



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

EUTM MALI Y POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Autor

Adrián Antonio Pérez García

Director/es

Director académico: Andrés Sánchez Padilla

Director militar: Alejandro Rey Gallego

Centro Universitario de la Defensa-Academia General Militar

2022



Agradecimientos

Este Trabajo de Fin de Grado (TFG) se ha realizado en el primer escuadrón del Grupo de Caballería Acorazada «Calatrava II/16», encuadrado en el Regimiento Acorazado Castilla 16 de la Brigada Extremadura XI. Gracias al apoyo del personal de la unidad, se ha podido obtener información e ideas para la realización de este trabajo. En especial, quiero mencionar al comandante D. Alejandro Rey Gallego, por su trabajo como Director Militar de este trabajo, ya que gracias a su amplio conocimiento del tema, ha orientado el trabajo y ha proporcionado las fuentes y planteamientos necesarios para la realización de este.

A su vez, se agradece el tutelaje ejercido por el profesor del Centro Universitario de la Defensa, Dr. D. Andrés Sánchez Padilla, por su dedicación y atención a mis dudas desde que fue nombrado Director Académico de este TFG.

Por último, he de agradecer el apoyo de mi familia, pareja y compañeros con los que he podido debatir sobre temas relevantes a la cuestión que se plantea y responde en este TFG, y que me han servido para ordenar mis ideas conforme se iba construyendo este documento. Pero no se puede cerrar este apartado sin agradecer de corazón, el apoyo y ayuda de mi tío, el Dr. Roberto Pérez Salom, que ejerce como Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universitat de València, por haberme proporcionado su punto de vista profesional, así como fuentes, ideas y conversaciones fructíferas sobre la temática.



RESUMEN

La posición geopolítica de la Unión Europea (UE) está claramente vinculada a sus objetivos e intereses. Estos no han cambiado desde su fundación, pero su forma de aplicarlos depende del contexto global en el que el mundo se encuentra y se utilizan conforme a las políticas y estrategias que la Unión adopte. Las políticas y estrategias sí que están sujetas a cambios, pues el enfoque optimista de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se ha transformado en el pesimista del marco de acción actualmente en vigor, la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea de 2016. La Política Europea de Vecindad (PEV) va de la mano con esta estrategia y su uso coherente y efectivo debería permitir abordar los retos de seguridad a los que se enfrenta la UE. El Sahel, y en concreto, Mali, suponen un desafío en para la seguridad de la Unión debido a los problemas derivados de la pobreza, violencia terrorista, narcotráfico, piratería, escasez alimenticia, flujos irregulares de migración e inestabilidad política, entre muchos otros.

Por ello, el objetivo de este trabajo es comprender cómo las misiones europeas de reforma del sector de seguridad en el Sahel van en línea con el espíritu de la UE y su Política de Vecindad, ya que la inestabilidad e inseguridad del Sahel afectan directamente a la seguridad europea. Además, se tratarán como objetivos específicos conocer el enfoque geopolítico de la UE y cómo el mismo limita su acción exterior, la relación de la Política Europea de Vecindad con la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de 2016 y por último, explicar por qué el Sahel es «frontera avanzada» de la UE, así como los problemas que vienen de allí y cómo afectan a la misión de EUTM Mali en la región.

PALABRAS CLAVE

Sahel, Unión Europea, Política Europea de Vecindad, Estrategia Mogherini, EUTM Mali



ABSTRACT

The geopolitical position of the European Union (EU) is clearly linked to its goals and interests. These have not changed since its foundation, but the way in which they are applied depends on the global context in which we find ourselves and they are used in accordance with the policies and strategies that the Union adopts. But policies and strategies are subject to change, so that the optimistic approach of the European Security Strategy of 2003 has been transformed into the pessimistic one of the strategy now in force, the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy of 2016. The European Neighbourhood Policy goes hand in hand with this strategy and its coherent and effective use should address the challenges that lie ahead for the EU in terms of security. The Sahel, and specifically Mali, poses a challenge to the Union's security due to the problems arising from its poverty, terrorist violence, drug trafficking, piracy, food shortages, irregular migration flows and political instability, among many others.

That is why the goal of this study is understanding how the EU missions to reform the security sector in the Sahel conform to the spirit of the EU and its Neighbourhood Policy, since the instability and insecurity of the Sahel directly affect the security of the EU. Furthermore, the specific objectives addressed in this work will be to know the EU's geopolitical approach to foreign relations and how it limits its external action, the relation between the European Neighbourhood Policy and the European Union Global Strategy from 2016 and lastly, to explain why Sahel is an «advanced border» of the EU, as well as the problems produced there that also affect the mission EUTM Mali in the region.

KEYWORDS

Sahel, European Union, European Neighbourhood Policy, Mogherini Strategy, EUTM Mali



INDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	I
RESUMEN.....	II
ABSTRACT	III
INDICE DE CONTENIDO	IV
INDICE DE FIGURAS.....	VI
ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	VII
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Objetivos y alcance.....	1
1.2. Metodología y estructura de la memoria	1
2. POSICIÓN GEOPOLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	3
2.1. Instituciones y funcionamiento de la Unión Europea.....	3
2.2. Objetivos y valores de la Unión	4
2.3. La visión idealista de la Unión Europea con respecto a las relaciones internacionales	6
2.4. Política Exterior y de Seguridad Común.....	7
3. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA ESTRATEGIA MOGHERINI.....	10
3.1. De la Estrategia de Seguridad de 2003 a la Estrategia Mogherini.....	10
3.2. Estrategia Mogherini	13
3.2.1. Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos.....	13
3.2.2. Principios rectores de la acción exterior de la Unión Europea.....	14
3.2.3. Prioridades de la acción exterior de la Unión Europea	14
3.2.4. De la visión a la acción	18
3.3. La Política Europea de Vecindad	20
4. LA MISIÓN DE FORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MALI (EUTM-MALI) Y EL SAHEL COMO “FRONTERA AVANZADA DE LA UNIÓN”	22
4.1. Problemas del Sahel.....	22
4.1.1. Organizaciones criminales y terroristas del Sahel	23
4.1.2. La inmigración ilegal del Sahel	26
4.2. Estrategia del Sahel.....	27
4.3. Misiones de apoyo a la reforma del sector de la seguridad	31
4.4. EUTM Mali	33
4.4.1. Régimen jurídico.....	33
4.4.2. Situación actual	35



4.4.3.	Los valores de la Unión reflejados en la misión	36
5.	CONCLUSIONES.....	38
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40
	DOCUMENTACIÓN DE LA UNIÓN.....	40
	ARTÍCULOS Y SITIOS WEB	41
	DOCTRINA MILITAR	43
	ANEXOS	44
	ANEXO I. ENTREVISTA	44
	ANEXO II. BASES JURÍDICAS	45
II.1.	La Política Exterior de Seguridad Común	45
II.2.	La Política Europea de Vecindad.....	47



INDICE DE FIGURAS

Ilustración 1 Los tres pilares introducidos por el Tratado de Maastricht, 1993.....	8
Ilustración 2 Dimensiones de la PEV.	20
Ilustración 3. Región del Sahel.....	22
Ilustración 4. Vías de transporte del narcotráfico desde América Latina y México con destino a África Occidental.	24
Ilustración 5 Vías de transporte del narcotráfico desde África con destino a Europa.	25
Ilustración 6. Mapa de rutas de llegadas de inmigrantes.)	27
Ilustración 7. Definición restringida del Sahel según la UE	28
Ilustración 8. Opciones de la UE dentro del enfoque comprensivo	37



ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AED: Agencia Europea de Defensa

AQMI: Al-Qaeda en Magreb Islámico

AR: Alto Representante

CEDEAO: Comunidad Económica de los Estados de África Occidental

CMUE: Comité Militar de la UE

CPS: Comité de Política y de Seguridad

EES 2003: Estrategia Europea de Seguridad de 2003

EUTM: European Union Training Mission

FAMa: Fuerzas Armadas malienses

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

FF.AA.: Fuerzas Armadas

IEEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos

IESUE: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea

PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa

PEV: Política Europea de Vecindad

PESC: Política Exterior de Seguridad Común

PSPSDN: Programa Especial para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en el Norte de Malí

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

REUE: representantes especiales de la Unión Europea

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SSR: Security Sector Reform

TFG: Trabajo de Fin de Grado

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TO: Teatro de Operaciones

TUE: Tratado de la Unión Europea

UA: Unión Africana

ZLCAP: Zonas de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo



1. Introducción

1.1. Objetivos y alcance

Inicialmente, la decisión de realizar esta investigación nace de una propuesta del Grupo Calatrava II/16. Tras debatir con el comandante y Director Militar de este trabajo, se determinaron los objetivos generales y específicos de este TFG.

El objetivo general de este trabajo es analizar cómo las misiones en el marco de reforma del sector de seguridad van en línea con el espíritu de la UE y su Política de Vecindad. En concreto, se trata de comprender la *European Union Training Mission Mali* (EUTM Mali) en el marco de la estrategia global de la Unión Europea. Para hacerlo, se analizarán los objetivos y valores de la Unión Europea, así como las políticas y estrategias que buscan implementarlos.

Los objetivos específicos son tres. El primero es conocer el enfoque geopolítico de la UE y cómo el mismo limita su acción exterior. Esto se llevará a cabo mediante un estudio y definición clara de la estrategia global de la Unión Europea, justificándose con ejemplos de casos concretos.

El segundo objetivo es relacionar la Política Europea de Vecindad con la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de 2016, también conocida como Estrategia Mogherini. Para ello se recurrirá al análisis directo de los documentos que las definen, tratando de hallar los elementos o ideas comunes en ambos textos.

Y el tercer objetivo específico de este trabajo es explicar por qué el Sahel es «frontera avanzada» de la UE, así como los problemas que vienen de allí y cómo afectan a la misión de EUTM Mali en la región. Con este objetivo, se describirá el Sahel y los problemas que afronta y, posteriormente, se analizará la estrategia de la Unión para la seguridad y desarrollo de la región. Una vez analizada, se dará una explicación de las operaciones de apoyo a la reforma del sector seguridad según la doctrina del Ejército de Tierra (ET) español para comprender mejor la EUTM Mali. Por último, se abordará la misión de Mali, partiendo del documento que lanzó la misión, se describirá su situación actual y cuáles son los problemas actuales que afronta la misión. De esta manera, se visualizará cómo se manifiestan los valores de la UE en la misión.

1.2. Metodología y estructura de la memoria

La metodología seguida en este TFG es cualitativa, concretamente la revisión bibliográfica, ya que, debido a la naturaleza descriptiva y analítica de este trabajo, esta constituye la mejor herramienta para alcanzar los objetivos propuestos en el mismo. También se ha realizado una entrevista sobre la materia, pero no se ha aplicado ningún método cuantitativo porque la naturaleza del trabajo no permitía que fuese abordado con esta metodología.

Las herramientas empleadas para la confección del trabajo son fuentes primarias como documentos de la UE (tratados, decisiones, políticas...), así como fuentes secundarias como obras doctrinales, documentación militar y noticias de prensa nacionales e internacionales. Se han trabajado fuentes tanto civiles como militares en español, inglés y francés para ampliar la información. Los sitios de búsqueda principales han sido: los portales web de la Unión, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Dialnet, periódicos, publicaciones doctrinales del ET, etc. La metodología empleada ha incluido la localización de las fuentes primarias y secundarias, la revisión bibliográfica de las mismas, numerosas consultas tanto con el Director



Militar como con el Director Académico y la propia redacción del TFG.

En cuanto a la estructura de la memoria, se ha decidido abordar desde el aspecto más general hasta el más específico. Para ello, se empieza explicando la estructura de la Unión Europea, sus objetivos y valores, su visión del mundo y posteriormente se describe la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el marco de esta política, se describen las estrategias globales de la Unión de 2003 y 2016, pero dando prioridad a la última por estar en vigor, y posteriormente se analiza la Política Europea de Vecindad. Una vez se han descrito, se pasa a la materia de seguridad que incumbe a este TFG, el Sahel. Así, se explican el problema del Sahel, la estrategia con la que se afronta y, por último, la misión EUTM Mali, enmarcada dentro de la estrategia de la Unión para la seguridad y el desarrollo del Sahel.



2. Posición geopolítica de la Unión Europea

Lo que hoy en día es la Unión Europea surgió como respuesta a las dos grandes guerras que azotaron este continente y como resultado de la creación de una serie de organizaciones comunitarias, inaugurada por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se terminaron fusionando en la Unión Europea a partir de 1993. Esto lleva a que hoy en día, un mundo bastante más complejo e impredecible exija a la Unión profundizar en su integración para hacer frente a las diversas amenazas que surgen. Pero si algo caracteriza a la Unión son sus valores a la hora de actuar, pues son los que se pretende que rijan su comportamiento en todos los casos.

2.1. Instituciones y funcionamiento de la Unión Europea

El funcionamiento de la UE se encuentra regido por los Tratados de la UE, los cuales son acuerdos vinculantes entre los países miembros que establecen los objetivos, normas de las instituciones europeas, el proceso de toma de decisiones y la relación entre la Unión y sus miembros. Desde el principio ha habido muchos tratados y reformas de estos debido a los orígenes de la Unión, donde había comunidades europeas que se regían por diferentes tratados y tardaron mucho tiempo en unificarse. En la actualidad, los tratados más importantes son dos:

- Tratado de la Unión Europea (TUE): crea la Unión Europea, establece la ciudadanía europea y la unión económica y monetaria y refuerza las competencias del Parlamento Europeo. Convierte a la Comunidad Económica Europea (CEE) en la Unión Europea (UE). También se incluye una cláusula de revisión para ampliaciones futuras y modificaciones institucionales.
- Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): conforma la base detallada del Derecho de la UE mediante la definición de los principios y objetivos de la UE y el ámbito de acción en el marco de sus ámbitos políticos. Además, establece los detalles organizativos y funcionales de las instituciones de la UE¹.

También es necesario comprender de qué instituciones está compuesta la Unión antes de desarrollar el objeto de estudio de este TFG, ya que el marco institucional de la UE es único y su sistema de toma de decisiones está en constante evolución. A continuación, se nombrarán y se describirán los principales responsables de la toma de decisiones y de la dirección política de la UE. Por orden de importancia, estos son:

- Consejo Europeo: compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la UE. Define la orientación política general y las prioridades de la Unión. El Consejo Europeo no adopta legislación, con la excepción de posibles enmiendas del Tratado de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea: representa a los gobiernos de los Estados miembros, por lo que reúne a los ministros nacionales de cada gobierno para adoptar leyes y

¹ La información de esta sección se apoya en European Union, «Acuerdos fundacionales». *Web oficial de la Unión Europea*. Recuperado el 26 de octubre de 2022 (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_es).



coordinar políticas. Dependiendo del tema que se trate, los ministros se reunirán adoptando una configuración específica. El Consejo de la Unión Europea adopta decisiones sobre legislación europea de forma conjunta con el Parlamento Europeo.

- **Comisión Europea:** representa los intereses comunes de la Unión y es su principal órgano ejecutivo. Utiliza su «derecho de iniciativa legislativa» para proponer nuevas leyes, que son estudiadas y adoptadas por el Parlamento Europeo y por el Consejo de la Unión Europea. También gestiona las políticas de la UE, con excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común y del presupuesto de la UE, y vela por que los Estados miembros apliquen correctamente el Derecho de la Unión. La comisión cuenta con oficinas de representación que actúan como portavoces en toda la Unión Europea y obtienen información de la opinión pública del país en el que se encuentran. Además, proporcionan información sobre las políticas y funcionamiento de la UE y facilitan la cooperación de la Comisión con el Estado miembro anfitrión.
- **Parlamento Europeo:** representa a los ciudadanos de los Estados de la UE, siendo elegido directamente por ellos. Aunque no tiene iniciativa legislativa, es colegislador junto con el Consejo de la Unión Europea y también aprueba el presupuesto de la Unión².

