

15 años de relaciones entre España y el Sahel

Resumen

El Sahel es una región prioritaria para España desde hace quince años, tal y como vienen anunciando, desde 2013, las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional y la Estrategia de Acción Exterior españolas, y certifican la presencia militar o la cooperación para el desarrollo en este área africana. Y lo es, principalmente, desde un punto de vista securitario. En los últimos meses, se han producido una serie de reacciones, por parte de la comunidad internacional, ante el deterioro de la estabilidad en la región, en las que España, aunque es parte implicada, no ha aprovechado la oportunidad de tener, además, un papel protagonista. A pesar de esto, se ha anunciado un fortalecimiento de nuestro papel militar allí, con la reestructuración del conjunto de la proyección exterior de las Fuerzas Armadas españolas, pero sigue faltando ambición y valentía a la hora de combatir los riesgos y amenazas que la gran fragilidad de la franja del Sahel conlleva.

Palabras clave

Sahel, África, seguridad, terrorismo, España, EUTM, OTAN, acción exterior, cooperación, migraciones, Barkhane, Takuba.

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

Fifteen years of Spain-Sahel relations

Abstract

The Sahel is a priority region for Spain in the last fifteen years ago, as successive Spanish National Security Strategies and Foreign Action Strategies have been announcing and military presence or development cooperation in this African area certify. Moreover, it is mainly from a security point of view. In recent months, there have been a series of reactions by the international community before the deterioration of stability in the region, with which Spain, although it is an involved actor, is losing the opportunity to also develop a leading role. A strengthening of our military role there has been announced, with the restructuring of the entire foreign projection of the Spanish Armed Forces, but there is still a lack of ambition and courage in combating the risks and threats that the great fragility of the Sahel strip entails.

Keywords

Sahel, Africa, security, terrorism, Spain, EUTM, NATO, foreign affairs, cooperation, migrations, Barkhane, Takuba.

2005-2012, inicios de la presencia en la región

A comienzo de los años 2000, el flujo migratorio hacia España por vía marítima se había disparado respecto a finales del siglo pasado. Durante el primer lustro del siglo XXI, las cifras de inmigrantes que alcanzaron suelo español, utilizando esa vía, oscilaron entre los 11.000 y los 19.000 anuales, según el Ministerio del Interior. Unas cifras que doblaban, o incluso cuadruplicaban, a los 4.800 del año 1999¹. En esos primeros años del nuevo siglo, la llegada de migrantes irregulares al archipiélago canario ascendió hasta suponer alrededor del 50 % del total, algo que empezó a preocupar a las autoridades españolas. Este hecho evidenciaba una variación de la ruta migratoria tradicional a través del estrecho de Gibraltar, lo que implicaba una nueva necesidad de fortalecer lazos en materia de seguridad y cooperación con países del costado atlántico del continente africano, principalmente Mauritania y Senegal. Esta necesidad se volvió una urgencia cuando, en 2006, la cifra de inmigrantes por vía marítima ascendió hasta los 40.000, llegando el 75 % de ellos a las costas canarias² en lo que sería denominada como la «crisis de los cayucos». El Gobierno de España decidió entonces poner en marcha una estrategia para desarrollar un marco diplomático y de cooperación más profundo con el África subsahariana para el trienio 2006-2008, al que denominó Plan África. Se trataría, principalmente, de ejercer una mayor presencia diplomática, en varios niveles, en países como Mali, Cabo Verde, Nigeria o Senegal, junto a un mayor impulso de la ayuda para el desarrollo y, como elemento vehicular de este análisis, la cooperación en materia de seguridad³. Aunque este cambio de paradigma en las relaciones con el África subsahariana tiene una aproximación general en los sectores y países a los que afecta, se pone mucho énfasis en países del África Occidental como los citados anteriormente. Con las ayudas para el desarrollo y la cooperación diplomática y securitaria no solo se conseguía una reducción, en el medio y largo plazo, de las amenazas que afectaban a España entonces, como la inmigración, sino que también se incentivaba una mayor voluntad por parte de los Estados, como Mauritania, Cabo Verde y Senegal, para frenar el número de embarcaciones que salían de sus costas. Un hecho

¹ Ministerio del Interior, Gobierno de España. «Balance 2014 de la lucha contra la inmigración irregular». Mayo de 2015 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3984874.

² Ibídem.

³ La Moncloa, Gobierno de España. «Plan África 2006-2008». Mayo de 2006 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx>.

que se consiguió, teniendo en cuenta que la llegada total de inmigrantes en 2007 se redujo en más de un 50 % respecto al año anterior, llegando casi al 66 % en el caso de los que llegaron a Canarias.

A través de este primer Plan África, España multiplicó por tres la ayuda destinada al África subsahariana. De los 122 millones de euros, en 2003, pasó a 400 en 2006, una cifra que seguiría creciendo con la entrada en vigor de este Plan África. Esta estrategia específica para el África subsahariana fue complementaria a lo que ya se empezó a desarrollar con los Planes Directores de la Cooperación Española. Por entonces, estaba ya vigente el segundo que cubría el periodo 2005-2008 y que sustituía al de 2001-2004. De ambos planes se destaca que el foco seguía poniéndose en el norte de África y que, de la llamada frontera avanzada del Sahel y África Occidental, solo Mauritania, Senegal y Cabo Verde tenían un mayor protagonismo. Con el Plan África se producía una mirada mucho más profunda y se incluían otros países del Sahel, como Mali y Níger, además de muchos otros del golfo de Guinea, una región del Atlántico que también iría ganando progresivamente protagonismo. En el ámbito de la seguridad, principal preocupación para España, e imprescindible para que los proyectos de desarrollo tuvieran un futuro más garantizado, nuestro país empezó a hacer también un creciente hincapié.

