



10 octubre, 2022

Mejores prácticas para las amenazas transfronterizas: crimen y contra-terrorismo¹

II Foro de Diálogo Sahel-Europa

Introducción

Los días 14, 15 y 16 de julio de 2022, el Centro Internacional de Seguridad de la Universidad Francisco de Vitoria (CSI - UFV) organizó la 2ª edición del Foro de Diálogo Sahel-Europa. Varios talleres, conferencias y clases magistrales permitieron a los expertos internacionales examinar y debatir la situación y la estabilidad del Sahel.

En la clase magistral titulada "Mejores prácticas para las amenazas transfronterizas: Crimen y Antiterrorismo", moderada por María Sánchez Gil Cepeda, Jefa del Programa de Instrumentos de Política Exterior de la Comisión Europea (Paz, Estabilidad y Amenazas Globales), Henri Gomez, Jefe de

¹ Este análisis forma parte de una línea de investigación permanente del Centro de Seguridad Internacional sobre el diálogo Sahel. Tras el Foro de Diálogo Sahel-Europa organizado en marzo de 2021, los ponentes pertenecientes al [Grupo de Expertos Foro de Diálogo Sahel-Europa](#) han profundizado en las temáticas de sus conferencias, analizando los retos compartidos, y las oportunidades de cooperación para nuestros desafíos comunes. Este análisis ha sido realizado por Beatriz de León Cobo, directora del Foro de Diálogo Sahel Europa basándose en las notas de la conferencia con el mismo título con la colaboración de Julie Bonin, reservista del Ejército de Tierra francés.

Operaciones EUCAP-Níger; Hervé Flahaut, Jefe de Misión EUCAP Sahel Mali ; Francisco Corrales Galindo, Jefe de Operaciones GAR-SI Sahel; Abakar Mahamat, Jefe de la División de Defensa de la Secretaría Ejecutiva del G5 Sahel, analizaron los proyectos realizados para hacer frente a las amenazas relacionadas con el tráfico transfronterizo, la delincuencia organizada y el terrorismo.

La gestión de las fronteras es un tema delicado. Entre el 9 de enero de 2022 y principios de julio, las fronteras de la CEDEAO estuvieron cerradas, excepto para los productos de primera necesidad y los productos médicos. La frontera con Argelia también permanece formalmente cerrada desde 2012. Según los informes, los flujos informales continúan con Argelia, Burkina Faso y Níger; Costa de Marfil y Senegal aplican controles estrictos en virtud de las sanciones. El comercio continúa, de forma limitada, con Mauritania y Guinea Conakry.

Así, quien habla de tráfico transfronterizo habla también de tráfico de armas, de tráfico de personas y de tráfico de drogas, además de las actividades terroristas. Estos diferentes grupos (terroristas, delincuentes, etc.) han tomado el control de zonas donde las autoridades tienen poca presencia. También hay varias fuerzas de seguridad cuya misión es combatir estas numerosas amenazas y que, a pesar de todas las dificultades, consiguen planificar y llevar a cabo operaciones a gran escala en su área de responsabilidad.

Los expertos también debatieron sobre los retos comunes y las cuestiones relacionadas, identificando las oportunidades de cooperación. El Sahel es un entorno de Estados con una seguridad frágil y cambiante, en la frontera avanzada de Europa. Ahora es más importante que nunca promover un espacio de diálogo en el que ambas regiones puedan cooperar y proponer soluciones innovadoras.

Este artículo informa sobre el contexto de la fragilidad de la seguridad en la región, las estrategias de respuesta cooperativa (con referencia a las misiones EUCAP y GAR-SI²) y las buenas prácticas existentes.

