28 de octubre de 2022

Conclusiones del II Foro de Diálogo Sahel-Europa[1]

II Foro de Diálogo Sahel Europa

Introducción

Los días 14, 15 y 16 de julio de 2022, el Centro de Seguridad Internacional 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 intercambiar y analizar la situación del Sahel y su estabilidad.

El siguiente artículo desarrollará las conclusiones de este segundo Foro de Diálogo Sahel-Europa, centrándose en particular en las reuniones a puerta cerrada que tuvieron lugar durante el Foro.

[1] Este análisis forma parte de una serie de estudios de investigación realizados por el Centro Internacional de Seguridad sobre el diálogo con el Sahel. Tras el Foro de Diálogo Sahel - Europa celebrado en marzo de 2021, los ponentes pertenecientes al grupo de expertos del Foro de Diálogo Sahel-Europa han profundizado en los temas de sus conferencias, analizando los retos compartidos, y las oportunidades de cooperación en nuestros retos comunes. Este análisis ha sido realizado por Beatriz de León Cobo, directora del Foro de Diálogo Sahel-Europa, a partir de las notas de las conferencias con la colaboración de Adriana Álvarez Enrique, experta en política internacional y consultora, y Julie Bonin, reservista del ejército francés.

El contexto del Sahel y sus nuevas oportunidades

El Sahel se enfrenta a una crisis multidimensional -política, económica, de seguridad, social, climática, migratoria, de terrorismo y de desarrollo- en una región estratégica a las puertas de Europa. El fomento de la estabilidad en la región requiere una redefinición del enfoque geopolítico aplicado por los diferentes actores (locales, regionales, nacionales e internacionales) y de las respuestas de la Unión Europea. Así, las intervenciones existentes se reflejan en diferentes políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones, lo cual es necesario en este complejo contexto que requiere mejorar en términos de resultados, coordinación y calidad.

La crisis del Sahel tiene muchas causas estructurales y cíclicas. Las causas estructurales incluyen:

- La presión demográfica, que dificulta la absorción de los jóvenes en el mercado laboral; la desigual distribución de la población en el territorio, que ha influido en la falta de desarrollo de los estados al invertir menos en infraestructuras y servicios básicos en las zonas tradicionalmente menos pobladas. Sin embargo, el territorio ha sido objeto de un aumento en la tasa de crecimiento de la población, esto ha ejercido presión sobre las débiles infraestructuras existentes, así como sobre los recursos naturales.
- Otros factores sociales son la gestión de los flujos de trashumancia, con las dificultades de desplazamiento de las poblaciones pastorales nómadas a nivel regional; el reparto cada vez más difícil de los recursos naturales entre las comunidades debido a la crisis climática y la desertificación; la falta de cohesión social y de inclusión de algunas comunidades.
- Otros actores políticos y culturales con la ausencia del Estado, confrontado a una crisis de gobernabilidad, que se explica en parte por su debilidad, pero también por la dificultad de convivencia entre los valores democráticos y los ideales tradicionales de los países, con sistemas sociales basados en modelos importados de Occidente.

Esta situación, ya frágil, acabó por implosionar en la década de 2010, con las consecuencias de la crisis libia en el territorio maliense, especialmente el flujo de armas, la revolución tuareg de 2012 y la llegada de grupos yihadistas y milicias de autodefensa que se extendieron desde Argelia hasta el Liptako Gourma, llegando ahora a las fronteras de los países del Golfo de Guinea (Benín, Ghana, Togo, Costa de Marfil).

Estos grupos armados, cuyo objetivo es deslegitimar el Estado, han iniciado una guerra asimétrica. Esto implica que el conflicto armado al que se enfrenta el gobierno es entre un ejército regular y fuerzas irregulares, como en el caso de la guerra de guerrillas en América Latina. Precisamente por esta asimetría, a los Estados saheliano les ha resultado imposible poner en marcha las medidas que podrían aplicarse si la guerra se hubiera librado contra un Estado. Tras 10 años de operaciones y estrategias internacionales para acabar con la amenaza del terrorismo, hemos aprendido muchas lecciones como comunidad internacional sobre cómo hacer frente a la guerra asimétrica de una multitud de actores violentos en el contexto de una crisis multidimensional. A pesar de las victorias militares que han eliminado a multitud de líderes yihadistas, la situación no ha mejorado en los territorios afectados por esta amenaza en constante expansión. La inseguridad se ha extendido por todo el Sahel, sobre todo por el número exponencial de víctimas civiles. Una parte de la población y algunos dirigentes saheliano están descontentos con los socios tradicionales de la estabilización y la

lucha contra el terrorismo, como Francia y la ONU, en el contexto de una crisis política interna, tras una pandemia mundial que ha afectado a las economías saheliana.

