



APROXIMACIÓN A LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SAHEL: EL DILEMA PENDIENTE DE BRUSELAS

Francisco José Marcos Martín¹

IUGM-UNED

Resumen:

Este artículo analiza las políticas y los documentos estratégicos dentro del área de seguridad y defensa elaborados por la Unión Europea para el Sahel, estudiando su evolución y el estado de ejecución en el que se encuentran. El análisis de los documentos estratégicos y de la actuación de la Unión Europea concluye que ha habido diversas etapas en la ejecución de estas estrategias europeas. Algunas etapas fueron fructíferas y prometedoras; otras han estado marcadas por desencuentros, algunos de los cuales no se han superado aún. La situación actual en el Sahel es extremadamente complicada ya que no se han alcanzado los objetivos principales que se marcaron desde Bruselas en sus distintas estrategias y la región corre el riesgo de entregarse a terceros actores o incluso de colapsar. Sería, por tanto, deseable abrir el debate sobre el diseño e implementación de las estrategias de la Unión Europea y la actuación de los estados miembros.

Palabras Clave: Unión Europea, estrategias, África, Sahel, Mali.

Titulo en Español: *An overview of the European Union's strategies and policies in the Sahel: Brussels' unresolved dilemma*

Abstract:

This article analyses the security and defence policies and strategic documents developed by the European Union for the Sahel, studying their evolution and the current state of their implementation. Analysis of these documents and the actions of the European Union reveals that the implementation of these European strategies has occurred in several stages. While some stages were fruitful and promising, others have been marked by disagreements that have not yet been overcome. The situation in the Sahel is currently extremely complicated as the main objectives set out in Brussels' various strategies have not been achieved, leaving the region at risk of surrendering to third parties or even collapsing. Therefore, it would be desirable to open a debate on the design and implementation of European Union strategies, as well as the actions of member states.

Keywords: *European Union, strategies, Africa, Sahel, Mali*

Copyright © UNISCI, 2025.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Francisco José Marcos Martín es doctorando en Seguridad Internacional por el IUGM-UNED. Coronel de Artillería, Diplomado de Estado Mayor. Fue jefe de la Sección de Planes de la misión EUTM Mali durante el segundo semestre de 2021

E-mail: <fmarcosm@hotmail.com>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-244>



1. Introducción

El objeto de este artículo es analizar la política de seguridad y defensa que la Unión Europea ha desarrollado en el Sahel, estudiando los diversos documentos estratégicos elaborados en su momento, así como su ejecución.

Este artículo defiende que la implementación de las estrategias elaboradas por la Unión Europea y las acciones realizadas han pasado por varias fases, con luces y sombras. El balance final parece no ser positivo. Actualmente la Unión debería aclarar sus líneas estratégicas y decidir, en lo que se conoce como el “dilema de la UE”, si adopta o no una postura más pragmática para el Sahel.

Para fundamentar estas conclusiones se ha realizado inicialmente un análisis histórico de las estrategias elaboradas y ejecutadas por la Unión Europea en África. En segundo lugar, se desarrolla un análisis específico de las estrategias para el área del Sahel. Termina el artículo con unas conclusiones.

En base a ello, este análisis se ha organizado en tres partes. En la primera parte se estudiará la agenda de la Unión Europea hacia África en general. En una segunda sección se estudiarán las estrategias europeas en el área saheliana, con Mali como principal protagonista. Finalmente, se expondrán las conclusiones principales deducidas.

2. Estrategias de la Unión Europea hacia Africa

No hace falta convencer al lector de la importancia de Africa y el Sahel para Europa, pero en este artículo se repasarán algunos datos de interés. La Unión Europea es el primer socio comercial de Africa² con unas exportaciones en el año 2022 de 188.500 millones de dólares. Africa dispone, entre otras materias primas estratégicas, de petróleo, gas y uranio. Para 2050 Africa contará con 2.400 millones de habitantes. Africa nos importa porque no logra deshacerse de numerosos conflictos que más cercanos o lejanos podrían afectar a Europa y a España (Libia, Sudan del Sur, Sahel, Africa Central, Cuerno de Africa...) y terceros actores están interesados en dominar la región en un contexto de guerra en Ucrania que ha servido de catalizador de las protestas del Sur Global. Numerosos expertos nos han advertido que un Sahel inestable afectará al norte de Africa y por tanto también a Europa. En definitiva, Africa y el Sahel son un desafío estratégico para España y para la Unión Europea, una región de luces y sombras, de riesgos y oportunidades.

2.1. Primeros acuerdos: tratados de Lomé y acuerdo de Cotonú

Los primeros acuerdos internacionales entre ambos actores se han de buscar en la Convención de Yaoundé (1963-75) y en el Tratado de Lomé (1975-79), que trataban de apoyar el desarrollo económico, cultural y social del continente africano. Posteriormente, llegarían los acuerdos Lomé II (1980-85), Lomé III (1985-90) y Lomé IV (1990-2000) de cooperación económica entre la Comunidad Europea y antiguas colonias de Reino Unido, Francia y Bélgica incluyendo países de Africa, Caribe y Oceanía.

Con la Cumbre de El Cairo del año 2000 se inició una sucesión de reuniones de alto nivel entre la Unión Europea y África. Ese mismo año se aprobó el Acuerdo de Cotonú que se convirtió en un documento base para guiar las relaciones de la Unión Europea con los países de África, Caribe y Oceanía y que sustituyó a los acuerdos Lomé IV. Su objeto era promover y acelerar el desarrollo económico, la cultura y aspectos sociales de los estados, contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático; a largo plazo buscaba

² González-Santamaría, Ana Isabel: “Africa en el corazón de las tinieblas de la globalización”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos nº9/2024, p. 24, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9671809>.



la erradicación de la pobreza³. El acuerdo también preveía la firma de acuerdos económicos (EPA Economic Partnership Agreements)⁴ entre la Unión y diversas organizaciones regionales.⁵

Este acuerdo que caducaba en junio de 2023 fue recientemente ampliado y rebautizado como Nuevo Acuerdo de Samoa cuya vigencia se extenderá hasta 2043.

2.2. Acciones de la Unión Europea a partir del año 2000

En mayo de 2001 la Unión Europea aprobó la Posición Común del Consejo⁶ sobre prevención, gestión y resolución de conflictos en África. Esta posición común potenciaba el multilateralismo y apostaba por fortalecer las organizaciones regionales africanas y la ONU.⁷ Este documento fue el iniciador de una serie de numerosas iniciativas que se desarrollaron a lo largo de la década del 2000 entre la Unión y África. Veamos las principales iniciativas.

En cuanto a seguridad y defensa, se lanzaron diversas misiones y operaciones en África. Así, en 2003 comenzó la operación Artemis en la República Democrática del Congo, primera operación de la Unión en el continente africano que, con objetivos claros y definidos, permitió evitar masacres en la región de Iturbi y demostró que, de forma limitada podía realizarse una operación con éxito sin el apoyo de medios de la OTAN⁸. También se convirtió en misión tipo en la que los intereses de Francia empujaban al resto de socios europeos. Tras esta operación, la Unión lanzaría otros tres despliegues en este país en un par de años: fueron la misión EUPOL DR Congo en 2005, la misión EUSEC DR Congo en el mismo año y la operación EUFOR DR Congo en Kinshasa.

En paralelo, en diciembre 2003, se aprobaba la Estrategia de Seguridad de la UE⁹, el famoso “Documento Solana”, que afirmaba de forma optimista que Europa nunca había sido tan próspera, tan segura y libre. Conceptualmente, la estrategia marcaba el principio de que la seguridad era una precondition del desarrollo. Desde el punto de vista regional, el documento, daba prioridad estratégica al sur del Mediterráneo, al este europeo y al conflicto árabe-israelí. África en términos generales, salvo los cinco países de la costa mediterránea, no estaba entre las preocupaciones principales de la Unión Europea. La Unión Africana, de reciente creación, era catalogada como “otras organizaciones regionales”; el África Subsahariana era mencionada para destacar su pobreza y Somalia se mostraba como ejemplo de estado colapsado.

³ Comunidad Europea: “Acuerdo de Asociación entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”, Documento 2000/483/CE, Bruselas, junio 2000, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>.

⁴ En diversa documentación se traducen como acuerdos de partenariado económico o acuerdos de asociación económica.

⁵ La UE ha firmado diversos acuerdos EPA, entre los que destacamos: con la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental), con la SADC (Comunidad de Desarrollo de África del Sur) y con la CAO (Comunidad de África del Este).

⁶ “Council Common Position 2001/274/CFSP concerning conflict prevention management resolution in Africa”, Brussels, 14 May 2001.

⁷ Bagoyoko, Nia gale; Gibert, Marie V: “The Linkage between Security, Governance and Development: The European Union in Africa”. *Journal of Development Studies*, vol. 45, n° 5, (2009), p 79, en https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/13468/ssoar-jdevstud-2009-05-bagayoko_et_al-the_european_union_in_africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-jdevstud-2009-05-bagayoko_et_al-the_european_union_in_africa.pdf.

⁸ *Ibid*, pp. 796.

⁹ “Estrategia de Seguridad Europea. Una Europa segura en un mundo mejor”, Consejo de la Unión Europea Bruselas, 2003.

Igualmente, en febrero de 2004, la Unión fortalecía la relación con los cinco países de la costa mediterránea con la Política Europea de Vecindad en la que no se incluía el África Subsahariana. El Norte de África y su Proceso de Barcelona seguía gozando de prioridad.

Otro importante hito, se alcanzó en diciembre de 2005, cuando el Consejo Europeo aprobaba la Estrategia de la UE para África¹⁰ cuyo objetivo principal era promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en África. Esta estrategia estaba organizada sobre la base de tres principios: igualdad, basada en el reconocimiento, respeto e intereses mutuos; asociación, entendida como cooperación comercial y política; y soberanía, en el sentido de que las estrategias y políticas de desarrollo no podían ser impuestas desde fuera. Estos tres principios mostraban la preocupación en la región africana por evitar intromisiones de Europa en el área.

Según esta estrategia, la Unión Europea debía fortalecer las condiciones para alcanzar los ODM, esto es paz, seguridad y gobernanza, así como crecimiento económico y comercial; y finalmente políticas de cohesión social y de medio ambiente.

En cuanto al primer grupo, paz y seguridad, la Unión Europea señalaba que apoyaría con una diversa red de herramientas que se extendían desde el apoyo a operaciones de paz en el continente hasta políticas globales (comprehensive approach) de prevención de conflictos que atacaran las causas profundas de los conflictos.

La estrategia aseguraba que, aunque se habían logrado notables progresos en África, quedaba mucho por hacer en cuanto a gobernanza. La Unión Europea trabajaría para fortalecer instituciones centrales que respetaran los derechos humanos y la democracia.

Para luchar contra la pobreza en el continente, la Unión Europea estimulaba el crecimiento económico apoyando la estabilidad macroeconómica y la creación de mercados regionales. Dado que la carencia de transporte y de servicios de comunicaciones, así como de agua, sanidad y energía limitaban el crecimiento económico, se proponía crear una Asociación UE-Africa de Infraestructuras (EU-Africa Partnership for Infrastructure).

En apoyo a la cohesión social, la UE apoyaría la educación y el acceso al conocimiento. También se marcaba como de “especial atención” las políticas de empleo.

En cuanto a financiación, la estrategia señalaba que “a pesar de ser el principal donante de África, la Unión Europea debería incrementar su apoyo” y marcaba que la estrategia debía ser la base para financiar los programas y acciones del 10º EDF (European Development Fund). En concreto, 4.000 millones € serían presupuestados anualmente para África Subsahariana.

En resumen, esta estrategia era un documento que incluía un amplio espectro de dominios, pero que apenas concretaba las acciones a realizar. Se podría decir que era toda una declaración de intenciones. Esto se lograría corregir con otras iniciativas posteriores.

Un nuevo éxito se logró en diciembre de 2007, cuando se desarrolló la Cumbre de Lisboa, 2ª cumbre UE-Africa, en la que se aprobó la Estrategia Conjunta África-UE que

¹⁰ “Comunicación al Consejo, Parlamento y Comité Económico y Social. Estrategia de la UE para África. Estrategia de la UE para África”, Comisión Europea, Bruselas, 12 octubre de 2005, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r12540>.

sustituyó a la Estrategia de 2005,¹¹ supuso un salto cualitativo¹² y convirtió a la Unión Europea en el principal socio y aliado de África.¹³ El objeto de esta estrategia conjunta era mejorar la relación África-Unión Europea fortaleciendo la asociación política y la cooperación a todos los niveles.¹⁴ Se marcaba, de nuevo, que la paz y la seguridad eran precondiciones para el desarrollo político, económico y social. La idea era materializar la estrategia a través de planes de acción a corto plazo sucesivos proporcionando resultados concretos y medibles en las distintas áreas de asociación. En este sentido, la Estrategia Conjunta era un marco a largo plazo para las relaciones África-UE¹⁵ y piedra angular de sus relaciones.¹⁶

Las acciones para desarrollar la estrategia estarían guiadas bajo los principios de unidad de África, interdependencia entre África y Europa, soberanía y respeto a los derechos humanos y democracia. Debe observarse que en estos principios se recogían las preocupaciones de cada orilla: mientras la Unión Europea incidía en la democracia, África quería impedir cualquier intromisión de los europeos.