1. El Sahel: un espacio marcado por la fragilidad de la seguridad

El Sahel ha sido tradicionalmente una zona comercial equidistante de la costa mediterránea y de los países costeros del Golfo de Guinea. Las carreteras ancestrales unen estas dos orillas, convirtiendo el centro de Malí en una zona de tránsito para el comercio y el turismo, que hasta principios de la década de 2000 hizo prosperar a las ciudades de Tombuctú, Segou, Mopti, Gao y Djenne. El colapso del Estado libio en 2011 llevó a Malí, Níger y Burkina Faso a una crisis multidimensional que pone de manifiesto la fragilidad de estos países y, en particular, sus dificultades para controlar su territorio y sus fronteras comunes. La región se enfrenta a una multitud de retos transfronterizos de seguridad, demográficos, extremistas, de gobernanza y medioambientales. Por ello, la zona está marcada por una importante fragilidad transfronteriza.

² EUCAP: *Misión de capacitación de la Unión Europea*; GAR-SI: *Groupe d'Action Rapide Surveillance Intervention au Sahel*.

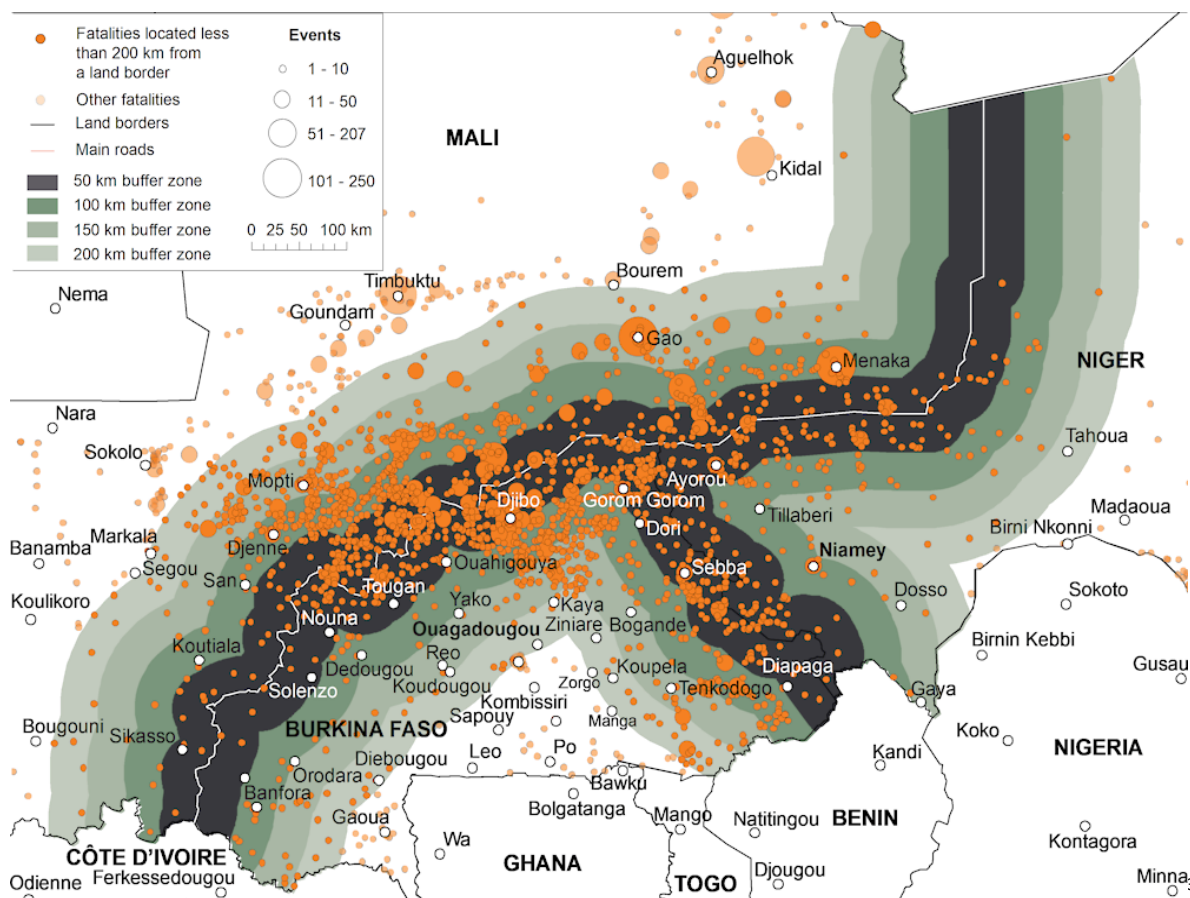


Ilustración 1: Mapa de las víctimas mortales de 1997 a 2021 en la zona de las tres fronteras (Mali, Níger y Burkina Faso)

