lucha contra el terrorismo. España y Francia están condicionados por su geografía; comparten la frontera avanzada y las amenazas del Sahel son comunes para ambos países. Aunque los destacamentos españoles se limitan al apoyo logístico y de transporte, las dos operaciones españolas en Senegal y Gabón son vitales para el transporte intrateatro en la región. España es el país que más contribuye en el transporte de personal y material, cubriendo un 15 % de las necesidades de transporte de la Operación Barkhane<sup>9</sup>.

#### Operación de apoyo a Mali

La Operación del destacamento Aerotáctico Marfil tiene como objetivo apoyar en el transporte a los actores internacionales que se encuentran en Malí, MINUSMA, EUCAP, EUTM y la Operación Barkhane francesa. Para ello, 58 militares españoles con el T.10 Hércules operan desde la base aérea francesa de Yoff en Dakar. Su misión se limita al transporte de equipos, material, personas y reabastecimiento de combustible y tiene prohibida la participación en hostilidades en el frente. Inicialmente la operación prestó apoyo a las misiones francesas de Serval que derivó en Barkhane<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> EU Training Mission in Mali (EUTM Mali). European Union External Action. Common Security and Defense Policy.

<sup>9</sup> BARKHANE: L'engagement des pays alliés et européens. Ministère des Armées. 2019. Disponible en: <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites2/barkhane-l-engagement-des-pays-allies-et-europeens>

<sup>10</sup> VEGAS, A., GRAU, J.L. Mamba y Marfil. Revista Española de Defensa. Julio 2015. P.25

La Operación del destacamento Mamba también tiene el objetivo de apoyar en el transporte táctico y logístico de las operaciones internacionales en la República Centroafricana, MINUSCA y EUTM-Mali. La operación comenzó en 2014 para dar apoyo a la operación francesa Sangaris. Actualmente, su objetivo se centra en dar apoyo, no solo a las misiones en curso de la República Centroafricana, sino también contribuye al transporte intrateatro de la Operación Barkhane. El destacamento Mamba está formado por 46 militares y el avión T.21 (C-295) que opera desde Libreville en Gabón<sup>11</sup>.

La participación de España en dichas misiones demuestra el alto compromiso de nuestro país con la estabilidad de la región, siendo uno de los países líderes en las misiones internacionales. Además, también cabe destacar que, aunque el apoyo a Francia solo es en el transporte, las distancias y las condiciones geográficas y climáticas de la región, hacen crucial el apoyo de nuestro país y de otras fuerzas europeas a la operación Barkhane. Se calcula que el 50 % del transporte de intrateatro es realizado por países europeos. España es el país que más aporta en su conjunto a las misiones de la UE y que está en todas las de la UE en África.

### ***Operaciones de seguridad cooperativa***

Las actividades de seguridad cooperativa nacen de la petición de algunos Gobiernos africanos al Gobierno español para que este les forme en aquellas capacidades de las que carecen o que quieren perfeccionar en el ámbito militar. Estas operaciones surgen de la relación bilateral Estado-Estado entre nuestro país y los Estados en cuestión. Para ello, el Gobierno español asesora y forma a las Fuerzas Armadas de esos países para que, gracias a esas capacidades, puedan combatir las amenazas que tienen, que suelen ser bastante similares a las nuestras: terrorismo, tráfico ilegal e inmigración irregular. Estas misiones, siendo relativamente desconocidas por la opinión, son vitales para estrechar las relaciones diplomáticas y comerciales con estos países. Hasta el día de hoy, los Gobiernos de Cabo Verde (2014), Senegal (2015), Mauritania (2016) y Túnez (2017) son aquellos con los que tenemos un acuerdo para el adiestramiento y la formación en capacidades. Aunque España no tiene personal desplegado

---

<sup>11</sup> Ídem. P.27.

permanentemente, los equipos que se envían son durante cortos periodos de tiempo en el que se realizan las actividades de adiestramiento.