La población maliense en particular, pero también la del Sahel en general, comenzará a criticar a los antiguos socios internacionales y su inacción en el pasado. Habrá muchas críticas porque consideran que la situación sobre el terreno no ha mejorado con su ayuda. Es este discurso el que empezará a ganar terreno entre la población y se convertirá en una creciente aceptación de los nuevos socios, que recibirán así el apoyo popular. Tras la crisis diplomática y política de los últimos doce meses, que ha provocado la suspensión y retirada de varias misiones internacionales[2] , los países del Sahel, y Malí en particular, han decidido poner en marcha una estrategia competitiva que les permita optar por nuevas alianzas. Los distintos países del Sahel se encuentran ahora con diferentes ofertas de colaboración sobre la mesa, como Rusia, Turquía, China, y socios tradicionales como Francia, la UE y la ONU, y los gobiernos saheliano, cada uno a su manera, se preguntan qué "oferta" se ajusta mejor a sus necesidades.

En este nuevo contexto, los socios internacionales, así como los Estados de la región, están replanteando sus estrategias para afrontar mejor estas amenazas transfronterizas, abordando las causas profundas de la crisis multidimensional, las necesidades de la población saheliana y tratando de poner en marcha los servicios básicos en todos los territorios (especialmente la justicia, la seguridad, pero también la educación, la sanidad, la vivienda, etc.).Este momento de cambio puede ser aprovechado positivamente por todos los actores implicados, que tienen la oportunidad de aprender de lo que no ha funcionado como estaba previsto, aprovechando las experiencias positivas que han contribuido, aunque sea parcialmente, a estabilizar ciertas regiones.

Lecciones aprendidas sobre cómo trabajar con las fuerzas de seguridad saheliana en este nuevo contexto.

Los conocimientos adquiridos sobre la situación actual del Sahel, a través de la reflexión y el análisis crítico de los factores de fragilidad descritos anteriormente, aportan lecciones sobre cómo trabajar con las fuerzas de seguridad saheliana en este contexto frágil y prioritario.

En primer lugar, los retos de seguridad en el Sahel requieren un enfoque integral que va mucho más allá de las operaciones militares, aunque éstas sean esenciales para combatir amenazas como la radicalización violenta. La implicación de la sociedad civil y el establecimiento de modelos económicos adaptados a las necesidades específicas de las comunidades saheliana son absolutamente necesarios.

El fortalecimiento de las fuerzas armadas es, por tanto, una prioridad que requiere la creación de una confianza mutua entre la sociedad civil y los responsables de la toma de decisiones para proceder a los desarrollos destinados a coser el tejido social. Establecer relaciones positivas con la población local no es sólo una cuestión de moralidad o legitimidad, sino también un medio esencial para socavar el apoyo a los combatientes de los grupos armados. Por ello, es muy importante concebir la seguridad como

[2] Como la Operación Barkhane y la *Fuerza Takuba.*

algo colectivo, situando a la sociedad civil en el centro de todas las estrategias y preocupaciones para el retorno de la paz. De hecho, la concienciación de la población sobre el terrorismo y los peligros que representa debe ser tratada como una prioridad absoluta, al igual que la formación de las fuerzas de seguridad para mejorar su eficacia operativa y la aplicación del principio de "*no hacer daño*", según el cual los ejércitos deben asegurarse de que sus acciones no crean problemas adicionales.

La mejora de las capacidades de inteligencia a través de la cooperación militar es crucial en los conflictos civiles, especialmente cuando los servicios de seguridad del gobierno carecen de recursos y son débiles. Para reorientar el vínculo social entre los ejércitos y las poblaciones, hay que reforzar la legitimidad de los ejércitos mejorando la percepción de los militares, especialmente en las zonas de conflicto. Para lograrlo, hay que intensificar las acciones cívico-militares. Por ejemplo, poniendo la policía comunitaria al servicio de las comunidades; teniendo en cuenta la dimensión de género en todos los procesos; o promoviendo el diálogo con la participación de las poblaciones organizando marcos de intercambio entre las comunidades para que puedan reflexionar colectivamente sobre los contornos de la gobernanza en sus zonas. En otras palabras, es necesario fomentar la creación de proyectos continuos (y no puntuales) encomendados a una agencia de la institución estatal, destinados a mejorar la calidad de vida de la población en conflicto, con la prestación de servicios (perforación de pozos, educación, servicios veterinarios, atención médica, construcción de aseos y apoyo a la horticultura y la ganadería) en las localidades según las necesidades