El primer reto es la inmigración y las rutas migratorias irregulares hacia Europa. La migración a través de la región del Sahel es una cuestión compleja que plantea importantes retos, como la falta de datos, la debilidad de los controles y la gestión de las fronteras, las necesidades humanitarias, las variaciones en los flujos migratorios y el tráfico de personas.

Con 8.000 km de fronteras y un aeropuerto internacional, Malí es un ejemplo de país cuyo territorio es desproporcionado con respecto a su población, lo que plantea muchos problemas para asegurar el territorio y las fronteras. La debilidad del Estado civil y la corrupción facilitan la obtención de documentos de identidad, en un espacio de libre circulación de personas dentro de la CEDEAO, equivalente al espacio Schengen. Además de estos flujos, existen poblaciones nómadas, acostumbradas a migrar, o repartidas por varios países (peul, tuareg, etc.).

Para las fuerzas de seguridad interna, garantizar la vigilancia del vasto territorio de Malí es un reto importante. De los 19 puestos fronterizos oficiales⁴, sólo 13 están dotados de personal, los demás han

³ Este mapa refleja la porosidad de las fronteras en África Occidental y su utilización por parte de los grupos armados para realizar la mayoría de sus operaciones. Fuente: OECD and Sahel and West Africa Club. Why borderlands have become more violent in North and West Africa? En *Borders and Conflicts*. 2022.

⁴ Por lo tanto, la distancia entre dos pasos fronterizos es de una media de 350 kilómetros.

sido abandonados por razones de seguridad⁵. Algunos están a cargo de fuerzas que no tienen experiencia en esta área, y los oficiales de policía que ocupan estos puestos a menudo provienen del servicio general, sin especialización, debido a los numerosos traslados y cambios dentro de las fuerzas. Además, las fuerzas de seguridad interna (de las que sólo hay 30.000 hombres) están globalmente infradimensionadas y mal distribuidas, con cerca del 40% de la fuerza estacionada en Bamako. Además, las herramientas informáticas están infrautilizadas, a pesar de que en gran medida están en funcionamiento⁶. Otro reto es la dificultad de coordinación entre las fuerzas nacionales, regionales e internacionales. Las cuestiones financieras y de poder crean rivalidades entre las administraciones y los servicios implicados en los puestos fronterizos y los ministerios.

En este contexto general de inseguridad y débil presencia del Estado en las fronteras, el tercer pilar de la coalición del Sahel tiene como objetivo apoyar el retorno o el mantenimiento del Estado en el territorio, entre la población, siendo la seguridad interior un servicio público. El matiz de "mantener" el Estado es necesario porque, a diferencia de Malí, en Níger el Estado está representado en todo el territorio. Sin embargo, el reto aquí (además de mantener la presencia del Estado) es hacer frente a la falta de seguridad y a las dificultades del desarrollo. Por lo tanto, el apoyo de las fuerzas de seguridad internas es necesario para consolidar la confianza de la población.

Además de la debilidad de las fuerzas malienses en los puestos fronterizos, la interrupción de las operaciones conjuntas de defensa del G5 del Sahel a lo largo de las fronteras con Níger y Burkina Faso alimentará un vacío de seguridad ya agudo. "Desde hace varios años, la zona fronteriza de Malí es una zona predilecta para el bandolerismo endémico y el tráfico de todo tipo, que perturba la paz de la población y amenaza la propia seguridad del país"⁷. Este es el caso, en particular, de la región de las tres fronteras (Burkina Faso - Malí - Níger) conocida como Liptako Gourma, que está marcada por una concentración sin precedentes de diversas amenazas a la seguridad⁸. Además de la crisis de seguridad, la población sufre una crisis económica agravada por los preocupantes datos demográficos y la incapacidad del Estado para administrar estos territorios.

