
El Sahel: un enfoque geoestratégico

Ángel Losada Fernández | Representante Especial de la UE para el Sahel |
@AngelLosadaEU 

Tema

La importancia geoestratégica del Sahel ha motivado la movilización de la Comunidad Internacional, pero la respuesta a los desafíos exige un esfuerzo a largo plazo que tendrá un profundo impacto en la propia naturaleza de la acción exterior de los actores, incluida la UE.

Resumen

El Sahel se enfrenta a un polígono de crisis de todo tipo –política, económica, de seguridad, social, medioambiental, migratoria, de radicalización, de desarrollo...–, que pueden resultar en un espacio sin ley en una región estratégica a las puertas de España y Europa. La promoción de la estabilidad en la región pasa por una redefinición del enfoque geopolítico aplicado por los diferentes actores.

Análisis

La definición de las fronteras del Sahel

La primera dificultad a la hora de abordar los múltiples desafíos que afronta la región reside en la definición de sus límites. El Sahel es una realidad multiforme que incluye como mínimo tres acepciones, tal y como he establecido tras años trabajando con la región.

Sahel significa borde o costa en árabe. Este término ya nos da una pista acerca de una realidad geográfica y ecológica, que constituye la primera acepción del término. Desde este punto de vista, el Sahel sería una franja de un 5.000 km de largo que se extendería desde Océano Atlántico hasta el Mar Rojo. Al norte, el límite lo marcaría la isoyeta¹ que corresponde a 100 o 150 mm por año –por debajo de este umbral comenzaría el desierto–. Como frontera meridional los expertos señalan la isoyeta 500 o 600, a partir de la cual se extiende el bosque tropical.

En cambio, estos límites carecen de sentido cultural, histórico o económico. Incluyen en torno a 12 países con realidades muy diferentes, como Etiopía, Sudán del Sur y Senegal. Por ello, esta acepción de Sahel no suele utilizarse y no será empleada en este análisis.

¹ Una isoyeta es una línea que une puntos con similar nivel de precipitaciones.

A lo largo de este documento, cuando se utilice el término Sahel, se referirá a lo que denomino Sahel institucional, que incluye a los países agrupados en una nueva institución, la organización internacional G5 Sahel creada en 2014. Se trata de Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad.

La ventaja de esta acepción de Sahel radica en que agrupa a países con características históricas, económicas, culturales y sociales comunes que han tomado la decisión de agruparse para afrontar los desafíos en el ámbito de la seguridad y el desarrollo. Desde el punto de vista histórico, estas áreas formaron parte de los grandes imperios sahelianos basados en el comercio transahariano. Posteriormente fueron colonizados por Francia, que dejó un legado político –sistemas presidenciales, centralizados y laicos salvo en el caso mauritano– y cultural –amplio empleo del idioma francés– común. Y este legado convive con el papel fundamental del islam como religión mayoritaria en toda la región.

Estos países hacen frente además a retos comunes derivados de la inmensidad de sus territorios –en su conjunto, tienen una superficie 10 veces superior a la española–. Ello plantea desafíos ligados a la presencia y consolidación del Estado, exacerbados por una gran debilidad desde el punto de vista económico y la gobernanza.

Ahora bien, existen otros Estados parcialmente sahelianos desde el punto de vista geográfico, como Senegal, Argelia y Nigeria, que, pese a su distinta experiencia histórica y situación actual, influyen de forma determinante en la evolución de los acontecimientos del Sahel. Por ello cabe hablar de una tercera acepción geopolítica del Sahel, que abarcaría a estos actores junto con las organizaciones internacionales regionales como el propio G5 Sahel y la CEDEAO.

El Sahel frente a la tormenta perfecta

El Sahel –en su acepción institucional– ocupa las portadas de distintos medios desde hace al menos un lustro, cuando el impacto de la crisis libia contribuyó al estallido de una insurrección armada en el norte de Mali que fue aprovechada por elementos yihadistas para hacerse con el control de la mitad del país.

La decidida intervención francesa a través de las operaciones *Serval* y *Barkhane* logró frenar el avance islamista. Pero la región sigue haciendo frente a toda una serie de debilidades estructurales.

El primer elemento de este peligroso cóctel es una precaria situación económica: el Sahel reúne a los países más pobres de África y, por tanto, del mundo. El PIB *per cápita* medio de los cinco países que forman el G5 Sahel a precios corrientes fue de 642 dólares² en 2016. Esta cifra apenas supone el 43% del PIB *per cápita* del África Subsahariana, que ya es de por sí el continente más pobre del planeta. Y un 2,5% del PIB *per cápita* español.