Por último, es muy importante comprender que las decisiones que se toman en materia de política exterior se alcanzan mediante un proceso intergubernamental, es decir, que todos los Estados miembros deben ponerse de acuerdo a la hora de ejecutar cualquier medida, lo cual hace mucho más complejo llevar a cabo decisiones en esta materia. Esto se debe a que los Estados miembros no han cedido la soberanía en materia de política exterior a la Unión, como sí ha ocurrido en política comercial o monetaria.

2.2. Objetivos y valores de la Unión

A continuación, se enumeran los principales objetivos que busca la UE dentro de sus fronteras:

- (1) Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos;
- (2) Ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, al tiempo que adopta medidas adecuadas en sus fronteras exteriores para regular el asilo y la inmigración y prevenir y luchar contra la delincuencia;
- (3) Establecer un mercado interior;
- (4) Lograr un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, así como una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social;
- (5) Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- (6) Promover el progreso científico y tecnológico;

² Información basada en European Union, «Tipos de instituciones y órganos». *Web oficial de la Unión Europea*. Recuperado el 25 de octubre de 2022 (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_es).



- (7) Combatir la exclusión social y la discriminación;
- (8) Fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres y la protección de los derechos del niño;
- (9) Reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los países de la UE;
- (10) Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística;
- (11) Establecer una unión económica y monetaria con el euro como moneda³.

Los objetivos que tiene la Unión con respecto al resto del mundo son cuatro. En primer lugar, afirmar y promover sus valores (descritos a continuación) e intereses. En segundo lugar, contribuir a la paz y la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta. En tercer lugar, contribuir a la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos. Y, por último, mantener un estricto respeto del Derecho internacional.

Los valores sobre los que la Unión Europea se cimienta son los siguientes:

- (1) La dignidad humana, la cual es inviolable y debe ser respetada y protegida, constituyendo la auténtica base de los derechos fundamentales;
- (2) La libertad, de circulación para circular y residir libremente dentro de la unión y libertades individuales como el respeto de la vida privada, la libertad de pensamiento, de religión, de reunión, de expresión, de información, protegidas todas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE;
- (3) La democracia, todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo, así como al sufragio activo y pasivo en su país de residencia u origen;
- (4) La igualdad, ya que todos los ciudadanos presentan los mismos derechos ante la ley, así como el principio de igualdad entre hombres y mujeres que sustenta todas las políticas europeas y es la base de la integración europea;
- (5) El Estado de Derecho, las actividades de la UE están regidas por los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por los países de la UE, donde el Derecho y la justicia son defendidos por un poder judicial independiente y el Tribunal Europeo de Justicia tiene la competencia de pronunciarse de manera definitiva;
- (6) Derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, el derecho de protección de los datos personales y el derecho de acceso a la justicia. Por ser fiel a estos valores, la UE recibió en 2012 el premio Nobel de la paz por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

³ Esta sección se basa en la información contenida en European Union, «Objetivos y valores», *Web oficial de la Unión Europea*, recuperado el 18 de octubre de 2022 (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es)



2.3. La visión idealista de la Unión Europea con respecto a las relaciones internacionales

La concepción del idealismo de la UE puede ser muy distinta dependiendo del contexto desde el cual se aborde. De acuerdo con el profesor Roberto Pérez Salom⁴, se puede hablar de cuatro nociones de idealismo en el contexto europeo:

- Idealismo wilsoniano: es el idealismo del que se habla en las teorías de relaciones internacionales y se basa en la defensa de la democracia liberal como elemento transformador. También son importantes la búsqueda de la paz, en este caso utilizando como instrumentos el Derecho internacional, el multilateralismo, y las organizaciones internacionales.⁵
- Idealismo de la UE como una visión «ideal» de las relaciones internacionales: la Unión posee una visión optimista basada en la idea de que su esfera de prosperidad se puede extender a otras regiones. Se pueden exportar los valores de la UE y se puede hacer mediante los instrumentos de *soft power* de la UE.
- Idealista como poco realista: la visión de la UE es poco adecuada a la realidad de las relaciones internacionales.
- Idealista en cuanto a instrumentos: porque los instrumentos de *soft power* (económicos y políticos) que en teoría parecían funcionar, han mostrado problemas de efectividad y eficiencia.

La UE se encuentra sumergida en una situación difícil a raíz de los múltiples problemas que se suman a su alrededor: la guerra de Ucrania, los problemas migratorios y organizaciones criminales y terroristas provenientes del Sahel, el Brexit, el desempleo, los refugiados políticos, el poco crecimiento económico, las crisis económicas, los partidos de ultraderecha, los nacionalismos, así como el fenómeno del euroescepticismo que se está desencadenando a causa de la pérdida de legitimidad de la Unión entre los ciudadanos, etc.⁶. Y que utilice un enfoque idealista a la hora de relacionarse con otros actores limita mucho la acción exterior de la Unión. Estos problemas a los que la UE está haciendo frente no son recientes, sino que llevan acumulándose años, cuando no décadas.

El enfoque normativo ha marcado la gestión por parte de la UE de sus relaciones internacionales. Pero esta idea considera la integración económica, el libre mercado y la globalización como los vectores de crecimiento y prosperidad, esperando que se impulse con

⁴ Véase ANEXO I.

⁵ Información contenida en TOVAR RUIZ, J (2014, julio) «El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente?», Universidad Carlos III de Madrid (<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37629/21147>). Consultado 23 de octubre de 2022

⁶ Información contenida en SUÁREZ, P. M. R. (2019). La Unión Europea en el siglo XXI: retos, amenazas y perspectivas en el marco del siglo XXI. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 17, 31: pp. 1-20. (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7499131>). Consultado 22 de octubre de 2022.



estos una mejora de las relaciones políticas entre diferentes países, o incluso se democratizen países con regímenes autoritarios cuando se desarrollen clases medias pujantes. Por lo tanto, los abusos de los derechos humanos, la falta de democracia y demás actos cometidos por gobiernos autoritarios, pueden ser ignorados en pro de la no interrupción del tráfico comercial producto de las relaciones que se puedan tener con dichos Estados, y así, permitir que en un futuro se respeten los mismos derechos que hoy se violan.⁷

2.4. Política Exterior y de Seguridad Común

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue creada por la Unión en 1993, y desde entonces, con cada tratado se ha visto fortalecida. Está coordinada por el Alto Representante de la Unión, ya que son asuntos de materia exterior donde los Estados miembros no han cedido su soberanía para la toma de decisiones. El Parlamento Europeo también contribuye a su desarrollo, dedicando especial apoyo a diferentes órganos. Estos son el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁸, el cual implementa las relaciones diplomáticas de la UE con otros países y ejecuta la política exterior y de seguridad de la Unión. Por otro lado, los representantes especiales de la Unión (REUE)⁹, que promueven los intereses y políticas de la Unión en regiones y países específicos y juegan un papel activo en los esfuerzos para consolidar la paz, estabilidad, y el imperio de la ley. Y, por último, las delegaciones de la Unión. Las competencias del Parlamento en materia presupuestaria dan forma al alcance y al ámbito de aplicación de la PESC y a los instrumentos que apoyan las actividades exteriores de la Unión. En definitiva, se busca «la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»¹⁰, a la vez que se abarcan todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión.

Siguiendo la cita del TUE, este tratado instauró la PESC en 1993 para preservar la paz, reforzar la seguridad internacional, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹¹ La PESC constituía el segundo de los tres pilares que introdujo el

⁷ Información contenida en STEINSBERG, F. & TAMAMES, J. (2022, 21 abril). «La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania». Real Instituto Elcano. (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-en-el-mundo-tras-la-guerra-de-ucrania/>). Consultado 23 de octubre de 2022

⁸ Información contenida en SEAE. European Union (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_es). Consultado 25 de octubre de 2022

⁹ Información contenida en EU Special Representatives. EEAS Website (https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives_en). Consultado 25 de octubre de 2022

¹⁰ Art.24 TUE. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M024&from=EN#:~:text=La%20competencia%20de%20la%20Uni%C3%B3n,conducir%20a%20una%20defensa%20com%C3%BAn>)

¹¹ Información contenida en *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Parlamento Europeo (2021, 1 octubre)



TUE (véase Ilustración 1), pero con cada tratado desde su creación se ha ido viendo modificada, como en el año 1997 con el Tratado de Ámsterdam, el cual estableció un proceso de decisión más eficaz, que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. Posteriormente, en diciembre de 1999, fue creado el cargo de Alto Representante (AR) por el Consejo Europeo. En 2001, el Tratado de Niza introdujo cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones, encargando al Comité Político y de Seguridad (CPS) que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Con la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa, se dotó a la Unión de personalidad jurídica y de una estructura institucional en materia de acción exterior. Se suprimió la estructura de pilares y se crearon nuevos agentes como el nuevo cargo de presidente permanente del Consejo Europeo, el SEAE y se actualizó la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que forma parte integral de la PESC. Y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, pasó también a ejercer de Vicepresidente de la Comisión (AR/VP). Este Alto Representante coordina la PESC acordada por los Estados miembros, incluyendo la PCSD, contribuye con propuestas para darle forma y se asegura de implementar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión.

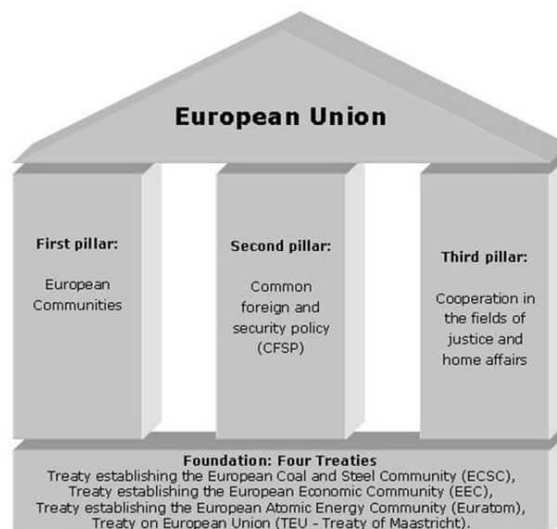


Ilustración 1 Los tres pilares introducidos por el Tratado de Maastricht, 1993 (Fuente: ADST, 2016).

La base jurídica¹² de la PESC se encuentra tanto en el TUE (según la versión revisada de Lisboa) como en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Con respecto al TUE, la PESC se apoya en los artículos 21 al 46 del Título V, que definen «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Y en el TFUE, en los artículos 205 a 222 de la quinta

(<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>). Consultado 18 de octubre de 2022.

¹² Véase ANEXO II.



parte, que tratan de la acción exterior de la Unión. También son de aplicación los artículos 346 y 347 de la séptima parte.

Para poder aplicar la PESC, la UE dispone de tres agencias que llevan a cabo tareas técnicas, científicas y de gestión. La ayuda que aporta este trío, además de beneficiar a la PESC, también lo hace con la PCSD y otros aspectos de la acción exterior de la Unión. Estas agencias son: la Agencia Europea de Defensa (AED), que apoya el desarrollo de capacidades de defensa y cooperación militar entre los países de la Unión; el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE), que analiza cuestiones de política exterior, de seguridad y defensa; y el Centro de Satélites de la Unión Europea, que proporciona productos y servicios de inteligencia geoespacial, principalmente mediante el análisis de datos de satélites de observación de la Tierra.



3. La Política Europea de Vecindad y la Estrategia Mogherini

La Política Europea de Vecindad (PEV) y la Estrategia Mogherini, aunque surgieron en años distintos y en primera instancia parecen no guardar mucha relación, tienen bastantes aspectos en común. Ambas buscan responder a acontecimientos como la crisis económica de 2008, la creciente amenaza de Rusia y el descontento y los conflictos causados por las Primaveras Árabes, entre otras cosas. En concreto, la importancia de la resiliencia estatal de los vecinos de la Unión, tanto del sur como del este, y de que haya estabilidad en estos Estados, es mencionada tanto en la PEV como en la Estrategia Global de la Unión Europea.

3.1. De la Estrategia de Seguridad de 2003 a la Estrategia Mogherini

La Estrategia Global de Seguridad Europea, también conocida como Estrategia Mogherini¹³, surgió como evolución de la anterior Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (de aquí en adelante EES 2003) ante las nuevas necesidades que han ido apareciendo durante los últimos años, además de las conferencias anuales del IESUE que se han ido realizando desde 2002 y que buscaban encaminar la anterior estrategia hacia una nueva que pudiese hacer frente a los nuevos problemas. Es importante mencionar que estas dos estrategias comienzan con frases con dos espíritus radicalmente distintos. Mientras que la de EES 2003 comenzaba con: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre», denotando un potente espíritu positivo y con esperanza respecto al futuro, la Estrategia Mogherini comienza con: «los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho», palabras que no hacen sino transmitir un panorama mucho más sombrío y pesimista del presente y futuro de la UE.

En el momento de la redacción de la EES 2003, se podía respirar un fuerte euro-optimismo. Se iba a producir una ampliación a países del centro y el este de Europa que iba a cerrar las heridas generadas por la Guerra Fría, incluyendo a estos países en la esfera de democracias estables que representaba la UE. Ya hacía un año que el euro circulaba en los 12 primeros países que lo adoptaron y los Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 15 miembros de la UE se aproximaban a la firma de un tratado que establecía una Constitución Europea en Roma en octubre de 2004. Pero los eventos que siguieron a partir de 2005 provocaron el desvanecimiento de este euro-optimismo con los resultados negativos del referéndum para establecer la Constitución Europea en Francia y Países Bajos¹⁴.

La EES 2003 era un documento de 15 páginas de extensión que recogía las líneas

¹³ Recibe el nombre de su impulsora, la Alta Representante Federica Mogherini (2014-2019).

¹⁴ MORRILLAS, P. «*De proyectarse al mundo a protegerse de él: una década de estrategias de seguridad en la UE*». CIDOB (https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/de_proyectarse_al_mundo_a_protegerse_de_el_una_decada_de_estrategias_de_seguridad_en_la_ue). Consultado 17 de octubre de 2022.



generales de actuación en materia de seguridad¹⁵. Sin embargo, se trataba de un primer paso que marcaba grandes líneas de actuación, pero de escaso valor operativo, ya que no explicaba cuál iba a ser la manera de implementar estas políticas.¹⁶

Redactado por el entonces Alto Representante de la UE Javier Solana, y aprobado posteriormente por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, este documento supuso un claro avance en materia de PESC. Definía los retos mundiales y principales amenazas para la UE, además de objetivos estratégicos para hacerles frente, los cuales eran los siguientes: (1) Reforzar la seguridad en los Países de la Unión, y (2) promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. En ese primer objetivo estratégico ya encontramos la idea de «reforzar la seguridad con países vecinos de la Unión», lo cual va de la mano con la PEV que surgirá años más tarde.¹⁷

La EES 2003 exigía un cambio de actitud por parte de las Instituciones de la Unión y de sus Estados miembros para poder hacer frente a los retos, amenazas y objetivos perseguidos. Este cambio implicaba al menos cuatro cambios en la Política Exterior de la UE. En primer lugar, la UE debería ser más activa para lograr sus objetivos estratégicos. En segundo lugar, había que desarrollar las capacidades a través de una Agencia de Defensa. En tercer lugar, las políticas de la UE en materia de seguridad debían ser coherentes con las políticas de desarrollo, comercio y medioambiente y así desarrollar una diplomacia coherente dentro de la UE y coordinada con los Estados miembros. Por último, la Unión Europea tenía que potenciar la cooperación con algunos de sus socios como Rusia, Japón, China, Canadá e India. De esta manera, la UE no sólo desarrollaría su estrategia de seguridad, sino que alcanzaría el protagonismo mundial que le correspondía.