La Estrategia se organizó en cuatro áreas de acción o “pilares”: Paz y Seguridad; Gobernanza democrática y Derechos Humanos; Comercio e Integración Regional; Desarrollo.¹⁷ Esta Estrategia tuvo un gran impacto, lógicamente, en las relaciones entre ambos actores.¹⁸

Se establecieron cuatro objetivos.¹⁹ El primer objetivo era reforzar la asociación África-Unión Europea sobre cuestiones comunes. El segundo era fortalecer y promover la paz, seguridad, gobierno democrático, derechos humanos, libertades fundamentales, igualdad de género, economía sostenible; aquí se marcaba como objetivo tangible alcanzar los ODM en todos los países de África para 2015. El tercer objetivo era promover el multilateralismo efectivo. El cuarto era facilitar y promover la asociación con actores no estatales. Se destaca que no se mencionaba a la migración, cuestión que tomaría mayor protagonismo en posteriores documentos.

¹¹ Martinelli, Marta: “The partnership on democratic governance and Human Rights of the Joint Africa-EU Strategy”, Open Society Briefing Paper. Brussels, (July 2010), pp 4, en https://www.opensocietyfoundations.org/publications/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy#publications_download.

¹² Suárez Sipmann, Marcos: “III Cumbre UE-África: adaptarse para seguir avanzando en la dirección correcta”, *Política Exterior*, 24 de noviembre de 2010, en <https://www.politicaexterior.com/cumbre-ue-africa-adaptarse-para-seguir-avanzando-en-la-direccion-correcta/>.

¹³ Arconada Ledesma, Pablo: “La acción exterior de la Unión Europea en el Cuerno de África: de la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)”, *Revista de Estudios Europeos* (Universidad de Valladolid) n° 71 (enero-junio 2018), pp 421, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6347892>.

¹⁴ “Estrategia Conjunta África-UE”, Consejo de la Unión Europea, Lisboa., 9 de diciembre de 2007, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

¹⁵ Soliman, Ahmed; Vines, Alex y Mosley, Jason: “The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: a critical assessment of impact and opportunities”, European Parliament; Directorate-General for External Policies. Policy Department, Brussels, September 2012, p.26. en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/433799/EXPO-AFET_ET\(2012\)433799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/433799/EXPO-AFET_ET(2012)433799_EN.pdf).

¹⁶ Sahin, Sevil; Ozan Sahin, Mustafa: “African Missions of the European Union in the Context of Security Strategy”. *Journal of Emerging Economies and Policy*, vol. 8, n° 2 (2023), p.39, en <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/3133701>.

¹⁷ Cilliers, Jakkie y Mbadlanyana, Themani: “Development and the relationship with peace and security in Africa: observations from the Joint Africa-EU Strategy” in *European and African Response to security problems in Africa*, Spanish Institute for Strategic Studies – Casa Africa, Cuadernos de Estrategia 146-B, Julio 2010, p.135, en https://www.casaffrica.es/sites/default/files/old_cms/casaffrica/Publicaciones/Cuaderno_Estrategia_PazySeguridad_EN.pdf.

¹⁸ Para Cilliers y Mbadlanyana, esta Estrategia habría tenido más impacto que los Acuerdos de Cotonú, las Estrategia de la UE para África, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la PESC o la PESD.

¹⁹ “Estrategia Conjunta África-UE”, *op. cit.* p.3, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

Para financiar la Estrategia Conjunta se utilizaron varias herramientas: los fondos DCI (Development and Cooperation Instrument/ Instrumento de Financiación de Cooperación al Desarrollo), los fondos APF (African Peace Facility)²⁰ y posteriormente los EDF (European Development Fund).

Para implementar esta estrategia se preparó como anexo un Plan de Acción (2008-10) organizado en ocho áreas de interés²¹ que incluían, entre otras, el área de paz y seguridad. La Unión trataba de ampliar las acciones a realizar en África abriendo un horizonte más amplio que el del desarrollo como monotema.²²

Otro hito a destacar tuvo lugar en 2007, con la creación la figura del Representante Especial de la UE (REUE) en la Unión Africana y un año más tarde se establecía una delegación de la UE ante la Unión Africana en Addis Abeba.

Por esas mismas fechas, se potenciaba el Proceso de Barcelona, pasando a denominarse Unión por el Mediterráneo, que trató de impulsar la cooperación regional y el diálogo a través de proyectos concretos. Se impulsó un programa de trabajo que incluía diversas áreas como seguridad marítima, energía, agua y migraciones.²³ Era una iniciativa francesa que tuvo que superar dificultades incluso antes de tomar forma.²⁴ Recientemente, en noviembre de 2023 se celebró el VIII Foro Regional que tuvo como protagonista de los debates la guerra de Gaza, cumbre que quedó deslucida por la ausencia de Israel.

Para finales de 2008, llegó, en el lado europeo, el turno de revisar la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 a través del “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad.” Era el documento que afirmaba que se había “conseguido mucho en poco tiempo”, pero “que no hay margen para la autocomplacencia”. Por entonces, la preocupación para la Unión Europea en África seguía siendo el Mediterráneo (Plan Europeo de Vecindad y Proceso de Barcelona) y la actividad que los piratas realizaban en el Cuerno de África, cuestión que se solucionaba con el lanzamiento de la Operación Atalanta (2008). Somalia era el ejemplo de estado frágil. Para este documento el Sahel era aún un concepto algo remoto; de hecho, no contiene esta palabra; tampoco se mencionaban ni a Mali ni a Mauritania ni a Níger. Se marcaba como novedad la relación bidireccional y complementaria entre paz/seguridad y desarrollo.

Un nuevo impulso se logró en 2010, cuando tuvo lugar la III Cumbre de Trípoli en la que se aprobó el 2º Plan de Acción (2011-13) que trataba de impulsar la cooperación en varios sectores clave como desarrollo institucional, energías renovables e infraestructura.²⁵ Fue la cumbre en la que África pedía mayores inversiones²⁶ y la Unión Europea pedía reformas. La

²⁰ Cilliers, Jakkie y Mbadlanyana, Thembani, *op. cit.*, p.142

²¹ Las ocho áreas eran: Paz y Seguridad; Gobernanza Democrática y Derechos Humanos; Integración comercial y regional; Energía; Cambio climático; Migración; Movilidad y Empleo; Ciencia, Sociedad de Información y Espacio.

²² “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Un año después de Lisboa: la Asociación África-UE en marcha,” COM (2008) 617 final; Bruselas, 17 de octubre de 2008, p.2, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0617:FIN:ES:PDF>.

²³ “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” (S407/8), Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, p.10, en <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>.

²⁴ Ortiz Hernández, Eimys: “Análisis de la Unión por el Mediterráneo a tenor de la actual política para el desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)* vol. 49, nº 2 (2022), p.198, en <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/82757/4564456561725>

²⁵ “La UE pide a África reformas para atraer la inversión y lograr el crecimiento”, *El Mundo*, 30 de noviembre de 2010, en https://www.elmundo.es/elmundo/2010/11/30/union_europea/1291144504.html.

²⁶ *Ibid.* Se recordaba a la Unión Europea que el total de inversiones era equivalente a la que recibía la ciudad de Singapur

declaración final no incluyó cuestiones de cambio climático como deseaban los europeos por entender el bloque africano que el documento no reflejaba las prioridades del continente.²⁷

A partir de esta cumbre se fueron aprobando estrategias regionales y se continuó con los despliegues de fuerzas en el continente. En cuanto a estrategias regionales, se aprobarían la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel (2011) y el Marco Estratégico para el Cuerno de África (2011). Más adelante llegaría la Estrategia de la Unión Europea para el Golfo de Guinea (2014). En cuanto a despliegues se apoyaba a la misión AMIS (African Mission in Sudan) en Darfur y Somalia; se desplegaba en Chad y República Centroafricana; y comenzaba EUTM Somalia (abril 2010).

En definitiva, se puede concluir que durante el decenio 2000-10 las relaciones fructificaron y se dibujaba una senda de optimismo y buenas relaciones entre los dos continentes. Sin embargo, esta tendencia se rompería en los siguientes años.

2.3 Crisis de seguridad de Libia: impulso de políticas securitarias

En 2011 se desencadenó la guerra civil de Libia que desestabilizó la región y se expandió al Sahel. Durante esta crisis tuvo lugar el primer desencuentro serio entre la Unión Europea y África:²⁸ mientras la Unión Africana intentó buscar una solución negociada, se impuso la opción militar patrocinada por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. En el Sahel, Francia, con visto bueno de la ONU, se vio obligada a desplegar de forma unilateral y urgente en Mali (Operación Serval, 2012) y la Unión Europea desplegaría sus primeras misiones en el Sahel (EUCAP SAHEL Niger en 2012 y EUTM Mali en 2013).

En la IV Cumbre UE-África de Bruselas (abril de 2014) se reafirmaron los objetivos marcados en la Estrategia Conjunta de 2007, se invitaba a África a alcanzar los ODM, se comprometieron a impulsar la paz y estabilidad y se fijaba una hoja de ruta con prioridades estratégicas y medios con los que alcanzarlos para el periodo 2014-17. Para implementarlo, se apoyó con 28.000 millones de euros de la Unión Europea para el periodo 2014-20. La hoja de ruta se organizaba en cinco áreas prioritarias: Paz y Seguridad; Democracia, buena gobernanza y derechos humanos; Desarrollo Humano; Asuntos globales y emergentes. La tercera área sobre desarrollo humano incluyó el acuerdo de un Plan de Acción sobre Migración y Movilidad para el periodo 2014-17 que se enfocaba en cinco áreas: combatir el tráfico de seres humanos; luchar contra la migración irregular; fortalecer el nexo entre migración y desarrollo; avanzar en movilidad legal y movilidad; fortalecer la protección internacional de refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

Sin embargo, con este Plan de Acción sobre Migración y Movilidad recién firmado, estallaría en 2015 la Crisis de los Refugiados (2015-16) que causaría un segundo desencuentro entre Europa y África.²⁹ La llegada de refugiados e inmigrantes a Europa aumentó significativamente alcanzando más de 911.000³⁰ de los que aproximadamente un tercio procedían de África. La respuesta de la Unión tampoco fue unitaria por los estados miembros. Se debatía si era obligatorio recibir a los refugiados y las cuotas entre estados; algunos países incluso tomaron medidas unilaterales (restablecimiento de controles fronterizos en Dinamarca;

²⁷ Laborie Iglesias, Mario A: “La Cumbre Unión Europea- África”, Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 14 de diciembre de 2010, p.3, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7259391>

²⁸ Pirozzi, Nicoletta: “Las relaciones UE-Africa necesitan una nueva estrategia”, Especial Agenda SocialDem de la *Revista Digital Agenda Pública de El País*, 20 de diciembre de 2022, p.4, en <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18358/relaciones-ue-africa-necesitan-nueva-estrategia>.

²⁹ Pirozzi, Nicoletta, *op. cit.*

³⁰ Spindler, Willian: “2015: el año de la crisis de refugiados en Europa”, ACNUR España, 8 de diciembre de 2015, en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>.

cierre de la frontera franco-italiana ante la avalancha de refugiados tunecinos en el verano de 2015; controles internos en el espacio Schengen...). En definitiva, la Unión daba una vez más una sensación de división interna a pesar de contar, en principio, con numerosos instrumentos jurídicos específicos aunque resultaron “ineficaces.”³¹ Además de revisar la PEV, la respuesta de la Unión fue elaborar el documento “A European Agenda on Migration,”³² una especie de estrategia migratoria que organizaba acciones a corto y largo plazo sobre la base de cuatro pilares.³³ Veremos como a partir de esta crisis la Unión Europea también incluyó de forma destacada entre sus prioridades la cuestión migratoria.