² Todas las cifras económicas utilizan como fuente las estadísticas del Banco Mundial.

A esta debilidad económica estructural se une una desaceleración económica coyuntural que afecta a determinados países debido a la caída del precio de las materias primas. A modo de ejemplo, la economía chadiana se contrajo un 7% en 2016.

Esta situación económica se había visto tradicionalmente compensada por una relativa estabilidad política y una situación en materia de derechos humanos más positiva que la de otras regiones de África.

En cambio, la región se ha visto sacudida por importantes cambios políticos como el golpe de Estado en Mali en 2012 –donde la situación fue reconducida tras elecciones democráticas– y el derrocamiento del presidente burkinés Blaise Compaoré en 2014, tras 27 años en el poder.

La crisis política está íntimamente unida al deterioro de la estabilidad en la región, donde se ha formado un triángulo de inseguridad centrado en tres focos terroristas: uno septentrional en Libia, donde opera el autodenominado Estado Islámico, otro meridional en la cuenca del Lago Chad, en la que Boko Haram continúa cometiendo atentados, y un tercer foco central en Mali, donde proliferan organizaciones armadas con vínculos a al-Qaeda en el Magreb Islámico que se nutren de las rivalidades étnicas y tribales de ese país.

No es de extrañar, por tanto, que la situación social del Sahel sea sumamente delicada. Tres de los cuatro países con menor Índice de Desarrollo Humano en 2016 son sahelianos. El país de la región que obtiene mejor puntuación en este índice es Mauritania, ocupando el puesto 157.

Estos desafíos estructurales desde el punto de vista social se han agudizado debido al aumento de la inseguridad mencionado anteriormente. A modo de ejemplo, Níger ha debido reducir un 30% el presupuesto de su programa estrella de seguridad alimentaria –*Les Nigériens nourrissent les Nigériens*– para financiar el coste creciente de los servicios de seguridad.

La precaria situación social se ve agudizada también debido al elevado número de refugiados –en torno a 140.000³ debido a la crisis maliense– y desplazados internos – más de un millón y medio en la Cuenca del Lago Chad– que huyen de las consecuencias de los conflictos que azotan la región.

A la triple crisis política, económica y social se une una crisis medioambiental que afecta al Sahel desde hace años:

Por un lado, la desertificación hace avanzar el desierto en detrimento de la vegetación saheliana. Ello está ligado a las consecuencias del cambio climático que, según un estudio reciente,⁴ ha provocado la desaparición de uno de cada seis árboles del Sahel desde la década de los 50.

³ Cifras de OCHA.

⁴ Patrick González (2012), “Tree density and species decline in the African Sahel attributable to climate”, (cont.)

A este avance imparable del desierto hay que añadir la enorme variabilidad de la superficie del Lago Chad, cuyas causas son todavía discutidas. Entre 1963 y 2013 el Lago Chad perdió el 90% de su superficie, pasando de 25.000 a 2.500 km².⁵

Y, finalmente, esta cuádruple crisis política, económica, social y medioambiental puede verse agravada por la enorme explosión demográfica. Los países de la región tienen las tasas de fecundidad más altas del mundo –más de siete hijos por mujer en Níger, por ejemplo–. Según las predicciones de Naciones Unidas,⁶ la población del Sahel institucional alcanzará en 2050 una cifra cercana al triple de la actual, pasando de 75 millones a 198 millones de habitantes.

El rápido aumento de la población en el contexto de crisis múltiple supone una amenaza de primer orden para la estabilidad de la región. Los menores de 24 años suponen hoy entre el 60% y el 70% en los cinco países del Sahel mencionados y estas cifras se mantendrán en las próximas décadas. Si no se proporcionan alternativas a esta juventud, ello favorecerá dos fenómenos de muy distinta índole, pero con profundo impacto en Europa, como son la migración y la radicalización.

La acción de la UE en el Sahel

Dada la situación descrita anteriormente, no es de extrañar que existan al menos 17 estrategias para hacer frente a la situación de la región.

La primera estrategia fue la de la UE publicada en 2011. Este documento se basa en el binomio seguridad-desarrollo e identifica cuatro tipos de problemas en el Sahel relativos a la gobernanza, desarrollo y resolución de conflictos, a los problemas de coordinación a nivel político regional, a la seguridad y al Estado de Derecho y a la prevención y lucha contra el extremismo violento y la radicalización. La estrategia fue revisada en 2014 para incluir a Burkina Faso y Chad, cubriendo así los cinco países del Sahel institucional.