En los años siguientes y de forma anual, se realizaron un total de doce conferencias anuales del IESUE que discutían temas en materia de seguridad y en relación con los cambios y novedades que iban sucediendo. Esto llevó a que en 2008 se hiciera una revisión de la EES 2003, pero esta no se llegó a materializar. En esta revisión se consideraron algunos nuevos riesgos como el cambio climático, las pandemias o la ciberseguridad, pero se mantuvo la esencia del documento. A pesar de que estaba previsto que fuese la nueva estrategia, debido a su falta de concreción y de practicidad, acabó siendo un documento de doce páginas que fue publicado por el Consejo de la UE en Bruselas en diciembre de 2008, cuyo título fue: *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo cambiante*¹⁸.

¹⁵ CONSEJO EUROPEO (2003). «Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor». Bruselas, UE. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>).

¹⁶ BORDONADO, J. (2016). «Nueva Estrategia Europea de Seguridad». Análisis GESI, 13/2016. Granada Universidad de Granada. Páginas 2 y 3 (<http://goo.gl/M6r4hC>). Consultado 22 de septiembre de 2022.

¹⁷ DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2022, 30 septiembre). «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016». IEEE (https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf). Consultado 26 de octubre de 2022.

¹⁸ Documento S407/08 (Bruselas, 11 de diciembre de 2008). (<http://goo.gl/m6wkGb>).



Con la llegada de Federica Mogherini como Alta Representante en 2014, la necesidad de sustituir la EES 2003 estaba clara y tras un Consejo Europeo sobre la PCSD, se le solicitaba a la nueva alta representante «una revisión estratégica del entorno mundial y los desafíos y oportunidades que se le presentan a la UE»¹⁹. A petición del Consejo Europeo, la AR presentó un primer informe sobre los cambios más recientes acontecidos en la escena internacional titulado «The European Union in a changing global environment—A more connected, contested and complex world». En él, se evidenciaba que se necesitaba redactar una estrategia global que permitiese a la UE orientar su acción exterior conforme a unas prioridades, objetivos y medios más ambiciosos. Posteriormente, en mayo del año siguiente, el Consejo de la Unión Europea sobre Política Exterior pidió a la Alta Representante la elaboración de una nueva estrategia de Política Exterior y Seguridad²⁰. Por lo tanto, ante esta petición y la respuesta favorable del Consejo Europeo, la AR redactó la «Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea» tras un periodo intenso de consultas a distintos Estados miembros y contando con el apoyo del Parlamento Europeo.²¹

Antes de comenzar a analizar la Estrategia Mogherini, es necesario contemplar los antecedentes. Por un lado, Rusia había comenzado a desestabilizar la política interna europea (mediante sus campañas de desinformación e injerencia en elecciones) y los territorios cercanos a la UE (anexión de Crimea y guerra del Donbás en 2014). Por otro, la Primavera Árabe sólo había resultado exitosa en Túnez. En Libia, el país quedó cerca del umbral de Estado fallido a causa del caos que siguió a la intervención internacional de Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Francia, España, Canadá y Qatar, los cuales derrocaron al régimen libio de Gadafi. De esta manera, el país quedó bajo el control de diferentes facciones incapaces de alcanzar un acuerdo. En Siria, la situación también era catastrófica, con el país en plena descomposición tras cinco años de guerra civil, y en Egipto, bajo el régimen de Al Sisi regresaba el autoritarismo. A todo esto, se le añadían amenazas difusas que proliferaban bajo la forma de terrorismo internacional y tráfico ilícito de drogas, armas y seres humanos. Este círculo de amenazas y tensiones que rodeaba a Europa fue el que en su momento ya llevó a la creación de la Política Europea de Vecindad (PEV) en 2005. Por último, la crisis económica no hizo sino fracturar a los países deudores y acreedores, mermando la narrativa del éxito del euro como moneda común, junto a la crisis de los refugiados y el Brexit por parte de Reino Unido. Todo ello condujo a la redacción de la Estrategia Mogherini.²²

Es importante mencionar que la estrategia no es una directiva, lo que quiere decir que los Estados miembros no están obligados a su cumplimiento, pero sí plasma el consenso sobre cómo debería de operar la Unión en política exterior.

¹⁹ 8971/15 Anexo. Conclusiones del Consejo sobre la PCSD, de 18 de noviembre de 2014 (<http://goo.gl/m6wkGb>).

²⁰ CSDP/PSDC 283, de 18 de mayo de 2015. Conclusiones del Consejo de PCSD. (http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971_en15_pdf/)

²¹ RODRÍGUEZ PRIETO, V. «La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global» Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 38. (<http://dx.doi.org/10.18847/1.8.3>). Consultado 26 de octubre de 2022

²² MORRILLAS, P op. cit.



3.2. Estrategia Mogherini

Para este apartado, se procederá a analizar el documento final de la Estrategia Global. Publicado en junio de 2016, consta de 60 páginas y está dividido en 4 capítulos o partes: (1) Una estrategia global para defender nuestros intereses y los de nuestros ciudadanos; (2) Principios directores de Nuestra Acción Exterior; (3) Prioridades de nuestra Acción Exterior; (4) Desde la visión a la acción.²³ Comienza con un pequeño prólogo donde la Alta Representante expone las necesidades europeas, así como también hace énfasis en el potencial europeo para ser uno de los principales actores globales si la Unión es capaz de cooperar y de compartir la misma visión, como el propio título del documento: «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte». También destaca, en palabras de la Alta Representante: «Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano», lo cual denota la tendencia idealista que posee la UE que ya hemos mencionado. Además, también se habla de la importancia de colaborar, no sólo con los miembros de la UE, sino con sus socios, así como la necesidad de compartir responsabilidades a escala mundial con dichos socios.

Antes de comenzar con el primer capítulo de este documento, Mogherini ya hace referencia al orden de seguridad europeo que ha sido vulnerado, junto a las amenazas del terrorismo y la violencia que se cometen en el norte de África, Oriente Próximo y la propia Europa. También menciona la incapacidad económica europea para hacer frente a la evolución demográfica en ciertas partes de África debido a que el crecimiento económico europeo es insuficiente.

3.2.1. Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos

El primer capítulo, *Una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos*, comienza con la siguiente frase: «Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano». Los valores europeos están ligados a los intereses, pues uno de estos es difundir los valores y actuar con ellos como guía. En las misiones internacionales dentro del marco de la UE se ve claro cómo los valores europeos influyen a la hora de proceder en dichas regiones —cuestión que se analizará en el siguiente capítulo con la estrategia del Sahel y EUTM Mali. Posteriormente desarrolla los intereses vitales individualmente, siendo estos: paz, seguridad, prosperidad, democracia y un orden mundial basado en normas.

Con respecto a la *paz y seguridad*, se expone que la seguridad se ha extendido a los europeos y a sus socios, deben tener las capacidades necesarias para defenderse y ser capaces de cumplir los compromisos de asistencia y solidaridad consagrados en los Tratados. La seguridad interna y externa están cada vez más ligadas e interesa que las regiones vecinas y circundantes a la Unión estén en paz y se impidan los conflictos en estas, además de fomentar la seguridad, abordar las causas profundas de la inestabilidad y trabajar por un mundo mejor.

Con respecto a la *prosperidad*, la UE debe promover el crecimiento, la creación de empleo, la igualdad y un entorno seguro y saludable. En especial, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales definen el mundo al que se aspira de aquí

²³ Esta sección se basa en MOGHERINI, F. (2016, junio). «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea».

(https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) Consultado 17 de septiembre de 2022



a 2030 y se aplican de forma global, así como basarse en el comercio y la inversión para apuntalar la prosperidad de la Unión. En cuanto a la *democracia*: «La UE promoverá la solidez de sus democracias y estará a la altura de los valores que inspiraron su creación y desarrollo». Valores como: el respeto y la promoción de derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, la justicia, la solidaridad, la igualdad, la no discriminación, el pluralismo y el respeto de la diversidad. Por ello, la Unión debe dar ejemplo y vivir conforme a estos valores para dar credibilidad y tener influencia en la difusión de estos valores. Y el último interés vital es *el orden mundial basado en normas*, que se basa en el multilateralismo como principio esencial, articulado en torno a las Naciones Unidas.

3.2.2. Principios rectores de la acción exterior de la Unión Europea

El segundo capítulo, *Principios rectores de nuestra acción exterior*, comienza mencionando explícitamente el idealismo de la UE: «Nos guiaremos por principios claros, derivados tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor». La UE debe interactuar con el mundo, mientras manifiesta su responsabilidad hacia los demás y es capaz de responder a los imprevistos que surjan. Los principios rectores son los siguientes: unidad, interacción, responsabilidad y asociación, los cuales desarrolla individualmente también. La *Unidad* consiste en que la UE permanezca unida y para ello, «no hay conflicto entre intereses nacionales y europeos». El segundo principio rector es la *Interacción*, la cual es necesaria para que la UE no quede aislada y se beneficie de estas interacciones, a la vez que se protege de amenazas externas. La *Responsabilidad*, para asumir compromisos a largo plazo, tanto en Europa como en regiones circundantes y poder abordar las causas profundas de los conflictos y la pobreza. Y, por último, la *Asociación* o *Partenariado* implica invertir en asociaciones y compartir la responsabilidad, persiguiendo objetivos comunes.

3.2.3. Prioridades de la acción exterior de la Unión Europea

El tercer capítulo constituye el cuerpo y por tanto la mayor parte del documento. Se divide en cinco apartados, los cuales son las grandes prioridades y son: (1) La seguridad de nuestra Unión, (2) Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales, (3) Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, (4) Órdenes regionales de cooperación y (5) Gobernanza mundial para el siglo XXI.

La seguridad de nuestra Unión tiene como principales obstáculos el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética, que suponen un peligro tanto para la población como para el territorio. Se debe reforzar la seguridad y defensa, sin dejar de lado los derechos humanos y el Estado de Derecho, de esta forma se puede garantizar la seguridad de la UE, promover su prosperidad y proteger sus democracias. Europa establece cinco líneas de acción para poder traducir este compromiso: (1) seguridad y Defensa, para que los europeos asuman mayor responsabilidad en su seguridad, seguir colaborando con la OTAN pero estar mejor equipados, formados y organizados para poder actuar de manera autónoma si fuese preciso; (2) lucha contra el terrorismo, fomentando «un mayor intercambio de información y mayor cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE»; (3) ciberseguridad, para protegerse de ciberamenazas, manteniendo un ciberespacio abierto, libre y seguro mediante el refuerzo de las capacidades tecnológicas destinadas a mitigar las amenazas y la resiliencia de las infraestructuras críticas, las redes y servicios y la reducción de la delincuencia informática; (4) seguridad energética, diversificando fuentes, proveedores y rutas de energía, dando importancia al gas, y ampliar infraestructuras de transporte de energía; y (5) comunicación estratégica, conectando la política exterior de la UE con los ciudadanos y comunicándola mejor



con nuestros socios, además de seguir fomentando un entorno que permita la crítica y abierto a la comunicación tanto dentro como fuera de la UE.

La Resiliencia estatal y de la sociedad de nuestros vecinos orientales y meridionales es de gran interés para los ciudadanos de la Unión. En este trabajo la atención se centra en la región de África, donde un Estado resiliente es «una sociedad resiliente en la que se den la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible». Para lograr esto, se necesita adoptar una política de ampliación que incluya a países que cumplan con los requisitos fundamentales y que cooperen con la UE en la lucha antiterrorista, la reforma del sector de la seguridad, la migración, las infraestructuras, la energía y el clima, profundizar en los contactos interpersonales y reorientar parte de la ayuda de la UE con el objetivo de mejorar de forma visible el bienestar de los ciudadanos. La PEV resulta de gran apoyo en este ámbito, reconduciendo a los países que la componen a desarrollar mejores relaciones con la Unión. Esto incluye la aplicación de acuerdos de asociación como las Zonas de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (ZLCAP), además de impulsar la interacción entre los países, dando una mayor participación a estos en la PCSD.

Existen muchas maneras de construir sociedades integradoras, prósperas y seguras que faciliten la resiliencia estatal. Esto será posible si la UE promueve, mediante el diálogo y la ayuda, los derechos humanos y se compromete a largo plazo a la protección de estos. Se busca mantener planteamientos de titularidad local cuya base sean los derechos para la reforma de los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa, así como la creación de capacidades de tipo informático por parte de los países. También se quiere adoptar un planteamiento común para diferentes políticas y mejorar la coherencia horizontal entre la UE y sus Estados miembros. Se pretende no desatender ni la resiliencia social ni la resiliencia en materia de energía y medioambiente y es importante destacar que el compromiso es a largo plazo, pues los resultados de los esfuerzos y cambios en las políticas pueden tardar años en materializarse. Por otro lado, es necesario adoptar una política migratoria más eficaz, centrando la atención e intensificando los esfuerzos en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados. El objetivo es colaborar con los países de origen para abordar y prevenir las causas fundamentales de los desplazamientos, gestionar la migración y luchar contra la violencia transfronteriza mediante el desarrollo, los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación. En los países de tránsito se busca mejorar las capacidades de acogida y asilo, así como conseguir que los retornos sean más efectivos y garantizados por canales regulares para la movilidad humana, erradicando de esta manera los flujos irregulares.

Un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis que fomente la seguridad humana, y que no sólo debe ser integrado sino pluridimensional, global, de múltiples fases y multilateral. Se tratarán de usar todos los instrumentos y políticas disponibles, actuar en todas las fases del conflicto debido a su naturaleza prolongada y buscar la asociación con organizaciones tanto regionales como internacionales, así como donantes bilaterales y la sociedad civil. La prevención, la resolución y la estabilización serán motivo de inversión y es muy importante que ante la llegada de una nueva crisis no cese el compromiso que esté vigente. Las causas fundamentales de los conflictos deberán ser vigiladas para poder prevenirlos. Pero esta alerta temprana de poco sirve si no viene acompañada de una actuación, por lo que «debemos desarrollar una cultura política de actuación más temprana en respuesta al riesgo de conflicto violento».

La UE debe poder proporcionar seguridad en momentos en los que se alcancen acuerdos de paz y se establezcan o estén formándose gobiernos de transición, así como cuando el caso sea diferente, la UE esté en disposición de apoyar y contribuir a que se puedan consolidar treguas locales. Los efectos externos de la inseguridad derivados de los conflictos (trata ilegal,



contrabando, terrorismo, etc) deben ser contrarrestados mediante el empleo coherente de políticas tanto internas como externas. La UE también debe ser capaz de posibilitar que las instituciones legítimas presten servicios básicos y de seguridad a las poblaciones locales, para reducir el riesgo de que recaigan en la violencia y que las personas que se hayan visto desplazadas por motivo del conflicto pueden retornar. Para la resolución de conflictos es esencial el trabajo a escala local con las autoridades locales y municipios, de esta manera se podrán mejorar los conocimientos a escala local, la distinción entre grupos con los que se quiera hablar sin prestar apoyo y a los que se apoyará activamente y se profundizará en el compromiso con la sociedad civil arraigada.