En el plano de la gobernanza, nosotros -la comunidad internacional y los países del Sahel- debemos trabajar para que las autoridades saheliana puedan mantener el orden constitucional y democrático y, en el caso de las autoridades de transición, restablecer ese orden lo antes posible, así como las condiciones para una paz duradera en la restauración de la autoridad estatal en todo el territorio. Para ello, los gobiernos saheliano y sus socios técnicos y financieros internacionales deben promover la buena gobernanza. Por lo tanto, deben luchar contra la impunidad reforzando los mecanismos de control de las instituciones de seguridad y persiguiendo y castigando a los autores de las violaciones de los derechos humanos; deben reforzar sus capacidades operativas mediante la gestión de los recursos humanos, la formación, la especialización y el equipamiento; y, también, deben combatir a los bandidos destruyendo sus fuentes de blanqueo de dinero, cobertura y suministros.

En cuanto a la colaboración de la comunidad internacional en el refuerzo de las capacidades de defensa y seguridad de los países, también es necesario tener en cuenta la especificidad de los ejércitos saheliano recurriendo a su pasado, es decir, teniendo en cuenta la historia, pero también los valores, las costumbres locales y las diferentes formas de organización social. Dada la naturaleza local y social de la amenaza a la seguridad en el Sahel, es necesario considerar el cambio de estrategias orientando las fuerzas armadas saheliana hacia la contrainsurgencia. A veces, las misiones internacionales no han sabido adaptarse suficientemente al contexto y a sus cambios, respetando sus particularidades socioeconómicas, su organización territorial y administrativa y, sobre todo, teniendo en cuenta los límites de sus recursos. Desde hace varios años, las misiones han mejorado su capacidad de adaptación a los contextos locales, pero aún queda mucho camino por recorrer para adoptar las lecciones aprendidas.

Las misiones internacionales se han centrado principalmente en la formación. El apoyo logístico es una capacidad difícil pero necesaria que suele descuidarse. El objetivo de este apoyo debe ser maximizar la autonomía de las fuerzas de seguridad sahelianas.

Hemos visto que las acciones llevadas a cabo en el marco de las diferentes misiones de cooperación están funcionando y deben seguir haciéndolo, al igual que las reuniones e intercambios regulares. A pesar de ello, es necesario disponer de más recursos para una coordinación eficaz y eficiente entre los socios internacionales, regionales, nacionales y locales, evitando la duplicación de acciones. La naturaleza de las amenazas en el Sahel es regional y afecta a varios países de la región. Para mejorar la eficacia del trabajo conjunto con las fuerzas de seguridad sahelianas es esencial el apoyo y la cooperación internacional (internacional y transfronteriza) en materia de seguridad, y es necesario desarrollar las capacidades de cooperación en coordinación con los países del G5 del Sahel para reforzar la seguridad regional. Por lo tanto, los gobiernos sahelianos necesitan una estrategia y una doctrina claras para sus estructuras de fuerza a fin de responder eficazmente a las amenazas a su seguridad. Para ello, deben reforzar su presencia en la frontera aumentando el número de tropas y estableciendo bases de operaciones estratégicamente situadas, proyectando fuerzas en zonas remotas y combatiendo la proliferación de armas pequeñas. La adaptación de las estructuras de las fuerzas armadas a unidades más ligeras, móviles e integradas apoyará mejor las prácticas de contrainsurgencia centradas en la población.

La cooperación de los socios internacionales debe respetar la soberanía del país anfitrión, pero esta soberanía debe interpretarse en ambas direcciones: los socios técnicos y financieros deben respetar las opciones del país anfitrión, pero también corresponde a las autoridades nacionales proporcionar los medios, en particular los recursos humanos -creación de puestos, nombramientos- y financieros -inversiones y, sobre todo, presupuestos de funcionamiento- que son de su responsabilidad. Debe desarrollarse un marco de consulta y coordinación de las acciones de los socios, incluyendo el seguimiento y la evaluación de sus acciones. Comprendiendo las dificultades políticas y diplomáticas en el contexto actual entre los propios países del Sahel y con algunos socios internacionales, es esencial animar a cada parte a superar las diferencias y cooperar en objetivos comunes: consolidar la paz y el desarrollo sostenible en la región y luchar contra las amenazas criminales transfronterizas (terrorismo, crimen organizado, etc.). En otras palabras, es absolutamente imposible luchar eficazmente contra el terrorismo internacional sin tener en cuenta a Malí o a Burkina Faso, y Malí no puede luchar contra sus amenazas a la seguridad sin tener en cuenta a sus vecinos, como Costa de Marfil y Níger.