Las formaciones que se realizan son en procedimientos de combate terrestre con enemigos asimétricos, desactivación de explosivos, sanidad en combate, logística, tiradores de precisión, mantenimiento de aeronaves, búsqueda y rescate, seguridad de instalaciones, seguridad y vigilancia marítima, en el que España despliega dos buques de la Armada para las operaciones. Ejemplos de estas actividades son el despliegue del patrullero de altura *Serviola* en 2019. En los cuatro meses que estuvo junto a las fuerzas de Cabo Verde, evitó el secuestro de dos buques y el hundimiento de un tercero<sup>12</sup>. Cabe destacar que, aunque las misiones de seguridad cooperativa se realizan con un Estado, especialmente en lo relacionado con la seguridad marítima, existe una cooperación estrecha con otros países costeros como Camerún o Ghana.

Las misiones en Túnez tienen un interés particular en tanto que es un país del norte de África en el que su mayor amenaza es el alistamiento de sus ciudadanos como combatientes de *Dáesh* y la amenaza de atentados. De esta misión no aparece ningún ejercicio conjunto públicamente más allá de una cooperación en el ámbito de la OTAN para el entrenamiento de la Unidad de Operaciones Especiales de la Marina. La OTAN tiene un interés particular en este país tras la Primavera Árabe para cooperar en su reforma del sector de seguridad y conseguir un aliado permanente en el norte de África. Túnez prefiere los acuerdos bilaterales con países como España dejando claro que no quiere alinearse con la OTAN. De hecho, ya rechazó en febrero de 2018 una propuesta de la OTAN para estacionar personal en un centro de operaciones militares a cambio de una subvención de 3,7 millones de dólares<sup>13</sup>.

### **Las operaciones no-militares de España en el Sahel**

A parte de esas misiones militares, España ha destacado por la formación en capacidades a policía y guardia nacional, que son una parte esencial del sector de seguridad interior a través del proyecto GAR-SI Sahel, de los que ya se empiezan a

---

<sup>12</sup> Golfo de Guinea (Diplomacia de la Defensa). Actualidad. Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/listado/diplomacia-defensa.html](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/diplomacia-defensa.html)

<sup>13</sup> MARQUEZ DE LA RUBIA, F. *Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea*. Documento de Análisis. 17 de julio de 2019.

atisbar los primeros resultados. Además de esta iniciativa, nuestro país también lidera los proyectos de EL KSAR, Blue Sahel y ECI-Niger cuyo objetivo se centra en la lucha contra el tráfico de personas. La mayoría de las operaciones que España lleva a cabo en el Sahel son para formar a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en capacidades que les permita combatir mejor el terrorismo, el tráfico y la inmigración ilegal.

### ***GAR-SI Sahel***

El GAR-SI Sahel son los Grupos de Acción Rápida e Intervención en el Sahel. Este proyecto tiene como objetivo la formación y el equipamiento de Unidades de Acción Rápida de los países del G-5 Sahel y Senegal. Inspiradas en el GAR español, estas unidades se adaptan mejor a las necesidades específicas de seguridad que tienen los países del Sahel. En estos Estados, las amenazas híbridas y transfronterizas hacen que las diferencias entre seguridad exterior (defensa) y seguridad interior, se difuminen. Por ello, los GAR-SI cubren de una manera más eficiente las demandas de seguridad, teniendo en cuenta la orografía y capacidades reales de los cuerpos. Este proyecto está gestionado por FIIAPP y financiado por la Unión Europea. Liderado por la Guardia Civil española, junto con la Gendarmería francesa, Carabinieri de Italia y la Guarda Nacional Republicana de Portugal, el GAR-SI Sahel pretende proporcionar los mecanismos a Estados frágiles para luchar dentro de sus fronteras contra la migración irregular y los grupos terroristas. El objetivo de estas fuerzas no es solamente la formación de los equipos especiales, sino que es uno de los mayores objetivos es la lograr la coordinación real y la interoperabilidad entre los países del Sahel<sup>14</sup>.