A estas alturas, las relaciones entre la Unión Europea y África dibujaban unas características propias. En primer lugar, se iba reafirmando el enfoque seguridad-desarrollo³⁴ frente a los enfoques iniciales que primaban el desarrollo y relaciones comerciales. Las respuestas de la Unión tenían una alta dosis de reactividad, es decir de respuesta a las crisis (crisis de Mali, crisis de refugiados...). La desestabilización de Libia y su expansión en el Sahel provocaron ciertos recelos en la parte africana hacia la Unión Europea. Y el Sahel era fuente de gran preocupación. Se reconocía que la situación de seguridad en esta zona era “extremadamente volátil”³⁵ y que el crimen organizado era un serio problema de ámbito transnacional.³⁶ Así pues, los desencuentros mencionados sugerían la conveniencia de mejorar las relaciones con el vecino del sur.

En 2016, se elaboró la Estrategia Global de Federica Mogherini, documento genérico que llamaba la atención a las naciones miembros para coordinar esfuerzos de capacidades, base industrial incluida. Desde el punto de vista geográfico una de las áreas prioritarias sería la zona MENA. También consideraba con prioridad el área del Sahel y a África en general. Se podía constatar, por tanto, un cambio respecto a lo marcado en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y su revisión de 2008. África y el Sahel, por tanto, habían ganado protagonismo entre las preocupaciones de la Unión.

Otra oportunidad para mejorar las relaciones fue la V Cumbre UE-UA de Abiyán (Costa de Marfil) de noviembre de 2017 en la que se adoptó una declaración conjunta donde se marcaban cuatro prioridades estratégicas:³⁷ inversión en la población: educación, ciencia, tecnología y habilidades de desarrollo; fortalecimiento de resiliencia, paz, seguridad y gobernanza; migración y movilidad; inversiones. Como se observa, una de las prioridades estratégicas era ya la migración, producto de la autocrítica que supuso la crisis migratoria de

³¹ Alija, Adela M: “La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 6, n° 1. 2020. pp. 37-56, en <https://seguridadinternacional.es/resi/html/la-persistente-crisis-de-los-refugiados-en-europa-el-marco-juridico-y-de-gestion-de-la-union-europea/>.

³² “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Agenda Europea de Migración”, COM (2015) 240 final, Bruselas, 13 de mayo de 2015, en

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>

³³ Los cuatro pilares eran: 1. Reducir los incentivos de la migración irregular; 2. Salvar vidas y asegurar fronteras exteriores; 3. Completar una política de asilo común; 4. Desarrollar una nueva política sobre migración legal.

³⁴ García Cantalapiedra, David y Barras Tejudo, Raquel: “El norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, n°42, (octubre 2016), p.181, en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf>.

³⁵ *Ibid*, p.181.

³⁶ *Ibid*, p.181.

³⁷ “Declaración conjunta UE-UA”, Unión Europea y Unión Africana, Abidjan. Costa de Marfil, 29-30 de noviembre de 2017, p.4, en https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_a_u_eu_summit.pdf.

2015-16. De hecho, algunos autores consideran que la Unión Europea estaba pasando a una nueva etapa dominada por el trinomio seguridad-desarrollo-migración.³⁸

Esta declaración dejaba de mencionar los ODM, de alcance desigual en África, que eran reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), según la nueva Agenda 2030, y marcaba la tarea de elaborar un Plan de Acción.

Esta nueva etapa de relanzamiento de las relaciones se confirmó cuando, en marzo de 2020, la Comisión Europea publicaba la comunicación denominada “Hacia una Estrategia Global con África” que proponía elaborar una nueva estrategia global de la Unión Europea con África, a aprobar en la siguiente cumbre, y que podría basarse en cinco asociaciones:³⁹ transición ecológica y acceso a la energía; transformación digital; crecimiento sostenible y empleo; paz, seguridad y gobernanza; migración y movilidad.

Como continuación a esa comunicación conjunta, un trimestre más tarde, el Consejo aprobaría el documento “Conclusiones sobre África”⁴⁰ en el que se reiteraba la necesidad de reforzar la asociación, se afirmaba que la comunicación conjunta podría ser la base para una asociación futura con África y se emplazaba a la VI Cumbre UE-Unión Africana, inicialmente prevista para finales de 2020, como hito para iniciar una relación más ambiciosa. El Parlamento Europeo, en marzo de 2021, también acogía favorablemente la comunicación conjunta de la Comisión que consideraba como un paso hacia una asociación verdaderamente geopolítica, reiteraba su petición hacia una asociación “continente a continente” y subrayaba que la siguiente cumbre UE-UA debía “sentar las bases de una asociación estratégica” que reflejara los intereses de ambas partes.⁴¹ Sin embargo, sería ambicioso calificar como estrategia este documento, pues carecía de los estándares mínimos para ser calificado como tal.⁴²

El nuevo impulso también afectaba al norte de África. En el mismo año 2021 vio la luz el documento denominado “Asociación renovada con los vecinos meridionales. Una nueva Agenda por el Mediterráneo” acompañado de una inversión financiera de hasta 30.000 millones de euros.⁴³

En este marco de optimismo, también se estaba realizando una revisión de la Estrategia Europea de Seguridad. Así pues, en marzo de 2022, el Consejo aprobaba el documento “Strategic Compass”, la famosa Brújula Estratégica de Josep Borrell, en un ambiente de

³⁸ Mateos Martín, Oscar: “De la agenda normativa al “giro pragmático”: causas, implicaciones y dilemas en la estrategia securitaria de la UE en el Sahel”, *Revista UNISCI*, n° 60 (octubre 2022), p. 147, en <https://dau.url.edu/handle/20.500.14342/605>.

³⁹ Comisión Europea: “Comunicación Conjunta al Parlamento y al Consejo “Hacia una estrategia global con África”, Bruselas, (9/03/2020), p.2, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020JC0004>.

⁴⁰ “África – Conclusiones del Consejo”. Documento 9265/20. Bruselas, 30 junio 2020, p.9, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9265-2020-INIT/es/pdf>.

⁴¹ “Resolución sobre la nueva estrategia UE-África. Una asociación para un desarrollo sostenible e integrador” Parlamento Europeo (2020/2042(INI)), puntos 1 y 3, Bruselas, 25 de marzo de 2021, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0108_ES.html.

⁴² Los elementos mínimos para que un documento pueda ser aceptado como estrategia deberían incluir: objetivos a alcanzar; medios o recursos a emplear para alcanzarlos; formas de ejecución o líneas estratégicas de implementación; contexto general incluyendo amenazas y riesgos; y sistema de evaluación de los hitos alcanzados. Véase: Marquina Antonio: “Perspectivas para un nuevo planteamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional”, Academia Europea de Ciencias y Artes en <https://aecya.org/perspectivas-para-un-nuevo-planteamiento-de-la-estrategia-de-seguridad-nacional/>; Véase también Ballesteros Martín, Miguel Angel: “Las estrategias de seguridad y defensa”, en AAVV (2024) *Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*, Monografía del CESEDEN, n° 67, p.24.

⁴³ Cámara, Manuel de la: “El Vecindario Sur, un difícil desafío para la Unión Europea”, CIDOB Notes Internacionales n° 292, junio 2023, p.3, en https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/292_MANUEL%20DE%20LA%20CAMARA_CAST.pdf.

“regreso de la guerra a Europa”. El documento señalaba que el futuro de África es de “importancia estratégica” para la Unión Europea, en particular los conflictos de Sahel y África Central que afectan a la seguridad de Europa. También afirmaba que la estabilidad en el Golfo de Guinea, Cuerno de África y el Canal de Mozambique era un imperativo de seguridad para la Unión. La estrategia se centraba en mejorar la autonomía estratégica, cuestión que fue recibida con pragmatismo.⁴⁴

En definitiva, se estaban preparando las condiciones para que tomara forma la búsqueda mejora de las relaciones. Sin embargo, esta ventana de oportunidad no pudo ser aprovechada porque surgieron desafíos que dificultaron el relanzamiento de la relación. Primero, se produjo la crisis del covid con sus efectos negativos en las relaciones. La Unión Europea organizó un paquete inicial de respuesta de casi 39 millones de euros y se comprometió a proporcionar 450 millones de dosis de vacunas a África dos años más tarde, en febrero de 2022.⁴⁵ Finalmente, se proporcionaron más de 3.000 millones de euros⁴⁶ aunque la lentitud de las donaciones y la polémica sobre exención de patentes propuesta para Sudáfrica y la India⁴⁷ produjeron un nuevo desencuentro entre la UE y África.

Un segundo desafío destacable fue la guerra de Ucrania, que también aportó tensión en las relaciones. Por un lado, las dificultades del transporte y la subida de precios de alimentos y fertilizantes incrementaban el riesgo de inseguridad alimentaria en la zona, cuestión que era aprovechada por Rusia para culpabilizar a Occidente.⁴⁸ Por otro lado, la activación del Fondo Europeo de la Paz (FEP / European Peace Facility EPF), también despertó recelos en los políticos de la región al comprobar que 3.100 millones de euros fueron enviados como ayuda para Ucrania, de un total presupuestado de 5.620 millones para el periodo 2021-27.⁴⁹

En tercer lugar, la cuestión de los refugiados ucranianos también tensionaba las relaciones UE-Africa. Se calcula que más de siete millones de refugiados ucranianos habían entrado en Europa. Sin embargo, menos de 140.000 inmigrantes llegados a Europa por mar desde África habían generado un agrio debate en la política de los países miembros. Si bien se debe diferenciar entre los refugiados ucranianos, procedentes de un conflicto y por tanto sujetos a la legislación europea específica al respecto,⁵⁰ y los migrantes africanos, que eran en su muy inmensa mayoría migrantes económicos.⁵¹ Pero esto increíblemente no se hacía y la diferencia en el modo de afrontar la cuestión molestaba a los gobiernos africanos. Este descontento sería aprovechado por otros actores como Rusia para potenciar su despliegue en el continente.

⁴⁴ Véanse entre otros: Pontijas Calderón, Jose Luis: “La brújula estratégica de la Unión Europea”, *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos* n°45/2021. Madrid, (noviembre 2021), p.13 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536463>, Yildiz Bravo, Sara: “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n°22 (2023), p.53, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9522067>,

⁴⁵ “Cumbre entre la UE y la UA, 17-18 febrero 2022”, Consejo de la Unión Europea, en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Pirozzi, *op cit*, p.1.

⁴⁸ Pirozzi, *op cit*, p.2.

⁴⁹ Pirozzi, *op cit*, p.2.

⁵⁰ En concreto la Directiva del Consejo 2001/55/EC de 20 de julio de 2001 sobre los estándares mínimos para proporcionar protección temporal en el caso de un flujo masivo de personal desplazado y sobre las medidas para proporcionar un equilibrio en las medidas de los estados miembros para recibir a estas personas; y la Decisión del Consejo (EU) 2022/382 de 4 de marzo de 2022 que establece la existencia de un flujo masivo de personal desplazado de Ucrania dentro del artículo 5 de la Directiva 2001/55/EC.

⁵¹ Véase Marquina Antonio (ed) (2025): *Global migration: Mafias, States and Hybrid Warfare*, London, World Scientific”.

También se pudo constatar esta situación de estancamiento en la VI Cumbre UA-UE en Bruselas, que finalmente pudo realizarse en febrero de 2022 y que buscaba revitalizar las relaciones entre ambos continentes; en concreto buscaba aprobar una nueva estrategia de asociación. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, reconocía que “los resultados no acompañaron siempre a nuestras ambiciones” y anunció la donación de 13.000 millones de euros por parte de varios estados europeos.⁵² La declaración final de la Cumbre, “A Joint Vision for 2030,”⁵³ consistió en un documento de apenas seis páginas que, de nuevo, no debería ser catalogado de “estrategia” pues no cumplía con los mínimos requisitos mencionados anteriormente.

Por su parte, el lado africano seguía solicitando vacunas cuando el peligro de pandemia estaba en retroceso en Europa y la Unión Europea se comprometió a proporcionar aproximadamente 450 millones de dosis para mitad de ese año y movilizar 425 millones de euros para acelerar el ritmo de vacunación y distribución eficiente de dosis. Sobre seguridad alimentaria, la Unión aprobó donar 570 millones de euros adicionales, completando una cifra total de 4.500 millones de euros.⁵⁴

Sin embargo, a pesar de estas medidas de índole financiero, la desagradable realidad se imponía: Libia seguía inestable, el vecindario sur seguía siendo un desafío, un Sahel comido por golpes de estado, Francia se replegaba y Rusia sustituía a los franceses, el Cuerno de África seguía inestable, Sudán seguía mal... Diversos medios y analistas se hacían eco de esta situación en la que las “estrategias” de la Unión no lograban conseguir resultados tangibles. En fin, las evidencias mostraban que, a pesar de las ingentes cantidades de dinero con que la Unión Europea apoya a África y de las innumerables iniciativas, la región no terminaba de estar estabilizada de acuerdo a los intereses y los objetivos de la Unión.