Buena gobernanza en África Occidental

Para hacer frente a esta crisis multidimensional y contribuir a la estabilidad, la prosperidad y el desarrollo del Sahel, es absolutamente imprescindible que los líderes políticos y gubernamentales de la región, apoyados por sus sociedades, y por sus organizaciones regionales, como la Unión Africana y la CEDEAO, y la comunidad internacional, mejoren la gobernanza del Estado, que hasta ahora se ha caracterizado por la fragilidad de las instituciones y la reducida presencia en algunas partes de sus territorios. Ahora que varios países de la región se encuentran en plena transición política, es el momento adecuado para que toda la región se replantee sus modelos de gobernanza.

En primer lugar, ha llegado el momento de reformar las instituciones estatales para que presten servicios básicos a la población de todo el país, y para ello es imprescindible que se adapten a las realidades del país. Las instituciones frágiles, corruptas o ausentes impiden la aplicación de las medidas necesarias para un desarrollo económico y social eficaz y de alcance nacional. Cuando a los grupos armados (yihadistas u otros) se les confía la prestación de servicios básicos como la justicia, la seguridad o la educación, el Estado queda deslegitimado al ser sustituido en sus funciones por estos grupos. La sociedad civil también pide que se intensifique la lucha contra la corrupción, así como la colaboración con las autoridades públicas de la región para reforzar la cooperación entre los órganos judiciales y de seguridad. Para llevar a cabo estas reformas es necesario un amplio consenso de los actores para evitar bloqueos que perjudiquen la buena marcha de la transición. Por lo tanto, es imperativo redoblar los esfuerzos para garantizar una transición inclusiva y acercar a los actores políticos y de la sociedad civil en torno a las prioridades de la transición.

En segundo lugar, la organización de elecciones transparentes y libres es un elemento de estabilidad y legitimidad. Para ello, los dirigentes saheliano deben emprender las reformas que consideren necesarias para la celebración de elecciones que ofrezcan a los ciudadanos alternativas reales. Entre estas reformas, es vital el refuerzo del proceso de justicia y vigilancia electoral, incluyendo la digitalización y la preparación previa del proceso. Otra medida esencial es la actualización de los censos nacionales en muchos países del Sahel, teniendo en cuenta la realidad de los desplazados y refugiados, que son varios millones en la región.

En tercer lugar, un objetivo importante para el éxito de la transición democrática debe ser aumentar la cohesión social nacional y la cohesión entre comunidades. Para ello, es importante tener en cuenta los desafíos climáticos, el agravamiento de la inseguridad alimentaria y la crisis humanitaria en la desestabilización de la sociedad y, por tanto, de la transición democrática. Los desafíos climáticos son una prioridad que hay que abordar para reducir los conflictos, ya que más del 80% de estas localidades sahelianas dependen de la agricultura. [3] Así, con el crecimiento demográfico y el cambio climático, los ciudadanos sahelianos se enfrentan a una base de tierras cada vez más reducida que ya no es suficiente para alimentar a su ganado, lo que interfiere en la coexistencia pacífica entre pastores y agricultores.

Por último, para que la transición democrática tenga éxito, como se ha mencionado anteriormente, es necesario garantizar una buena seguridad transfronteriza, así como una fuerte cooperación. En este sentido, la mala gestión de las fronteras en la región del Sahel se ha convertido en un peligro para la realización de la transición democrática y, por tanto, para la paz y la seguridad internacional y local en las regiones fronterizas. Esto se debe al aumento de actores violentos no estatales, grupos terroristas y delincuencia organizada implicados en el tráfico ilícito de armas, drogas y seres humanos. Por lo tanto, es necesario un enfoque multinacional y transfronterizo para abordar los numerosos retos que plantea esta situación. Dado que la frontera plantea problemas comunes, la solución debe abordarse también de forma conjunta mediante la cooperación entre países y abordando las causas profundas. Por lo tanto, es esencial el apoyo de instituciones regionales como la UA o la CEDEAO y la cooperación

[3] Media adquirida con datos de UNOPS, USAID y gobiernos de la región.

bilateral con los países vecinos, especialmente con la región del Magreb y los Estados costeros de África Occidental.

Desafíos y lecciones aprendidas en el Desarme, Desmovilización y Reintegración de combatientes de grupos armados.