Asimismo, la UE buscará fomentar a todos los niveles la gobernanza inclusiva, mediante la mediación y la facilitación. Una mayor creatividad será requerida en la elaboración de enfoques en relación con la diplomacia, promoviendo el papel de las mujeres en los esfuerzos de paz. Implica asimismo el recurrir más sistemáticamente a todos los tipos de diplomacia, como la cultural, interconfesional, científica y económica en la resolución de conflictos. Es necesario que la UE propicie un espacio en el que pueda arraigar y consolidarse una economía legítima, que garantice el acceso a la ayuda humanitaria, permitiendo que se faciliten bienes y servicios básicos. De esta manera, se puede trabajar para crear posibilidades de que existan medios de subsistencia legítimos y la economía política de la guerra deje de serlo. Además, las medidas restrictivas asociadas a la democracia, como pueden ser las sanciones inteligentes, en observancia del Derecho internacional y de la UE, serán consideradas instrumentos necesarios para apoyar esta nueva economía legítima que debe surgir, evitando al mismo tiempo que las sociedades locales se vean perjudicadas. Por último, la UE debe modernizarse políticamente en materia de control de las exportaciones de productos de doble uso, así como en la lucha contra el tráfico ilegal de bienes culturales y recursos naturales.

El cuarto punto de este tercer capítulo son los *Órdenes regionales de cooperación* y se divide en: (1) Orden de la seguridad europea, (2) Un Mediterráneo, un Oriente Próximo y un continente africano pacíficos, (3) Un Atlántico más cercano, (4) Conexión con Asia y (5) Cooperación en el Ártico. En este punto, se prestará atención al apartado (2), que es el que involucra la región del Sahel. El periodo que afronta esta región es turbulento y hasta dentro de varias décadas no se podrá ver el resultado de una buena estrategia, por lo que es importante el compromiso a largo plazo del que ya hemos hablado anteriormente. Los problemas son la amenaza del terrorismo, los desafíos demográficos, de la migración y el cambio climático, así como aprovechar las oportunidades de prosperidad compartida. La UE deberá intensificar su apoyo destinado a la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales de África, al igual que los formatos de cooperación en funcionamiento. Aun así, será necesaria la actuación de modo flexible para contribuir a colmar las brechas y ayudar a los actores regionales a conseguir resultados concretos. Para conseguirlo, se tienen que movilizar las políticas y marcos bilaterales y multilaterales, así como asociarse con las sociedades civiles de la región. La UE tratará de apoyar la cooperación entre las subregiones del norte de África y el África subsahariana, incluyendo el fomento de las regiones triangulares a través del Mar Rojo entre el Cuerno de África, el Golfo y Europa.

Esto debe permitir hacer frente a desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas, abordando de modo sistemático la dinámica transfronteriza en el norte y el oeste de África, el Sahel y la región del lago de Chad a través de vínculos más estrechos con la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados de África



Occidental (CEDEAO) y el G5 Sahel²⁴. La inversión en paz y desarrollo para África busca actuar en favor tanto de la seguridad como de la prosperidad de la Unión. La cooperación con organizaciones como la Unión Africana, la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de África Oriental y la Comunidad del África Oriental deberá ser intensificada, al igual que la ayuda en su favor. África necesita un salto cuantitativo en inversión europea que apoye el desarrollo sostenible, estimular el crecimiento y el empleo. También son importantes los acuerdos de asociación económica que pueden espolear la integración y movilidad en África y fomentar su participación plena y equitativa en las cadenas de valor mundial. Con respecto a las políticas de la UE, deberán estrechar fuertes lazos en África en materia de comercio, desarrollo y seguridad, y también se tendrán que combinar los esfuerzos de desarrollo con el trabajo en diferentes campos como son la migración, la sanidad, la educación, la energía y el clima, y la ciencia y la tecnología para mejorar la seguridad alimentaria. Con las organizaciones africanas previamente citadas se buscará colaborar en ámbitos como la prevención de conflictos, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la migración y la gestión de fronteras. El apoyo a los esfuerzos de paz y seguridad en África debe continuar y se hará por medio de la diplomacia, la PCSD y el desarrollo, así como los fondos fiduciarios para el respaldo de estrategias regionales.

Como último punto del tercer capítulo, tenemos la *Gobernanza mundial para el siglo XXI*. Tanto las normas como los medios para hacerlas respetar junto a los intereses vitales de la UE están en peligro. La UE tiene un compromiso con un orden mundial basado en el Derecho Internacional, los principios de la Carta de Naciones Unidas y que sea capaz de asegurar la paz, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y un acceso constante al patrimonio natural de la humanidad. Este compromiso debe mirar más allá de simplemente conservar el sistema actual, debe transformarlo. Las Naciones Unidas tienen que jugar un papel muy importante como sustento del orden basado en las normas para elaborar respuestas coordinadas a escala global con todo tipo de actores, ya sean organizaciones internacionales o regionales como agentes estatales o no estatales. La forma de proceder será mediante:

- Reformas, concretamente en las Naciones Unidas, pidiendo a miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no voten en contra de proyectos de resoluciones viables relativas a intervenciones oportunas y decididas para impedir o poner fin a atrocidades masivas.
- Inversión, en Naciones Unidas y sus funciones de mantenimiento de la paz, de medicación, de consolidación de la paz y de asistencia humanitaria, además de un respaldo por parte de la PCSD.
- Ejecución, de los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y cambio climático en aplicación de los ODS.
- Profundización, sabiendo que la prosperidad de la Unión se fundamenta en un sistema económico abierto, basado en reglas y con unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas, que se buscará seguir promoviendo.
- Ampliación, que contempla la no proliferación y control de armamento, el control de exportaciones y el deber de la UE con respecto a la protección, el derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos y el

²⁴ Formado por Mauritania, Mali, Chad, Níger y Burkina Faso.



Derecho Penal Internacional.

- Desarrollo, mediante formulación de normas que garanticen la seguridad y el acceso sostenible al patrimonio común universal en aquellos asuntos mundiales regidos por una reglamentación multilateral.
- Asociaciones, con las cuales intentará colaborar la UE, siendo estas las Naciones Unidas, organizaciones regionales de Asia, África y las Américas y los agentes no estatales.

3.2.4. De la visión a la acción

Por último, el cuarto capítulo, *De la visión a la acción*, que busca llevar adelante las prioridades de la UE movilizando sus redes, peso económico e instrumentos en su totalidad y que la Unión tenga a su alcance. Todo esto debería llevar a conseguir una Unión que sea creíble, con capacidad de respuesta y que este bien integrada en cuanto a acción exterior.

Cuando se habla de una Unión creíble, esto se sustenta sobre su unidad, sus logros, su atractivo perdurable, la eficacia y que sus políticas, además de ser coherentes, se adhieran perfectamente a los valores con los cuales la Unión se identifica y actúa. Por tanto, se debe invertir en todos los ámbitos de política exterior, así como potenciar la credibilidad en materia de seguridad y defensa. Los Estados miembros deben destinar recursos suficientes al gasto en defensa, hacer un uso lo más eficiente posible de los recursos y cumplir el compromiso colectivo de dedicar el 20% del presupuesto de defensa a investigación y tecnología y a la adquisición de material. También es importante una mejor evaluación y puesta en común de las amenazas y riesgos externos, como por ejemplo la lucha antiterrorista, en la cual los Estados miembros tienen que aplicar la legislación relativa a explosivos, armas de fuego, registro de nombres de los pasajeros, así como invertir en la capacidad de detección y el rastreo transfronterizo de armas. La inversión en capacidad digital para asegurar datos, redes e infraestructura crítica dentro del espacio digital europeo también será importante. Así como que los Estados miembros tengan los principales equipos que respondan a las crisis exteriores y mantengan segura a Europa, en cuanto a capacidades militares se refiere.

Además, estos deberán cooperar en materia de defensa como norma, ya que los Estados miembros siguen siendo soberanos en política de defensa, pero si sólo se implican unos pocos, los programas derivados y meramente nacionales no serán suficientes para hacer frente a las carencias estratégicas. En este campo, el papel de la AED es esencial y los Estados miembros deben cooperar para desempeñar correctamente el Plan de Desarrollo de Capacidades. La AED actúa como interfaz entre los Estados miembros y la Comisión y asiste a los Estados miembros en el desarrollo de capacidades procedentes de los objetivos políticos ya expuestos en la Estrategia: «Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una PCSD creíble».

La capacidad de respuesta de la Unión exige cambios en la diplomacia, en la PCSD y en la política de desarrollo, así como en las inversiones en base de conocimiento que sustenten su acción exterior. Primero, la actividad diplomática de la UE se debe basar plenamente en el Tratado de Lisboa y la cooperación entre los Estados miembros puede reforzar su compromiso en el mundo. Además, quien ocupe el cargo de Alto Representante tendrá la capacidad de invitar a un Estado miembro o a varios a contribuir en posiciones acordadas por el Consejo y mantendrá informado al mismo, asegurándose a su vez que se mantiene la coherencia con las políticas acordadas por la UE. En cuanto a la PCSD, esta debe ser más rápida y eficaz. Las FF.AA. de los Estados miembros deben mejorar su capacidad de despliegue y su interoperabilidad mediante entrenamiento y ejercicios. Para poder responder rápidamente,



también se debe hacer frente a los obstáculos financieros y políticos. No se debe olvidar seguir con el desarrollo de las misiones civiles, a la vez que se estrechan las conexiones entre estas y las misiones militares. Por último, la política de desarrollo deberá ser más flexible y ajustada a las prioridades estratégicas. Se debe contar con una sólida base de conocimientos si se quiere disponer de una capacidad de respuesta en condiciones. Los conocimientos deberán ir enfocados a resiliencia y a la prevención y resolución de conflictos, donde el mayor esfuerzo debe ir dirigido a las personas, especialmente sobre el terreno. Se debe dotar a las delegaciones europeas con los conocimientos necesarios con respecto a las cuestiones sectoriales y las lenguas vocales, la valoración de la experiencia en y sobre una región, el refuerzo de las secciones políticas de las delegaciones y el fomento del personal operativo para que sus conocimientos sean aplicados de una manera más política.

Para lograr una Unión integrada, se necesita un SEAE fuerte que trabaje con el resto de las instituciones de la UE, actuando el SEAE como centro coherente de la UE en el mundo. Esfuerzos a favor de esta coherencia son las innovaciones políticas como el enfoque en relación con la crisis y la programación conjunta en el desarrollo comprendida como la respuesta común de la UE y sus Estados miembros al plan nacional de desarrollo de un país socio, la cual debe mejorar. Se exige una mayor coordinación entre la UE y los Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones y el sector privado en materia económica para lograr una mayor prosperidad. Los ODS deberán catalizar la coherencia entre las dimensiones interior y exterior de las políticas y los instrumentos financieros, los cuales permitirán desarrollar vías de fusionar subvenciones, préstamos y cooperaciones entre los sectores privados y públicos. En cuanto al fenómeno migratorio, la forma de proceder tendrá que ser mediante una conjunción de políticas equilibradas y que respeten los derechos humanos, abordando la gestión de los flujos migratorios, así como sus causas estructurales. Por lo que las políticas exteriores pertinentes sobre migraciones no deben estar fracturadas y los Estados miembros deberán coordinarse en este asunto.

Será tarea de la UE la elaboración de diferentes políticas exteriores e instrumentos que consideren las migraciones y garanticen que sean coherentes con las políticas interiores en lo que respecta a la gestión de fronteras, la seguridad nacional, el asilo, el empleo, la cultura y la educación. Para los peligros que no conocen fronteras, como el terrorismo, las amenazas híbridas y la delincuencia organizada, la forma de proceder consistirá en estrechar los vínculos institucionales entre su acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Esto se hará mediante sesiones conjuntas del Consejo y grupos de reflexión conjunta entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa debe vincularse con las políticas que cubran el mercado interior, la industria y el espacio. Con respecto a las políticas de seguridad y desarrollo, debe haber más integración. Un cometido esencial para empoderar y capacitar a los socios de la Unión en prevención de crisis y capacidad de respuesta sería la creación de capacidades en pro de seguridad y del desarrollo, junto al apoyo financiero que prestaría la UE a estos socios para que puedan desempeñarlas. La política de paz de la UE deberá ser capaz de garantizar la transición de la gestión de crisis a corto plazo a la construcción de la paz a largo plazo. «El trabajo a largo plazo sobre paz preventiva, resiliencia, y derechos humanos debe ligarse a la respuesta a la crisis mediante ayuda humanitaria, PCSD, sanciones y diplomacia». Será preciso que en todos los sectores políticos e instituciones se incluyan sistemáticamente los derechos humanos y la dimensión de género.

Para finalizar, el documento plasma el camino a seguir para poder cumplir con los objetivos propuestos por la AR y es que «la estrategia se basa en la visión y ambición de una Unión más fuerte, deseosa y capaz de marcar una diferencia positiva respecto a sus ciudadanos y el mundo». Para ello, se comenzaría revisando las estrategias sectoriales ya existentes y elaborando y aplicando nuevas estrategias temáticas y geográficas acordes a esta



estrategia. Luego, esta estrategia exigirá ser revisada periódicamente en consulta con el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Y, por último, si la UE y sus Estados miembros lo consideran necesario, se pondrá en marcha un proceso de reflexión estratégica que permita navegar a la UE eficazmente. Finaliza el documento con la siguiente frase: «Nuestros ciudadanos se merecen una verdadera Unión, que promueva nuestros intereses comunes mediante un compromiso responsable y la cooperación con los demás».

3.3. La Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad se aplica en dos regiones de colaboración, la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. En la Unión por el Mediterráneo se encuentran los siguientes países: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria y los Territorios Palestinos (Gaza y Cisjordania). En la Asociación Oriental se encuentran: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán. El objetivo de la PEV es reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos. Se basa en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos. Es una política bilateral entre la Unión y cada país socio, completada por las iniciativas regionales de colaboración ejercidas en cada una de las asociaciones. La base jurídica²⁵ de la PEV es el artículo 8 del TUE junto a los artículos que componen el título V de este, en materia de acción exterior, y los artículos 206, 207, 216 y 219 del TFUE.²⁶

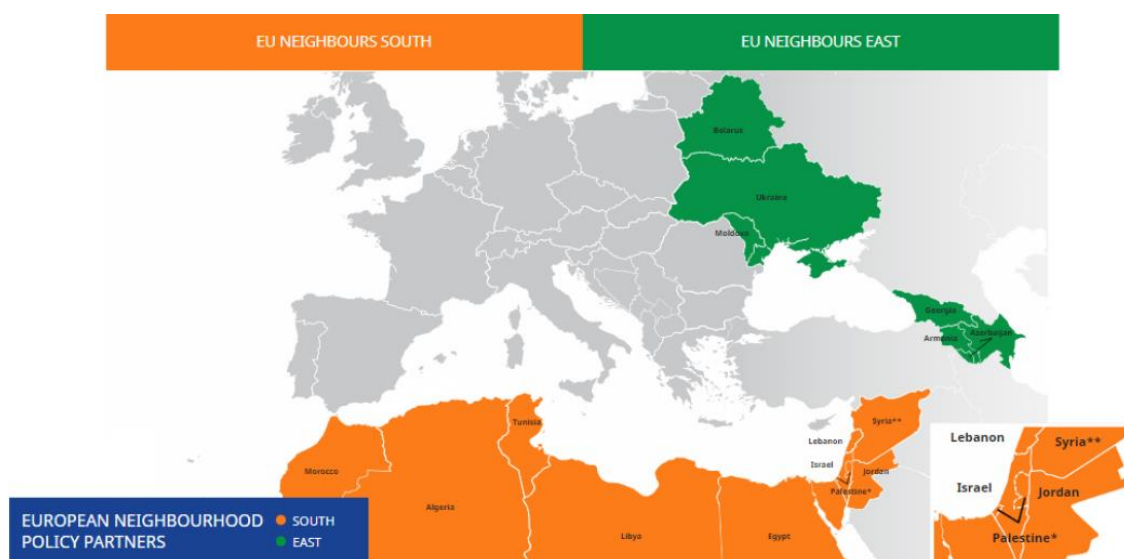


Ilustración 2 Dimensiones de la PEV. Fuente: FAC. CC. Políticas UCM

Los objetivos generales de la PEV son ofrecer a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes, los cuales son la democracia y los

²⁵ Véase ANEXO II.