A finales de 2004, la Comisión Europea presenta el Programa AENEAS⁴ con el que establece un marco de asistencia técnica y económica a terceros países en el ámbito del flujo migratorio. España, con una recepción de inmigrantes creciente, aprovechó la oportunidad y presentó el proyecto Seahorse, con participación de la Guardia Civil. La propuesta, en un primer momento diseñada de forma bilateral con Marruecos para el periodo 2006-2008, tuvo que ser ampliada geográficamente enseguida. La nueva ruta migratoria desde las costas mauritanas, caboverdianas y senegalesas, citada con anterioridad, evidenció la necesidad de colaboración en materia de inmigración más allá de nuestro vecino marroquí. El proyecto se amplió entonces, ya desde un primer momento, a los cuatro países desde los que el flujo migratorio era mayor: Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal. El objetivo de Seahorse era el de mejorar las capacidades de estos países para combatir la inmigración ilegal, a través del control fronterizo y la lucha contra el tráfico de seres humanos. Para ello, se realizaron patrullas

⁴ «Resolución del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo sobre el programa AENEAS». Marzo de 2004 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0491&from=EN>.

policiales conjuntas, principalmente con los tres países continentales, también cursos de formación en el ámbito de la inmigración y de la vigilancia marítima y se desplegó de forma bilateral, entre España y cada uno de los cuatro países, una red de oficiales de enlace en puertos y aeropuertos para mejorar el intercambio de información y la creación de sinergias entre las fuerzas policiales y de seguridad. Es importante señalar que, al extenderse el ámbito de actuación a otros tres países, las patrullas conjuntas con Mauritania fueron financiadas con otro programa europeo denominado ARGO en el que se incluyeron los proyectos Atlantis y Caboblanco, similares a Seahorse⁵. Para realizar esta labor de patrullaje, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil mantuvo desplegada en la ciudad portuaria mauritana de Nouadhibou, en el marco del proyecto Atlantis, la patrullera de altura, de clase Rodman-101, Río Duero, además de un helicóptero. También, en el marco de este proyecto, se cedieron a la gendarmería mauritana, en 2006, cuatro patrulleras, dos de ellas de tipo medio, clase Rodman-55M, y dos ligeras, de clase Bazán Saeta-39 y, junto a ellas, fueron entregados tres todoterrenos⁶. Un año después, se entregaría otra patrullera de clase Rodman-55M también a Senegal.

El éxito inicial de este plan Seahorse permitió que se presentaran dos nuevas iniciativas, también el marco del Programa AENEAS, para aumentar la colaboración en el ámbito migratorio y de control fronterizo. Se denominaron Seahorse Network y Seahorse Cooperation Centres, el primero se desarrolló entre 2007 y 2008 y el segundo entre 2009 y 2010. Sentadas ya las bases de la cooperación en materia migratoria, y habiendo fortalecido las capacidades nacionales de estos cuatro países, se consideró necesario mejorar las capacidades de comunicación, ya no solo de forma bilateral con España, sino entre los propios países africanos, ampliándose también a otros países como Gambia, Guinea Bissau y con nuestro vecino Portugal. Se desarrolló una red de comunicaciones llamada Seahorse Atlántico con Puntos Locales de Contacto en Cabo Verde (Praia), Senegal (Dakar), Mauritania (Nouadhibou y Nuakchot), Portugal (Lisboa), cuya coordinación se llevaría a cabo desde Canarias con el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC). Esta red se mejoró en la última etapa del proyecto Seahorse, ya

⁵ «Anex VI, Interim Narrative Report EU Project Seahorse» [ref. de 10/8/2020]. Diciembre de 2007. Disponible en <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/nov/eu-project-seahorse-interim-narrative-report-2006.pdf>.

⁶ Dirección General de la Guardia Civil, Ministerio del Interior, Gobierno de España. Nota de prensa julio de 2006 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://web.archive.org/web/20090812145907/http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Guardia_Civil/2006/np072602.htm?__locale=es.

que se fortalecieron los puntos de contacto, y se ampliaron con la creación de tres más en Gambia, Guinea Bissau y Marruecos⁷. Con esta mejora, los puntos de contacto se equipararon al CCRC, mejorando también la red de oficiales de enlace, con lo que la cooperación en materia migratoria en apenas cuatro años (2006-2010) se había reforzado y ampliado enormemente en la costa atlántica del África Occidental con el liderazgo español. Este liderazgo no fue en exclusividad de la Guardia Civil, pues también en 2008, España y Mauritania acordaron la creación de un Equipo de Cooperación Internacional (ECI), que se ubicó en la zona noroeste de Mauritania y que, con la presencia de cinco efectivos de la Policía Nacional, ayudó en la lucha contra la salida de embarcaciones desde costas africanas rumbo a Canarias. Ambos cuerpos, tanto Guardia Civil como Policía Nacional, colaborarían también en la operación Hera, una operación de la Unión Europea a través de la Agencia Frontex. La aportación consistiría en el despliegue de patrulleras de la Guardia Civil y un helicóptero de la Policía Nacional, además de los medios proporcionados por otros países europeos y, por supuesto, los medios de los propios países africanos involucrados.

En esta primera etapa del análisis de la presencia española en la región del Sahel, hemos visto que esta solo se produce a través de dos líneas de acción: la cooperación en materia de seguridad en el ámbito policial, y la cooperación en el ámbito diplomático y de ayuda al desarrollo con estrategias más focalizadas en la región. Habiendo concluido con los proyectos cuyo objetivo era la lucha contra la inmigración ilegal, es necesario hacer alusión al III Plan Director de la Cooperación Española y el segundo Plan África, ambos cubriendo el periodo 2009-2012. En ambos se destaca el crecimiento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) al continente africano con respecto a los años anteriores: de 150 millones de euros entre 2001 y 2004 a 1.190 en 2007⁸. Dentro del marco del Plan Director, se distinguen tres grupos entre las prioridades geográficas y es importante señalar que, además de Senegal, Mauritania y Cabo Verde presentes ya en los dos planes anteriores, se introducen Mali y Níger dentro del grupo A que recoge aquellos con posibilidad de una asociación amplia. También Gambia y Guinea Bissau forman parte del grupo B de asociación focalizada. En el Plan África, se recogería un mayor número

⁷ Ministerio del Interior, Gobierno de España. «Balance del programa Seahorse». Diciembre 2010 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1030351/.

⁸ «Plan África 2009-2012», p. 8 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en <http://www.casaffrica.es/casaffrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>.

de países del África Occidental como Ghana, Nigeria y Costa de Marfil, además de los citados anteriormente. Se evidencia de esta forma el protagonismo que empieza a cobrar esta región para los intereses españoles, multiplicando, en apenas siete años, los esfuerzos que a ella se destinan. No obstante, los sucesos acaecidos, en 2012, plantearon la necesidad del comienzo de otro tipo de presencia en esta región además de ir fortaleciendo, en paralelo, las de los ámbitos policial y de desarrollo que en esta etapa se ha tratado.