Asimismo, Malí sigue siendo un centro de tráfico regional e internacional de drogas, armas, seres humanos, bienes culturales, recursos naturales, etc. Hoy, en este contexto político y de seguridad, que sigue siendo tan incierto como siempre, Malí ha optado por abrir su cooperación en materia de defensa a otros actores en una lógica de diversificación, especialmente con uno de sus socios históricos: Rusia. Los intereses de esta potencia se centran más en cuestiones económicas que en la defensa de la población maliense. Para completar el panorama, Malí ha decidido abandonar el G5 del Sahel en 2022. Según el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, las perspectivas de su regreso a

⁵ 10 puestos en la aduana, 14 en la gendarmería, 1 en las fuerzas militares, 1 conjuntamente en la gendarmería y la guardia nacional, y 3 en la aduana y la gendarmería.

⁶ Entre los instrumentos informáticos figuran WAPIS, financiado por Interpol; MIDAS, financiado por la OIM; y las Plataformas de Cooperación en materia de Seguridad, mecanismos regionales de cooperación, coordinación e intercambio de información destinados a crear capacidad para combatir el terrorismo y la delincuencia transnacional, financiados por la ONUDD.

⁷ Extracto de la Política Nacional de Fronteras (febrero de 2018), documento del Ministerio de Administración Territorial y Descentralización, anexo al Decreto N°2018-319 del 30 de marzo de 2018.

⁸ En efecto, esta zona es presa de las acciones de grupos terroristas armados, de las crecientes actividades delictivas, del bandolerismo, de los conflictos comunitarios, etc.

esta organización regional son muy escasas, al menos hasta las elecciones del final del periodo de transición⁹.

El G5 Sahel se creó en 2014 como una asociación intergubernamental entre Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger para promover la cooperación económica y la seguridad en la región. Sin embargo, la creciente virulencia de los grupos militantes islamistas, que se aprovechan de la escasa población de las zonas fronterizas, ha supuesto un serio desafío para el G5 del Sahel. En respuesta, en 2017 aumentó sus esfuerzos de seguridad en una fuerza conjunta, para combatir el terrorismo, el narcotráfico y la trata de personas. Posteriormente, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo respaldaron, y varios socios internacionales lo apoyaron. A pesar de las grandes ambiciones de esta fuerza conjunta, su falta de autonomía operativa, en términos de inteligencia, formación o conducción diaria de las operaciones, así como su dependencia de los actores internacionales para la financiación, siguen siendo grandes desafíos. Aunque cada empresa de telefonía móvil representa 10 millones de euros de financiación, la planificación y gestión de las finanzas está sujeta a una exhaustiva lista de reglas y normas, especialmente impuestas por la Unión Europea, uno de los principales donantes. Por lo tanto, la operatividad de la fuerza es especialmente lenta¹⁰.

2. Una respuesta estratégica basada en la cooperación

EUCAP Sahel Níger

Níger tiene una población de poco más de 20 millones de habitantes, aunque es más grande que España y Francia juntas. El problema de la seguridad es complejo, ya que obviamente es muy difícil controlar un territorio tan extenso. La misión EUCAP Sahel Níger comenzó en 2012 y, al igual que EUCAP Malí, su única misión es la de reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad internas.

Con 160 personas desplegadas en Niamey y Agadez, dos bases y dieciséis naciones europeas representadas en esta misión, EUCAP Níger tiene un mandato centrado en Níger, pero ocasionalmente lleva a cabo acciones en todos los países del G5 Sahel, junto con la célula de coordinación y el Consejo Regional. Esta misión se lleva a cabo en tres ámbitos: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y la inmigración ilegal.

