

312
NOVIEMBRE
2024

LA UNIÓN EUROPEA EN EL SAHEL: repensando su papel más allá de la seguridad

Óscar Mateos, profesor titular de Relaciones Internacionales y coordinador del grupo de investigación GLOBALCODES, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna-URL; investigador sénior asociado, CIDOB

Javier Rentería, investigador de GLOBALCODES

Lluc Torrella, investigador de GLOBALCODES

El Sahel ha sido escenario de niveles de violencia organizada extraordinarios en los últimos años. Además, se ha convertido en un espacio de creciente competitividad geopolítica, con la presencia cada vez más importante de estados –pero también de actores no estatales– procedentes de lo que podríamos denominar el Sur Global. Destaca la aparición de Rusia y otros actores, como el Grupo Wagner.

En este contexto, el Sahel ha pasado a ser una región prioritaria para la Unión Europea (UE). Sin embargo, las tres estrategias desplegadas en la zona desde 2011 han potenciado un enfoque securitario que ha acabado siendo problemático incluso para los propios intereses de la Unión. Los límites de esta visión sitúan a la UE en una encrucijada que obliga a repensar el conjunto de su estrategia en la región más allá de la seguridad.

El Sahel se ha convertido en una prioridad en la agenda internacional de seguridad. Tras el golpe de estado acaecido en Malí en marzo 2012, esta región, que comprende una decena de países –desde Senegal hasta Chad–, ha sido escenario de niveles de violencia organizada extraordinarios. Los estados del Sahel central (Burkina Faso, Malí y

Níger), en particular, han registrado desde entonces un incremento exponencial en las cifras de víctimas mortales como consecuencia de dicha violencia. A ello cabe sumar también la creciente volatilidad política: en menos de tres años, entre agosto de 2020 y julio de 2023, los tres países de esta área experimentaron hasta un total de cuatro golpes de estado que han consolidado en el poder sendas juntas militares.

Mapa. Países que componen la región del Sahel



Fuente: Elaboración propia según la delimitación de la Estrategia Integrada de las Naciones Unidas para el Sahel (UNISS, por sus siglas en inglés).

Paralelamente, el Sahel ha sido el escenario de una dinámica de creciente competitividad geopolítica. La presencia, cada vez más importante, de estados –pero también de actores no estatales– procedentes de lo que podríamos denominar el Sur Global y que, como mínimo, rivalizan con la presencia de actores occidentales, ha redibujado en poco tiempo el mapa de alianzas y relaciones en la zona que, hasta hace poco, estaba monopolizada por la presencia de países europeos y Estados Unidos. En todo ese entramado, la aparición de Rusia y de otros actores como el Grupo Wagner ha concitado también una buena parte de los debates internacionales. El Sahel es, de este modo, ejemplo de una dinámica efervescente de interacciones y tensiones geopolíticas que ponen de relieve el momento histórico de cambio global que se está viviendo; un cambio que autores como **Amitav Acharya** han denominado «mundo multiplex» o «poshegemónico».

Ante esta realidad, esta *Nota Internacional* pone el foco en el papel de la Unión Europea (UE)¹ en la región. En los últimos años, Bruselas ha manifestado un creciente interés y preocupación por esta zona, poniendo en marcha hasta tres estrategias en menos de una década –la de 2011, el Plan de Acción Regional 2015-2020 (RAP, por sus siglas en inglés) y la de 2021–. Asimismo, ha desplegado al menos tres misiones en el marco

La estrategia de la UE en el Sahel busca mantener su papel como actor normativo, pero adaptándose al nuevo contexto más competitivo y pragmático, lo que incluye impulsar medidas securitarias.

de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): EUCAP Sahel Níger en 2012, EUTM Malí en 2013 y EUCAP Sahel Malí en 2014, habiendo finalizado las dos primeras en 2024. Pero este ímpetu no ha sido solo cuantitativo, ya que, a nivel cualitativo, el Sahel ha sido también un laboratorio en el que enfoques como el llamado «pragmatismo de principios» (*principled pragmatism*) han tenido una plasmación concreta. En este sentido, la estrategia de la UE en el Sahel busca mantener su papel como actor normativo, pero adaptándose al nuevo contexto más competitivo y pragmático, lo que incluye impulsar medidas esencialmente securitarias y aspirando a redefinir y fomentar su papel como actor global. Ello, como veremos, ha sido el centro de nume-

rosas controversias que ven en este doble rol un enfoque a todas luces contradictorio. ¿Qué ha caracterizado la estrategia de la UE en el Sahel durante todos estos años? ¿Qué aspectos han sido especialmente cuestionados y señalados como problemáticos y, por tanto, deberían llevar a repensar el fondo y la naturaleza del actual enfoque?