2012-2018, consolidación de la presencia española

A principios de 2012, estalla una nueva rebelión tuareg en el norte de Mali contra el Gobierno central, en respuesta, precisamente, a la falta de presencia de las instituciones del Estado más allá de la zona sur y central del país. La inestabilidad en la que se sumergió el país fue aprovechada por grupos terroristas presentes en esa zona del Sahel: la rama en la región de Al Qaeda (AQMI) y Ansar al Dine principalmente. Estos se disputaron el control territorial con el Movimiento Nacional para la Liberación de la Azawa que había encabezado el levantamiento tuareg en el norte del país. Los avances de los grupos armados llegaron a poner en peligro Bamako, la capital maliense, después de sus éxitos en otras importantes ciudades en el norte del país. La petición del entonces presidente Traoré no se hizo esperar. Prácticamente un año después del comienzo del levantamiento, en enero de 2013, las fuerzas francesas llegaban a Mali en el marco de la operación Serval que, con el apoyo de las fuerzas malienses y chadianas, lograron la retirada de los grupos terroristas y devolver un frágil control territorial al Gobierno maliense. Mientras las tropas francesas cargaban con el esfuerzo de los enfrentamientos, la comunidad internacional se puso en marcha con la creación de la MINUSMA por parte de Naciones Unidas y de la EUTM Mali por parte de la Unión Europea. Con la misión de la ONU establecida, en abril de 2013, se trataría de consolidar la seguridad del país y la reconstrucción del sector de la seguridad gracias a su numeroso contingente. Con la misión de entrenamiento de la Unión Europea, que se puso en funcionamiento en febrero de 2013, se trataba de desarrollar las capacidades de las fuerzas armadas malienses a través de la formación de sus integrantes y el asesoramiento también en el entorno de la defensa y la seguridad. El ámbito militar ganaba de esta forma relevancia en la región, por lo que los países con intereses en la

estabilización del Sahel, como era y es el caso de España, adquieren la responsabilidad de una mayor implicación también desde esta perspectiva. España empieza a contribuir de forma activa a las misiones y operaciones que empiezan a desarrollarse durante estos años no solo en Mali, sino también en su entorno cercano, complementando, ante un riesgo mayor que el migratorio, la actividad que ya desempeñaba en el ámbito policial y de la cooperación para el desarrollo.

Las Fuerzas Armadas españolas empiezan a participar en la EUTM Mali desde el primer momento con un máximo de 50 efectivos, que se ampliarían unos meses más tarde hasta los 140, siendo por entonces el segundo país contribuyente por número de personal⁹. El mandato de la EUTM Mali se ha ido renovando, lo que ha permitido a España liderar la misión en dos ocasiones, implicando ello que, en enero de 2018, se aumentase de nuevo el número máximo de efectivos hasta los 292, aunque este máximo no ha sido alcanzado. España se posicionaba de esta forma como el país que más contribuye a la misión, aportando además de instructores y personal al Cuartel General, elementos de *force protection*, una de las capacidades operativas más importantes y necesarias en un entorno como el maliense. El hecho de que la operación Serval francesa estuviese amparada por las Resoluciones 2071 y 2085 del Consejo General de Naciones Unidas, y por el Consejo de Asuntos Exteriores extraordinario de la Unión Europea de enero de 2013, permitió a España apoyar bilateralmente, y de forma complementaria a las misiones internacionales, a las tropas francesas. Lo hace con el establecimiento del destacamento Marfil en Dakar, la capital senegalesa, y más concretamente en la base aérea de Senghor. Este destacamento, compuesto por medio centenar de efectivos y un avión Hércules del Ejército del Aire, facilitaría las operaciones aéreas francesas, apoyando, logísticamente, además de a las tropas francesas de Serval, también a la MINUSMA y a la EUTM Mali, especialmente a las fuerzas españolas y que, en el futuro, se ampliará a la Fuerza Conjunta G5 Sahel. Tras lograr la operación Serval su principal objetivo: retomar el control de la zona central y norte del país y recuperar ciudades como Gao o Menaka, la operación se convirtió en la operación Barkhane, una operación no tan a corto plazo, y que englobaría la actividad militar francesa para luchar contra el terrorismo en el conjunto del Sahel —en Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso—. España, seguiría apoyando desde Dakar a esta nueva operación, la más activa en lo

⁹ Ministerio de Defensa, Gobierno de España [ref. de10/8/2020]. Disponible en https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html.

que a combatir directamente el terrorismo se refiere, por lo que es clave en la mejora de la situación que vive el Sahel.

El empeoramiento de la situación en la región tras los acontecimientos de Mali de 2012 y 2013 provocó también un incremento en los movimientos migratorios, pues ya no solo se debían a cuestiones económicas, sino que ahora también se producían por conflictos, terrorismo y enfrentamientos étnicos y religiosos. Aunque el conflicto surge en Mali, la porosidad fronteriza y la incapacidad de los gobiernos de ejercer un control absoluto de sus territorios permitió que el terrorismo y otras actividades ilícitas que se nutren de la inestabilidad se propagaran con rapidez y facilidad por la región. La labor policial debía tener, por tanto, un ámbito geográfico más amplio y enfocado también tierra dentro, más allá de la costa atlántica de la región. Precisamente por ello, e incluso antes del estallido de la revuelta tuareg, España ya se había puesto manos a la obra en este sentido para tratar de extrapolar los éxitos del proyecto Seahorse al interior de la región con los proyectos West Sahel, a los que se sumarían otros proyectos liderados por nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido, también la Unión Europea quiso reforzar su papel comunitario a la hora de generar y desarrollar las capacidades policiales de estos estados, lo hizo con las misiones EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Mali, en ellas también participaría nuestro país. España se involucraba así en actuaciones de carácter bilateral con países de la región, también en otras de carácter multilateral y, por supuesto, en aquellas iniciativas comunitarias puestas en marcha desde Bruselas.