La reintegración de los combatientes es difícil, pero tiene una importancia crucial para la estabilidad en el período posterior al conflicto, convirtiéndose en un factor clave para el mantenimiento de la paz. Del mismo modo, puede considerarse el componente más complejo y crítico del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), pero sin embargo se le da la menor prioridad, ya que la reintegración incompleta o ineficaz de los excombatientes a la vida civil presenta a su vez mayores riesgos de delincuencia armada. Es necesario aprender de las experiencias pasadas para no cometer los mismos errores y establecer soluciones para la continuación del proceso de DDR de los combatientes. Aunque se hace referencia al Acuerdo de Paz y Reconciliación y al proceso de DDR en Malí, el objetivo de esta sección es también aplicar estas buenas prácticas y lecciones aprendidas a otros procesos de desmovilización de combatientes armados de diferentes grupos (yihadistas, milicias armadas, etc.). Es importante inspirarse en el proceso de desmovilización de los grupos armados en el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Malí porque en el futuro, si hay diálogos, acuerdos o negociaciones similares con otro tipo de actores, será importante tener como referencia los retos de la aplicación del Acuerdo y la desmovilización de los combatientes. Por ello, en los siguientes párrafos se describen algunos de los retos de este proceso en Malí, así como se esbozan los cambios necesarios para que el proceso de DDR sea eficiente y eficaz, y contribuya a la paz y la estabilidad.

A nivel de los grupos firmantes del Acuerdo de Paz y Reconciliación, la multiplicación de actores y las divisiones internas entre los grupos firmantes han llevado a un proceso de desmovilización lento e ineficaz, con problemas de cuotas y constantes negociaciones sobre la aplicación del acuerdo debido a las interpretaciones contradictorias de las partes. Además de estas fracturas internas, la multiplicación de las milicias comunitarias y el creciente poder de los grupos terroristas debilitan el proceso de DDR.

A nivel operativo, a pesar de la puesta en marcha de un DDR acelerado por parte de la MINUSMA que ha dado lugar a los batallones de las fuerzas armadas reconstituidas (BATFAR), todavía quedan muchos combatientes por desmovilizar y estos mismos batallones siguen teniendo demasiados problemas de integración entre las partes y su despliegue efectivo sobre el terreno sigue siendo muy complejo.

En el plano institucional del Acuerdo de Paz y Reconciliación de Malí, muchas reformas políticas e institucionales aún no se han llevado a cabo, a veces a causa de la crisis de seguridad y otras por las divisiones internas y la multiplicación de actores mencionada anteriormente. Esta realidad ha contribuido a la desconfianza entre los grupos armados y el Estado maliense. La desconfianza mutua del excombatiente hacia el Estado y la comunidad es un obstáculo para la reintegración económica, social y política. El incumplimiento de los acuerdos aumenta la desconfianza de todas las partes implicadas. Ahora que hay un periodo de transición política en el que hay que poner en marcha reformas institucionales, es el momento de restablecer la confianza retomando la aplicación del

Acuerdo de Paz, especialmente en lo que respecta a las infraestructuras básicas, y teniendo en cuenta sus reformas en la revisión de la Constitución y las leyes posteriores.

La deposición de las armas debe entenderse, entre otras cosas, como una medida de fomento de la confianza en un proceso de paz, habida cuenta de los riesgos y desafíos que plantea para el combatiente. En este contexto, el apoyo a los programas de reinserción de los excombatientes suele ser insuficiente para garantizar que encuentren un empleo, y es importante que, en el momento del desarme, el excombatiente cuente con el apoyo necesario para acceder a la seguridad, la salud, la alimentación y la asistencia general para la supervivencia. A continuación, deben crearse las condiciones para el retorno de los refugiados y desplazados a sus lugares de origen.

Sin embargo, la mayoría de los países que necesitan DDR requieren financiación y asistencia externa para implementar los programas. Del mismo modo, una cuidadosa planificación y negociación, que incluya la participación de los donantes y una coordinación eficaz, puede ayudar a evitar muchos problemas en la reintegración de los combatientes, en la mayoría de los casos jóvenes que necesitan construir un proyecto de vida que les resulte más atractivo que vivir como combatientes. Este proyecto debe garantizar su seguridad y la de sus familias, pero también debe proporcionarles un medio de vida económico y un desarrollo personal. Para ello, involucrar a las comunidades, incluyendo a todos los actores de la sociedad civil involucrados en el proceso, que tienen la capacidad de absorber a los combatientes y ayudarles a volver a una vida de paz, debe ser una prioridad de cualquier proceso de DDR integral y sostenible.