²⁶ Información contenida en *La política europea de vecindad*. Parlamento Europeo. (2021, 1 octubre) (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>). Consultado 18 de octubre de 2022.



derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible. La coordinación política y mayor profundidad en la integración económica, una mayor movilidad y contactos interpersonales también son abordados por la PEV. Cuanto más comprometidos estén con los valores compartidos, mayor será el nivel de ambición de las relaciones con esos Estados, en consonancia con el enfoque normativo de la UE. En 2011, la PEV fue revisada tras los acontecimientos ocurridos en las Primaveras Árabes y se propuso prestar mayor atención al fomento de una democracia profunda y sostenible y un desarrollo económico capaz de integrar a los diferentes Estados. Por democracia profunda y sostenible se entiende que las elecciones que se realicen deben ser libres y justas, que la corrupción debe tener medidas que le hagan frente, independencia judicial, control democrático de las FF.AA. y libertad de expresión, reunión y asociación. Los países vecinos que consigan hacer mayores progresos en pos de una reforma democrática podrán establecer relaciones más fuertes con la UE, gracias al principio introducido por la UE de «más por más».

En 2021, se realizó un comunicado conjunto llamado «Asociación renovada con los países vecinos meridionales — Una nueva Agenda para el Mediterráneo» y se anunció el «Plan de acompañamiento de inversiones para los vecinos meridionales». En este primer comunicado cabe destacar la relación que la PEV debe tener con la región del Sahel: «La UE y sus socios deberían cooperar más estrechamente para hacer frente a los desafíos relacionados con la paz, la estabilidad y el desarrollo en la región del Sahel»²⁷. Posteriormente, los presidentes de todas las delegaciones del Parlamento Europeo ocupadas de los países vecinos meridionales emitieron una declaración conjunta sugiriendo la celebración de una cumbre entre la unión y todos sus vecinos meridionales, invitando a representantes de la sociedad civil y de los parlamentos nacionales, con la finalidad de definir conjuntamente las mejores maneras de aplicar esta Agenda en un espíritu de asociación genuina.

De todos los socios meridionales, el Estado que más implicación guarda con la región del Sahel sería Libia, ya que se trata de una ruta de tránsito en la región del Sahel para la trata de personas y contrabando. Por este motivo, la Unión tiene interés en ayudar a que los libios puedan construir un Estado estable e integrado. La Unión apoya a la ONU en los esfuerzos de mediación dirigidos a poner fin a las hostilidades y ha empezado un acercamiento diplomático a las diferentes partes del país. La inestabilidad local ha provocado que Libia pase de ser un país destino para la migración a ser un país de tránsito, por lo que la Unión ha respondido de forma inmediata para afrontar las necesidades más urgentes y ha financiado con cargo al componente destinado al norte de África, a través del cual se combaten las causas profundas de los flujos irregulares y se brinda apoyo a la protección y a la gestión de la migración.²⁸

²⁷ Información contenida en *Una nueva Agenda para el Mediterráneo: el Consejo aprueba unas Conclusiones sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales*. (2021, 19 abril). European Council (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/a-new-agenda-for-the-mediterranean-the-council-approves-conclusions-on-a-renewed-partnership-with-the-southern-neighbourhood/>). Consultado 18 de octubre de 2022.

²⁸ Información contenida en *Los socios meridionales*. Parlamento Europeo (2021, 1 octubre). (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/173/los-socios-meridionales>). Consultado 18 de octubre de 2022.



4. La misión de formación de la Unión Europea en Mali (EUTM-Mali) y el Sahel como “frontera avanzada de la Unión”

4.1. Problemas del Sahel

El Sahel constituye una región geográfica y climática comprendida entre el desierto del Sáhara y la sabana y selvas del Golfo de Guinea y África central. Con una extensión unas 10 veces superior a la de España, esta región comprende los países (nombrados de oeste a este) de Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Sudán del Norte, Sudán del Sur, Eritrea y Etiopía. A pesar de que estos países forman parte de lo que se conoce como Sahel, las fronteras de este varían según la organización o Estado que estudie la zona según sus objetivos o políticas. En la actualidad, el África subsahariana, la cual incluye el Sahel, está enfrentando importantes desafíos de índole demográfica, migratoria, económica, medioambiental y energética. Las tendencias indican que su peso demográfico, económico y geopolítico en el mundo va a seguir aumentando, pero seguirá lastrado por factores estructurales e importantes carencias en cuanto a las redes, el comercio interregional y la autosuficiencia financiera para aprovechar eficazmente los recursos a su alcance²⁹.

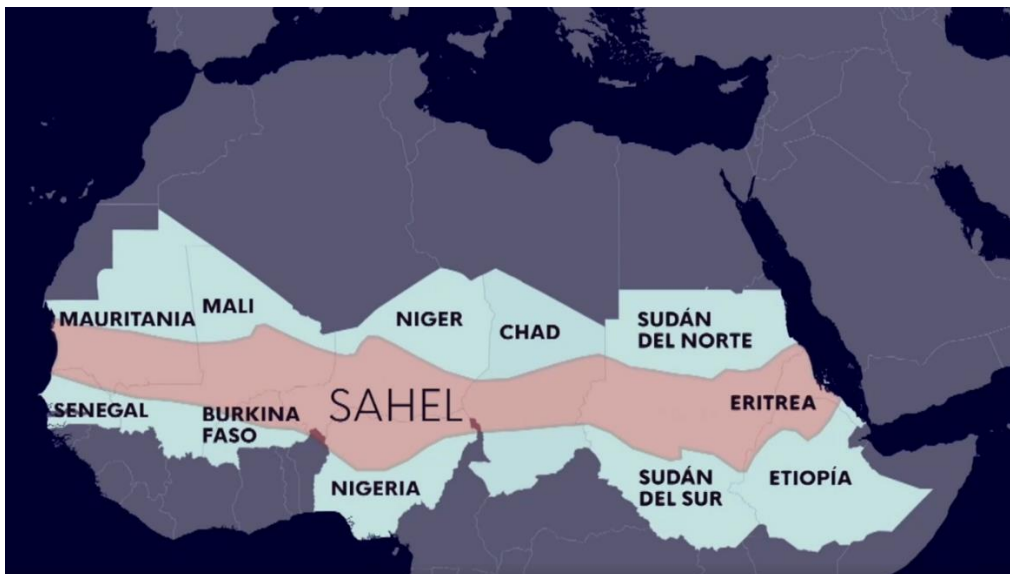


Ilustración 3. Región del Sahel. Fuente: RTVE.es

A pesar de que la pandemia de COVID-19 no fue tan devastadora para África demográficamente hablando (con un 17% de la población mundial, sólo registró el 5% de los casos y el 3% de las muertes), sí que lo fue en el plano económico. La recesión económica en Sudáfrica afectó al resto de países, lo que, sumado al confinamiento y la contracción del comercio internacional, no hizo sino empeorar la situación. Además, con la caída de ingresos,

²⁹ Información contenida en Tendencias 2020-2021, Volumen I. (2022, febrero). *Mando de Adiestramiento y Doctrina*, 15-16.



los países no han sido capaces de refinanciar su deuda externa, por lo que China se ha convertido en su principal acreedor. Por otro lado, la violencia armada ha resurgido en el Sáhara Occidental y ha empeorado en Burkina Faso. Sumado al retroceso democrático acaecido en Malí, la sociedad del Sahel se encuentra descontenta, como evidencian las protestas en toda la región. Los golpes de Estado no son novedad en el Sahel, y esto dificulta el poder prestar ayuda e intentar estabilizar la región. La inestabilidad está causada entre otras cosas por el crecimiento demográfico excesivo, una lucha creciente por recursos naturales que empiezan a ser escasos y gobiernos que se ven sobrepasados en sus intentos de mantener la estabilidad³⁰.

La región comprendida por Mauritania, Mali, Chad, Burkina Faso y Níger, ha adquirido una especial relevancia académica y política porque supone un desafío estratégico en un mundo globalizado. Multitud de actores externos, organizaciones internacionales y potencias tienen intereses en esta zona. En el caso de España, el IEEE llevó a cabo estudios relacionados con el conflicto y la seguridad, resaltando aquellos aspectos negativos que dificultan el desarrollo y la estabilidad. En 2018, publicó en el número 198 de la revista *Cuadernos de Estrategia* (2018) un artículo llamado «Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España», que se centra en aquellos desafíos de la región con incidencia directa en España y en la Unión Europea y que obligan a establecer un orden de seguridad en la periferia sur a partir del análisis de los riesgos y las amenazas provenientes del Sahel.³¹ Según este cuaderno estratégico, la Estrategia de Seguridad Nacional de España considera el Sahel como «una de las tres zonas vitales del país para las próximas décadas, además del Cuerno de África y del golfo de Guinea». La seguridad, tanto de España como de la Unión, pasa por conseguir la seguridad en países vecinos (conocidos actualmente como «frontera avanzada») y lo que azota a estos países es la confluencia de tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados débiles, extremismo, entre otras cosas. Esto hace del Sahel una zona propicia para el estallido de conflictos, la proliferación de actividades ilícitas y de grupos yihadistas.

4.1.1. Organizaciones criminales y terroristas del Sahel

En este apartado se ha decidido combinar tanto el crimen organizado como el terrorismo para tratarlos dentro del mismo contexto, siguiendo la teoría del jurista francés Jean F. Gayraud conocida como *Théorie des hybrides: Terrorisme et crime organisé*³², la cual estipula que existe complicidad entre el terrorismo y la delincuencia organizada, se señala a los terroristas como delincuentes financieros y viceversa. Es decir, que en muchos lugares del mundo, es el dinero

³⁰ SÁNCHEZ HERRAÉZ, P. «¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?» Documento de Análisis IEEE 61/2022 (https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/10/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.html). Consultado 19 de octubre de 2022.

³¹ ANGUITA, C. & GONZÁLEZ, P. (2019, noviembre). «El Sahel: dimensión transfronteriza y dinámicas geopolíticas». Revista sobre estudios sobre espacio y poder, 283. (<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/download/64300/4564456552245>) Consultado 21 de octubre de 2022

³² GAYRAUD, J. F. (2017). *Théorie des hybrides: Terrorisme et crime organisé* (Arès). CNRS EDITIONS.



del narcotráfico el que financia la actividad terrorista o corrompe a los funcionarios de alto nivel, como por ejemplo Afganistán bajo los Talibán o Mali en 2009, cuando un Boeing venezolano con matriculación 727-200 lleno de cocaína aterrizó en Gao, una región de Mali situada en la franja del Sahel³³.

Los narcotraficantes escogen África Occidental y en particular Mali como ruta de mercancías debido a la porosidad hallada en esta franja, debido al difícil control de fronteras que hay en la región y a que todos los países comparten frontera. Por esta razón, tanto los narcos como los terroristas se han instalado en el Sahel para usarlo como vía de tránsito de sus mercancías. A continuación, se muestran dos mapas con las vías de transporte de estas mercancías, siendo la primera del transporte de América Latina y México a África Occidental y la segunda de África Occidental a España.³⁴



Ilustración 4. Vías de transporte del narcotráfico desde América Latina y México con destino a África Occidental. Fuente: Periódico El Nuevo Día del 2 de julio de 2017

³³ BRACHO, A. (2011, 28 junio). «Estuvo en Maracaibo avión que se estrelló cargado de cocaína en 2009». Diario Versión Final N°995, 23 (<https://issuu.com/versionfinal/docs/d995/23>). Consultado 22 de octubre de 2022.

³⁴ SANGARÉ, I. (2021, 12 junio). «Hibridación del terrorismo y crimen organizado desde África Occidental hasta América Latina vs derechos humanos» (<http://portal.amelica.org/ameli/journal/446/4462808004/html/>), Consultado 20 de octubre de 2022.

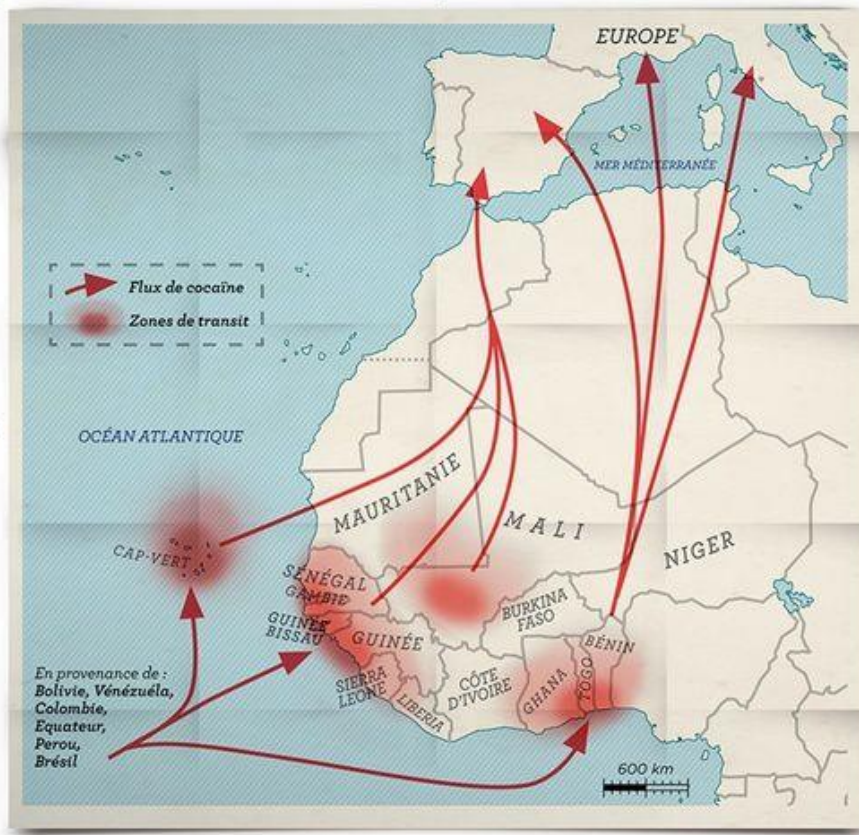


Ilustración 5 Vías de transporte del narcotráfico desde África con destino a Europa. Fuente: L'OBS, UNODC, 2013

Observando esta última imagen, se comprende el motivo de que el Sahel sea «frontera avanzada» de la UE, pues si no se logra controlar la actividad del narcotráfico en esta región, esta mercancía llega a terreno europeo y afecta directamente a la seguridad de la Unión, derivando en todos los problemas que el narcotráfico y las drogas conllevan.