3. Estrategias de la Unión Europea para el Sahel

Una vez estudiados los documentos denominados estratégicos y las relaciones genéricas entre el Unión Europea y África, ahora analizaremos la documentación estratégica del área de interés principal de este trabajo, el Sahel. En marzo de 2011, como se ha mencionado, se aprobaba la Estrategia Europea para Seguridad y Desarrollo, también conocida como Estrategia de la Unión Europea en el Sahel.⁵⁵ Esta estrategia se basaba en la hipótesis de que desarrollo y seguridad no podían separarse y se apoyaban mutuamente⁵⁶ siguiendo lo marcado en la Estrategia de Seguridad Europea versión 2008. Desde el punto de vista geográfico los tres países principales eran Mauritania, Mali y Níger, aunque los desafíos afectaban también a Chad y Burkina Faso. Se identificaron cuatro líneas de acción estratégicas:⁵⁷ desarrollo, buen gobierno y resolución

⁵² “Intervención del presidente Charles Michel en la rueda de prensa al término de la Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana”, Consejo de la Unión Europea, 18 febrero de 2022, p.6, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/18/intervention-du-president-charles-michel-lors-de-la-conference-presse-finale-du-sommet-union-europeenne-union-africaine>.

⁵³ “A Joint Vision for 2030”, Declaración conjunta EU-UA, 18 de febrero de 2022, en https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf.

⁵⁴ Pirozzi, *op cit*, p.3.

⁵⁵ “Estrategia para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel”, Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, Bruselas, 2011, en https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

⁵⁶ Este binomio seguridad-defensa estaba alineado con lo que ya marcaba la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad Europea realizada en 2008. Véase también Mora Tebas, Juan Alberto: “EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible”; Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de octubre de 2015.

También Plank y Bergmann, señalan que la Estrategia enfatiza el nexo seguridad-desarrollo (Plank, Friedrich; Bergmann, Julian: “The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies*, (2021), p.391.)

⁵⁷ Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, 2011, *op.cit*.

de los conflictos internos; Acción política y diplomática; Seguridad y estado de derecho; Lucha contra la radicalización y el extremismo violento.

Esta estrategia planteaba un punto de vista multidimensional y holístico cuyos mecanismos para implantación abarcaban los siguientes dominios: apoyo financiero a través del Fondo Europeo de Desarrollo (10th FED); Instrumento de Estabilidad; Instrumento Europeo de Vecindad (IEV); así como herramientas de la Política de Seguridad y Defensa, es decir operaciones y misiones. Sin embargo, este documento también adolecía de algunos elementos esenciales con los que debería contar toda estrategia de seguridad. En este sentido, se echaba en falta que explicara con más profundidad el contexto internacional; también los objetivos se podían haber redactado de una forma más clara;⁵⁸ tampoco se señalaban los recursos que habría que emplear para conseguir los objetivos; y, sobre todo, no se establecían mecanismos de supervisión o evaluación de la estrategia.⁵⁹ Además, al analizar las líneas de acción tampoco se explicaban medidas claras de implementación. En cuanto al fondo, llamaba la atención que el documento apenas incluyera guías sobre la emigración, sobre todo teniendo en cuenta que ya había ocurrido la famosa crisis de los cayucos, anteriormente mencionada.⁶⁰ Otros analistas han criticado que la estrategia mantenía una perspectiva europea, sin contar con la visión saheliana⁶¹ lo que, lógicamente habría dificultado su implementación. Todas estas carencias, que no eran nuevas, como se ha visto al explicar las estrategias de África, hacían que el documento pareciera un producto más político-mediático que estratégico.

En 2011 estalló la guerra en Libia con el efecto de expansión de la crisis a Mali y la intervención urgente de Francia (Operación Serval en 2012). Ya se ha señalado como esta crisis marcó un punto de inflexión en las relaciones genéricas entre la UE y África que también afectó al Sahel. Esta crisis de seguridad, que se recibió con cierta sorpresa en Europa,⁶² hizo, lógicamente, cambiar la prioridad de la acción de la Unión Europea en la región. Previamente, la prioridad era el desarrollo; ahora se potenciaba la seguridad. Por tanto, se lanzaban una serie de iniciativas relacionadas con la seguridad. Siguiendo al mismo Maquiavelo que recomendaba a los príncipes el empleo de las leyes, pero también de la fuerza, la Unión Europea activaba mecanismos militares en la región. No obstante, se hace necesario advertir que si bien hubo diversas acciones en el área de seguridad y su crecimiento fue importante, no fue tanto por un cambio de paradigma en Bruselas sino porque se partía prácticamente de cero. Por otro lado, como mostraba la Estrategia del Sahel sus actuaciones formaban parte del “comprehensive approach” genuino de la Unión Europea que trataba de abordar las cuestiones de una forma multifacética.

Entre estas nuevas iniciativas, en primer lugar, en marzo de 2012, la Comisión designaba a Michel Reveyran de Menthon como representante especial de la UE para la región del Sahel cuyo cometido sería la dirección y coordinación del esfuerzo de la Unión en favor de

⁵⁸ Mateos, Oscar; Rentería, Javier y Torella, Lluç: “La Unión Europea en el Sahel: repensando su papel más allá de la seguridad”, *CIDOB Notes Internacionals*, noviembre 2024, p.2, en <https://www.cidob.org/publicaciones/la-union-europea-en-el-sahel-repensando-su-papel-mas-alla-de-la-seguridad>., denunciaban que los “objetivos de desarrollo eran algo difusos”

⁵⁹ Referido en particular a la Estrategia Conjunta Unión Europea-África de 2007 véase Fuente Cobo, Ignacio; “Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África”; Documento de Análisis nº 76/2023, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 8 de noviembre de 2023, p.15, en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA76_2023_IGNFUE_Africa.pdf

⁶⁰ Mateos, Rentería y Torrella, *op.cit.*, p.3.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Cuadrado Bolaños, Jara: “UE y gestión de crisis en Africa: las políticas preventivas a prueba”, Documento de Opinión 89/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 14 de agosto de 2014, en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO89-2014_MedidasPrevencion_UE_Africa_JaraCuadrado.pdf.

la paz, la seguridad y desarrollo en el Sahel.⁶³ En 2015 se designaba al diplomático español Angel Losada Fernández como representante especial de la UE para el Sahel para el periodo 2015-2020.⁶⁴

Además, se desplegaban misiones civiles y militares. Así, en agosto 2012 se aprobaba la misión EUCAP⁶⁵ Sahel Niger para asesorar y reforzar las capacidades nigerinas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuestiones de seguridad para enfrentarse a la amenaza terrorista y crimen organizado.⁶⁶ Se establecería una célula de EUCAP en Agadez con lo que las cuestiones de migración se convirtieron también en uno de los objetivos de la misión.⁶⁷ Así mismo, en 2013 se lanzaba la misión militar EUTM Mali cuyo objetivo era proporcionar asesoramiento de alto nivel, adiestramiento y formación a las Fuerzas Armadas Malienses “para contribuir a que se hagan autónomas y capaces de defender su territorio y población.”⁶⁸ Finalmente, en abril 2014 se aprobaba la misión EUCAP Sahel Mali que desplegaba en 2015. Su misión era apoyar a las fuerzas de seguridad en “su salvaguarda del orden constitucional y democrático, de tal manera que se sienten las bases para una paz duradera y se extienda la autoridad del estado en todo el territorio.”⁶⁹

Siguiendo con la batería de iniciativas, en febrero 2014 se apoyaba a la creación del G5 Sahel. Desde la creación del G5 Sahel la Unión Europea estableció un partenariado comenzando a celebrar una reunión anual entre la Alta Representante de la UE, por entonces la italiana Federica Mogherini, y los ministros del G5 Sahel.⁷⁰ Otro impulso, esta vez del lado africano, se alcanzó con la creación de la Fuerza Conjunta G5 Sahel en febrero de 2017. Con 5.000 efectivos en sus comienzos, tenía como objetivo combatir el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos y estupefacientes, apoyar al restablecimiento de la autoridad del estado y al retorno de refugiados y personas desplazadas principalmente.⁷¹ Su zona de operaciones incluía las áreas fronterizas entre Mauritania y Mali; Mali y Niger; Mali y Burkina Faso; y Níger y Chad.

Mientras tanto, la Unión Europea también revisaba algunos de sus documentos estratégicos. Primero, en 2014 se revisaba la Estrategia de la UE hacia el Sahel (de 2011) para incluir a Chad y Burkina Faso,⁷² miembros del G5 Sahel. Y, en abril de 2015, en plena crisis de los refugiados, el Consejo de la UE aprobó el Sahel Regional Action Plan 2015-2020 (SRAP), o Plan de Acción del Sahel de 2015. Este Plan de Acción Regional tenía por objeto implementar la Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel de marzo de 2011 para el periodo 2015-20 e identificaba cuatro grandes líneas de acción con una

⁶³ Mora Tebas, *op.cit.*

⁶⁴ A partir de 2020 sería ejercido este cargo por la italiana Emanuela Claudia del Rei.

⁶⁵ EUCAP: European Union Capacity Building.

⁶⁶ Losada Fernández, Angel: “Los tres pilares de la Acción de la UE en el Sahel”, *Revista Española de Defensa*, (diciembre 2018), en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2018/red-356-sahel.pdf>.

⁶⁷ Losada, *op.cit.* p.54.

⁶⁸ Losada, *op.cit.* p 54.

⁶⁹ Losada, *op.cit.* p 54.

⁷⁰ Losada, *op.cit.* p 52.

⁷¹ Losada, *op.cit.* p.54.

⁷² Losada, *op.cit.* p 53. Véanse también en Losada, Fernández, Angel: “El Sahel: un enfoque geoestratégico”, Real Instituto Elcano, 2 de agosto de 2018, p.4 en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-sahel-un-enfoque-geoestrategico/>. Pichon, Eric y Betant-Rasmussen, Mathilde. “New EU strategic priorities for the Sahel. Addressing regional challenges through better governance”, European Parliamentary Research Service, July 2021, p.5, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI\(2021\)696161_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI(2021)696161_EN.pdf) Lamentablemente, la revisión de esta estrategia en 2014 no incluyó mejoras en su técnica normativa por lo que los defectos señalados en la estrategia de 2011 se mantuvieron.

orientación basada en el enfoque integral:⁷³ prevención y lucha contra la radicalización; juventud; migración y movilidad; control de fronteras y lucha contra tráfico ilícitos y crimen organizado.

Este Plan reafirmaba lógicamente el enfoque seguridad-desarrollo ya que defendía la necesidad de cooperar a nivel UE-Magreb-Sahel para hacer frente al problema del crimen organizado transnacional en la región.⁷⁴ Algunos expertos comentaban que se observaba un “énfasis en la seguridad”⁷⁵ si bien ya se vislumbraba ese trinomio desarrollo-seguridad-migración comentado en el epígrafe anterior sobre las estrategias para África.

El Plan se centraba también necesariamente en la problemática de la inmigración; obsérvese como una de las grandes líneas de acción o prioridades era la migración y movilidad mientras que la Estrategia del Sahel de 2011 no se había considerado como línea de acción. Ya hemos visto como la crisis migratoria de 2015 hizo elevar en prioridad este tema. Algunos autores, lo interpretaban como un reconocimiento del fracaso de la Unión Europea en este campo⁷⁶ pero lo cierto es que la cuestión de la emigración mantuvo su protagonismo. Así por ejemplo, en 2017 al ampliar el mandato de EUCAP Sahel Niger se incluía entre sus objetivos la prevención de inmigración irregular;⁷⁷ la misma Comisión Europea señalaba que desde 2015 los países de la UE y África desarrollaron “un enfoque conjunto” para gestionar la migración y la movilidad;⁷⁸ la Oficina ya comentada en Agadez incluía entre sus cometidos apoyar a las Fuerzas de Seguridad de Niger en “prevenir la migración en su camino a Libia;”⁷⁹ FRONTEX desplegaba un oficial de enlace en Niamey (Niger) y Dakar (Senegal) en 2017; un experto de FRONTEX desplegaba en la Misión EUBAM (EU Border Assistance Mission) en Libia, entre otras medidas.

Se proponía en el Plan una coordinación con las diferentes organizaciones regionales e internacionales (ONU, Unión Africana, ECOWAS⁸⁰, Banco Mundial, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y el joven G5 Sahel). Sin embargo, parece que la Unión Europea consideraba al G5 Sahel como “principal socio”⁸¹ en la región, lo cual podría implicar un desaire a ECOWAS o a la Unión Africana.