Así, tres tipos de acciones permiten a la EUCAP cumplir un mandato que, además, no es ejecutivo. Además de la formación, la EUCAP proporciona asesoramiento técnico y estratégico y lleva a cabo proyectos con el apoyo bilateral de algunos países (Alemania, Países Bajos y República Checa) con el objetivo de desarrollar proyectos como la estrategia de seguridad fronteriza. En cuanto a la formación, la misión EUCAP ha formado a unos 30.000 policías y gendarmes nacionales, así como a cientos de formadores nigerianos, al tiempo que ha invertido varios millones de euros en la compra de equipos.

⁹ Observaciones realizadas el 27 de junio de 2022 ante la comunidad internacional en Bamako y reiteradas en agosto de 2022.

¹⁰ Se necesitan unos dos años y medio para crear una empresa de telefonía móvil, por ejemplo.

En cuanto al asesoramiento técnico y estratégico, se dirige a unidades especializadas como el servicio antiterrorista, el servicio antidroga y el departamento de policía técnica y científica de la Policía Nacional de Níger. La misión también desempeña un papel de asesoramiento para la delegación de la Unión Europea en el mantenimiento de la seguridad y un papel de coordinación para los socios técnicos y financieros.

Se han enviado asesores a varios ministerios como el de Defensa, Justicia e Interior, con el objetivo de acompañar a estas altas autoridades nigerianas en el diseño y revisión de su estrategia, haciendo hincapié en el liderazgo nigeriano en la construcción de su estrategia.

Otra acción de asesoramiento se dirige a la población para acercarla a las fuerzas de seguridad internas. Esto hará que el personal de las fuerzas de seguridad interna sea más consciente de que sus esfuerzos profesionales deben utilizarse en beneficio del conjunto de la población, reforzando así su función de servicio público.

Además, uno de los proyectos de esta misión es el desarrollo de fuerzas móviles. Como el refuerzo de la seguridad se ve obstaculizado por la insuficiencia de recursos humanos de las fuerzas de seguridad interna, el presidente Bazoum ha decidido crear fuerzas móviles para mantener el terreno y reforzar los vínculos con la población. En cuanto a la financiación, la primera fuerza móvil fue financiada por Estados Unidos. La EUCAP financió una segunda fuerza y actualmente trabaja en una tercera, que tendría su sede en Tera. Esta fuerza estará formada por 250 agentes de policía formados según las normas más estrictas de derechos humanos y reglas de enfrentamiento, con el apoyo financiero de Alemania, los Países Bajos y la República Checa para la formación, el equipamiento y la construcción de cuarteles. El desarrollo de estas fuerzas móviles también se justifica por la necesidad de que las fuerzas de seguridad interna (no el ejército) mantengan el terreno a largo plazo.

GAR-SI

GAR-SI es un proyecto europeo en el que colaboran cuatro gendarmerías nacionales: la Guardia Civil española, que lidera el proyecto, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos y la Guardia Nacional Republicana portuguesa. Se está desarrollando en todos los países del G5 del Sahel, así como en Senegal.

Este proyecto, financiado por la Unión Europea con 70 millones de euros, tiene como objetivo formar y equipar unidades especializadas y supervisarlas hasta que sean plenamente operativas. Así, se han formado 1.700 gendarmes en las 13 unidades ya creadas. A la vez militares y policías, los gendarmes son responsables de la "policía de proximidad", pero también participan en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la vigilancia de fronteras y la inmigración ilegal. Para llevar a cabo sus misiones, muchas de estas unidades se desplegaron en zonas donde la presencia del Estado era débil, lo que subraya su carácter polivalente. Desgraciadamente, en los últimos tres años ya han sufrido 27 atentados terroristas, con el resultado de la muerte de 46 gendarmes y un centenar de personas, principalmente en Burkina Faso y Mali.

Cada unidad está comandada por un jefe de unidad y se compone de tres pelotones de 300 hombres cada uno. Existen unidades especializadas, como la célula de policía judicial, la célula de inteligencia,

el equipo de apoyo logístico y, en algunos casos, un equipo sanitario que también actúa en beneficio de la población de su zona de despliegue.