De forma continuista con los proyectos que se desarrollaron hasta 2010, España presenta ese mismo año el proyecto West Sahel, con el objetivo de extender hacia el interior la cooperación que se había consolidado con el proyecto Seahorse en el entorno costero. Así, además de Senegal y Mauritania, también Mali y Níger se situaban en el centro de este nuevo proyecto, en el que se cooperaría, además de con países con acceso al mar, que ya participaron en la terna de proyectos anteriores, con otros de ámbito geográfico interior. El proyecto, que fue aprobado por la Comisión Europea y se desarrolló entre enero de 2011 y marzo de 2013, buscaba la mejora de la cooperación en materia fronteriza entre los países del Sahel, luchar contra el tráfico de seres

humanos, el contrabando y mejorar y garantizar los derechos de los migrantes¹⁰. Aunque con un presupuesto mucho menor —una cuarta parte de su predecesor, el West Sahel— se lanzaría en 2014, y por un periodo también de dos años, el West Sahel II. Si bien es cierto que esta segunda etapa estaría muy centrada geográficamente en Mauritania, se continuó potenciando la cooperación fronteriza con Senegal y Mali. Para ello, se creó el Centro de Cooperación Policial Internacional, con sede en Selibaby (Mauritania), donde trabajarían de forma conjunta agentes de las tres gendarmerías, además de españoles¹¹. También se estableció un destacamento fluvial en el río Senegal para fomentar el patrullaje conjunto entre Mauritania y el país vecino. Al igual que con Seahorse, España presentó una tercera etapa que denominó Blue Sahel, y que fue desarrollada entre enero de 2017 y diciembre de 2019¹². De nuevo con el apoyo de la Unión Europea —que cubre un 80 % de su presupuesto de 2,5 millones de euros—, se continúa con la formación y capacitación en vigilancia fronteriza, ya sea fluvial o marítima, además de llevar a cabo patrullas transfronterizas entre las gendarmerías de Mali y Mauritania principalmente, pero también con el resto de países de la región involucrados en proyectos anteriores y que ya han sido citados. Todos estos proyectos han sido liderados por la Guardia Civil española, que había aumentado su presencia en Mauritania con la presencia de una segunda patrullera, convirtiéndola en una institución referente en la región en materia de seguridad, permitiéndola liderar y participar en iniciativas con un mayor impacto operacional y táctico, como la creación de los llamados Grupos de Acción Rápida (GAR), a similitud de los de la Guardia Civil.

Los GAR de la Guardia Civil tienen un marcado carácter antiterrorista, por lo que su preparación y capacidades están muy por encima de lo habitual. Dado el conocimiento que se tenía de la Guardia Civil en la región, la estrecha cooperación que ya existía entre el cuerpo y sus homólogos africanos, y la aparición de riesgos y amenazas más complejos de combatir, como era el terrorismo yihadista, Senegal solicitó la formación de una unidad GAR en su Gendarmería, que sería formada en 2012. Los buenos resultados

¹⁰ European Commission. «West Sahel Project» [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/west-sahel-%E2%80%94-mauritania-mali-niger-senegal_en.

¹¹ Ministerio del Interior, Gobierno de España. «Nota de prensa». Marzo de 2014 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/1731621.

¹² Ministerio del Interior, Gobierno de España. «Nota de prensa». Marzo de 2017 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/7176683.

de este acuerdo bilateral y la creciente necesidad de una formación de unidades antiterroristas sólidas y capacitadas en el conjunto del Sahel invitaron, varios años después, en 2015, a que la propuesta española fuera compartida con las gendarmerías francesa, italiana y portuguesa para crear seis unidades de estas características en Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger y Senegal en lo que se ha denominado GARSI-Sahel. La financiación vuelve a partir de la UE a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África con algo más de 60 millones de euros, y el proyecto sería llevado a cabo entre enero de 2017 y diciembre de 2018¹³. Esta formación que puede dar un salto de calidad importante en las capacidades de las fuerzas de seguridad de los países del Sahel es, sin embargo, solo la primera piedra, pues el territorio a cubrir es vasto y, en muchos casos, las zonas con alto riesgo de ataques, dispersas. Además, otro de los desafíos a los que se enfrentan este tipo de unidades es el del mantenimiento operativo de los equipos y medios con los que están dotadas, pues en ocasiones no se actualizan o mantienen de la forma necesaria, reduciendo la capacidad de las unidades.

Otros dos ejemplos de cooperación en el ámbito de la seguridad llevados a cabo por nuestras FCSE son el proyecto ECI Níger y el KSAR. El primero de ellos también evidenciaría el buen hacer de la Policía Nacional, pues sería un proyecto similar al desarrollado en Mauritania unos años antes y que también había cosechado buenos resultados. En esta ocasión, sin embargo, no se trataba de algo bilateral, sino que también Francia participaría en él, estableciéndose así un equipo de tres policías nacionales españoles, tres franceses y 12 nigerinos a partir de 2017. Esta iniciativa estaría, al igual que el GARSI-Sahel, financiado a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE con 11,5 millones de euros¹⁴, y acometería la lucha contra la inmigración ilegal a través de la mejora de las capacidades judiciales de las fuerzas de seguridad nigerinas: control y detección de pasaportes y documentos falsos entre otras cosas. Por otro lado, el proyecto AI KSAR¹⁵, de nuevo de la Guardia Civil,

¹³ Comisión Europea. «Proyectos regionales en el Sahel». Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la Unión Europea [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/gar-si-sahel-groupes-daction-rapides-surveillance-et_en.

¹⁴ Comisión Europea. «Proyectos en el Sahel». Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la Unión Europea [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/creation-dune-equipe-conjointe-dinvestigation-eci-pour-la-lutte-contre_en.

¹⁵ ALTUNA, Sergio. «La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel», *Real Instituto Elcano*. Octubre de 2018 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/

ahonda en la capacitación de las fuerzas de seguridad mauritanas en el ámbito de la aviación civil y la seguridad aeroportuaria a través de cursos de formación. Todos estos proyectos, liderados por España, no eximían de la participación en otras misiones también vinculadas a las FCSE, pero desarrolladas desde el ámbito de la Unión Europea.