Posteriormente, la UE desarrolló un Plan de Acción Regional en 2015, que fija el marco necesario para implementar la estrategia y adaptarla a la nueva situación del Sahel. El Plan se concentra en cuatro líneas de acción prioritarias: (1) prevención y lucha contra la radicalización; (2) juventud; (3) migración, movilidad y control de fronteras; y (4) lucha contra los tráficos ilícitos y el crimen transnacional organizado.

Para la puesta en marcha de esa estrategia, la UE cuenta con una serie de instrumentos financieros, institucionales y relativos a la Política Común de Seguridad y Defensa.

En cuanto a los instrumentos financieros, la UE es el primer donante de AOD en el Sahel, con aproximadamente 5.000 millones de euros destinados a los cinco países del Sahel institucional para el período 2014-2020. Si se tiene en cuenta a los Estados

Journal of Arid Environments, vol. 78, marzo, p. 55-64,
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140196311003351>.

⁵ Según cifras del PNUMA.

⁶ World Population Review 2017.

(cont.)

Miembros, la cifra aumenta a 8.000 millones de euros. Esta cantidad supone en torno a un quinto del PIB de la región, lo que demuestra el papel fundamental que juegan los instrumentos financieros en el Sahel.

Entre estos instrumentos, además del Fondo Europeo de Desarrollo, destaca el Fondo Fiduciario de la UE para África,⁷ creado en la Cumbre de La Valeta sobre Migración de 2015. Esta novedosa herramienta ha impulsado 86 proyectos en África Occidental por valor de aproximadamente 1.500 millones de euros.

Tampoco debe olvidarse la utilización en el Sahel de la Facilidad Africana de Paz. Este instrumento fue creado en 2004 a solicitud de los jefes de Estado africanos y juega un papel creciente en la región en el ámbito de la seguridad. La Facilidad Africana de Paz apoyará por valor de 100 millones de euros a la Fuerza Militar Conjunta del G5 Sahel.

Esta Fuerza fue anunciada en la Cumbre del G5 Sahel de Yamena en 2015 y ha sido puesta en marcha en 2017 con un cuádruple objetivo: (1) luchar contra el terrorismo y el tráfico de drogas y seres humanos; (2) contribuir a la restauración de la autoridad del Estado y el retorno de refugiados y desplazados; (3) facilitar las operaciones humanitarias y el reparto de ayuda a las poblaciones afectadas; y (4) contribuir a la puesta en marcha de acciones que favorezcan el desarrollo del Sahel. La Fuerza ha sido sancionada por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (Comunicado de su reunión número 679) y acogida favorablemente por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Resolución 2391).

Junto a los instrumentos financieros, los hay también institucionales.

Entre ellos figura la oficina del representante especial de la UE para el Sahel. Este cargo fue creado en 2013, en aplicación del artículo 33 del Tratado de la UE. El papel del representante especial, en estrecha relación con el SEAE y la Comisión, consiste en desarrollar y aplicar y coordinar todos los esfuerzos de la Unión en la región, con especial énfasis en el Proceso de Paz de Mali –siendo miembro de la mediación internacional– y las relaciones con el G5 Sahel.

Finalmente, juegan un papel fundamental las misiones de Política Común de Seguridad y Defensa en la región –dos de carácter civil y una militar–, actualmente en proceso de regionalización para adaptarse a la nueva realidad del G5 Sahel.

La primera misión fue EUCAP Sahel Níger, en el año 2012. Su objetivo es apoyar y reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad nigerinas en su lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la migración irregular.

Sobre el modelo de esta misión, se creó en 2015 otra, EUCAP Sahel Mali, para apoyar a las fuerzas de seguridad de Mali en su salvaguarda del orden constitucional y

⁷ Su nombre completo es “Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África”.

democrático de tal manera que se sienten las bases para una paz duradera y se extienda la autoridad del Estado en todo el territorio maliense.

Ambas misiones civiles coexisten con una de índole militar, EUTM Mali. Esta misión, creada en 2013, apoya la reconstrucción de las fuerzas armadas malienses, sin estar involucrada en misiones de combate. Contribuye igualmente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los grupos armados. España realiza una *aportación fundamental* y ostenta en la actualidad el mando de la misma, que desempeña el brigadier general Enrique Millán Martínez.