Estas unidades, versátiles y muy eficaces, reciben siempre formación en materia de derechos humanos y cuestiones de género para garantizar el máximo respeto de los derechos humanos en el desempeño de sus funciones.

La puesta en marcha de sinergias con otros actores internacionales (EUCAP, OIM, Cruz Roja, etc.), respetando la soberanía nacional y la apropiación local orientada a la autosuficiencia de la gendarmería, han contribuido sin duda al éxito del proyecto, cuya fase II ha finalizado y cuya fase III está en preparación. De hecho, los resultados del GAR-SI han sido percibidos como muy satisfactorios en casi todos los países receptores, cinco de los cuales desean continuar.

Aunque el proyecto se creó oficialmente en 2017, las primeras unidades operativas no comenzaron hasta 2019. Sin embargo, los resultados obtenidos son muy satisfactorios: armas incautadas, explosivos, personas identificadas y detenidas, terroristas neutralizados, vehículos controlados, consultas médicas (gracias a las células sanitarias de las unidades GAR-SI), liberación de niños.

3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Aunque hay muchos retos y un largo camino por recorrer, existen buenas prácticas para hacer frente a las amenazas transfronterizas en el Sahel.

Como primer paso, la definición de una estrategia fronteriza nacional proporciona una visión global, tanto en términos de seguridad como de desarrollo, que implica a todo el gobierno. En Malí, en octubre de 2000 se validó una estrategia nacional de fronteras, basada en una visión de conjunto (económica, social, de seguridad) en la que participan varios ministerios, y se adoptó un plan de acción para el periodo 2018-2022, pero durante años han chocado con una voluntad política insuficiente (la seguridad en el territorio es ahora una prioridad) y, sobre todo, con una importante falta de medios para aplicarlos. En el primer semestre de 2022 se validó una estrategia nacional para la reforma del sector de la seguridad, que se aplicará bajo la autoridad del Ministro de Seguridad y Protección Civil. A pesar de los alentadores avances, es necesario un arbitraje entre el Ministerio de Administración Territorial y Descentralización y el Ministerio de Seguridad y Protección Civil para la creación de una unidad de guardia de fronteras.

Otra buena práctica muy prometedora es la creación en 2019 de la Brigada de Represión del Tráfico de Migrantes y de la Trata de Seres Humanos (BRTMTEH). EUCAP Sahel Mali ha organizado numerosas sesiones de formación para el BRTMTEH sobre procedimientos de investigación, seguimiento, fraude documental y normativa. La misión también tiene previsto apoyar el desarrollo de sus sucursales en las provincias, lo que permitiría multiplicar las actividades de esta brigada para hacerla más eficaz. Unidad policial con vocación nacional, su función principal es luchar contra las redes de inmigración ilegal. Por parte de Malí, es el principal objetivo de la asociación operativa conjunta entre Malí, España y Francia, financiada por el Fondo Fiduciario Europeo de Emergencia.

A continuación, la tercera buena práctica es el trabajo sobre el fraude documental. La formación impartida por EUCAP Sahel Mali y la Embajada de Francia ha reducido en un 60% el número de documentos falsos identificados procedentes del aeropuerto de Bamako con destino a la Unión Europea. El trabajo en la frontera aérea es un éxito con resultados muy positivos, a pesar de los importantes cambios de personal que se produjeron hace unas semanas en el aeropuerto.

En cuanto a la formación, se ha creado una escuela de defensa con el apoyo de los socios, con la esperanza de poder planificar con los oficiales salientes y estar integrados al 100%, para realizar operaciones juntos y tener el mismo lenguaje contra el terrorismo.

Por otra parte, las estrategias y la aplicación de los instrumentos y arsenales jurídicos que permiten a las unidades de las diferentes misiones desplegarse en sus respectivos territorios y planificar la realización de operaciones en beneficio de la fuerza conjunta, también deben mantenerse, por supuesto. Sin embargo, cuanto más tiempo pasa, más aumentan las apuestas de seguridad y más se requiere la adaptabilidad.