Durante este periodo, desde Bruselas, se inician dos misiones en este sentido con el objetivo de construir unas fuerzas de seguridad acordes a las necesidades y a los riesgos y amenazas que sacuden la región. La primera de ellas fue la EUCAP Sahel Níger, iniciada en 2012, a petición del propio país, con el objetivo de, como se ha dicho anteriormente, fortalecer sus fuerzas de seguridad de la misma forma que la EUTM Mali lo hace con las fuerzas armadas en el país vecino. Entre sus objetivos destaca el de conseguir una mayor interoperabilidad entre los diferentes actores estatales —fuerzas de seguridad y departamento de justicia principalmente— para lograr una coherencia total a la hora de afrontar cuestiones como el terrorismo o el crimen organizado, siempre teniendo en cuenta el marco de los derechos humanos. Para ello, se encuentran en el país nigerino más de un centenar de expertos que han asesorado a las autoridades y formado más de 12.000 efectivos de las fuerzas de seguridad del país, además de dotarlos de material acorde a las necesidades, desde vehículos hasta material informático¹⁶. España participa en esta misión con varios efectivos de la Policía Nacional. Al igual que con otras misiones, la efectividad de esta misión se acabó extrapolando a las necesidades malienses, y varios años más tarde, en 2014, se aprobó el establecimiento de la EUCAP Sahel Mali, con objetivos prácticamente idénticos a los de la misión en Níger¹⁷, si bien es cierto que la inestabilidad entonces mantenía en una situación mucho más complicada a Mali que a Níger. La Policía Nacional también se involucraría en esta misión con varios efectivos. De esta forma queda constancia de que continuando con lo desarrollado entre 2005 y 2012, España mantuvo entre 2012 y 2019 un compromiso altísimo, no solo en lo relativo a las actividades bilaterales y multilaterales que lidera, sino también ejerciendo un papel clave en otras de carácter europeo que van mucho más allá del entorno de las FCSE y requieren de una presencia militar.

[elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari116-2018-altuna-contribucion-espanola-actual-lucha-terrorismo-sahel](#).

¹⁶ Comisión Europea. «EUCAP Sahel Níger» [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger_en.

¹⁷ Comisión Europea. «EUCAP Sahel Mali» [ref. de 10/8/2020]. Disponible en https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/3900/about-eucap-sahel-mali_en.

Ya de nuevo en el ámbito diplomático y de la cooperación, durante estos años, no se renovó el II Plan África del que he hablado con anterioridad, pero sí que lo hizo el Plan Director de la Cooperación Española con su cuarta edición que cubría el periodo 2013-2016. Uno de los ejes centrales sobre la que esta giraría volvía a pasar de nuevo por África subsahariana y, en particular, el área del Sahel, pues Mauritania, Senegal, Mali y Níger volvían a encontrarse entre los países donde más proyectos y ayuda se destinarían.

2018-2020. Deterioro de la situación e implicación internacional

A pesar de la cantidad de esfuerzos puestos sobre la región del Sahel, tanto en el ámbito del desarrollo social, como en el político, económico y sobre todo el securitario, la situación, en concreto en el área de las tres fronteras —Mali, Níger y Burkina Faso—, ha venido sufriendo un enorme deterioro en los últimos dos años. La actividad terrorista, la delincuencia y los choques sociales se han elevado arrojando unas cifras de mortalidad incapaces de asumir para cualquier país, provocando un mayor número de desplazados internos y de refugiados, y echando a perder los avances producidos por parte de los proyectos desarrollados en algunas regiones. Las cifras mostradas en la siguiente gráfica son desalentadoras, pues en apenas medio año, se han alcanzado prácticamente el total de las muertes del año anterior, lo que plantea una proyección para el año 2020 ciertamente preocupante, con algunas áreas fuertemente castigadas.

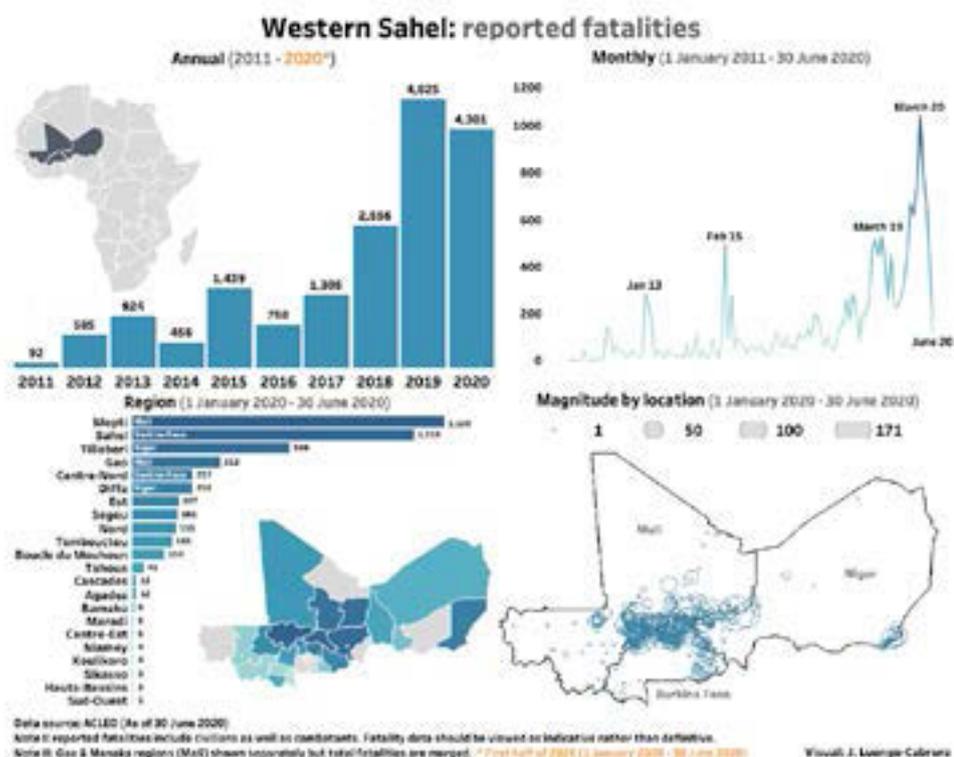


Figura 1. Víctimas mortales durante los últimos años en Mali, Níger y Burkina Faso. Fuente: ACLED.