Otra iniciativa europea en apoyo de la región fue la organización en junio de 2017 de una Célula Regional de Coordinación (RCC Regional Coordination Cell) en Noukchott (Mauritania) directamente dependiente del EUMS (European Union Military Staff). Esta célula formada por 15 expertos tenía por misión identificar lagunas en las tres misiones de la Unión Europea en la región y apoyar en el adiestramiento de los países del G5 Sahel. Dos años más

⁷³ Mora Tebas, Juan Alberto: “EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 21 de octubre de 2015, p.3, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7687251>.

⁷⁴ García Cantalapiedra, David y Barras Tejudo, Raquel: “El norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, n°42 (octubre 2016), p.181, en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf>.

⁷⁵ Mora, *op.cit.*, p.4.

⁷⁶ Mora, *op.cit.*, p.10.

⁷⁷ Plank, Friedrich y Bergmann, Julian: “The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies* vol. 8, n° 3 (2021), p.393, en https://brill.com/view/journals/eris/8/3/article-p382_382.xml?srsltid=AfmBOoqMBEwWurCqhwcu1Vo8M-0ACKiA9u53X8jPkYvf6V5J-YRCmb3VW.

⁷⁸ “Comunicación Conjunta al Parlamento y al Consejo. Hacia una estrategia global con África”, Comisión Europea, Bruselas, 9 de marzo de 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020JC0004>

⁷⁹ Plank y Bergmann, *op.cit.*, p.394.

⁸⁰ ECOWAS: Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

⁸¹ Plank y Bergmann, *op.cit.*, p.400.

tarde se transformó en una Célula de Asesoramiento y Coordinación (RACC Regional Advisory and Coordination Cell) en Nouakchott.

Una nueva iniciativa que destacamos, en julio de 2017, fue que el Consejo franco-alemán de 13 de julio de 2017 creaba la Alianza por el Sahel que englobaba a diversas naciones y organizaciones.⁸² Era un “foro informal” que trataba de apoyar proyectos de desarrollo que requerían un apoyo urgente a nivel político.⁸³ Aunque era una iniciativa de la Unión Europea, el impulso fue proporcionado por Francia, principal donante,⁸⁴ y Alemania. Desde el punto de vista financiero, fue dotada de 10.900 millones de euros para el periodo 2018-2022⁸⁵. La iniciativa se organizaba en 5 sectores: educación y empleo para los jóvenes; agricultura y seguridad alimentaria en áreas rurales; clima y energía; provisión de servicios básicos; gobierno y descentralización.⁸⁶

A la vista de todas las iniciativas que se lanzaron en estos escasos cinco años, desde la intervención francesa en Mali en 2013 hasta la Alianza por el Sahel, se puede concluir que el nivel de compromiso de la Unión Europea en la región se había incrementado de manera notable. También hemos podido constatar que los aspectos securitarios se potenciaron, como muestran el despliegue de diversas misiones (EUTM MALI y EUCAP SAHEL Niger y EUCAP SAHEL Mali) y la revisión en 2014 de la Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel de 2011. Todo ello imbricado y no aislado de unas políticas basadas en el europeo Comprehensive Approach.

A pesar de tantas iniciativas, las evidencias indicaban que no se recogían los frutos en el terreno a tanto esfuerzo. La situación de seguridad seguía empeorando. Los resultados de las misiones EUTM en general eran “limitados” lo que ponía en duda “la propia eficacia de estas misiones.”⁸⁷ Desde el punto de vista militar, existía un debate fundamental en el seno de la Unión Europea que defendía la necesidad de proporcionar armamento y munición a las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad de Malí para que pudieran ser capaces de superar a sus enemigos. Era necesario reforzar las capacidades que les permitiesen imponerse a sus enemigos.⁸⁸ Para ello, sin embargo, habría que modificar las limitaciones legales y financieras para realizarlo.

Algunos autores y analistas mostraban también una opinión pesimista respecto al área política y gobernanza. Así algunos expertos comentaban en 2016 que “se puede afirmar sin ningún rubor que estos esfuerzos e iniciativas no han dado los resultados esperados.”⁸⁹ Parecía que se habían alcanzado “importantes logros” pero era “indiscutible que quedaba mucho por

⁸² Unión Europea, España, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Arabia Saudita, Unión Europea, Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁸³ Losada, *op.cit.*, p.54

⁸⁴ Venturi, Bernard: “An EU Integrated Approach in the Sahel: the role for governance”, Instituto Affari Internazionali, Foundation for European Progressive Studies, 3 February 2019, p. 8, en <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1903.pdf>

⁸⁵ Venturi, *op.cit.*, p.8.

⁸⁶ Venturi, *op.cit.*, p.8.

⁸⁷ Urcelay Verdugo, Jose Luis: “La UE tras la Estrategia Global. El futuro de la PCSD” en Panorama Estratégico 2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo 2018, p. 97, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6638069>.

⁸⁸ Marcos Martín, Francisco José: “Mali y el Proceso de Paz” en *El Sahel y G5: Desafíos y Oportunidades*, Cuaderno de Estrategia 202, diciembre 2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 63-65, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7429565>.

⁸⁹ García Cantalapiedra, David y Barras Tejudo, Raquel: “El norte de Africa, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”; *Revista UNISCI*, n° 42, (octubre 2016), p.182, en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf>.

hacer.”⁹⁰ A pesar del plan regional, Bernardo Venturi concluía que la participación de la Unión Europea en las áreas de gobernanza, seguridad, derecho, participación y derechos humanos no contaba con una estrategia a largo plazo; la aplicación del enfoque integral (comprehensive approach) estaría condicionada por las necesidades a corto plazo.⁹¹ La estrategia hacia el Sahel tendría un balance “mitigado en términos de desarrollo y relativamente negativo en términos de seguridad.”⁹² Un análisis sobre la situación de los acuerdos de paz en Mali señalaba que la situación de seguridad seguía siendo “muy complicada” e impedía que se alcanzaran mejoras en otros campos; asimismo la situación humanitaria seguía siendo “precaria.”⁹³

Se oían voces, por tanto, que sugerían un cambio de estrategia. El grupo Agence Française de Développement, en el marco de la presidencia francesa de la Unión Europea, organizó una conferencia en París titulada “Invertir juntos, a favor de una nueva alianza entre África y Europa” en la que el ponente Koen Doens hablaba de “cambio de paradigma.”⁹⁴

Como último esfuerzo, se establecieron dos medidas para intentar salvar la situación. En primer lugar, tras la iniciativa de la Alianza del Sahel de 2017, se organizó la Coalición para el Sahel (Coalition for the Sahel) a principios de 2020. La sucesión de iniciativas de este tipo, principalmente retóricas, producto de “ideas felices” y con pocas acciones prácticas parece confirmar la mala situación en la que se encontraba la implantación de las políticas de la Unión en la región. Esta iniciativa, lanzada por Francia,⁹⁵ tuvo por intención reforzar y canalizar la ayuda internacional al G5 Sahel.

Un segundo impulso, a nuestro criterio fundamental, fue la creación del EPF (European Peace Facility) en marzo de 2021 que permitía, ahora sí, financiar equipo militar, incluyendo armas letales y munición a las FAS locales. Lamentablemente llegó tarde, al menos para Mali, debido a la exasperante burocracia europea; pasó mucho tiempo desde que se detectó el problema en el terreno hasta que finalmente se aprobó esta medida. Además, la guerra de Ucrania consiguió prioridad en la dotación de estos créditos, más de 11.000 millones de euros de un total de 17.000 millones, ante la atenta mirada atónica de los socios sahelianos que llevaban tiempo reclamando este tipo de apoyo real y efectivo.

En este contexto desalentador, en abril 2021 el Consejo aprobaba unas Conclusiones sobre la Estrategia de UE en la región del Sahel en las que se reafirmaba la importancia y el interés en fortalecer la asociación con el Sahel.⁹⁶ El objeto de estas conclusiones era tomar el relevo de la Estrategia ya vista de 2011 y revisada en 2014. Su marco geográfico alcanzaba lógicamente las cinco naciones del G5 Sahel, es decir, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad. Entre las prioridades se marcaba la importancia del impulso civil y político, más allá del esfuerzo militar. Señalaba como áreas más vulnerables desde el punto de vista de la

⁹⁰ García Martín, Laura: “La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y seguridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 34 (2017), p. 24, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6258207>.

⁹¹ Venturi, *op.cit.*, p.16.

⁹² Priego Fernández-Martos, Pedro: “La política de la UE hacia el Sahel” en Documento de Seguridad y Defensa 80. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo, mayo 2019, Instituto de Estudios Estratégicos, p.82, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6955988>.

⁹³ Marcos, *op.cit.*, p.55.

⁹⁴ “A favor de una nueva alianza entre África y Europa”, Agence Française de Développement, 17 de febrero de 2020, en <https://www.afd.fr/es/actualites/favor-de-una-nueva-alianza-entre-africa-y-europa>.

⁹⁵ Iniciativa anunciada en la Cumbre de Pau de Jefes de Estado de Francia y G5 Sahel, Secretario General de la ONU, el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante de la UE y el Presidente de la Unión Africana el 13 de enero de 2020.

⁹⁶ “Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel - Conclusiones del Consejo”, Bruselas, 16 de abril de 2021, p.2, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/es/pdf>.

seguridad la región de Liptako Gourma y el Lago Chad y se señalaba sin miramientos “el agravamiento de la inseguridad” y “el aumento de la actividad de grupos armados.”⁹⁷ El documento destila cierto pesimismo, señala que el principal responsable de la estabilidad recae en el G5 Sahel y reconocía abiertamente la “profunda crisis de seguridad” que se sufría.⁹⁸

En cuanto a la técnica normativa, de nuevo se observaban algunas carencias. El texto marcaba la intención de que las conclusiones tomaran el relevo de la Estrategia de 2011 y de su Plan de Acción Regional 2015-20 completando y reforzando las estrategias de los estados miembros.⁹⁹ Esto ha sido entendido por algunos autores como que el documento constituía una nueva Estrategia de la UE para el Sahel.¹⁰⁰ Lamentablemente, si aceptamos el documento como una nueva estrategia se observan deficiencias de redacción similares a las que ya se han comentado sobre la Estrategia del Sahel de 2011 y también de la Estrategia Conjunta UE-Africa de 2007 y la llamada “Estrategia para África” de 2020: ausencia de objetivos concretos a alcanzar, parece que en su lugar se describen una serie de hasta 15 “prioridades estratégicas”; ausencia de líneas estratégicas con objetivos intermedios o puntos decisivos y medios asignados para lograr los objetivos de la estrategia, en su lugar se listan distintas “herramientas”; tampoco se expone una descripción del entorno estratégico y menos todavía un listado de riesgos, amenazas o desafíos a afrontar. En fin, de nuevo se aprueban documentos intitulados como estrategias que resultan ser más bien declaraciones de intenciones.¹⁰¹

El G5 Sahel tampoco se mostraba muy optimista. En la Declaración Conjunta con el G5 Sahel, abril de 2020, se reiteraba el problema de seguridad, señalando su “grave preocupación sobre el incremento del terrorismo y el deterioro de la seguridad y de la situación humanitaria en la región del Sahel.”¹⁰²

Las alarmas saltaron cuando se confirmó que los franceses comenzaban a plantearse reducir su presencia en la región. En el segundo semestre de 2021, Francia decidía reorganizar su Operación Barkhane, un paso inicial para replegarse de Mali y el área saheliana. La razón principal era simplemente que la situación se hacía insostenible ante su opinión pública. El vacío creado fue lógicamente rellenado por otros actores como Rusia, con su filial Wagner, tanto en Mali como en la República Centroafricana.

⁹⁷ *Ibid*, p.4.

⁹⁸ *Ibid*, p.3.

⁹⁹ *Ibid*, p.4.

¹⁰⁰ Algunos autores consideran este documento como una estrategia, lo cual, a nuestro juicio es técnicamente debatible. Véase Pichon y otros: “New EU strategic priorities for the Sahel. Addressing regional challenges through better governance”, European Parliamentary Research Service, July 2021, p.5, en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696161](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696161); Mateos Oscar y otros: “La Unión Europea en el Sahel: repensando su papel más allá de la seguridad”, CIBOD Notes Internationales 312, noviembre 2024, en <https://www.cidob.org/publicaciones/la-union-europea-en-el-sahel-repensando-su-papel-mas-alla-de-la-seguridad>.; Felipe Pérez Beatriz, García Fernández Cristina, Sastre García Mercedes, del Viso Pabón Nurias: “Los Impactos del cambio climático en la movilidad humana entre Senegal y España: reflexiones desde las Ciencias Sociales” en AA.VV.: “El Sahel: escenario de la crisis climática y migratoria. Una mirada interdisciplinar”; Casa África, diciembre 2024, en https://www.casafrica.es/sites/default/files/contents/document/0_libro_migraciones_climaticas_y_sahel_para_maqueta.pdf

¹⁰¹ Aunque se escapa del objeto de este trabajo, lo cierto es que carencias similares se observan en prácticamente todas las “estrategias” elaboradas por la Unión Europea: las ya vistas estrategias para África y para el Sahel, pero también para la Estrategia de la UE para el Mediterráneo, o la Estrategia de la UE para América o la reciente Estrategia para el Pacífico.