Contexto y estrategias de la UE en el Sahel

Desigualdad, gobernanza y violencia: factores de inestabilidad en el Sahel

Con una parte significativa de sus **poblaciones viviendo por debajo del umbral de pobreza**, los países del Sahel se encuentran entre los estados con peores índices de desarrollo humano (IDH) del mundo. **Las poblaciones que residen en zonas remotas y marginadas** –como el triángulo Liptako-Gourma o la región de Kidal, en el norte de Malí– experimentan pronunciadas disparidades sociales y económicas que contribuyen a un sentimiento generalizado de agravio entre las comunidades, ya que las **desigualdades en el acceso a los servicios básicos** afectan de forma desproporcionada a decenas de millones de pastores, ganaderos y nómadas del Sahel.

Organismos internacionales como el Banco Mundial han señalado también la **corrupción** como otro de los problemas estructurales que erosiona la confianza pública en las instituciones del Estado en la región. Según la **Fundación Mo Ibrahim**, Mali,

Chad y Mauritania se mantienen por debajo de la media continental en cuanto a condiciones de gobernanza, siendo Chad, con diferencia, el país saheliano con peores condiciones para los derechos de participación e inclusión política y social. La competencia por el agua para el riego y el ganado, la irregularidad de las precipitaciones y las limitadas oportunidades de empleo en las zonas rurales siguen afectando negativamente a las economías pastoriles y agrícolas, socavando las delicadas conexiones entre las comunidades y su entorno.

Todo este escenario sirve a los intereses de los grupos extremistas violentos, que están incorporando eficazmente estas dinámicas a su narrativa. En 2023, de todas las víctimas mortales de grupos extremistas islámicos registradas en el continente, el 50% se produjeron en el Sahel, en comparación con el 30% registrado en 2020. En este sentido, las víctimas mortales en la región en el último año se han triplicado respecto a los niveles observados en 2020, cuando se produjo el primer golpe militar en Malí. En 2019, **Burkina Faso sustituyó a Malí como principal foco de la intensidad de la crisis en la zona**. Según la Armed Conflict Location & Event

1. Este artículo es, en gran parte, fruto del estudio elaborado en el marco del informe encargado por el Grupo de los Verdes del Parlamento Europeo, presentado en abril de 2024 bajo el título «A Rethink of the EU's Strategy in the Sahel: from Problematic Policy-making to a New Transformative Pragmatism». Para su realización, se llevaron a cabo un total de 17 entrevistas en octubre de 2023 a diferentes actores afincados en Bruselas que trabajan en la realidad del Sahel. Así, este texto incorpora algunas de las cuestiones analizadas en dicho informe, pero va más allá, al tratar de sugerir algunas recomendaciones orientadas a repensar la estrategia de la UE desde una perspectiva más localizada y multidimensional.

Data (ACLED), la región del Sahel se ha convertido en el epicentro mundial del terrorismo, con un 43% de las muertes por terrorismo en todo el mundo, frente a sólo un 1% en 2007. La expansión de esta violencia ha ido configurando una red muy compleja de actores irregulares donde destacan, por su preponderancia e influencia, Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) y Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS, por sus siglas en inglés). Ambos han ido tejiendo alianzas con determinados grupos y actores locales en las que ha sido clave la «localización» de narrativas globales como las agendas yihadistas.

Origen, evolución y crisis de las estrategias de la UE en el Sahel

Las dos últimas décadas han sido testigo de la aplicación continua de una serie de estrategias, iniciativas de ayuda e intervenciones militares en la región por parte de diversos actores internacionales, como Estados Unidos, Naciones Unidas, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO o ECOWAS, por sus siglas en inglés) o Francia, principalmente. Y es en este amplio mosaico de acciones donde se insertan las estrategias de la UE para el Sahel antes mencionadas (la de 2011, el RAP 2015-2020 y la de 2021). Sin embargo, estos esfuerzos han sido criticados por su escasa eficacia a la hora de revertir el deterioro de la situación, y algunos sostienen que su enfoque predominantemente securitario ha contribuido incluso a exacerbar la situación en lugar de aliviarla. Veamos algunos aspectos de cada una de estas tres estrategias europeas.