Debido al fuerte incremento de la actividad terrorista y de la cifra de muertes, además del rechazo que empezaba a surgir respecto a la presencia extranjera, particularmente francesa, se empezaron a implementar iniciativas cuyos actores principales fueran los propios países del Sahel, apoyados, eso sí, por organizaciones internacionales y terceros países, con el objetivo de ir minimizando dicha presencia. El ejemplo más claro es el G5 Sahel que, aunque surge en 2014, no es hasta 2017 cuando empieza a desarrollar una Fuerza Conjunta con el objetivo de actuar en las áreas fronterizas de los países que lo forman: Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad. Este contingente, que actualmente asciende a los 5.000 efectivos, tiene el objetivo de alcanzar el doble de esa cifra, algo más acorde a la enorme extensión geográfica que se pretende cubrir. Sin embargo, sus capacidades son aún muy limitadas y siguen dependiendo del material, sobre todo de vehículos, aportado por terceros países y organizaciones, amén del acompañamiento en operaciones por las fuerzas francesas de Barkhane. Más allá de este G5 Sahel, surgieron varias plataformas más: la Alianza por el Sahel y la Coalición por el Sahel que, aunque con nombres similares, tienen miembros y ámbitos de

actuación diferenciados, aunque con un mismo objetivo: mejorar la coordinación y cooperación entre los diferentes elementos, actores e iniciativas que tienen por destino geográfico esta franja del Sahel.

La Alianza por el Sahel surge en 2017 a iniciativa francesa, alemana y de la propia Unión Europea, y a la que se adhirieron posteriormente España, Italia, Países Bajos, Dinamarca, Luxemburgo, Reino Unido y Naciones Unidas y el Banco Africano para el Desarrollo¹⁸. Tienen la tarea de canalizar la inversión, con una estimación superior a los 10.000 millones de dólares, dirigida a los cinco países del Sahel citados anteriormente. En la actualidad, tienen más de 800 proyectos ejecutándose, todos en el ámbito del desarrollo —agricultura y desarrollo rural, educación y empleo, energía y clima, gobernanza y seguridad—, buscando con ello cubrir necesidades básicas importantes que impidan que el terrorismo arraigue en regiones que puedan estar infradesarrolladas y a las que los Gobiernos centrales les resultan difícil llegar. España participa en esta plataforma a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Lo hace llevando a cabo cerca de un centenar de proyectos de todo tipo que están centrados en tres de los cinco países, Mauritania, Mali y Níger, siguiendo lo marcado por los planes directores que han estado excluyendo a Burkina Faso y Chad de sus objetivos geográficos. Tal y como se puede observar en el mapa de localización de los proyectos que lleva a cabo España, Mauritania es el país en el que más empeño se pone en la línea también de las actividades iniciadas por nuestro país en el ámbito de la seguridad que han tenido lugar desde 2005.

¹⁸ «Texto fundacional de la Alianza por el Sahel». Julio de 2017 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en <https://www.alliance-sahel.org/wp-content/uploads/2018/07/Texte-fondateur-Alliance-Sahel-FR.pdf>.

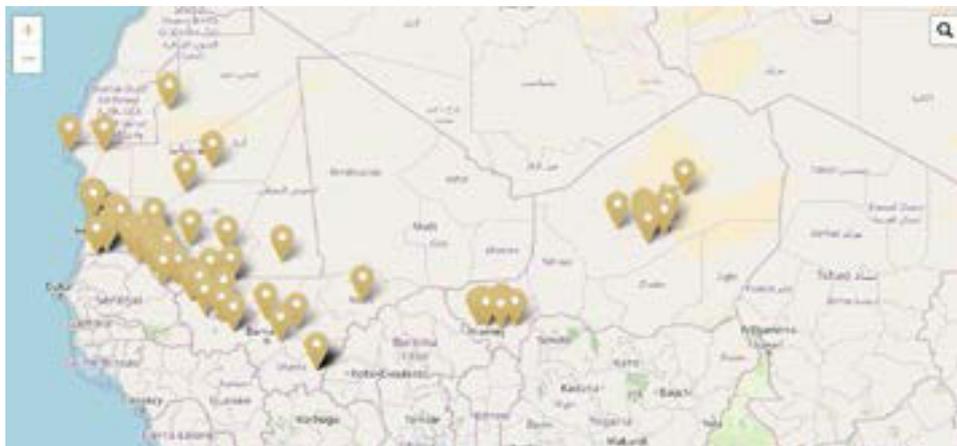


Figura 2. Proyectos financiados por España a través de la AECID en el marco de la Alianza por el Sahel. Fuente: AECID.

La Coalición por el Sahel es mucho más reciente, pues surge en enero de este mismo año a raíz de la Cumbre de Pau entre Francia y los países del G5 Sahel a la que asistieron también representantes de la Unión Europea, la Unión Africana y Naciones Unidas, lo que refleja a la perfección cómo el deterioro de los últimos años empieza a ser una preocupación de primer orden. Con esta coalición se pretende crear una estructura, basada en cuatro pilares —la lucha contra el terrorismo, refuerzo de las capacidades de las fuerzas armadas, aumentar la presencia estatal en el territorio y la ayuda al desarrollo—, que coordine y aúne todas las iniciativas que se den en la región, ya sean de carácter securitario y lucha contra el terrorismo, de ayudas para el desarrollo o para generar capacidades. Así se pretende ir cohesionando los esfuerzos y la implicación en la región, de cara a obtener una mayor eficacia y eficiencia, pues no son pocos los actores ni las iniciativas que se están llevando a cabo. Por último, y antes de pasar de nuevo al papel español durante esta etapa, es necesario destacar la creación, también en los últimos meses, de la *task force* Takuba. Una forma de involucrar a los aliados europeos, de forma más activa, en la lucha contra el terrorismo a través del despliegue, principalmente, de unidades de fuerzas especiales, aliviando a Francia de la carga con la que lleva lidiando casi en solitario desde hace casi una década. La presencia internacional, las diferentes plataformas, coaliciones y contingentes desplegados, además de la participación de los países europeos en cada uno de ellos quedaría explicada de forma más ilustrativa con el siguiente gráfico:

Alliances and coalitions

The architecture of foreign assistance in the G5 Sahel and the role of European states