¹⁰² “Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel”, European Council, 28 April 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/>.

Desde el punto de vista de la gobernanza, la región también se desestabilizaba. Una oleada de golpes militares en Mali (años 2020 y 2021), Chad en 2021, Burkina Faso (enero y septiembre de 2022) recorrían el cinturón saheliano. Y el G5 Sahel se terminaba rompiendo: en mayo 2022 Mali se retiraba de esta coalición de la misma manera que Níger y Burkina Faso lo hicieron en diciembre de 2023. La crisis de multilateralismo también afectaba a la CEDEAO¹⁰³ que caía en una grave crisis por la retirada de los miembros de la Alianza de Estados del Sahel (AES).

Ante esta situación, Bruselas se enfrentaba a un dilema: ¿debía la Unión Europea seguir en el Sahel o debía seguir los pasos de Francia y reducir su presencia? El debate de expertos se ponía en marcha para buscar causas profundas de la situación. ¿Existía “incoherencia en el apoyo externo” de la Unión Europea,¹⁰⁴ se seguía con una relación “asimétrica,”¹⁰⁵ era evidente el “doble rasero”¹⁰⁶ o simplemente la Unión practicaba una “hipocresía”¹⁰⁷ difícilmente disimulable? Algo o mucho no funcionaba. Se planteaba, por tanto, un grave dilema en Bruselas que continúa hoy día ¿debía apoyar la Unión a regímenes dictatoriales de forma pragmática o debía enrocarse y exigir valores democráticos?

En cuestiones financieras daremos algunos datos que permitirán aclarar el grado de compromiso de la Unión Europea en las áreas de desarrollo/gobernanza y de seguridad en el Sahel. Conceptualmente la cooperación financiera entre Europa y Sahel se ha desarrollado básicamente en dos áreas: área humanitaria-desarrollo; y el área de seguridad y defensa. Durante el periodo 2014-16 la Unión Europea habría invertido 8.500 M€. ¹⁰⁸ Más de 4.000 M€ entre 2014 y 2020 fueron proporcionados a la región a través de diversos instrumentos, incluyendo los FED (Fondos Europeos de Desarrollo),¹⁰⁹ el APF (African Peace Facility)¹¹⁰, el EUTF (EU Emergency Trust Fund for Africa),¹¹¹ el ISP (Instrument contributing to Stability and Peace)¹¹² y ayuda humanitaria ¹¹³ además de la financiación bilateral de los estados

¹⁰³ Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS en inglés).

¹⁰⁴ Khakee, Anna: “El reto del pasado colonial en las relaciones euromediterráneas”, *Política Exterior*, 17 de julio de 2023, p.22, en <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-reto-del-pasado-colonial-en-las-relaciones-euromediterraneas/>.

¹⁰⁵ Fuente Cobo, Ignacio: “Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África”, Documento de Análisis IEEE 76/2023, noviembre de 2023, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.20, en <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/hacia-una-nueva-vision-de-la-cooperacion-europea-con-africa>.

¹⁰⁶ *Ibid*, p.24. También Mateos Martín, Oscar: “De la Agenda Normativa al “Giro Pragmático”: causas, implicaciones y dilemas de la Estrategia Securitaria de la UE en el Sahel”, *Revista UNISCI* n° 60 (octubre 2022), p.146, en <https://dau.url.edu/bitstream/handle/20.500.14342/605/UNISCIDP60-7MATEOS.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

¹⁰⁷ Dam, Philippe: “Von der Leyen’s Human Rights hypocrisy”, *Político*, Human Rights Watch, (14/02/2024) en <https://www.hrw.org/news/2024/02/14/von-der-leyens-human-rights-hypocrisy>. Consulta: 10/07/2024.

¹⁰⁸ Cosidó Gutierrez, Ignacio: “Una estrategia europea para el Sahel”; Conclusiones del Foro: Una estrategia europea para el Sahel. Foro del Diálogo Sahel-Europa”, Apunte 14/2021, Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 9 de julio de 2021.

¹⁰⁹ Alcanzarían los 2.600 M€ según Plank, *op.cit*, p.392; sin embargo, Priego, *op.cit*, p.66, los calcula en 3.621 M€.

¹¹⁰ La UE habría canalizado 100 M€ a través de este instrumento para apoyo al G5 Sahel según Plank, *op.cit*, p.398.

¹¹¹ Esta herramienta incluía 2.013 M€ para los países del Sahel y la región del Lago Chad. De estos importes se estima que el 21% de los créditos se destinaban a cuestiones relacionadas con migración. A través del EUTF también se canalizaron los 125 M€ obtenidos en la Conferencia de Donantes de Nouakchott en diciembre de 2018 para el G5 Sahel, de los cuales 70 M€ se presupuestaron para control de fronteras. Plank, *op.cit*, p.398.

¹¹² Este instrumento financió el Contre Terrorisme Sahel Intervention (CT Sahel) que se lanzó desde 2011 hasta 2016. Este proyecto buscaba apoyar en las capacidades contraterroristas y estableció en 2012 la Escuela de Seguridad del Sahel (Sahelian Security College o Collège Sahélien de Sécurité, CSS) donde se perfiló la idea de organizar el G5 Sahel, Plank, *op.cit*, p.396. Según Priego, *op.cit*, p.69, se dotaron 61 M€ para el área del Sahel.

¹¹³ Plank, *op.cit*, p.389.

miembros.¹¹⁴ Independientemente del detalle del presupuesto podemos quedarnos con la cifra de que casi 5.000 M€ podrían haberse dotado desde la Unión Europea para el área del Sahel, aparte de la contribución bilateral que podría alcanzar unos 3.000 M€. Para el periodo 2018-22 se dotaron 6.000 M€ en proyectos de desarrollo.¹¹⁵ Mayor inversión todavía para África se alcanzará con la iniciativa Global Gateway estimada en 150.000 M€ para el periodo 2021-27.¹¹⁶ Para tener una perspectiva genérica del esfuerzo de la Unión Europea veamos los gastos militares y de seguridad en Mali y el Sahel, a modo de aproximación. Los presupuestos de defensa de Mali alcanzaban una media de 15 M€ antes de la crisis de seguridad de 2013, pasando a 279 M€ en 2015 y 493 M€ en 2022.¹¹⁷ Por otro lado, el presupuesto de la misión EUTM Mali ha variado aproximadamente entre los 23 M€ y los 33,5 M€, según los mandatos. Una operación más cinética como fue la operación Barkhane, con más de 5.000 efectivos, mantuvo unos presupuestos que oscilaron desde 500 M€ a 695 M€ en 2019 hasta casi 1.000 M€ en 2020,¹¹⁸ donde puede observarse la diferencia en la financiación de operaciones militares cinéticas y misiones de adiestramiento. Los resultados en esta aproximación son evidentes: existe una marcada diferencia entre el esfuerzo financiero de la Unión dedicado a seguridad y defensa y los dedicados al desarrollo, siendo significativamente muy superiores los dedicados al desarrollo/ayuda humanitaria.

Esta desproporción entre las ayudas al desarrollo y los costes de misiones y operaciones militares, permite someter a debate la crítica de ciertos estudios que han propugnado unas estrategias europeas más globales y que no se limitaran únicamente a la seguridad y defensa, criticando las estrategias implementadas de “seguridad dura,” “cada vez más militarizadas,”¹¹⁹ o de “enfoque militarista,”¹²⁰ con “énfasis en la seguridad a toda costa”¹²¹ o “preeminentemente orientadas a la seguridad”¹²² de la Unión Europea. Lo que estas cifras parecen señalar es el limitado esfuerzo financiero en cuestiones de seguridad y defensa realizado por la Unión Europea, reforzada esta limitación por la crítica de los países apoyados, como Mali, que solicitaban ayuda en material y equipo militar letal. Además, si se compara con el apoyo realizado por la Unión Europea a Ucrania, muy generoso, se puede entender el descontento de los aliados africanos, que hábilmente aprovechado por otros actores, ha contribuido a que

¹¹⁴ Por su parte Priego (op.cit, p.66) nos da unos datos similares. Este autor señala que durante el periodo señalado la UE habría aportado 5.000 millones de euros en Ayuda al Desarrollo además de 3.000 millones en ayudas bilaterales, lo que totalizaría 8.000 millones de euros.

¹¹⁵ “La Alianza Sahel invertirá 6.000 millones de euros en más de 500 proyectos que favorecerán el desarrollo de una de las regiones más vulnerables del mundo”, AECID, 26 de diciembre de 2018, en <https://www.aecid.es/w/la-alianza-sahel-invertira-6-000-millones-de-euros-en-mas-de-500-proyectos-que-favoreceran-el-desarrollo-de-una-de-las-regiones-mas-vulnerables-del-mundo>

¹¹⁶ “Global Gateway”, Comisión Europea, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es.

¹¹⁷ “Mali. Gasto público Defensa”, *Expansión*, en <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/mali>.

¹¹⁸ Tull, Denis: M: “Operation Barkhane and the Future of Intervention in the Sahel”, Stiftung Wissenschaft und Politik, 20 January 2021, p.3, en <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C05/>

¹¹⁹ Mateos, Oscar y otros, op.cit, pp.157 y 163. Véase también Caballero, Chema: “Europa militariza el Sahel”, *El País*, 29 de enero de 2018, en https://elpais.com/elpais/2018/01/20/africa_no_es_un_pais/1516449803_967878.html#?rel=mas.

¹²⁰ Mateos, Oscar y otros: “La Unión Europea en el Sahel: repensando su papel más allá de la seguridad”; CIDOB Notes Internacionales, (noviembre 2024), p.5. en <https://www.cidob.org/publicaciones/la-union-europea-en-el-sahel-repensando-su-papel-mas-alla-de-la-seguridad>

¹²¹ Núñez Villaverde, Jesús A: “El Sahel se desmarca abiertamente de Occidente”; Real Instituto Elcano, 12 de diciembre de 2023, p.1, en <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/el-sahel-se-desmarca-abiertamente-de-occidente>.

¹²² García Encina, Carlota: “Europe, beyond its southern border”; Center for Strategic International Studies; December 2024, en <https://www.csis.org/analysis/europe-beyond-its-southern-border>.

triunfara la retórica antioccidental incidiendo en la poca prioridad que África/Sahel representa para Europa y la crítica ácida al doble rasero.

En definitiva, a pesar de las grandes sumas de dinero aportadas, los resultados en el terreno parecen pobres. La situación política y de desarrollo no parece mejorar y tampoco la cuestión securitaria. Las críticas, en definitiva, se refuerzan si se tiene en cuenta los nuevos episodios preocupantes como fueron la desactivación *de facto* del G5 Sahel, la salida de Francia de la región o el lanzamiento de la Alianza de Estados del Sahel. Los expertos confirman esta visión ya que los resultados “han sido manifiestamente negativos,”¹²³ el efecto de la estrategia del Sahel habría sido “limitado”¹²⁴ o “fallida.”¹²⁵ Además, los escenarios futuros son complicados y existe un riesgo de nuevo colapso.¹²⁶ No puede descartarse que a medio plazo el país pueda caer en manos de los grupos radicales, yihadistas, extremistas.

4. Encrucijada de la Unión Europea respecto a la implementación de sus estrategias con el Sahel

Con la salida de Francia, otros actores como Rusia y China reforzaron su presencia y otros como Turquía, Irán o Emiratos Árabes Unidos han aprovechado para entrar en el tablero saheliano. La situación, que podríamos catalogar como mínimo de complicada, exigiría, en principio, un debate sobre la ejecución de las estrategias acordadas. Nos encontramos con lo que se podría denominar el “dilema de la Unión Europea:” seguir como hasta ahora, con resultados limitados y escenarios poco prometedores, o reorientar sus políticas en la región con cierto pragmatismo.