En 2011, la UE adoptó la «Estrategia Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel» (Estrategia 2011), que fue la base de su actuación en la región hasta 2021. Esta estrategia se fundamentó en varios pilares: a) el desarrollo, la buena gobernanza y la resolución de conflictos internos; b) la participación política y diplomática; c) la seguridad y el Estado de derecho, y d) la lucha contra el terrorismo y su prevención. El documento consideraba así que la seguridad y el desarrollo en el Sahel estaban interrelacionados, ya que la consecución de la primera se entendía como una condición previa para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (Ioannides, 2020). Un análisis de los aspectos referentes a la seguridad, nos permite ver que esta se refería a la implementación de acciones palpables, con alusiones directas a la capacitación de los sectores militar y policial y del Estado de derecho, para afrontar mejor las amenazas terroristas y el crimen organizado; mientras que un examen de los objetivos de desarrollo muestra que estos eran algo más difusos. La migración, pese a

ser un sector crucial para la UE, estaba ausente en el documento (Pichon y Betant-Rasmussen, 2021). Así, esta primera estrategia se ha percibido a menudo no como un enfoque integrado, sino como un ejercicio preliminar de seguridad a fin de establecer «una condición previa para el desarrollo» (Gözkaman, 2023). Además, la retórica europea extraída de este documento no solo condiciona el desarrollo a la seguridad militar, sino que establece los intereses y la estabilidad europeos como punto de partida. Ello hace evidente la falta de perspectiva saheliana en la forma en que está planteada la estrategia, sin tener en cuenta las voces sahelianas.

Aunque no se pueden subestimar las enormes cantidades de ayuda al desarrollo destinados a la región², es innegable que, tanto en términos de importancia como de implementación, la ayuda europea en el Sahel se ha vehiculado esencialmente a través de las tres operaciones en el marco de la PCSD. La UE se centró desde el principio en regionalizar la ayuda a la seguridad a través de dos misiones de la PCSD –las misiones civiles de desarrollo de capacidades en Malí y Níger (EUCAP Sahel Malí y Níger)– y la misión militar de formación en Malí (EUTM Malí) desde 2013. Dichas operaciones han coexistido con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA),

Tras la crisis de refugiados del Mediterráneo de 2015, el énfasis en la estabilidad ha sido fundamental, y la adopción del Plan de Acción Regional 2015-2020 de la UE reforzó aún más el enfoque de la seguridad como prioridad.

entre 2013 y 2023, y con la operación francesa Barkhane, entre 2014 y 2022, junto con la Fuerza Conjunta del G5 Sahel³. Asimismo, se ha señalado que, en el marco de la crisis de refugiados del Mediterráneo de 2015, el enfoque operativo tanto de EUCAP Sahel Níger como de EUCAP Sahel Malí experimentaron un reajuste estratégico, haciendo hincapié en sus funciones de prestación de asistencia a las autoridades nacionales en tareas relacionadas con el control de fronteras y la gestión de la migración. Algunas voces señalaron que la UE también había menoscabado su propio enfoque normativo al imponer su agenda de seguridad por encima de las demandas y necesidades locales. Incluso los formadores

2. Desde 2014, la UE ha movilizado 8.000 millones de euros para la región del Sahel en el marco de su enfoque integrado. De ellos, 4.600 millones se han destinado a cooperación al desarrollo, mientras que la ayuda humanitaria ha ascendido a 1.160 millones (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2021).

3. El G5 Sahel es una organización intergubernamental creada en 2014 por cinco países de la región del Sahel: Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger. Su principal objetivo es promover la cooperación en áreas clave como la seguridad, el desarrollo económico o la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

de la EUCAP se quejaron del desequilibrio entre las partes técnica y normativa de los programas de capacitación y reforma del sector de la seguridad puestos en marcha (Jayasundara-Smits, 2018).