Bajo las circunstancias previamente descritas, han surgido multitud de grupos terroristas y criminales, entre los cuales destacan:

- Al-Qaeda en Magreb Islámico (AQMI): es un grupo terrorista que también se dedica a secuestrar a trabajadores o turistas extranjeros que se encuentran en el Sahel para después pedir rescate a sus países de origen a cambio de su libertad. Cabe destacar que esta organización ha agrupado a muchas otras organizaciones.
- Boko Haram: significa «la educación occidental está prohibida». Se trata de una organización terrorista islamista suní que rechaza completamente la influencia y enseñanza de Occidente³⁵.

³⁵ Información contenida en Mapping Militant Organizations. «Boko Haram». Stanford University (<https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/boko-haram>). Consultado 20 de octubre de 2022.



- Piratas: estos se dedican a lucrarse económicamente mediante el mercado ilícito del petróleo, el cual consiste en robar el petróleo procedente de los buques y comerciar con este en las redes criminales que tienen establecidas. También se dedican al secuestro de tripulantes y a solicitar su posterior rescate.³⁶

4.1.2. La inmigración ilegal del Sahel

El Sahel siempre ha sido una zona con gran afluencia de movimientos migratorios, pero en la actualidad esta movilidad se ha incrementado mucho, en forma de desplazamientos internos, «transahelianos» o hacia el Magreb por los problemas que afronta la región. A lo anterior, cabe sumar el impacto que tiene el cambio climático, ya que esta región es una zona muy vulnerable a este, tanto por su posición geográfica como por el número elevado de personas a las que afecta. El efecto que tiene el cambio climático afecta directamente a la actividad económica de la región, que proviene principalmente del sector primario, por lo que la desertificación y las sequías dificultan la ganadería y la agricultura. Asimismo, al quedar este sector afectado, la cantidad de alimento que se produce es menor, causando escasez de este en un contexto de crecimiento demográfico explosivo.

Por esta razón, millones de personas se trasladan a otras zonas en busca de una mayor estabilidad y nuevas oportunidades. Pero esta emigración masiva puede tener consecuencias negativas sobre el Sahel. La disminución del capital humano vinculado a la emigración implica una reducción de productividad y de la producción en general. Teniendo en cuenta que el perfil de emigrante es el de una persona joven, generalmente hombre y en edad de trabajar, perder a este tipo de personas significa generar menos actividad en el sector primario y por tanto una reducción del alimento, ya que lo producido normalmente va destinado al autoconsumo — especialmente en las zonas rurales. Aun así, las personas más preparadas también emigran, ya que la mejora en educación y alfabetización en la región no ha sido respaldada por más oportunidades de empleo especializado y por lo tanto, buscan empleo acorde a su preparación fuera de su país. La pérdida de este perfil de ciudadano supone que no hay personas en las instituciones ayudando a fomentar la educación y reforzar la propia capacidad del Estado, factores cruciales para la buena gobernanza del país. Como consecuencia de esta emigración, realizada por adultos con hijos, estos se quedan huérfanos y en una mala situación familiar que les obliga a abandonar la escuela para dedicarse al hogar y a trabajar, perdiendo la oportunidad de formarse para un futuro y siendo vulnerables a problemas psicológicos, al tener que exponerse al mundo adulto antes de tiempo.

Una vez comprendidas las causas, se explica el aumento de movimientos migratorios que tienen como destino países europeos. Para realizar estos movimientos, los países del Magreb constituyen un lugar de tránsito para poder alcanzar sus países objetivo, y este traslado se hace principalmente por tres rutas. La primera ruta, y de mayor tránsito, es la ruta mediterránea central que tiene como destino Italia o Malta, y lo hace a través de Libia, Túnez o Argelia. La segunda, conocida como ruta mediterránea occidental, tiene como destino la

³⁶ GARCÍA MARCOS, A. «El Sahel: ¿el nuevo Edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado?» Documento de Opinión IEEE 61/2022 (https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEE061_2022_ANDGAR_Sahel.pdf) Consultado 20 de octubre de 2022.



Península Ibérica desde Argelia o Marruecos. La tercera y última de estas rutas es la ruta de África Occidental y conecta Marruecos con las Islas Canarias. Por lo tanto, los principales países de tránsito son Marruecos, Argelia, Libia y Túnez. A pesar de lo anterior, la mayor prosperidad y estabilidad de los países del Magreb, su conexión religiosa, cultural y económica con los países del Sahel y el cierre de las fronteras europeas, junto con el endurecimiento de la política migratoria, han hecho del Magreb una zona de destino para los emigrantes del Sahel.

La manera de llegar a los países del Magreb suele ser contratando a contrabandistas que conocen las rutas y conexiones, ya que estos caminos son difíciles de atravesar sin conocimiento previo. Existen muchas rutas transaharianas, pero la mayoría lo hace a través de una ruta oriental que comienza en Ágades (Níger) y de ahí se traslada a Sebha (Libia) o Tamanrasset (Argelia). Una vez en Argelia, muchos deciden dirigirse a Marruecos. Otras rutas importantes serían la central que va de Gao (Mali) a Argelia y la atlántica que va de Senegal a Marruecos.³⁷



Ilustración 6. Mapa de rutas de llegadas de inmigrantes. Fuente: BUSINESS INSIDER NEDERLAND (Página web)

4.2. Estrategia del Sahel

A la hora de crear una estrategia común para el Sahel hay problemas, pues cada país comprende el Sahel de una manera distinta en función de sus objetivos y políticas. La UE ha

³⁷ Información contenida en ROMERO MARÍN, L. «Migraciones del Sahel: ¿un nuevo reto para el Magreb?» Documento de Opinión IEEE 62/2020 (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO62_2020LAUROM_Sahel.pdf). Consultado 20 de octubre de 2022.



adoptado una definición restringida del Sahel que incluye esencialmente a Mauritania, Mali y Níger como países principales, añadiendo regiones tanto de Chad como de Burkina Faso³⁸. Sin embargo, posteriormente la UE ha añadido el sur de Argelia, el norte de Burkina Faso y el norte de Chad para aproximarse a la descripción de Sahel que mantiene el Banco Mundial. Como se observa a continuación, la UE tiene interés sobre los territorios donde Al Qaeda tiene control, pues es la amenaza terrorista más cercana al continente europeo.



Ilustración 7. Definición restringida del Sahel según la UE. Fuente: Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel

Para explicar la propia estrategia de la Unión en el Sahel, se recurrirá al documento oficial «Strategy for Security and Development in the Sahel», que fue elaborado por el Consejo de la Unión Europea. La estrategia tiene 4 puntos clave, los cuales son:

- La seguridad y el desarrollo del Sahel no pueden ir separados y ayudar a estos países a alcanzar la seguridad lleva implícito el permitir a sus economías crecer y reducir su pobreza.
- Conseguir la seguridad y el desarrollo del Sahel solo será posible mediante estrecha cooperación regional. La UE tiene un papel importante apoyando esta cooperación.
- Todos los Estados de la región se beneficiarán de una considerable creación de capacidades, tanto en áreas de actividad central del gobierno, incluyendo la provisión de seguridad, como en cooperación al desarrollo.
- La UE tiene un importante papel en favorecer el crecimiento económico de la gente del

³⁸ Esta sección se basa en la información contenida en *Strategy for Security and Development in the Sahel*. EEAS Website (https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategy-security-and-development-sahel-1_en). Consultado 19 de octubre de 2022.



Sahel y en ayudarles a conseguir un entorno más seguro, y en el que los intereses de los ciudadanos de la UE también sean protegidos.

En el apartado 2 «*Desafíos*», son cuatro los encontrados en las misiones de Mali, Níger y Mauritania, en cuatro niveles distintos:

- El primero, a nivel de gobernanza y resolución de conflictos, se debe al carácter aislado y remoto de la región y las dificultades de los países del Sahel para proveer protección, asistencia, desarrollo y servicios públicos a las poblaciones locales, la insuficiencia y descentralización en la toma de decisiones y el reparto desigual de actividades económicas de los ingresos de empresas intensivas en capital. La falta de educación y de oportunidades laborales para los jóvenes crea tensiones y les acaba conduciendo a cooperar con el crimen organizado o con Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), o bien por necesidades económicas que les ofrece el mundo criminal o porque acaban radicalizados por la organización terrorista, que se aprovecha de la debilidad de los gobiernos, junto a los conflictos internos y rebeliones en regiones afectadas por la inseguridad para realizar sus actividades terroristas o desplegar sus redes del crimen. Si a esto se le suma la corrupción de los gobiernos, la efectividad para hacer frente a todos los problemas disminuye todavía más.
- El segundo, es a nivel político regional, que enfrenta desafíos a la hora de ejercer la coordinación. Los problemas y soluciones surgidos del Sahel son de naturaleza transnacional, pero difieren de intensidad de un país a otro. Esta diferencia de intensidad junto a la ausencia de una organización regional que englobe a los países del Sahel y los del Magreb, da lugar a acciones unilaterales o mal coordinadas que no hacen sino obstaculizar iniciativas regionales creíbles y eficaces. Al nivel de comunidad internacional (incluyendo a la UE), la acción coherente y sistemática unida a aspectos de política, desarrollo y seguridad, también es insuficiente.
- El tercero, es la seguridad y el imperio de la ley. Los Estados carecen de capacidades operacionales y estratégicas en cuanto a seguridad, refuerzo de la ley y sectores judiciales para controlar el territorio. Esto se ve reflejado en la insuficiencia de marcos jurídicos y capacidad de aplicación de la ley en todos los niveles, en la gestión fronteriza ineficaz, la falta de técnicas modernas de investigación y métodos de recopilación, transmisión e intercambio de información, así como equipos de infraestructuras obsoletos o inexistentes. El control del desierto por parte de los Estados de Mali y Níger es frágil y los recursos que hay disponibles para hacer frente al terrorismo y las actividades ilegales es insuficiente.
- Por último, el cuarto, es la lucha y prevención contra el extremismo y radicalización violenta. La conjunción de diversos factores como la pobreza, la exclusión social, la falta de educación y de oportunidades laborales, impiden la adquisición de recursos para suplir las necesidades económicas básicas y resultan en la radicalización y reclutamiento de la juventud para AQMI.

El apartado 3 trata sobre los intereses mutuos en mejorar la seguridad y desarrollo en el Sahel. Está claro que tanto la Unión como los mismos países del Sahel están interesados en reducir la inseguridad e impulsar el desarrollo en la región. Por tanto, es crucial impulsar el imperio de la ley y los derechos humanos, al igual que el desarrollo socioeconómico, para beneficio de las poblaciones locales vulnerables. Otra prioridad es prevenir los ataques de AQMI en el Sahel y el potencial de que se trasladen a territorio europeo, contener el tráfico de drogas y de criminales con destino a Europa, asegurar enlaces comerciales y de comunicación seguros y lícitos (carreteras, gaseoductos, ...) a través del Sahel, tanto de norte a sur como de



este a oeste, además de proteger intereses económicos existentes y crear las bases para el comercio e inversión europea. De esta manera, «mejorar la seguridad y desarrollo en el Sahel tiene un impacto obvio y directo en la protección de los ciudadanos europeos e intereses y sobre la situación de la seguridad interior de la UE».

El apartado 4 habla de dos perspectivas, una de cinco a diez años y otra de tres años. La primera, que es a más largo plazo, busca potenciar la estabilidad política, la seguridad, la buena gobernanza, la cohesión social entre Estados del Sahel y las oportunidades económicas, sentando las bases de una sociedad donde las organizaciones criminales y el AQMI no puedan prosperar. La segunda perspectiva, a más corto plazo, busca mejorar las condiciones de vida de la población, ofrecer oportunidades económicas e implementar mejores servicios y capacidades en cuanto a seguridad para hacer frente a la actividad terrorista y criminal de la región, así como contribuir en la lucha contra la corrupción. Para conseguir estos objetivos, la UE debe «promover y alentar activamente a los africanos la responsabilidad y la apropiación, en particular de la UA y el CEDEAO», que, a su vez, también deberán coordinarse con otros agentes como la Liga Árabe y la Unión Magrebí Árabe, así como la ONU y otros países como EE.UU., Canadá y Japón, entre otros.

El apartado 5 trata sobre construir o apoyar iniciativas existentes en cada caso particular de los países y organizaciones del Sahel:

- En Mali, el Programa Especial para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en el Norte de Malí (PSPSDN) puso en marcha la lucha contra la inseguridad y el terrorismo. También abrió una oficina para hacer frente al tráfico de drogas. Además, desde 2007, el presidente de Mali ha intentado que se organice una Conferencia de Jefes de Estado, para la cual no se han alcanzado las condiciones políticas para que se lleve a cabo.
- En Mauritania, se está implementando una estrategia comprensiva nacional para hacer frente al terrorismo. También se adoptó una ley contra el terrorismo en 2010 que proveía un marco legal extenso para la lucha contra este.
- En Níger, se está preparando una estrategia específica para hacer frente al terrorismo y la inseguridad, pero ya hay una estrategia y un plan de acción para reformar el sistema de justicia que también puede crear organismos que colaboren con esta lucha antiterrorista.
- Burkina Faso está teniendo éxito en su desarrollo económico y ha implementado bien su actividad antiterrorista en la región.
- Con respecto los países magrebíes (Marruecos, Argelia y Libia), podrían servir de base para desarrollar acciones a medida y coordinadas sobre la región del Sahel-Sáhara, gracias al diálogo político avanzado y estructuras legales existentes entre ellos y la UE en el marco de la PEV. Los desarrollos en el Norte de África, especialmente en Libia, que puede sentar las bases para una futura cooperación, serán monitorizados. También se impulsará la actividad del comando militar conjunto de Argelia, Níger, Mali y Mauritania, cuya misión es coordinar operaciones contra grupos terroristas del Sahel.
- La estrategia conjunta UE-África enfatiza la necesidad de promover enfoques holísticos para la seguridad en materia de prevención de conflictos y construcción de paz a largo plazo, resolución de conflictos y reconstrucción postconflicto, así como abordar las causas estructurales del conflicto.
- «CEDEAO ha desarrollado un marco regional integral para promover la buena Gobernanza, Paz y Seguridad, basado en el Marco de Prevención de Conflictos de la



CEDEAO». La CEDEAO también ha adoptado una Posición Común sobre Migración y una Estrategia para la lucha contra las drogas, el tráfico y el crimen organizado, completados con un Plan de Acción. Además, los países del Sahel están colaborando con la Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito a través de la plataforma judicial del Sahel. Todas estas estrategias están respaldadas por la UE a través de instrumentos geográficos y de cooperación.

El apartado 6 trata sobre aprovechar el compromiso existente de la UE con los países del Sahel, pues la Unión tiene estrategias de cooperación bajo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destinadas a la gobernanza política y económica, a la construcción de capacidades institucionales y a la integración regional. La estrategia que se sigue con Mali, «se enfoca particularmente sobre el desarrollo económico de las regiones del delta interior del río Níger y del norte». En la EES 2003 ya estaban establecidas como prioridades tanto la lucha contra el terrorismo como contra el crimen organizado, así como abordar los Estados frágiles. Combatir el tráfico de drogas proveniente de América Latina a través del oeste de África es una prioridad para la UE, por lo que los Estados miembros, así como otros socios internacionales, intercambian información para evitar solapar sus acciones en la región.