¿Qué debería hacer la Unión Europea? De momento, diversos acontecimientos parecen señalar que los actos de Bruselas no se alinean con lo marcado en la Estrategia de 2021 que, al fin y al cabo, propone potenciar las relaciones. Así, el final de EUTM Mali parece confirmar la opción estratégica de reducir la presencia de la herramienta militar en la región. Igualmente, la misión EUCAP Sahel Níger también se concluyó. Como decía Platón “las palabras deben corresponder a la acción”.

Una primera opción estratégica para la Unión Europea sería la de replegarse de la región. Los países que han sido expulsados podrían sentir la tentación de arrastrar y no colaborar con el conjunto de la Unión. Como efecto no deseado, y que ya se está produciendo, otros terceros actores terminarían por controlar el tablero saheliano con unos objetivos y medios que no parece que vayan a dar estabilidad a la región ni converjan con los intereses de la Unión Europea. Si la Unión Europea decide dejar la región debería, al menos, no poner dificultades a la acción bilateral que las naciones con intereses en el “flanco sur” decidan aplicar.

La segunda opción, más sensata a nuestro juicio, podría ser no romper los puentes y aceptar pragmáticamente la realidad en el terreno y no abandonar al flanco sur, en consonancia con la Estrategia de 2021. La Estrategia Global de la Unión Europea de 2016 ya empleaba el concepto de “pragmatismo basado en principios”¹²⁷, un concepto, el pragmatismo, que todo

¹²³ Calvo Albero, Jose Luis: “Magreb-Sahel, la tormenta que viene”, en *Geopolítica del poder militar*, Cuaderno de Estrategia 224, marzo 2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos.166, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9412734>.

¹²⁴ Mateos, Oscar, *op.cit.*, p.151.

¹²⁵ Altuna Galán, Sergio: “La reconfiguración de las estructuras de seguridad en el Sahel: fracaso del enfoque occidental, cambio de socios y turbulencias en el horizonte”, Real Instituto Elcano, 17 de julio de 2024, p.4, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-reconfiguracion-de-las-estructuras-de-seguridad-en-el-sahel-fracaso-del-enfoque-occidental-cambio-de-socios-y-turbulencias-en-el-horizonte/>.

¹²⁶ Calvo, *op.cit.*, p.172.

¹²⁷ González Isidoro, Marta; Marquina, Antonio: “La competición internacional y el papel de la UE en el Sur Global”, *Revista UNISCI*, nº 64, (enero 2024), p.151, en <https://www.unisci.es/la-competicion-internacional-y-el-papel-de-la-union-europea-en-el-sur-global/>.

actor internacional se ve obligado a emplear en el complicado mundo de las relaciones internacionales.

No han faltado voces que han propugnado un cambio de enfoque incluso tras la aprobación de la Estrategia del Sahel de 2021. Ignacio Cosidó señalaba que se necesitaba un cambio de la estrategia de seguridad en el Sahel;¹²⁸ Jesús Núñez remarcaba la “necesidad de reformular profundamente” el enfoque tradicional de la Unión Europea en el Sahel;¹²⁹ Cobo comentaba que se podría dar forma a “una asociación más ambiciosa;”¹³⁰ también se proponía revisar la política de vecindad meridional.¹³¹ Por tanto, una nueva estrategia global para el Sahel sería bienvenida para reabrir puentes con esta castigada región. El nuevo documento debería ser elaborado intentando evitar los defectos de elaboración que se han denunciado en líneas anteriores y, a ser posible, con cierta coordinación con otros actores claves en la región como la ONU, la Unión Africana o la CEDEAO.¹³²

5. Conclusiones

El repaso de las relaciones estratégicas de la Unión Europea con África y el Sahel nos permite extraer conclusiones que facilitan entender la situación actual. Desde el punto de vista de la evolución de las políticas y estrategias de la Unión Europea hacia África se puede afirmar que han existido diversas fases que han incidido en paralelo en el Sahel. Hasta el año 2000 la prioridad en las relaciones entre Europa y África/Sahel era el desarrollo económico, cultural y social. A partir de 2000/2001 se introducen las cuestiones de prevención y gestión de conflictos que incluían contrterrorismo, siguiendo el principio de que la seguridad era precondition del desarrollo.

Desde 2003 se lanzaron operaciones/misiones de la Unión Europea en África que nos están acompañando hasta la fecha. Desde 2005 la Unión Europea publicaba su primera Estrategia para África, un documento bastante genérico que dio paso a la posterior Estrategia Conjunta África-UE de 2007 que trataba de alcanzar objetivos concretos a través de planes de acción de más corto plazo. El posterior Plan de Acción (2008-10) era una muestra del buen camino por el que andaban las relaciones entre las dos organizaciones. En definitiva, en el decenio 2000/10 las relaciones fructificaron y se dibujaba una senda de optimismo que pronto se truncaría.

La crisis de Libia marcó un claro punto de inflexión ya que las relaciones UE-Africa se deterioraron marcando un primer desencuentro cuando la opción militar, propuesta por algunos aliados occidentales, prevaleció sobre la opción negociada que propugnaba la Unión Africana.

Desde 2008, con la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad, seguridad y desarrollo se colocaron al mismo nivel conceptualmente, retroalimentándose mutuamente. A partir de la crisis de Libia, las relaciones África – UE comenzaron a dar mayor impulso al área de seguridad, así por ejemplo en 2011 la Unión Europea adoptaba la Estrategia de Seguridad y Desarrollo para el Sahel; en 2012 se ejecutaba el despliegue francés en Mali y se materializaron diversas misiones como EUCAP Sahel Níger (2012), EUTM Mali (2013), EUCAP Sahel Mali

¹²⁸ Cosidó, *op cit.*

¹²⁹ Núñez Villaverde, *op. cit.* p.3

¹³⁰ Fuente, *op.cit.* p.18.

¹³¹ Cámara, *op.cit.* p.5.

¹³² Se pueden encontrar numerosas estrategias de diferentes actores, que no parecen haber estado coordinadas entre ellas en su elaboración. Así, además de la UE, encontramos otras como la United Nations Integrated Strategy for the Sahel (UNISS) de junio de 2013, la Estrategia de la Unión Africana para la región del Sahel de 2014, la Estrategia Regional para el Sahel 2024-50 de la CEDEAO; o las US Strategy towards Sub-Saharan Africa de agosto de 2022), entre otras. En 2018 se podían contar hasta 17 estrategias para el Sahel. Véase Losada, Fernández, Angel: “El Sahel: un enfoque geoestratégico”, Real Instituto Elcano, 2 de agosto de 2018, p.4, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-sahel-un-enfoque-geoestrategico/>,

(2012); se apoyaba al G5 Sahel y su Fuerza Conjunta (2017). Eran numerosas iniciativas orientadas a la seguridad, pero el punto de partida era muy modesto.

La crisis de los refugiados de 2015-16 supuso un segundo desencuentro en las relaciones entre Africa y la Unión Europea e igualmente sirvió de catalizador para incrementar la prioridad de la migración en las estrategias de la Unión. Se podría hablar del trinomio desarrollo-seguridad-migración. En esta crisis se pudo constatar que, a pesar de disponer de políticas y estrategias, la ejecución de las acciones, realizada por las naciones miembros, no se realizó de forma coordinada. Esto confirma que tan importante o más que la elaboración de documentos es la ejecución coordinada de las estrategias y políticas aprobadas. La crisis sanitaria mundial del covid tampoco ayudó a mejorar las relaciones lo cual supuso un tercer desencuentro.

Los intentos de mejorar las relaciones entre Africa y la UE, buscando una nueva asociación, están teniendo dificultades para concretarse, como se vio en la última cumbre UE-UA de febrero de 2022 en Bruselas. Y mientras siga la crisis de Libia, es difícil evitar su contagio a otras áreas, en particular el Sahel.

La Unión Europea ha sido pionera respecto a otras organizaciones en practicar el “comprehensive approach”, en particular en el Sahel, con un enfoque integral que sirvió de guía para la elaboración de las estrategias para la región de 2011 y recientemente de 2021.

Los resultados de las distintas acciones y estrategias en el Sahel sugieren que no se están alcanzando los resultados buscados. Frente al optimismo del periodo 2013-2017 (con tantas iniciativas como hemos visto) fueron surgiendo desafíos y críticas que han confirmado los peores escenarios (incapacidad de las FAS malienses de superar a su enemigo, retirada de Francia, deterioro de la situación, entrada de terceros actores...).

La Unión Europea aprobó el Fondo Europeo de la Paz (FEP/ EPF European Peace Facility) en 2021, herramienta con la que trataba de evitar las disfunciones que producían las dificultades para proporcionar créditos para ayuda militar tangible (armas y municiones). Era una buena medida que trataba de apoyar, aunque tarde, lo que se solicitaba desde las distintas misiones, especialmente en Mali. Sin embargo, la Unión Europea priorizó la crisis ucraniana en detrimento de las misiones ya en marcha en Africa y Sahel, por lo que estalló el inevitable cuarto desencuentro. Basta con ver los presupuestos de las distintas misiones y compararlas con la ayuda financiera a Ucrania para entender la decepción de los socios africanos, lo cual parece confirmar la limitada prioridad y voluntad política de la Unión Europea en territorio africano y el doble rasero practicado, tantas veces criticado.

Las críticas a una supuesta postura militarista de la Unión Europea en el Sahel no parecen consistentes en tanto que los presupuestos de la Unión han potenciado significativamente el área de desarrollo y gobernanza en comparación con los de seguridad/defensa. Además, como se ha señalado, la comparación de financiación hacia otros escenarios como el ucraniano ha permitido constatar la limitada prioridad en los aspectos de seguridad y defensa del escenario saheliano en las políticas de la Unión.

En definitiva, los malos resultados invitan a concluir la necesidad de revisar principalmente el diseño y la ejecución de las estrategias en el Sahel y el papel de los estados miembros, más que las propias estrategias aprobadas, simplemente porque no han funcionado. Las estrategias aprobadas han tenido deficiencias en su elaboración. Más que documentos estratégicos, parecían guías mediáticas en las que faltaban elementos claves: contexto estratégico; normalmente no se explicaban los recursos o medios con los que implementarlas, ni siquiera los recursos financieros; en algunos casos, faltaban las líneas estratégicas o ejes de ejecución con hitos intermedios para alcanzar los objetivos, que en ocasiones tampoco se señalan. Es habitual que los mecanismos de supervisión o evaluación no se incluyan en las



estrategias, por lo que resulta verdaderamente complicado seguir el rastro de las actuaciones de la UE y poder evaluar de forma objetiva los criterios de éxito. Sería deseable que las futuras estrategias, no sólo para el Sahel, incluyeran estos elementos necesarios en su elaboración.

Así pues, ¿debe continuar la Unión Europea con su defensa a ultranza de valores europeos en suelo africano, los mismos valores que no exige a otros actores en otras latitudes, o debe hacer autocrítica y aceptar un poco de pragmatismo realista? Kissinger afirmaba que descuidar el futuro democrático implica riesgos a largo plazo; mientras que descuidar el presente ignorando el elemento de seguridad conlleva el riesgo de una catástrofe inmediata.¹³³

Parece deseable, por tanto, mantener puentes a corto plazo e implementar estrategias pragmáticas con acciones orientadas a largo plazo, evitando posturas reactivas. Las estrategias deben estar acompañadas de claras y sencillas campañas de comunicación que apoyen en las necesidades de nuestros socios y desmonten la narrativa interesada de terceros actores. En el trasfondo se puede constatar una falta de credibilidad de la Unión Europea en la región que está facilitando la entrada de otros actores en el escenario. La entrada de estos terceros actores, principalmente Rusia, ha hecho perder el monopolio del área saheliana a Europa. Este cambio de socios parece ser, en realidad, un engranaje más de la “rebelión global del sur” en el que el tablero saheliano es un elemento pivote, usando la terminología de Brzezinski, de toda África.

Bibliografía

“Africa – Conclusiones del Consejo”. Documento 9265/20. Bruselas, 30 junio 2020, p.9, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9265-2020-INIT/es/pdf>.

Alija, Adela M: “La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 6, nº 1. 2020. pp. 37-56, en <https://seguridadinternacional.es/resi/html/la-persistente-crisis-de-los-refugiados-en-europa-el-marco-juridico-y-de-gestion-de-la-union-europea/>.

Altuna Galán, Sergio: “La reconfiguración de las estructuras de seguridad en el Sahel: fracaso del enfoque occidental, cambio de socios y turbulencias en el horizonte”, Real Instituto Elcano, 17 de julio de 2024, p.4, en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-reconfiguracion-de-las-estructuras-de-seguridad-en-el-sahel-fracaso-del-enfoque-occidental-cambio-de-socios-y-turbulencias-en-el-horizonte/>.