De esta forma, parece claro que, desde 2015, el énfasis en la estabilidad ha sido fundamental y la adopción del **Plan de Acción Regional (RAP) 2015-2020** reforzó aún más el enfoque de la seguridad como prioridad. Este plan definió acciones estratégicas, iniciativas y nuevas áreas de interés para los siguientes años mediante un proceso de colaboración con los estados miembros. Los objetivos principales de esta segunda estrategia fueron la prevención y la lucha contra la radicalización, la creación de condiciones propicias para la juventud, la lucha contra el tráfico ilícito y la delincuencia organizada transnacional y, por primera vez, el tratamiento

A pesar del considerable esfuerzo estratégico emprendido en 2021 para dotar de matices políticos su papel en la región, la realidad es que, desde los golpes de estado en Mali, Burkina Faso y Níger, la UE se encuentra en una encrucijada estratégica.

de cuestiones relacionadas con la migración y la movilidad, así como con la gestión de las fronteras. Para consolidar estos esfuerzos, la UE nombró, en diciembre de 2015, un nuevo Representante Especial (REUE) para el Sahel, encargado de orientar las acciones de la Unión en la región y facilitar la coordinación con las instituciones locales. El 13 de julio de 2017, a iniciativa de Francia y Alemania, se creó la Alianza del Sahel para mejorar la coordinación y acelerar el despliegue de la ayuda al desarrollo entre los principales socios de desarrollo de los estados sahelianos.

La implementación del RAP, sin embargo, no fue de la mano de una mejora ostensible de la seguridad, sino todo lo contrario. La mayor securitización de la cooperación de la UE en la región coincidió con la escalada de prioridades en seguridad e intereses de Europa en la zona; un cambio que fue especialmente notable tras los atentados terroristas de París (13 de noviembre de 2015) y Bruselas (22 de marzo de 2016). Estos acontecimientos, junto con la crisis de refugiados de 2015, indujeron tanto a los estados miembros como al aparato de Bruselas a adoptar un enfoque progresivamente *pragmático* en la elaboración y ejecución de la política exterior y de seguridad común, una tendencia que se refleja vívidamente en la política europea para el Sahel (Mateos, 2022). La **Estrategia Global de la UE de 2016**, en la que se ahonda en la idea de «pragmatismo de principios» (*principled pragmatism*), se presentó como una reflexión más *pragmática* hacia las relaciones internacionales de la UE, poniendo de manifiesto una tendencia hacia lo

que algunos han acuñado como «*realpolitik* con características europeas» (Biscop, 2016). Durante ese periodo, se pusieron de manifiesto importantes deficiencias, al tiempo que la influencia de la UE en el Sahel se vio considerablemente mermada, lo que llevó a la posterior salida de algunas de sus misiones facilitando el acceso del Grupo Wagner.

Con este escenario de fondo, en 2021 se hizo evidente la necesidad de recalibrar cualitativa y cuantitativamente el análisis político y de riesgos en el contexto saheliano, pero también de evaluar la idoneidad del nexo entre seguridad y desarrollo. Una década después de la Estrategia 2011, Bruselas renovó y rebautizó su plan de acción como «**Estrategia Integrada de la UE en el Sahel 2021**» (Estrategia 2021). En ella, la UE admitía que los escenarios de seguridad y desarrollo en el Sahel seguían siendo difíciles, en la medida en que las violaciones de los derechos humanos, la corrupción y la impunidad hacían aumentar la fragilidad del contrato social y desafiaban la legitimidad del Estado.

Con la Estrategia 2021, el objetivo era distanciarse del enfoque militarizado y centrado en la seguridad, que caracterizaba los documentos anteriores, y presentarlo más normativo, dando prioridad a la promoción de la buena gobernanza, los derechos humanos y el desarrollo económico para abordar las causas profundas de la inseguridad (Bilquin y Pichon, 2023). Sin embargo, estas directrices se establecieron para satisfacer distintos intereses: a) el control de la inmigración en los países mediterráneos, con programas de desarrollo a largo plazo en la región, b) el apoyo a la operación militar francesa Barkhane y, sobre todo, c) la introducción de «una dimensión europea en el sector de la seguridad y el desarrollo de la región» (Caruso y Lenzi, 2023). Además, la seguridad, a pesar de relacionarla con las condiciones de gobernanza, sigue vinculada a los medios relacionados con el refuerzo de la lucha contra el terrorismo, los grupos armados, el tráfico transfronterizo y el crimen organizado. De hecho, con instrumentos de nueva creación como el Fondo Europeo para la Paz (PEF, por sus siglas en inglés), se suponía que la UE podría suministrar equipamiento letal, señalando de nuevo un fuerte compromiso con las soluciones militares al tiempo que se enfatiza la necesidad de reforzar la reforma del sector de la seguridad normativa, basada en la democracia, el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Pichon y Betant-Rasmussen, 2021). La migración, por su parte, se consolida formalmente como un aspecto clave de la Estrategia de la UE para el Sahel con respecto a 2011.