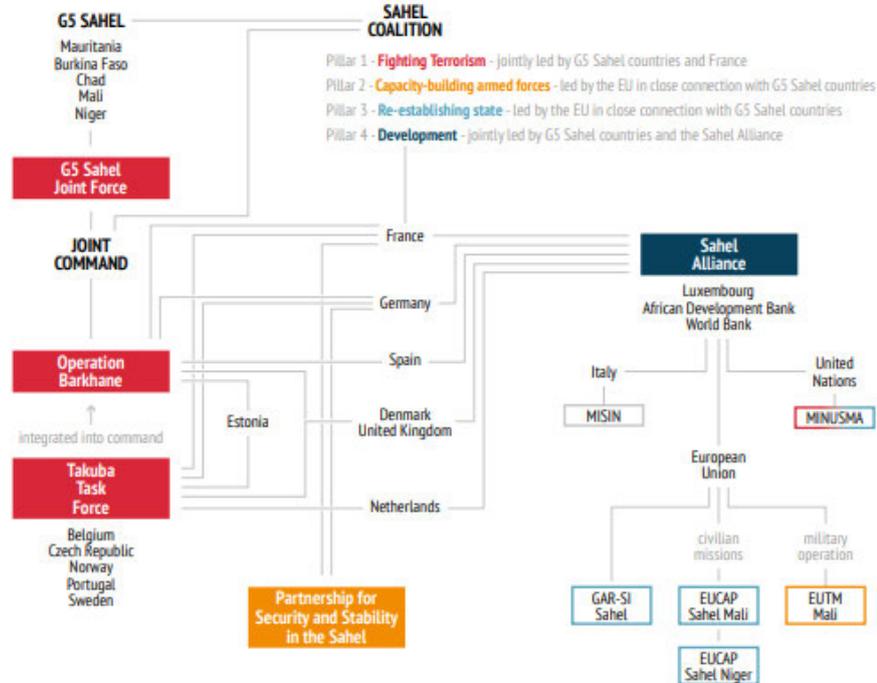


Figura 3. Ayuda exterior al G5 Sahel y el rol de los países europeos.
Fuente: European Union Institute for Security Studies.

La presencia militar española durante estos últimos dos años, aunque numerosa en comparación a la de otros países europeos, se ha limitado al apoyo logístico realizado desde el destacamento Marfil en Dakar y a la labor formativa del contingente integrado en la EUTM-Mali, que antes de la crisis de la COVID-19 se situaba en los 278 efectivos, una cifra que doblaba a la presencia alemana, y muy superior al resto de países. Más allá de la participación en misiones de este tipo, España contaba también con el destacamento Mamba en la ciudad gabonesa de Libreville que, de la misma forma que el ubicado en Dakar, apoyaba, además de las acciones francesas en la región, las misiones de Naciones Unidas y de la UE en la República Centroafricana, MINUSCA y EUTM-RCA respectivamente. Con el fin de concentrar esfuerzos, a principios de este año se anunció el fin de la presencia en Gabón y la ampliación del destacamento que operaba desde Dakar con un segundo avión C295 para ampliar el apoyo intrateatro en

la región¹⁹. Aunque se seguiría apoyando desde allí la labor que se realiza en el país centroafricano, esta decisión reforzaba la presencia española en el Sahel y el compromiso con nuestros aliados, principalmente las fuerzas francesas que venían reclamando desde hace años un paso adelante en nuestra aportación militar.

En el ámbito diplomático y de ayuda al desarrollo, vuelven a coincidir el V Plan Director de la Cooperación Española para los años 2018-2021, y el III Plan África lanzado en 2019, que no se había renovado desde el año 2012 debido a la situación económica y política de nuestro país. Con el V Plan Director de la Cooperación Española, se mantiene la línea de los planes anteriores, centrandó la ayuda destinada en esta región africana en cinco países: Mauritania, Senegal, Mali, Níger y Cabo Verde²⁰. En cambio, en el marco del III Plan África sí que se vislumbran cambios relevantes para esta región, pues se varían los criterios y se determinan dos tipos de categorías: los países ancla, y los países prioritarios, que son aquellos países que por su tamaño, estabilidad y potencial económico se convierten en objetivos interesantes sobre los que focalizar la labor diplomática. En este sentido, son varios los países que sin pertenecer a los cinco países que forman el G5 Sahel, son actores importantes en la región: Senegal, Nigeria, Costa de Marfil y Ghana. Sobre los dos primeros, confluyen, tal y como indica el propio plan, los cuatro objetivos estratégicos sobre los que girará la acción exterior española en el África subsahariana²¹. Es importante señalar que, debido a la crisis económica y que, pese a que en la última década se han destinado más de 600 millones de euros a la región, la aportación económica española en términos absolutos sigue siendo muy reducida en comparación a otros países europeos como Francia y Alemania. Sin embargo, la focalización de la ayuda en países como Mali o Níger, sí que le permite a España destacar de cierta manera en la región.

¹⁹ «Despega rumbo a Dakar el segundo C295 del Destacamento Marfil». *Defensa.com*. Julio de 2020 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en <https://www.defensa.com/espana/despega-rumbo-dakar-segundo-c295-destacamento-marfil>.

²⁰ «V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021», pp. 47-48.

²¹ «III Plan África». 2019, p. 21.

En los últimos meses, nuestro país ha tratado de potenciar su implicación en la región, siendo el aumento del despliegue en Dakar solo uno de los ejemplos. A finales de junio, se produjo en la capital mauritana una cumbre del G5 Sahel que contó con la presencia del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, entre otros líderes. España acudía a esa cita ostentando, además, la presidencia temporal de la Alianza por el Sahel, algo que se había anunciado apenas unos días antes de la cumbre. Estos dos movimientos se enmarcan en un intento de nuestro país de aumentar su liderazgo regional desde todos los ámbitos. También se aprovechó esa visita a Mauritania para anunciar la propuesta de aumentar la participación española en la EUTM-Mali con hasta 300 efectivos más, y determinadas capacidades, lo que supondría más del doble de los que estaban desplegados en la actualidad y un incremento del esfuerzo. Este aumento consolidaría el papel de la misión europea, cuyo mandato ha sido además renovado hasta 2024, un hecho insólito en este tipo de misiones cuyos mandatos se iban renovando cada uno o dos años, evidenciando el compromiso de la UE con el desarrollo de la región. El nuevo mandato pretende también deslocalizar la formación de las tropas malienses de la ciudad de Koulikoro e incluso apoyar la formación y el apoyo de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel, algo para lo que el volumen de efectivos españoles y sus capacidades serán determinantes. España también ha puesto a disposición de la EUTM el despliegue de dos de los nuevos helicópteros de transporte NH90, una capacidad con la que no cuenta la misión europea, además de un Airbus A400M en situación de *on call* para las necesidades que pudieran surgir en la misión. El último anuncio relativo a la región ha sido la del nombramiento de un embajador en misión especial para el Sahel, para lo que ha sido elegido el diplomático Julio Herráiz España²². Es importante señalar que el enviado especial para el Sahel de la Unión Europea es, desde 2015 y al menos hasta febrero de 2021, el también diplomático español Ángel Losada²³. Con todos estos recientes anuncios, se constata que España ha tomado la firme decisión de potenciar, desde varios ámbitos, su papel regional en un área que viene resultando prioritaria para nuestro país desde hace varios años. Sin embargo, a diferencia de otros grandes países de la Unión Europea como Francia, Alemania, Italia o incluso Polonia, España no cuenta