El GAR-SI Sahel comenzó en marzo de 2017 y, aunque tenía previsto durar solamente dos años, pero tras los excelentes resultados de la misión, se ha decidido prorrogar y aumentar el número de misiones (de 6 a 13). Analizando los resultados de cada país, durante los dos primeros años, ya se ha finalizado la misión de apoyo a Mauritania convirtiéndose en una unidad autónoma. Además, se han realizado 167 operaciones en coordinación con otras unidades, lo que demuestra que GAR-SI en Mauritania ha logrado

---

<sup>14</sup> La Guardia Civil lidera el proyecto GAR-SI Sahel (Grupos de Acción Rápida de Vigilancia e Intervención en el Sahel). Guardia Civil, Madrid, 2016. Disponible en: [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/6102958](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/6102958)

una interoperabilidad real. Debido al éxito de la misión, Mauritania ha pedido la creación de una segunda unidad de 132 gendarmes para hacerse cargo de la frontera sureste del país<sup>15</sup>. Con respecto a la misión GAR-SI de Níger, aunque el despliegue de la unidad se ha producido en julio de este año, durante la fase de tutorización de las fuerzas nigerianas ya han podido llevar a cabo operaciones fronterizas con Burkina Faso. La Gendarmería nacional ya ha formalizado la demanda para crear una segunda unidad de 134 gendarmes<sup>16</sup>.

En cuanto a Senegal, como es en el caso de Mauritania, el programa se estableció y ejecutó satisfactoriamente, convirtiéndose en una unidad plenamente operativa con su base de operaciones cerca de la frontera de Mali. Si bien Senegal no ha pedido otra unidad GAR-SI, en febrero de este año la Gendarmería nacional senegalesa ha pedido una ayuda suplementaria para medios logísticos para aumentar la capacidad operacional<sup>17</sup>. Con respecto a la unidad en Burkina Faso, las unidades fueron desplegadas en Toéni en mayo de este año y han sido capaces de llevar con éxito operaciones por todo el territorio, controlando, sobre todo, parte del territorio más remoto e inseguro de este país. Debido a su éxito, el país también ha solicitado dos unidades suplementarias con 80 agentes cada uno<sup>18</sup>.

En cuanto a la misión de Mali, aunque fue una de las más tardías en desplegarse, las fuerzas GAR-SI malienses han conseguido capacidad operacional suficiente. Por otra parte, si se ha tardado tanto en la creación de esta fuerza, ha sido debido a la reestructuración de las FCSE, dentro de su reforma de sector de seguridad. Por ello, han solicitado también a la Unión Europea la creación de tres fuerzas más con 155 gendarmes cada una<sup>19</sup>. La única misión que todavía sigue en una fase de formación es la misión de Chad, cuya posible extensión dependerá de la evaluación inicial de la primera, que tiene previsto su despliegue a finales de este año.

---

<sup>15</sup> GAR-SI SAHEL *Document d'action Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique*. EU Emergency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission p.5.

<sup>16</sup> Idem, p.7

<sup>17</sup> GAR-SI SAHEL (...). EU Emergency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission p.8.

<sup>18</sup> Idem p.8.

<sup>19</sup> Idem, p. 3.

### **Blue Sahel y Proyecto EL KSAR**

El programa Blue Sahel es la continuación de una serie de proyectos que comenzaron en 2006 con una duración media de dos años cuyo objetivo es mejorar la cooperación transfronteriza de los países beneficiarios de este programa: Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Mali, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Gambia. Para ello, bajo el liderazgo de la Guardia Civil, se forma a los cuerpos de seguridad de los Estados participantes para que sus capacidades se vean reforzadas a la hora de luchar contra nuestras amenazas comunes: el crimen organizado y el tráfico de seres humanos<sup>20</sup>.