Este tercer documento enfatiza también la necesidad de colaboración y coordinación con otras misiones internacionales, como la de Naciones Unidas, a la vez que reconoce que las alianzas regionales son cada vez más importantes. La acción de la UE debe entenderse en un contexto más amplio de retos regionales y transfronterizos que incluyen Libia, la cuenca del lago Chad y el golfo de Guinea, sin pasar por alto algunas dinámicas de los países de África del Este. La Estrategia 2021, además, pone de relieve la necesidad de lograr resultados tangibles lo antes posible para hacer frente a las causas inmediatas y profundas de la inseguridad y la inestabilidad, respetando los derechos humanos y la igualdad de género. Sin embargo, a pesar del considerable esfuerzo estratégico emprendido en 2021 para dotar de matices políticos al papel de la UE en la región, la realidad es que, desde los golpes de estado en Malí (2020, 2021), Burkina Faso (2022) y Níger (julio 2023), la Estrategia de la UE para el Sahel en su conjunto se encuentra en una encrucijada estratégica. Más aun teniendo en cuenta la neutralización de actores como el G5 Sahel y la CEDEAO, así como la retirada de las tropas francesas y de dos de las tres misiones europeas, aspectos que redibujan por completo el marco institucional de la región. Además, tras la llegada del Grupo Wagner (que en 2024 se fusionó con el llamado *Africa Corps*, bajo el control directo del Ministerio de Defensa ruso) como nuevo socio de seguridad en la zona, parece necesaria una reevaluación profunda y estratégica tanto del enfoque general como de la dimensión de seguridad de la implicación de la UE en el Sahel.

Problematizando las estrategias de la UE en el Sahel

La estrategia de la UE en el Sahel ha sido objeto de abundante crítica en los últimos años y, al menos, se considera que existen cuatro aspectos problemáticos.

La securitización de la violencia, la migración y el cambio climático

Un primer aspecto tiene que ver con el concepto de securitización⁴, que se aplica a fenómenos muy complejos y diversos como pueden ser la violencia, la migración o el cambio climático. Ello hunde sus raíces en la narrativa de la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT,

por sus siglas en inglés) surgida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces, el Sahel ha sido percibido como un refugio para grupos terroristas como Al Qaeda del Magreb Islámico (AQIM) o los combatientes del antiguo Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC). El enfoque militarista derivado de la GWOT ha sido criticado por simplificar la naturaleza compleja de la violencia en el Sahel, al abordarla como una amenaza existencial para Europa (Malejacq y Sandor, 2020), mientras ignora las raíces locales y socioeconómicas de la violencia islamista, tratando a los actores y grupos como irracionales y apolíticos. Tal simplificación ha condicionado el enfoque operativo, favoreciendo las respuestas militares por encima de aproximaciones políticas y de desarrollo más amplias.

La UE ha priorizado una estrategia de militarización centrada en la capacitación de las fuerzas de seguridad y en el apoyo a las operaciones de contrainsurgencia; pero ello ha reforzado el poder de las fuerzas armadas locales y contribuido a la militarización de la política.

Aunque, como hemos visto, la migración ha sido un tema clave en la agenda europea en el Sahel, particularmente desde la crisis migratoria de 2015, su enfoque se ha puesto en cuestión por ser excesivamente securitario. Así, la política migratoria de la UE en la región ha estado centrada en la externalización de fronteras y en el control de flujos migratorios hacia Europa, en lugar de abordar las causas estructurales de la migración (Fakhry, 2023). Esta visión ha hecho confluír el fenómeno migratorio con el terrorismo, justificando políticas punitivas y militarizadas sin la existencia de una evidencia científica clara sobre dicho vínculo, lo que ha obligado a los migrantes a tomar rutas más peligrosas e incrementado su vulnerabilidad. En este sentido, por ejemplo, **augmentaron las deportaciones forzadas desde Argelia y Libia hacia el Sahel**, y ello aun cuando había disminuido la migración hacia Europa entre 2016 y 2022.