²² «Real Decreto 754/2020». *Boletín Oficial del Estado*. Agosto de 2020. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2020/08/05/pdfs/BOE-A-2020-9162.pdf>.

²³ Consejo de la Unión Europea. «El Consejo de la Unión Europea prorroga el mandato de seis representantes especiales de la UE». Comunicado de prensa. Febrero de 2020 [ref. de 10/8/2020]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/02/25/council-extends-the-mandates-of-six-eu-special-representatives/>.

con una cumbre a nivel político que refuerce su papel con el continente africano —más allá de los encuentros bilaterales o de otros organismos como el G5 Sahel—, a pesar de que nuestro país es el único que mantiene una frontera terrestre con África y es considerada como la puerta de entrada a Europa. España juega así con desventaja con respecto a otros países, por ejemplo, en el ámbito empresarial y comercial que este tipo de cumbres favorecen y estimulan demostrando que, en el terreno diplomático, nuestro país aún tiene mucho que hacer.



Figura 4. Iniciativas de países de la Unión Europea para reforzar las relaciones con países africanos. Fuente: EUISS.

España ha demostrado iniciativa, capacidad de liderazgo e implicación en África Occidental a todos los niveles y desde diferentes sectores, algo que, en cambio, no consigue instrumentalizar para erigirse como un actor protagonista en la región en el ámbito militar operativo, pese a que su nulo papel colonial favorece que no exista una imagen negativa hacia la presencia de nuestro país y siempre teniendo en cuenta su tamaño y posibilidades.

Conclusiones

España lleva tres lustros consolidando su presencia en África Occidental y la región del Sahel. Nuestro esfuerzo allí ha ido madurando desde el establecimiento de un cortoplacista freno al flujo migratorio que partía hacia el archipiélago canario, hasta una labor diplomática, formativa y de asesoramiento en el ámbito de la seguridad que, junto con una ayuda al desarrollo coherente y focalizada, buscan combatir a medio y largo plazo las problemáticas que generan esos flujos: la inestabilidad política, la pobreza y el terrorismo. Nuestro país lo ha hecho, además, a través de acuerdos bilaterales con los países implicados, liderando otras iniciativas de carácter multilateral, apoyando a la presencia francesa e internacional e implicándose en las misiones europeas con una gran participación. España ha conseguido fortalecer su papel en la región gracias al buen hacer de sus FCSE y sus Fuerzas Armadas, sin embargo, tiene potencial para ampliar su peso en la región y con ello, su influencia.

Durante las dos primeras etapas tratadas en este estudio, la labor de España ha sido acorde a las necesidades de la región y a las expectativas que generaba en sus socios y aliados europeos, principalmente de Francia. No obstante, ante el deterioro de la región y el aumento de la inestabilidad, se ha producido una internacionalización o, al menos, europeización de la lucha contra el terrorismo en el Sahel de la que España, bien sea por cuestiones de política interna o por falta de ambición, no ha formado parte.

España se ha mostrado reticente a ampliar el apoyo que realizan sus Fuerzas Armadas a Barkhane, más allá del logístico que se realiza con el destacamento Marfil. Este paso adelante es algo que Francia ha solicitado en varias ocasiones a nuestro país, entendiendo que nuestro país es un aliado fiable e importante en la región. La europeización de la presencia en el Sahel ha supuesto que haya otros países, como Reino Unido o Dinamarca —aunque con helicópteros—, que apoyen de forma similar a la española, la labor de lucha contra el terrorismo que realiza Francia en solitario. Esta diversificación de los apoyos, aunque positiva, ha provocado que España vuelva a ser un actor secundario en la resolución del conflicto que sacude la región desde hace años. Este paso atrás es aún más evidente con la ausencia española de la reciente *task force* Takuba con la que Francia trata de compartir el peso de la lucha contra el terrorismo con sus aliados europeos. España no solo ha descartado participar militarmente en ella, como sí han hecho otros países *a priori* menos interesados con la región como Estonia,

República Checa o Suecia, sino que tampoco la ha apoyado políticamente, algo que supone dar un paso atrás en un momento crítico para el Sahel e incumplir las expectativas que se esperan de un país de nuestro peso e influencia, más aún cuando se está produciendo una retirada de los contingentes desplegados en otras zonas de operaciones como Afganistán o Irak. Las recientes directivas de Defensa Nacional y de Política de Defensa privilegian la participación española en misiones y operaciones bajo paraguas ONU, OTAN y UE, lo que sirve de pretexto para no implicarse más en una iniciativa que, de momento, es exclusivamente francesa. Si más adelante esa situación cambiara, quizá España sí diese ese paso necesario.

Han sido 15 años, por tanto, de una labor incalculable de nuestro país por la mejora de África Occidental y del Sahel, fortaleciendo las capacidades de algunos de estos países y estrechando la cooperación y el entendimiento para afrontar las amenazas y riesgos actuales y de futuro. Lo ha hecho desde múltiples ámbitos e iniciativas, estableciendo un formato propio en sus relaciones con estos países. Sin embargo, durante los últimos años ha sido incapaz de ir ampliando su protagonismo de forma paralela a las nuevas necesidades que se iban generando en la región, lo que ha provocado que otros países con menos influencia hayan ido aprovechando ese hueco que podría estar desempeñando nuestro país como socio indispensable no solo de Francia, sino de los propios países del Sahel, en un conflicto de difícil y compleja solución.

*Diego Urteaga Guijarro**
Analista de seguridad y defensa