El proyecto EL KSAR, por otro lado, es un proyecto destinado exclusivamente a Mauritania, cuyo objetivo es reforzar la seguridad de la aviación civil, principalmente en sus aeropuertos y luchar contra el crimen organizado transfronterizo, además de consolidar las relaciones de cooperación con Mauritania<sup>21</sup>.

### **ECI-Níger**

El Equipo Conjunto de Investigación es un proyecto financiado por la Unión Europea y gestionado por FIAPP, que tiene como objetivo la formación en capacidades de las fuerzas de seguridad nigerinas para luchar contra la trata de personas y la gestión de la migración. El ECI-Níger está inspirado en el proyecto bilateral España-Mauritania, el ECI-Mauritania que, aparte de ser un equipo de investigación, también lo era de vigilancia.

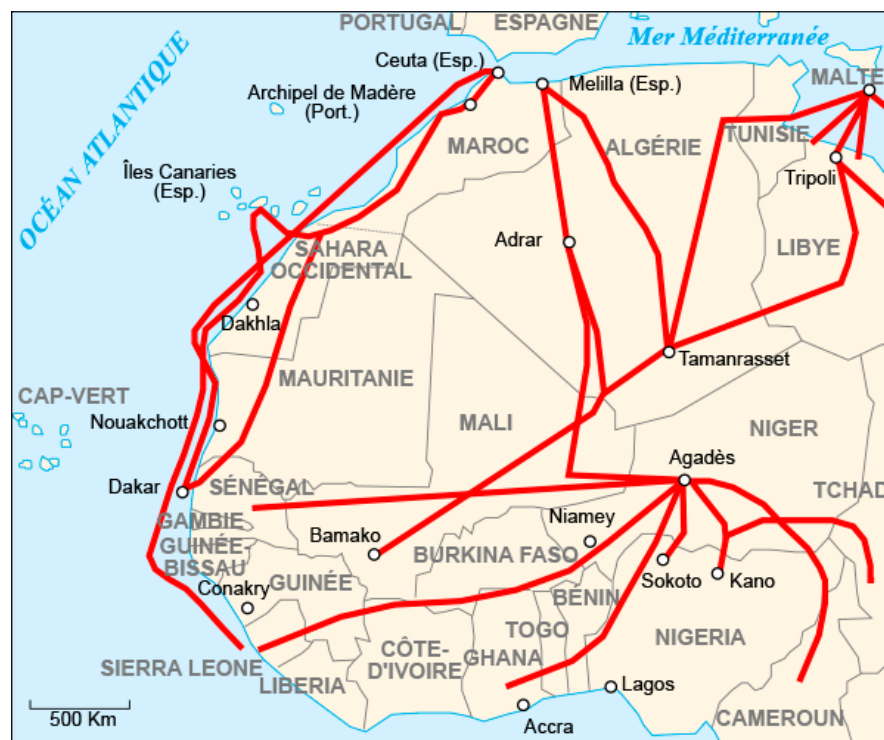
El ECI está liderado por la Policía Nacional que cuenta con tres miembros del equipo. Además, hay otros tres miembros de la Policía Nacional francesa y 12 miembros de la Policía nigerina que trabajan junto a la División de Investigaciones Especiales nigerina, responsable de la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la falsa documentación en la Dirección de Vigilancia del Territorio (DST) de la Policía nacional de Níger.

---

<sup>20</sup> ESPINOSA NAVA, F. *La cooperación en África de las fuerzas de seguridad españolas*. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo. D. T. 05/2018. P.153

<sup>21</sup> ALTUNA, S. *La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel*. 2018. Real Instituto Elcano. ARI 116/2018 - 16/10/2018.

Níger ha sido uno de los países de tránsito más importantes para las redes de tráfico de personas en dos vías principales: Argelia-Marruecos y Libia. Hasta que el proyecto se puso en marcha en diciembre de 2016 los cruces migratorios entre Libia y Níger fueron de 70 000 personas en mayo de ese año. Un año después con el proyecto ya en marcha los cruces descendieron a 1 500<sup>22</sup>. Aunque el programa finaliza este diciembre, teniendo en cuenta los resultados obtenidos se renovará otros tres años.