El cambio climático también ha sido objeto de securitización en las estrategias de la UE hacia el Sahel, estableciéndose una correlación entre la desertificación, el uso inadecuado de los recursos naturales y la violencia intercomunal y yihadista. No obstante, estudios empíricos han demostrado, por ejemplo, que el Sahel está experimentando un «reverdecimiento» en lugar de una desertificación acelerada, desafiando la narrativa predominante (Mbow *et al.*, 2015; Benjaminsen y Hiernaux, 2019). Además, se ha señalado que la crisis climática, aunque relevante, no es el principal impulsor de la violencia en la región (Benjaminsen, 2018), ya que, factores como las intervenciones militares extranjeras, la marginalización de las comunidades pastoriles y los

4. En los estudios críticos sobre seguridad, la securitización se refiere al proceso mediante el cual un tema se presenta como una amenaza existencial que requiere medidas excepcionales y urgentes. Esto se logra a través de discursos que movilizan al público para aceptar políticas que, de otro modo, podrían considerarse inapropiadas o controvertidas. Es una construcción social que transforma problemas políticos en cuestiones de seguridad.

conflictos por recursos son más determinantes en la proliferación de la violencia armada (Puig *et al.*, 2021).

Efectos negativos del enfoque securitizado

Un segundo aspecto problemático se relaciona con los efectos negativos de las operaciones de la UE en la región. A lo largo de la última década, la UE ha priorizado una estrategia de militarización en el Sahel centrada en la capacitación de las fuerzas de seguridad y en el apoyo a las operaciones de contrainsurgencia. Sin em-

La UE necesita adoptar un enfoque menos securitizado. Es fundamental partir de la reinterpretación e incorporación del conocimiento local, el cual es esencial para comprender la dinámica genuina de la región y fomentar lazos más fuertes entre las sociedades civiles sahelianas y europeas.

bargo, este enfoque ha generado efectos no deseados, al reforzar el poder de las fuerzas armadas locales y contribuir a la militarización de la política en la región. Los golpes de estado en Malí, Burkina Faso y Níger entre 2020 y 2023 evidencian cómo las fuerzas armadas han asumido un papel central en la vida política, en parte debido a su fortalecimiento por programas de asistencia militar europeos. Esto pone de manifiesto que la UE ha prestado poca atención a la dimensión civil de sus intervenciones –dejando de lado la gobernanza local, el desarrollo económico y la reconciliación social– y, en cambio, ha apostado por el refuerzo de las capacidades militares como pilar de las políticas de gobernanza. Ello ha perpetuado la militarización en detrimento de la consolidación de un verdadero proceso de construcción estatal. En este sentido, es la llamada «doctrina de la contrainsurgencia» (COIN) la que ha moldeado gran parte de las intervenciones europeas, favoreciendo enfoques de combate sobre políticas que restauren la confianza en las instituciones (Charbonneau, 2021).

La perspectiva securitaria de la UE ha tenido, asimismo, un impacto considerable en las políticas migratorias en el Sahel. De esta forma, aunque la migración intrarregional es mucho más frecuente que la que tiene como destino Europa, las estrategias europeas han puesto el foco en la externalización de las fronteras y el control migratorio, sin abordar las causas profundas de la creciente dinámica de desplazamientos forzados⁵. Este enfoque ha propiciado la generación de tensio-

nes internas en los países del Sahel, especialmente en Níger, donde las políticas de la UE han contribuido a reducir las oportunidades económicas derivadas de la migración y fomentado la inestabilidad (Moretti, 2020). La militarización de la migración también ha facilitado la creación de tensiones en los sistemas políticos, al priorizar el control fronterizo sobre el bienestar de las poblaciones locales (Bøås, 2020).

Finalmente, la visión de la UE sobre el nexo clima-desertificación-conflicto en el Sahel refleja un repunte de una visión neomalthusiana que parecía superada (Raineri, 2020; Merchant, 2022), a la vez que desvía la atención de la estrategia de mitigación hacia el control migratorio y fronterizo como respuesta a la emergencia climática. En este sentido, la complejidad de los desafíos de seguridad relacionados con el clima y la ecología exige reconocer factores sociopolíticos subyacentes, pero un enfoque compartimentado persiste tanto en la UE como en otros organismos multilaterales, dificultando la coherencia en las políticas regionales.