Arconada Ledesma, Pablo: “La acción exterior de la Unión Europea en el Cuerno de África: de la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)”, *Revista de Estudios Europeos* (Universidad de Valladolid) nº 71 (enero-junio 2018), pp 421, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6347892>.

Bagoyoko, Nia gale; Gibert, Marie V: “The Linkage between Security, Governance and Development: The European Union in Africa”. *Journal of Development Studies*, vol. 45, nº 5, (2009), p 79, en https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/13468/ssoar-jdevstud-2009-05-bagayoko_et_al-the_european_union_in_africa.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-jdevstud-2009-05-bagayoko_et_al-the_european_union_in_africa.pdf.

¹³³ Kissinger, Henry: “El Orden Mundial”; Ed. Debate; (2014); p.133.

Ballesteros Martín, Miguel Angel: “Las estrategias de seguridad y defensa”, en AAVV (2024) Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI, Monografía del CESEDEN, n° 67, p.24.

Calvo Alberro, Jose Luis: “Magreb-Sahel, la tormenta que viene”, en *Geopolítica del poder militar*, Cuaderno de Estrategia 224, marzo 2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos p.166, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9412734>.

Cámara, Manuel de la: “El Vecindario Sur, un difícil desafío para la Unión Europea”, CIDOB Notes Internacionales n°292 (2023), en https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/292_MANUEL%20DE%20LA%20CAMARA_CAST.pdf.

Cilliers, Jakkie y Mbadlanyana, Thembani: “Development and the relationship with peace and security in Africa: observations from the Joint Africa-EU Strategy”, in *European and African Response to security problems in Africa*, Spanish Institute for Strategic Studies – Casa Africa, Cuadernos de Estrategia 146-B, Julio 2010, p.135, en https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Publicaciones/Cuaderno_Estrategia_PazySeguridad_EN.pdf

“Comunicación al Consejo, Parlamento y Comité Económico y Social. Estrategia de la UE para Africa. Estrategia de la UE para Africa”, Comisión Europea, Bruselas, 12 octubre de 2005, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r12540>.

“Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Un año después de Lisboa: la Asociación África-UE en marcha,” COM (2008) 617 final; Bruselas, 17 octubre de 2008, p.2, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0617:FIN:ES:PDF>.

“Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Agenda Europea de Migración”, COM (2015) 240 final, Bruselas, 13 de mayo de 2015, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>

“Comunicación Conjunta al Parlamento y al Consejo. Hacia una estrategia global con Africa”, Comisión Europea, Bruselas, 9 de marzo de 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020JC0004>

Comunidad Europea: “Acuerdo de Asociación entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000”, Documento 2000/483/CE, Bruselas, junio 2000, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>.

Consejo de la Unión Europea: Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 2001 en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2001.212.01.0024.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2001%3A212%3ATOC

Cosidó Gutierrez, Ignacio: “Una estrategia europea para el Sahel”; Conclusiones del Foro: Una estrategia europea para el Sahel. Foro del Diálogo Sahel-Europa”, Apunte 14/2021, Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 9 de julio de 2021.

Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. (2022), en <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC#ntr1-L_2022071EN.01000101-E0001

Cuadrado Bolaños, Jara: “UE y gestión de crisis en Africa: las políticas preventivas a prueba”, Documento de Opinión 89/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 14 de agosto de 2014, en

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEEO89-2014_MedidasPrevencion_UE_Africa_JaraCuadrado.pdf.

“Cumbre entre la UE y la UA, 17-18 febrero 2022”, en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>.

Dam, Philippe: “Von der Leyen’s Human Rights hypocrisy”, Human Rights Watch, 14 February 2024, en <https://www.hrw.org/news/2024/02/14/von-der-leyens-human-rights-hypocrisy>.

“Declaración conjunta UE-UA”, Unión Europea y Unión Africana, Abidjan. Costa de Marfil, 29-30 de noviembre de 2017, p.4, en https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf.

“Declaración conjunta EU-UA: A Joint Vision for 2030”, 18 de febrero de 2022, en https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf

Encina, Carlota G: “Europe, beyond its southern border”; Center for Strategic International Studies, December 2024, en <https://www.csis.org/analysis/europe-beyond-its-southern-border>.

“Estrategia Conjunta Africa-UE”, Consejo de la Unión Europea, Lisboa., 9 de diciembre de 2007, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

“Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel - Conclusiones del Consejo”, Bruselas, 16 de abril de 2021, p.2, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/es/pdf>.

“Estrategia de Seguridad Europea. Una Europa segura en un mundo mejor”, Consejo de la Unión Europea Bruselas, 2003.

“Estrategia para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel”, Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, Bruselas, 2011, en https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

“Global Gateway”, Comisión Europea, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es.

“Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” (S407/8), Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, p.10, en <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>.

“Intervención del presidente Charles Michel en la rueda de prensa al término de la Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana”, Consejo de la Unión Europea, 18 febrero de 2022, p.6, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/18/intervention-du-president-charles-michel-lors-de-la-conference-presse-finale-du-sommet-union-europeenne-union-africaine>.

“Joint declaration of the members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel”, European Council, 28 April 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel/>.

Felipe Pérez Beatriz, García Fernández Cristina, Sastre García Mercedes, del Viso Pabón Nurias: “Los Impactos del cambio climático en la movilidad humana entre Senegal y España: reflexiones desde las Ciencias Sociales” en AA.VV.: “El Sahel: escenario de la crisis climática y migratoria. Una mirada interdisciplinar”; Casa África, diciembre 2024, en https://www.casafrica.es/sites/default/files/contents/document/0._libro_migraciones_climaticas_y_sahel_para_maqueta.pdf

Fuente Cobo, Ignacio: “Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África”, Documento de Análisis IEEE 76/2023, noviembre de 2023, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.20, en <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/hacia-una-nueva-vision-de-la-cooperacion-europea-con-africa>.

García Cantalapiedra, David, Barras Raquel: “El norte de Africa, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, n°42 (octubre 2016), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-7DAVID-RAQUEL.pdf>.

García Martín, Laura: “La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y seguridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 34 (2017), p. 24, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6258207>.

González Isidoro, Marta; Marquina, Antonio: “La competición internacional y el papel de la UE en el Sur Global”, *Revista UNISCI*, n° 64 (enero 2024), en <https://www.unisci.es/la-competicion-internacional-y-el-papel-de-la-union-europea-en-el-sur-global>.

González-Santamaría, Ana Isabel: “Africa en el corazón de las tinieblas de la globalización”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégico n°9/2024, p. 24, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9671809>.

Khakee, Anna: “El reto del pasado colonial en las relaciones euromediterráneas”, *Política Exterior*, 17 de julio de 2023, p.22, en <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-reto-del-pasado-colonial-en-las-relaciones-euromediterraneas/>.

Kissinger, Henry (2014): “El Orden Mundial”, Madrid, Ed. Debate.

Laborie Iglesias, Mario A: “La Cumbre Unión Europea- Africa”, Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 14 de diciembre de 2010, p.3, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7259391>

Laborie Iglesias, Mario A: “La Cumbre Unión Europea- Africa”, Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, (14/12/2010), en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7259391>.

Losada Fernández, Angel: “Los tres pilares de la Acción de la UE en el Sahel”, *Revista Española de Defensa*, (diciembre 2018), en <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2018/red-356-sahel.pdf>.

Losada, Fernández, Angel: “El Sahel: un enfoque geoestratégico”, Real Instituto Elcano, 2 de agosto de 2018, p.4 en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-sahel-un-enfoque-geoestrategico/>.

Marcos Martín, Francisco José: “Mali y el Proceso de Paz” en *El Sahel y G5: Desafíos y Oportunidades*, Cuaderno de Estrategia 202, diciembre 2019, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 63-65, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7429565>.



Marquina, Antonio: “Perspectivas para un nuevo planteamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional” - Academia Europea de Ciencias y Artes en <https://aecya.org/perspectivas-para-un-nuevo-planteamiento-de-la-estrategia-de-seguridad-nacional>.

Marquina Antonio (2025): *Global migration: Mafias, States and Hybrid Warfare*, London World Scientific.

Martinelli, Marta: “The partnership on democratic governance and Human Rights of the Joint Africa-EU Strategy”, Open Society Briefing Paper, Brussels, July 2010, en https://www.opensocietyfoundations.org/publications/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy#publications_download.

Mateos Martín, Oscar: “De la agenda normativa al “Giro Pragmático”: causas, implicaciones y dilemas de la Estrategia Securitaria de la UE en el Sahel”, *Revista UNISCI* n°60 (octubre 2022), en <https://dau.url.edu/handle/20.500.14342/605>.

Mateos, Oscar; Rentería, Javier; Torrella, Lluc: “La Unión Europea en el Sahel: repensando su papel más allá de la seguridad”, CIDOB Notes Internacionales, noviembre de 2024, en <https://www.cidob.org/publicaciones/la-union-europea-en-el-sahel-repensando-su-papel-mas-alla-de-la-seguridad>.

Mora Tebas, Juan Alberto: “EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un enfoque integral tangible”; Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de octubre de 2015, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7687251>.

Núñez Villaverde, Jesús A: “El Sahel se desmarca abiertamente de Occidente”; Real Instituto Elcano, 12 de diciembre de 2023, p.1, en <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/el-sahel-se-desmarca-abiertamente-de-occidente>.

Ortiz Hernández, Eimys: “Análisis de la Unión por el Mediterráneo a tenor de la actual política para el desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)* vol. 49, n° 2 (2022), p.198, en <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/82757/4564456561725>

Pichon, Eric y Betant-Rasmussen, Mathilde. “New EU strategic priorities for the Sahel. Addressing regional challenges through better governance”, European Parliamentary Research Service, July 2021, p.5, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI\(2021\)696161_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI(2021)696161_EN.pdf)

Pirozzi, Nicoletta: “Las relaciones UE-Africa necesitan una nueva estrategia”, Especial Agenda SocialDem de la *Revista Digital Agenda Pública de El País*, 20 de diciembre de 2022, p.4, en <https://agendapublica.elpais.com/noticia/18358/relaciones-ue-africa-necesitan-nueva-estrategia>.

Priego Fernández-Martos, Pedro: “La política de la UE hacia el Sahel” en Documento de Seguridad y Defensa 80. La estabilidad en el Sahel. Un análisis prospectivo, mayo 2019, Instituto de Estudios Estratégicos, p.82, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6955988>.

Plank, Friedrich y Bergmann, Julian: “The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies* vol. 8, n° 3 (2021), p.393, en https://brill.com/view/journals/eris/8/3/article-p382_382.xml?srsId=AfmBOoqMBEwURCqhwcU1Vo8M-0ACKiA9u53X8jPkYvf6V5J-YRCmb3VW.

Pontijas Calderón, Jose Luis: “La brújula estratégica de la Unión Europea”, Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos nº45/202, noviembre 2021, p.13 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536463>

“Resolución sobre la nueva estrategia UE-África. Una asociación para un desarrollo sostenible en integrador” Parlamento Europeo (2020/2042(INI)), puntos 1 y 3, Bruselas, 25 de marzo de 2021, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0108_ES.html

Sahin, Sevil; Ozan Sahin, Mustafa: “African Missions of the European Union in the Context of Security Strategy”, *Journal of Emerging Economies and Policy*, vol. 8, nº 2 (2023), p.39, en <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/3133701>.

Soliman, Ahmed; Vines, Alex y Mosley, Jason: “The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: a critical assessment of impact and opportunities”, European Parliament; Directorate-General for External Policies. Policy Department, Brussels, September 2012

Spindler, Willian: “2015: el año de la crisis de refugiados en Europa”, ACNUR España, 8 de diciembre de 2015, en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>.

Suárez Sipmann, Marcos: “III Cumbre UE-África: adaptarse para seguir avanzando en la dirección correcta”, *Política Exterior*, 24 de noviembre de 2010, en <https://www.politicaexterior.com/cumbre-ue-africa-adaptarse-para-seguir-avanzando-en-la-direccion-correcta/>.

Tull, Denis: M: “Operation Barkhane and the Future of Intervention in the Sahel”, Stiftung Wissenschaft und Politik, 20 January 2021, p.3, en <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C05/>

Urcelay Verdugo, Jose Luis: “La UE tras la Estrategia Global. El futuro de la PCSD” en Panorama Estratégico 2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo 2018, p. 97, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6638069>.

Venturi, Bernard: “An EU Integrated Approach in the Sahel: the role for governance”, Instituto Affari Internazionali, Foundation for European Progressive Studies, 3 February 2019, p. 8, en <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1903.pdf>

Yildiz Bravo, Sara: “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº22 (2023), p.53, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9522067>,

Yildiz Bravo, Sara: “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* nº22/2023, Madrid, (2023), en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9522067>.