**Figura 3. Mapa de rutas de llegadas de inmigrantes.** Fuente. Datos procedentes de los informes de Refugiados y Migrantes: Entradas a Europa (Mediterráneo) de UNHCR de los años 2017, 2018 y 2019. Fuente del mapa: Migration routes from West Africa to Europe.

Map: historicair / Wikimedia Commons (CC BY-SA 3.0).

<sup>22</sup> ECI-NIGER *Document d'action Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique*. EU Emergency Trust Fund For Africa. June 2019. European Commission p.5.

Hasta julio de este año, se han llevado a cabo 183 operaciones referentes al tráfico de personas, 59 organizaciones criminales han sido desarticuladas, entre ellas destacan la desarticulación de las redes más importantes de tráfico con fines de explotación sexual hacia Europa<sup>23</sup>.

### **Desafíos de la acción exterior española en el Sahel**

Las acciones de cooperación militar y policial de España en el Sahel muestran el compromiso de España por restablecer la seguridad en el Sahel. Ese compromiso refleja la preocupación por la degradación de la estabilidad en una región que como se ha mencionado anteriormente, crece demográficamente y se deteriora climática y económicamente. Por ello, las amenazas a las que ahora se enfrenta España no parece que vayan a desaparecer de manera natural.

Ya han pasado siete años desde la llegada de las fuerzas EUTM y MINUSMA a Mali, y la llegada de Francia con la Operación Serval y después Barkhane. En estos siete años, la situación en términos de seguridad se ha degradado y es por ello por lo que países como Francia se están cuestionando su presencia, o cuanto menos, su estrategia en la región.

El Sahel de por sí presenta unos desafíos concretos que es imprescindible tener en cuenta para el correcto y satisfactorio desarrollo de nuestra acción exterior. La trasposición del modelo del sector de seguridad de los Estados-nación occidentales debe hacerse teniendo en cuenta las particularidades de un Estado africano joven, en proceso de formación, con fronteras difusas y permeables de enormes distancias, falta de cohesión social y estructuras de gobernanza tradicionales paralelas a las del Estado. Por ello, es crucial la adaptación de dicho modelo teniendo en cuenta las especificidades de la región y contando con los actores protagonistas del sector de seguridad. Eso incluye no solo la formación de capacidades y la dotación de medios, sino también la capacitación de buenos gobernantes y la inclusión de los actores locales en toda su diversidad.

---

<sup>23</sup> "España y Níger refuerzan la lucha contra las redes de tráfico y trata de personas en las fronteras", *Europa Press*, 2019. Disponible en: <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-espana-niger-refuerzan-lucha-contr-redes-trafico-trata-personas-fronteras-20190712161234.html>



Por último, la aparición de grupos armados de países como Mali o Níger se debe, entre otras causas, a la marginalización de sectores de la población que no se ven reflejados en el proyecto nacional. Muchos jóvenes consideran el unirse a los grupos armados como una de las únicas alternativas profesionales. Por tanto, uno de los desafíos más grandes es que el negocio de los grupos armados deje de ser lucrativo; en otras palabras, desvincular la violencia de los beneficios económicos. Las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) intentan atajar este problema, aunque por falta de medios, de financiación y de voluntad política, muchos de los esfuerzos no llegan a producir resultados. La cooperación con las potencias regionales como Marruecos y Argelia y con la alianza del G5 Sahel es crucial para alcanzar una solución duradera con los actores involucrados.

Además, es crucial hacer la distinción entre grupo armado y organización terrorista que, en muchas ocasiones, los gobiernos locales no hacen utilizando las capacidades y el apoyo de las fuerzas extranjeras para su propia agenda política, haciéndola pasar por lucha antiterrorista. Los grupos terroristas y las rutas de inmigración irregular normalmente no están en lugares donde existe presencia del Estado, sino en los lugares más remotos, controlados por grupos no estatales. Por ello, es imprescindible la coordinación con dichos actores no estatales, como los tuareg del norte de Mali (GATIA, CMA, Plataforma). La apropiación de la reforma del sector de seguridad por parte de los actores locales es la mejor manera de asegurar su duración y de ayudar al proceso de integración de estas regiones, proporcionando ayuda económica y militar más allá de la capital y alrededores.