El apartado 7 trata las líneas de acción que la UE va a emprender para proporcionar apoyo a los países más afectados por los desafíos de seguridad común (Mali, Mauritania y Níger principalmente), que son cuatro:

- Desarrollo, buena gobernanza y resolución de conflictos internos: contribuir al desarrollo económico, social y político, crear oportunidades laborales y de enseñanza, resolver las tensiones étnicas de forma sostenible, promover las capacidades institucionales, construcción de infraestructuras y mitigar los efectos del medioambiente, entre otras cosas.
- Política y diplomacia: que provea una visión común y una estrategia, aborde el desarrollo de desafíos mediante el diálogo junto a los otros países.
- Seguridad e imperio de la ley: para luchar contra las amenazas y manejar el terrorismo y crimen organizado
- Prevención y lucha contra la violencia extremista y la radicalización: potenciar la resiliencia de las sociedades para hacer frente al extremismo y proporcionar servicios sociales básicos, así como perspectivas económicas y laborales para los grupos sociales marginados y evitar su radicalización, especialmente de la juventud.

El apartado 8 corresponde a los riesgos que asume la UE, y los tres más grandes que se afrontan son: la débil capacidad de absorción de las estructuras de los Estados en cuestión, el frágil consenso político en algunos Estados, y por lo tanto su dificultad para obtener resultados, y el riesgo físico de inseguridad continua en varias áreas. Y el noveno y último apartado aborda los recursos que va a destinar la UE de acuerdo con su Estrategia Global, destacando el gaseoducto y otro tipo de inversiones a los diferentes países.

4.3. Misiones de apoyo a la reforma del sector de la seguridad

Para comprender mejor la EUTM Mali, es necesario conocer qué tipo de misión es y bajo que teoría se ha desarrollado, pues se trata de una misión de entrenamiento de las fuerzas del Estado maliense, es decir, una misión de apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Para abordar el contenido de este apartado se recurrirá a las publicaciones doctrinales del Mando de



Adiestramiento y Doctrina (MADOC) en referencia a operaciones de estabilización.

Las misiones de apoyo a la reforma del sector seguridad son un tipo de misión que se engloba dentro de las misiones de estabilización, las cuales son aquellas que, mediante una fuerza militar, construyen un entorno seguro y estable haciendo uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas que poseen. También llevan a cabo actividades con la finalidad de facilitar la reconciliación entre adversarios de carácter local y regional y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones (políticas, sociales, legales y económicas), facilitando de esta manera la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona.³⁹ Comprendiendo esto, la reforma del sector seguridad es un proceso integral, en el que las estructuras de seguridad se desarrollan para que el propio Estado sea capaz de proporcionar un entorno seguro a sus ciudadanos. Cabe mencionar que el término SSR (*Security Sector Reform*) debe ser entendido de una forma general, ya que «reformar» implica algo ya existente, y en ocasiones se puede dar el caso de que el Estado apoyado carezca desde el primer momento de un sector seguridad.

El sector seguridad está compuesto por: las fuerzas de seguridad, que incluye FF.AA, cuerpos de policía y cuerpos autorizados por el Estado para el uso de la fuerza, así como los que les apoyan; los órganos de dirección y supervisión de la seguridad, ministerios, comités parlamentarios y autoridades; el sistema judicial, englobando tribunales, policía judicial y prisiones; la sociedad civil, con grupos de opinión, medios de comunicación, ONG locales, etc; y las fuerzas de seguridad no estatales, es decir, milicias y grupos paramilitares. Sobre estos irán dirigidos los esfuerzos de la reforma, pero hay que considerar como posible obstáculo que esta ayuda que reciben genere recelos en Estados vecinos.

En cuanto a los actores que participan y juegan un papel activo diseñando y desarrollando estrategias, programas y actividades SSR, se encuentran: el gobierno de la nación anfitriona o HN (*Host Nation*), instituciones civiles y militares de la HN, fuerzas militares desplegadas, departamentos ministeriales y agencias de países colaboradores, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y compañías privadas de seguridad. Sumado a lo anterior, durante el transcurso de una misión de SSR pueden manifestarse obstáculos que afecten negativamente al desarrollo de los programas de SSR, y es por tanto fundamental la identificación y compensación de estos para alcanzar el éxito. Estos obstáculos pueden ser: la concepción autoritaria y militarista de la autoridad; la corrupción; los grupos y personas que ven en la SSR una amenaza a sus actividades (organizaciones criminales, señores de la guerra, miembros del gobierno o de las fuerzas de seguridad, etc); tensiones con Estados vecinos, como ha sido mencionado anteriormente; inseguridad ciudadana, falta de visión o incapacidad institucional para formular un programa de reforma, empobrecimiento de la HN, conflictos de intereses entre los donantes, recelo entre fuerzas de seguridad y la población civil, etc.

A la hora de comenzar una misión de este tipo, hay varios aspectos relevantes a tener en cuenta y es que «el apoyo a la SSR debe diseñarse con un enfoque integral, equilibrado y adaptado a las necesidades del teatro de operaciones (TO)». Se deben tener claramente

³⁹ Información contenida en OPERACIONES Estabilización. (2013, 11 febrero). *Mando de Adiestramiento y Doctrina. PD2-001 (Vol 3)*, 16.



identificadas las capacidades y debilidades propias de forma previa a aceptar o no participar. Hay que contemplar la legalidad que debe presidir durante todo el proceso de SSR, tanto por parte del gobierno como por parte de las fuerzas de la HN. Además, hay que asegurar que los objetivos de la seguridad del Estado sean acordes a los de la población, de forma que la actuación de las fuerzas armadas esté enmarcada en el respeto a los derechos humanos, considerando también que hay países donde ha habido abusos por parte de los militares y que, por tanto, la confianza de la población hacia estos se ha visto minada.

El programa de la SSR no puede dejar de lado la historia, cultura e instituciones de la HN y debe concordar con esta, evitando la tentación de establecer un marco que sea completamente ajeno a la cultura de la HN. Por este lado, es esencial la labor de la inteligencia para reunir buena información sobre la situación en el terreno de proyectos que puedan haber sido comenzados por otros actores que operen sobre la zona. De esta forma, podemos evitar la duplicación u obstaculización de los esfuerzos. Por otro lado, es importante inculcar la asunción (*ownership*) para que las autoridades locales se impliquen en el inicio y desarrollo de los proyectos, la aproximación de la seguridad a los sectores productivos, ya que estos generarán la riqueza, y la inclusión de actividades de impacto rápido en los proyectos. Por último, la dirección del sector seguridad se llevará a cabo por una Estrategia Nacional de Seguridad, que en caso de no existir deberá ser redactada como tarea inicial. Un programa SSR no es un proceso rápido, requerirá de un apoyo económico prolongado en el tiempo para poder llevarse a cabo.⁴⁰

4.4. EUTM Mali

La misión EUTM Mali se encuentra dentro del marco de la Estrategia de la UE para la Seguridad y Desarrollo del Sahel que previamente se ha descrito en el apartado 4.2. Esta misión se encuentra actualmente en su quinto mandato (definido para el periodo que abarca desde mayo de 2020 hasta mayo de 2024) y tiene como objetivo asesorar militarmente al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas Malienses (FAMa), de tal forma que obtengan un nivel de seguridad que les permita hacer frente a los grandes retos en materia de seguridad que el futuro les depara y realizar operaciones militares para restablecer la integridad territorial y hacer frente a la amenaza de los grupos terroristas. Además, esta misión también tiene como objetivo la asistencia militar al G5 Sahel, en especial a la Joint Force G5S, para favorecer su operatividad.⁴¹

4.4.1. Régimen jurídico

Como ya se ha mencionado anteriormente, EUTM Mali es una operación de estabilización

⁴⁰ Información contenida en ESTABILIZACIÓN. (2010, 3 marzo). *Mando de Adiestramiento y Doctrina*. PD3-303, 54-70.

⁴¹ Información contenida en REY GALLEGOS, A. (2022, mayo). «CMATT, La vanguardia del training de la Unión Europea en Mali». *Revista Ejército nº973*, 28-33. (https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/revista_ejercito_973_1.pdf).



de apoyo a la SSR que comenzó en el año 2013 y estuvo inicialmente formada por unos 700 militares de 28 países europeos. La Unión aprobó la misión en la decisión 2013/34/PESC del Consejo de la UE de 17 de enero de 2013 relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali). Esta decisión fue en respuesta a una petición realizada meses antes por el entonces presidente interino de la República de Mali, Dioncounda Traoré, que, unida a la Resolución 2071 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pedía explícitamente que se proporcionasen apoyos, asistencia coordinada y conocimientos especializados para el desarrollo de las FAMA con la finalidad de reestablecer la autoridad perdida del Estado. Finalmente, en el marco de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, EUTM Mali fue lanzada el 18 de febrero de 2013 al ser aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2085.⁴²

A continuación, se procederá a analizar la decisión del Consejo de la UE de comenzar la misión en Mali⁴³. El documento comienza narrando los antecedentes y decisiones tomadas desde julio de 2012 hasta diciembre del mismo año. Durante este transcurso es cuando se decide que la EUTM Mali se producirá en el marco de la PCSD y es importante destacar las siguientes palabras: «una misión en Mali debe constituir un elemento esencial del enfoque global de la Unión, tal y como ha sido elaborada en la estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel». Aquí queda plasmada la idea de que la Unión tiene un enfoque global, que va mucho más allá de sus fronteras, como ya se ha estado viendo en los documentos que se han ido analizando durante este TFG. También se habla sobre la parte económica con relación a los gastos derivados de asumir la EUTM Mali, que «correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo al artículo 41, apartado 2, del TUE y de acuerdo con la Decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011». De esta manera se crea un organismo para administrar la financiación los costes de las operaciones.

Posteriormente, se exponen los artículos que componen la decisión:

- El primero, donde se explica de qué va a tratar la misión, así como los objetivos, aspiraciones e importancia de llevar a cabo las actividades en estrecha coordinación con otros actores como son la ONU o el CEDEAO.
- El segundo artículo trata sobre el nombramiento del Comandante de la misión de la UE, el cual «desempeñará las funciones de Comandante de la Operación de la UE y de Comandante de la Fuerza de la UE».
- El tercer artículo designa el cuartel general de la misión, el cual se ubicará en Mali y desempeñará funciones de cuartel general de la operación y de cuartel general de la fuerza, además comprenderá una célula de apoyo en Bruselas.

⁴² Información contenida en DÍEZ ALCAIDE, J. (2014, 26 diciembre). «Mali: Construir Defensa con el respaldo de la Unión Europea». IEEE (<https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2013/DIEEA69-2013.html>). Consultado 21 de octubre de 2022.

⁴³ Información contenida en Decisión 2013/34/PESC del Consejo (2013, 17 enero). Diario Oficial de la Unión Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0034&from=en>).



- El cuarto artículo trata de la planificación e inicio de la misión.
- El quinto trata sobre el control político y dirección estratégica de la misión, el cual estipula que la misión estará bajo la responsabilidad del Consejo y de la AR, y será el CPS quién ejercerá el control político y la dirección estratégica. El CPS estará autorizado a adoptar decisiones adecuadas de conformidad al artículo 38 del TUE y el poder de decisión en relación con los objetivos y la terminación de EUTM Mali seguirá siendo competencia del Consejo, el cual deberá ser informado periódicamente por el CPS.
- El sexto artículo trata de la dirección militar, que será mediante el Comité Militar de la UE (CMUE).
- El séptimo artículo trata de la coherencia de la respuesta de la UE y coordinación, mediante el cual se establece que la AR velará por la ejecución y coherencia de esta decisión con la acción exterior de la Unión, que el Comandante de la misión de la UE recibirá directrices políticas locales del Jefe de la Delegación de la Unión en Bamako, que la presente misión se coordinará con la misión PCSD EUCAP Sahel Níger⁴⁴ para estudiar posibles sinergias y que además debe coordinar sus actividades con las actividades bilaterales de los Estados miembros en Mali, así como otros actores internacionales en la región.
- El octavo artículo trata sobre la participación de terceros Estados, mediante el cual se establece que se podrá invitar a terceros Estados a participar en la misión y que, en caso de aceptar, el régimen al que estos se sometan estará sujeto a acuerdos celebrados con arreglo al artículo 37 del TUE y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 218 del TFUE.
- El noveno artículo trata del Estatuto del personal dirigido, que es la misma situación que en el caso de los terceros Estados.
- El décimo artículo trata las disposiciones financieras, y asigna que los costes comunes de la misión se administrarán conforme a la Decisión 2011/871/PESC.
- El artículo undécimo se centra en aspectos de la comunicación de la información.
- Por último, el artículo duodécimo trata sobre la entrada en vigor y terminación de la misión.

4.4.2. Situación actual

La situación actual con respecto a la misión EUTM Mali es muy delicada, pues se han sumado más problemas que no hacen sino dificultar la actuación de las fuerzas de la UE en el terreno y que los objetivos de la misión sean cada vez más complejos de alcanzar y la paz de la región quede en un horizonte todavía más lejano.

Por un lado, desde 2020 la situación ha empeorado por el golpe de Estado que sufrió Mali, seguido de un segundo el año siguiente, que llevó al país a ser suspendido de membresía tanto del CEDEAO como de la UA. Además, su país colindante, Burkina Faso, el cual trató de

⁴⁴ Misión de la UE en Níger, de naturaleza civil, que tiene como objetivo capacitar y asesorar a las fuerzas de seguridad internas de Níger.



ser mediador entre Mali y Azawad (región del norte de Mali que buscó la independencia mediante otro golpe de Estado), sufrió la inestabilidad e insurgencia islamista a raíz de las protestas y ofensivas de grupos yihadistas que operaban en Mali —que han derivado en un golpe de Estado por una junta militar en la propia Burkina Faso en enero de este año y su consecuente expulsión de la UA.

Por otro lado, han aparecido compañías militares privadas (CMP) en la región, como es el caso de la CMP rusa Wagner, puesto que, aunque su despliegue haya sido negado tanto por las autoridades africanas como por Rusia, la existencia de estas tropas en la región es evidente. El motivo por el que estén allí desplegadas podría ser la incapacidad de la misión de la ONU (MINUSMA) para frenar el yihadismo y de la EUTM de apoyar al ejército, ya que, a partir de 2020, el territorio que cubría la misión se amplió y pasó a ser el país al completo.

Por último, está la retirada de Francia, líder de los países europeos en la lucha antiterrorista del Sahel. Francia se encuentra en una competición indirecta para expulsar a Rusia y ser el principal encargado de la lucha antiterrorista en la región. Además, el presidente francés Emmanuel Macron ya indicó que no podía seguir con su misión para 2022. Todo esto, sumado a la toma de bases antes francesas por Wagner y el suministro de armas rusas de Mali, parece indicar que Rusia se está adelantando a Francia, lo cual afecta a los intereses de toda la UE⁴⁵.

4.4.3. Los valores de la Unión reflejados en la misión

Como se ha dicho anteriormente, la propia promoción de los valores europeos es un objetivo en sí mismo. Los valores enumerados previamente en el apartado 2.1. son los que se tratan de transmitir tanto a las sociedades de los Estados donde opera la Unión como a los gobiernos y estructuras que se encargan de dirigirlos, pues de nada sirve que la población civil los tenga si las instituciones no los tienen y no son capaces de elaborar políticas destinadas a recompensarlos.