Por último, los Estados del G5 del Sahel no han dejado de lado la noción de compartir inteligencia. Se inició con la creación de esta plataforma de cooperación en materia de seguridad, por lo que existe una buena práctica interna en este ámbito. Además, actualmente existe una iniciativa para crear otro centro de inteligencia para la fuerza conjunta.

4. Conclusiones y recomendaciones

La mala gestión de las fronteras en la región del Sahel se ha convertido en un peligro para la paz y la seguridad internacionales, así como para las regiones fronterizas. El aumento de los actores no estatales violentos y de los grupos terroristas, así como el desarrollo de la delincuencia organizada (tráfico ilícito de armas, drogas y seres humanos) y la migración irregular, desbordan y socavan la capacidad del Estado, especialmente en las regiones fronterizas. Esto dificulta un desarrollo humano adecuado y sostenible, lo que pone de manifiesto la necesidad de mejorar la gestión de las fronteras. Estas actividades ilegales alimentan las fragilidades estatales existentes.

Aunque la mejora de la gestión de las fronteras en el Sahel se considera una prioridad vital y urgente, los retos para conseguirlo son múltiples y desalentadores, sobre todo porque la naturaleza regional de muchos de los retos requiere un enfoque transfronterizo/plurinacional. A pesar de los numerosos retos, existe cooperación y algunas buenas prácticas para hacer frente a las amenazas transfronterizas.

En este ámbito surgen varias recomendaciones.

- Hay que esforzarse por identificar y atajar las causas profundas de las amenazas transfronterizas, al tiempo que se trabaja para reforzar la cooperación.
- La conceptualización y la percepción de las acciones fronterizas deben cambiar. Una visión de la frontera la define como el límite del Estado, donde termina la jurisdicción de uno y comienza la de otro. Esta ha sido durante mucho tiempo la percepción predominante. Sin embargo,

existe un segundo punto de vista, más pragmático, basado en la idea de que la frontera crea un problema común, que debe ser abordado de forma común. El comercio es importante, pero las cuestiones de seguridad transfronteriza y la gestión de las fronteras no deben limitarse al comercio lineal.

- Además, una buena gestión de las fronteras comienza antes de las mismas. En efecto, la lucha contra el tráfico es una cuestión judicial, lo que presupone sistemas de inteligencia policial suficientemente sólidos (recogida, tratamiento, análisis, comunicación), sistemas policiales funcionales e intercambios entre magistrados. En consecuencia, hay toda una cadena funcional de actores que hay que poner en marcha para que sea eficaz. Sin embargo, el fracaso de uno de estos niveles dificultará la obtención de resultados en toda la cadena.
- Se necesitan respuestas diversificadas. En este sentido, es necesario reforzar la coordinación entre las fuerzas emergentes ya mencionadas y tener en cuenta la multitud de actores y centros de decisión implicados (fuerzas de seguridad, ministerios, gobierno, sociedad civil, Naciones Unidas, etc.). Además, el fortalecimiento de los vínculos relacionales entre las autoridades locales y transfronterizas y las comunidades requiere la realización de reuniones y encuentros permanentes para crear un clima de confianza y colaboración. A nivel local, hay que reafirmar el papel de los gobernadores y desplegar las administraciones en todo el territorio en Malí, por ejemplo¹¹.
- Por último, es fundamental apoyar las necesidades sobre el terreno, ya que las fuerzas de seguridad carecen de conocimientos técnicos, están mal equipadas y necesitan infraestructuras. Al igual que es importante apoyar las misiones de cooperación (EUCAP y GARD-SI) para garantizar su continuidad y sostenibilidad, es esencial reforzar la soberanía nacional de estos países y las capacidades de sus instituciones para que puedan adaptarse a las situaciones y tendencias cambiantes. Esto también requiere una mejor comunicación entre la población local y las fuerzas de seguridad internas.

¹¹ Actualmente, la administración territorial sólo está presente en un 20% de las regiones del norte y del centro.