## Conclusiones y prospectiva

Al haber analizado las amenazas y la acción exterior de España para hacer frente a las mismas en el Sahel, cabe destacar el alto compromiso de nuestro país con la zona. Esta estrategia tiene como prioridades: la formación en capacidades, la coordinación y la interoperabilidad de las fuerzas de los Estados frágiles, a diferencia de las estrategias de otros países como Francia que combaten directamente el terrorismo en la región. Todas las misiones de formación se centran en asegurar la coordinación entre fuerzas y cuerpos de seguridad locales y regionales. Teniendo en cuenta que las amenazas a la seguridad y estabilidad son transfronterizas, esta es una estrategia muy adecuada que se adapta a las especificidades de la zona del Sahel. El Sahel es de extrema importancia también para Marruecos, Argelia y Túnez, ya que su seguridad depende de la estabilidad de la zona. Por ello, las relaciones bilaterales de diplomacia de defensa y seguridad cooperativa deben seguir siendo una prioridad. Una cooperación más estrecha por parte de España y de la Unión Europea con los países del norte de África es crucial para que sean actores de apoyo y de cambio en la región.

Por otro lado, a pesar de la eficacia de las operaciones españolas, es necesario continuar y expandir nuestra acción en el Sahel, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la región y las consecuencias que supone un Sahel inestable para nuestros intereses. Por tanto, el compromiso debe ser a largo plazo, pero teniendo en cuenta que, una vez formadas sus capacidades, depende de los Estados continuar con la reforma del sector de seguridad y aplicar los conocimientos adquiridos. Para ello, una clara evaluación de los objetivos de las operaciones españolas es crucial para determinar su efectividad.

Valorando los resultados de las operaciones cuyo fin es la lucha contra la inmigración irregular, los proyectos como GAR-SI, ECI-Níger, Blue Sahel y EL KSAR, para cerrar la ruta del Mediterráneo occidental, se pueden catalogar cautelosamente como exitosos. Aun así, es necesario seguir cooperando en estas áreas, ya que la tendencia puede cambiar de un año para otro y el descenso de este año en la inmigración irregular cuenta con otras causas como los acuerdos con países de tránsito como Marruecos.

Sin embargo, en cuanto a la lucha contra el terrorismo, la estrategia de la Unión Europea y de España parece no ser suficiente, habiendo más atentados y más grupos terroristas en el Sahel este año que el pasado y que el anterior. Además, los contingentes internacionales de la ONU, la Unión Europea y los relacionados con la Operación Barkhane han sido blanco de estas organizaciones terroristas. Este hecho es alarmante, ya que indica la posibilidad de que las operaciones de las misiones extranjeras estén alimentando la propaganda terrorista para captar a nuevos combatientes como es el caso de la estrategia del grupo terrorista JNIM. Además, otra de las consecuencias de la presencia de fuerzas extranjeras es la represalia contra la población civil por parte de los grupos terroristas.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el apoyo a la reforma del sector de seguridad de los Estados frágiles es imprescindible para la reconstrucción de las necesarias capacidades y recursos para su desarrollo. Si ese proceso no está acompañado de un desarrollo social, político y económico, las posibilidades de que los conflictos resurjan son altas. Acompañar a los Estados en el cumplimiento de los acuerdos de paz firmados, en el respeto de los derechos humanos y en la transición política desmilitarizada es una de las labores fundamentales que debería asegurar España y la Unión Europea, si pretenden seguir involucrándose con eficacia en formar a los brazos armados de los Estados.

*Beatriz de León Cobo\**

Analista especializada en Defensa,  
Seguridad y Gestión de Crisis