Tensiones y dinámicas internas en la UE

Un tercer aspecto problemático son las dinámicas institucionales y las tensiones internas dentro de la UE a la hora de establecer prioridades y definir sus diferentes estrategias. La UE no es un actor monolítico y, dada su complejidad orgánica y las diferentes dinámicas y relaciones de poder internas, la toma de decisiones o las prioridades no son adoptadas por un único órgano, sino que son fruto de diferentes deliberaciones en las que el peso del Consejo, donde están representados todos los estados miembros, es especialmente relevante. En el caso del Sahel, la interacción entre actores clave, como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) y los estados miembros, ha dificultado la implementación de políticas coherentes. Los intereses nacionales, particularmente de Francia, han influido desproporcionadamente en las políticas de la UE en la región, inclinándolas hacia un enfoque securitario (Baldaro y Strazzari, 2023). Además, la fragmentación de los instrumentos utilizados, la falta de financiación a largo plazo y el impacto limitado de los microproyectos implementados a nivel nacional han sido señalados como problemas técnicos que afectan la estrategia de la UE en su conjunto. Esto se suma a la desconexión entre los niveles técnico y político, ya que, a menudo, la visión de los técnicos no coincide con las decisiones políticas que se acaban tomando, más influenciadas por los estados miembros. Toda esta dinámica afecta la coherencia y credibilidad de la UE.

5. Según ACNUR (a 31 de enero de 2024), el número de desplazados internos en el Sahel central asciende a unas 3.005.700 personas, mientras que el número de refugiados y solicitantes de asilo se sitúa en 1.060.169 personas.

Apropiación local: entre la retórica y la práctica

Un último aspecto problemático tiene que ver con la brecha entre retórica y práctica en la comprensión e implementación del principio de «apropiación local» (Ejdus, 2017). A pesar de que esta idea ha sido un pilar retórico en las intervenciones de la UE, en general, y respecto al Sahel, en particular, en la práctica su aplicación ha sido limitada. Las estrategias de la UE han tendido a favorecer un enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*), en el que las élites locales son las principales interlocutoras, dejando de lado a la sociedad civil y a los actores comunitarios. En el caso de la misión EUCAP Sahel Mali, por ejemplo, aunque se menciona la participación de la sociedad civil en los documentos de planificación, esta se limita a un papel de apoyo, sin una verdadera participación en la toma de decisiones (Jayasundara-Smits, 2018). Esto ha contribuido a la desconexión entre el diseño de la estrategia europea en la región y las verdaderas necesidades y prioridades locales. Además, la percepción de la UE como actor externo se ha visto agravada por la falta de encuestas pre y post intervención, que hubieran permitido evaluar el impacto de sus políticas, lo que ha dado como resultado un creciente distanciamiento entre las estrategias europeas y las realidades sobre el terreno.

A modo de conclusión

La UE, con sus diversos intereses y agendas en el Sahel, tiene dificultades para representar y afrontar los entresijos de una región enormemente compleja y que enfrenta una deriva de creciente volatilidad interna, con la aparición de actores globales –nuevos y no tan nuevos– que han reconfigurado las relaciones y alianzas con los actores locales. En este sentido, el hecho de adoptar en sus políticas hacia la región un enfoque securitario para abordar fenómenos extremadamente complejos, como la naturaleza de la violencia extremista, los flujos migratorios y la magnitud e impacto de la crisis climática, ha contribuido a una excesiva militarización de las respuestas. Un reto que queda patente en la naturaleza ambiciosa, pero a menudo discordante, de las estrategias europeas hacia el Sahel, que se ven obstaculizadas por puntos de vista contradictorios entre los estados miembros y las instituciones de la UE que coexisten en un contexto cada vez más pragmático.

Sobre ello, cabe destacar la necesidad de adoptar un enfoque menos securitizado para abordar las dimensiones específicas esbozadas en la estrategia de la UE en el Sahel. En primer lugar, es fundamental partir de la reinterpretación e incorporación del conocimiento generado localmente, el cual es esencial para comprender la dinámica genuina de la región y para fomentar lazos más fuertes entre las sociedades civiles sahelianas y europeas. En segundo lugar, parece necesaria una reconsideración del marco de securitización dentro del nexo

seguridad-desarrollo –que quede separado de la lógica de la GWOT– y abordar adecuadamente la naturaleza profunda y compleja de la violencia, los patrones migratorios y los crecientes impactos de la crisis climática en el Sahel. Por último, es prioritaria la promoción de otro tipo de *pragmatismo*, que sea menos intrusivo y más recíproco, destinado a buscar un valor añadido, en el marco de una competencia internacional creciente y unas circunstancias locales, regionales y globales enormemente cambiantes y desafiantes para el papel de la UE en esta región.