La UE es uno de los principales actores en el Sahel, pero no el único. La acción comunitaria se suma a la de los Estados Miembros, entre los que destaca la significativa aportación española. Existen importantes sinergias entre la acción de Bruselas y la de otras capitales, como demuestra el proyecto GAR-SI Sahel, que replica el modelo de éxito en materia de lucha contra el terrorismo de la Guardia Civil española en los países africanos.

La UE coordina su acción con otros actores en la región en distintos foros institucionales y no institucionales. Entre los institucionales destacan las Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad ha examinado en varias ocasiones la cuestión. Y entre los no institucionales, la *Alianza para el Sahel*, lanzada en el Consejo franco-alemán de 13 de julio de 2017, en la que participan junto a la UE, Francia y Alemania, el PNUD, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, España, Italia y el Reino Unido.

Conclusión

La acción de la UE y otros actores de la comunidad internacional está teniendo un impacto indudable en el Sahel, otorgando un apoyo fundamental a los países de la región para superar el polígono de crisis al que se enfrentan.

El Sahel se ha convertido en un laboratorio para la acción exterior de la Unión, tal y como afirmó la alta representante de Política Exterior y de Seguridad Común, Federica Mogherini, en la tercera Reunión Ministerial UE-G5 celebrada en Bamako en 2017. La aplicación de un enfoque multidisciplinar, que combina elementos de cooperación, diplomacia y defensa, constituye un ejemplo para abordar crisis complejas en otras áreas geográficas.

De forma paralela, la acción en el Sahel es pionera en cuanto al binomio seguridad-desarrollo. La propia naturaleza de la cooperación está siendo modificada y está estrechamente vinculada a los objetivos en materia de seguridad. *A sensu contrario*, la seguridad del Sahel pasa por el vínculo con la población local, que sólo será reforzado a través del despliegue de servicios básicos por parte del Estado y de la Comunidad Internacional.

El desarrollo de una Fuerza Militar Conjunta del G5 Sahel supone una novedad en la región que tendrá un profundo impacto sobre el terreno, así como en la acción de la Comunidad Internacional. Ya se han desarrollado una serie de instrumentos

innovadores para apoyarla financiera y estratégicamente como el *coordination hub* de la UE, que podrán ser replicados en otras zonas del mundo.

La consecución de los objetivos estratégicos de la UE en el Sahel sólo será posible a largo plazo y exigirá la presencia continuada en la región, así como la adaptación constante de la acción europea a los nuevos desafíos de la misma. Los Estados Miembros más sensibles a la situación de seguridad del Sahel, como España, jugarán un papel fundamental para lograr mantener la sostenibilidad y el compromiso continuado de Bruselas.

La relevancia estratégica del Sahel aumentará a lo largo de las próximas décadas de la mano de su mayor peso demográfico en el seno del islam global. La batalla por un islam moderado a nivel mundial se juega, sobre todo, en el Sahel y su desenlace tendrá consecuencias profundas mucho más allá de la región.

El impacto en España de una mayor desestabilización del Sahel sería enorme, como demuestra el crecimiento sostenido en los últimos meses de la llegada de inmigrantes por la ruta del Mediterráneo Occidental. Mayor aun serían las consecuencias en términos de seguridad si el Sahel se convirtiera en un refugio seguro de yihadistas provenientes de Oriente Medio.

En cualquier caso, la amplitud de los fenómenos migratorios seguirá probablemente creciendo debido al enorme porcentaje de población joven unido a la gigantesca brecha en términos de renta *per cápita* ya comentada. No existen soluciones simplistas para este desafío, cuya resolución exige un modelo de gestión de flujos migratorios a largo plazo compartido con los países de origen.

Además del apoyo continuado de la UE y sus Estados Miembros, la resolución de los problemas del Sahel exige un nuevo enfoque geoestratégico basado en una cooperación triangular UE-Magreb-Sahel. La implicación de los países magrebíes es fundamental para la resolución de los desafíos de la región. La definición de intereses magrebíes comunes en el Sahel puede contribuir, además, a la estabilidad y desarrollo de todo el Norte de África.

Esta redefinición del enfoque geoestratégico pasa necesariamente por una solución para la crisis libia, sin la cual el Sahel continuará albergando todo tipo de tráfico ilícito hacia Europa. Pero el enquistamiento de la crisis libia no ha de impedir el esfuerzo continuado de la Comunidad Internacional en el Sahel para hacer frente a las consecuencias de la misma.