El método que sigue actualmente la UE para el enfoque de crisis es conocido como el «enfoque comprensivo», el cual se ayuda de herramientas diplomáticas, políticas, financieras, de desarrollo, militares y civiles. El sistema de respuesta a crisis del SEAE cubre crisis que pueden afectar a la seguridad o el desarrollo de la UE fuera de la Unión, incluyendo aquellos que puedan tener un impacto en las delegaciones de la UE o en cualquier otro activo o ciudadano de la UE en un tercer país. También cubre las crisis que puedan pasar dentro de la Unión y se manifiesten fuera de esta. Cuando se decide si actuar sobre una crisis, hay cuatro puntos decisivos en este proceso de: (1) decisión sobre que instrumentos o herramientas usar; (2) decisión de establecer una misión u operación; (3) decisión de lanzar la misión u operación; y (4) decisión sobre extender, reenforzar o terminar una misión u operación.⁴⁶ En los últimos tres

⁴⁵ Información contenida en AMIROV BELOVA, D. «¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África?» Documento de Opinión IEEE 28/2022

(https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO28_2022_DIMAMI_Seguridad.pdf). Consultado 21 de octubre de 2022.

⁴⁶ Información contenida en MOGHERINI, F. (2015). «*Handbook on CSDP missions and operations. The common security and defence policy of the European Union*». Viena: Ministerio de Defensa de Austria (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc->



puntos, la decisión se realiza a través del CPS, y dentro del contexto de la PCSD. La decisión será siempre basada en el entendimiento común, conciencia situacional compartida y una transición temprana y coordinada de los países de la Unión. Esto significa que se requiere la unanimidad para que se adopte.



Ilustración 8. Opciones de la UE dentro del enfoque comprensivo. Fuente: HANDBOOK ON HANDBOOK ON CSDP MISSIONS AND OPERATIONS

En la misión de Mali, se ha visto que se trata de una operación de apoyo a la SSR, la cual se ha erigido como la solución más efectiva para llevar a cabo las operaciones en el exterior. La SSR «encaja a la perfección con el espíritu idealista de la UE, que ha desarrollado capacidades complementarias de gestión militar y civil de crisis en el marco de la política europea de seguridad y defensa»⁴⁷. En el tipo de operaciones militares empleadas en el pasado, aunque se podía decir que «se ganaba la guerra», los objetivos operacionales a largo plazo que se buscaban alcanzar no se conseguían e incluso la situación podía acabar peor de lo que empezó (caso de Irak y Afganistán). Además de lo anterior, se transmitía la imagen de ser un ejército de ocupación, la cual no era bien vista ni por los Estados implicados ni por la propia población. Con el tipo de misión actual, se busca reformar y asesorar tanto al ejército como a las instituciones, de manera que sean ellos (con la ayuda europea) los que vayan resolviendo los retos y problemas que les rodean, y por tanto la imagen percibida, tanto la de los ejércitos que les apoyan como la de los Estados que los envían, sea mucho más positiva en el ámbito regional e internacional.

[11e6-ad7c-01aa75ed71a1](#)). Consultado 26 de octubre de 2022.

⁴⁷ REY GALLEGU, A. op. cit.



5. Conclusiones

La Unión Europea se enfrenta a muchos problemas actualmente y necesita cambiar su visión del mundo para que no deje escapar oportunidades que le pueden garantizar un futuro más próspero. No se deben rechazar las relaciones comerciales ni cortar las ya existentes con otros países si no se ajustan siempre a los objetivos y valores de la Unión Europea. La UE no puede esperar que todos los países con los que se relacione sean democracias, pues de esa manera los países con los que podría tener acuerdos potenciales se limitarían a un cuarto de los países existentes en el mejor de los casos⁴⁸. Esto no quiere decir que la UE deba traicionar sus ideales y objetivos, estos deberán seguir marcando su forma de actuar y de relacionarse con el mundo, pero debe ser más flexible y adaptarse a las dinámicas de la situación. Y para ello, a la UE le corresponde aparcar ilusiones idealistas, entendidas como el énfasis en normas compartidas, valores universales, gobernanza multilateral e integración económica como fuentes de prosperidad, y aceptar un realismo duro donde prime el interés nacional de los Estados miembros (si no se es capaz de definir un «interés europeo»). En cuanto a los medios, la Unión carece de instrumentos clave como una fuerza militar que haga velar por sus preferencias. Así como también faltan herramientas, como puede ser la coerción económica, que puedan compensar la debilidad de su falta de músculo militar. Se deben construir estas capacidades, para que en la escena de la política internacional se tengan en cuenta las intenciones de la UE, definiendo los contornos del poder europeo, sabiendo de esta manera hasta dónde puede llegar la Unión tanto por su influencia como militarmente.⁴⁹

Es por esto por lo que a la UE le corresponde asumir que ha estado empleando durante mucho tiempo una aproximación mediante una política comercial determinista hacia su vecindario y sistema internacional, que peca de poca coordinación con otros elementos de acción exterior, y que esperaba que los vínculos económicos trajesen cambios políticos y sociales favorables en sus socios comerciales. Es necesario revisar esta estrategia, ya que la crisis con Rusia la ha puesto en evidencia, así como también se deberían diseñar nuevas formas de aproximarse al vecindario europeo. La UE necesita dejar bien claros sus fines y los medios para obtenerlos. Los fines deben ser entendidos como el equilibrio entre valores e intereses.

Por otro lado, la Estrategia Global de 2016 y la Política Europea de Vecindad son la forma de proceder y la herramienta a emplear para enfrentarse de forma eficaz a los problemas que puedan involucrar a la Unión. Consiguiendo la resiliencia estatal de la que ambas hablan, se gana la estabilidad que puede hacer aflorar un gran desarrollo y conseguir que los vecinos de la UE se encuentren en una mejor situación para prestar su apoyo en cuestiones que afecten a ambos.

Por último, hay que comprender que el Sahel es «frontera avanzada» de la Unión Europea, y que la seguridad de la Unión va de la mano con la seguridad y el desarrollo de los países del Sahel. Los problemas que acaecen en la región del Sahel tienen una traducción directa sobre el suelo europeo, ya bien sea mediante la violencia terrorista, el tráfico de drogas

⁴⁸ Información contenida en EU foreign policy between realism and idealism (2015, 30 octubre). Euranet plus (<https://euranetplus-inside.eu/eu-foreign-policy-between-realism-and-idealism/>). Consultado 23 de octubre de 2022.

⁴⁹ STEINSBERG, F. & TAMAMES, J. op. cit.



que llega a las costas de Italia y España o el flujo irregular, ilegal y descontrolado de inmigrantes que huyen del Sahel con la esperanza de encontrar un lugar con mejores condiciones de vida y donde puedan prosperar. Por esta razón, una operación como la EUTM Mali es de gran utilidad en esta región, pues se está proporcionando asesoramiento militar no sólo a las FAMA, sino al Ministerio de Defensa maliense y así se mejora la seguridad. Seguridad que es imprescindible para el desarrollo de estas sociedades, que actualmente también se ven afectadas por el despliegue de las CMP y que dan un motivo aún mayor para no abandonar la región y perder un potencial aliado. Sin embargo, el reciente golpe de Estado en Malí plantea una futura línea de investigación que sería interesante tratar y es cuestionarse si la Unión ha adiestrado a un ejército golpista.

Para concluir, la Unión Europea debe tener más claro que nunca cuáles son sus objetivos e intereses, no olvidar sus valores, y adoptar una visión más flexible en cuanto a su visión de las relaciones internacionales. Deberá ayudarse de la PEV, sobre todo para afrontar los problemas de África y no abandonar Mali, a pesar de que la situación actual del país sea la más complicada de estos últimos años.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentación de la Unión

- 8971/15 Anexo. Conclusiones del Consejo sobre la PCSD, de 18 de noviembre de 2014 (<http://goo.gl/m6wkGb>)
- Acuerdos fundacionales. European Union., (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_es) Consultado 26 de octubre de 2022
- Art.24 TUE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M024&from=EN#:~:text=La%20competencia%20de%20la%20Uni%C3%B3n,conducir%20a%20una%20defensa%20com%C3%BA>
- CONSEJO EUROPEO (2003). «Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un Mundo Mejor». Bruselas, UE. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>)
- CSDP/PSDC 283, de 18 de mayo de 2015. Conclusiones del Consejo de PCSD. (http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/05/st08971_en15_pdf/)
- Decisión 2013/34/PESC del Consejo (2013, 17 enero). Diario Oficial de la Unión Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0034&from=en>)
- Documento S407/08 (Bruselas, 11 de diciembre de 2008). (<http://goo.gl/m6wkGb>)
- EU Special Representatives. EEAS Website. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives_en) Consultado 25 de octubre de 2022
- EU foreign policy between realism and idealism (2015, 30 octubre). Euranet plus (<https://euranetplus-inside.eu/eu-foreign-policy-between-realism-and-idealism/>) Consultado 23 de octubre de 2022
- MOGHERINI, F. (2016, junio). «Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea». (https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) Consultado 17 de septiembre de 2022
- MOGHERINI, F. (2015). «Handbook on CSDP missions and operations. The common security and defence policy of the European Union». Viena: Ministerio de Defensa de Austria. (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/336bd2c3-e9dc-11e6-ad7c-01aa75ed71a1>) Consultado 26 de octubre de 2022
- *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. Parlamento Europeo. (2021, 1 octubre) (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>) Consultado 18 de octubre de 2022
- *La política europea de vecindad*. Parlamento Europeo. (2021, 1 octubre). (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>) Consultado 18 de octubre de 2022
- Los socios meridionales. Parlamento Europeo. (2021, 1 octubre). (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/173/los-socios-meridionales>)



Consultado 18 de octubre de 2022

- Objetivos y valores. European Union (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es) Consultado 18 de octubre de 2022
- SEAE. European Union. (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_es) Consultado 25 de octubre de 2022
- Strategy for Security and Development in the Sahel. EEAS Website (https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategy-security-and-development-sahel-1_en) Consultado 19 de octubre de 2022
- Tipos de instituciones y órganos. European Union. (https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_es) Consultado 25 de octubre de 2022
- Una nueva Agenda para el Mediterráneo: el Consejo aprueba unas Conclusiones sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales. (2021, 19 abril). European Council. (<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/19/a-new-agenda-for-the-mediterranean-the-council-approves-conclusions-on-a-renewed-partnership-with-the-southern-neighbourhood/>) Consultado 18 de octubre de 2022

Artículos y sitios web

- AMIROV BELOVA, D. «¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África?» Documento de Opinión IEEE 28/2022. (https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO28_2022_DIMAMI_Seguridad.pdf) Consultado 21 de octubre de 2022
- ANGUITA, C. & GONZÁLEZ, P. (2019, noviembre). «El Sahel: dimensión transfronteriza y dinámicas geopolíticas». Revista sobre estudios sobre espacio y poder, 283. (<https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/download/64300/4564456552245>) Consultado 21 de octubre de 2022
- BORDONADO, J. (2016). «Nueva Estrategia Europea de Seguridad». Análisis GESI, 13/2016. Granada Universidad de Granada. Páginas 2 y 3. (<http://goo.gl/M6r4hC>) Consultado 22 de septiembre de 2022
- BRACHO, A. (2011, 28 junio). «Estuvo en Maracaibo avión que se estrelló cargado de cocaína en 2009». Diario Versión Final N°995, 23. (<https://issuu.com/versionfinal/docs/d995/23>) Consultado 22 de octubre de 2022
- DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2022, 30 septiembre). «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016». IEEE. (https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf) Consultado 26 de octubre de 2022
- DÍEZ ALCAIDE, J. (2014, 26 diciembre). «Mali: Construir Defensa con el respaldo de la Unión Europea». IEEE (<https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2013/DIEEEA69-2013.html>) Consultado 21 de octubre de 2022
- GARCÍA MARCOS, A. «El Sahel: ¿el nuevo Edén para las conexiones entre piratas,



- terroristas y crimen organizado?»* Documento de Opinión IEEE 61/2022. (https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO61_2022_ANDGAR_Sahel.pdf) Consultado 20 de octubre de 2022
- GAYRAUD, J. F. (2017). *Théorie des hybrides : Terrorisme et crime organisé (Arès)*. CNRS EDITIONS.
 - Mapping Militant Organizations. «Boko Haram». Stanford University. (<https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/boko-haram>) Consultado 20 de octubre de 2022
 - MORRILLAS, P. «De proyectarse al mundo a protegerse de él: una década de estrategias de seguridad en la UE». CIDOB. (https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/de_proyectarse_a_l_mundo_a_protegerse_de_el_una_decada_de_estrategias_de_seguridad_en_la_ue). Consultado 17 de octubre de 2022
 - REY GALLEGO, A. (2022, mayo). «CMATT, La vanguardia del training de la Unión Europea en Mali». *Revista Ejército* nº973, 28-33. (https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/revista_ejercito_973_1.pdf)
 - RODRÍGUEZ PRIETO, V. «La Dimensión Oriental de la Política Europea de la Vecindad en la nueva estrategia global» *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 2, (2018), pp. 38. (<http://dx.doi.org/10.18847/1.8.3>) Consultado 26 de octubre de 2022
 - ROMERO MARÍN, L. «Migraciones del Sahel: ¿un nuevo reto para el Magreb?» Documento de Opinión IEEE 62/2020. (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO62_2020LAUROM_Sahel.pdf) Consultado 20 de octubre de 2022
 - SÁNCHEZ HERRAÉZ, P. «*¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?*» Documento de Análisis IEEE 61/2022. (https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/10/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.htm) Consultado 19 de octubre de 2022,
 - SANGARÉ, I. (2021, 12 junio). «*Hibridación del terrorismo y crimen organizado desde África occidental hasta América latina vs derechos humanos*». (<http://portal.amelica.org/ameli/journal/446/4462808004/html/>) Consultado 20 de octubre de 2022
 - STEINSBERG, F. & TAMAMES, J. (2022, 21 abril). «*La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania*». Real Instituto Elcano. (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-en-el-mundo-tras-la-guerra-de-ucrania/>) Consultado 23 de octubre de 2022
 - SUÁREZ, P. M. R. (2019). *La Unión Europea en el siglo XXI: retos, amenazas y perspectivas en el marco del siglo XXI*. Dialnet. (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7499131>) Consultado 22 de octubre de 2022
 - TOVAR RUIZ, J (2014, julio) «El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente?» Universidad Carlos III de Madrid (<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37629/21147>) Consultado 23 de octubre de 2022



Doctrina militar

- ESTABILIZACIÓN. (2010, 3 marzo). Mando de Adiestramiento y Doctrina. PD3-303, 54-70.
- OPERACIONES Estabilización. (2013, 11 febrero). Mando de Adiestramiento y Doctrina. PD2-001 (Vol 3), 16.
- Tendencias 2020-2021, Volumen I. (2022, febrero). *Mando de Adiestramiento y Doctrina*, 15-16.



ANEXOS

Anexo I. Entrevista

Fecha: 22/10/2022

Nombre del Entrevistado: Jose Roberto Pérez Salom

Ocupación: Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales de la Universitat de València

Objetivo: Adquirir el punto de vista del doctor en cuanto a la visión que tiene Europa de las relaciones internacionales.

PREGUNTAS

¿Consideras que la Unión Europea es idealista a la hora de relacionarse con otros Estados y actores?

Eso depende del enfoque, ¿en qué contexto te refieres?

En que su espíritu idealista se ve reflejado en operaciones que desarrolla en el exterior y en que busca la seguridad mediante un determinismo comercial. ¿Qué opinas de ello?

Me parece que eso es cierto. Entiendes el idealismo de la UE como una visión «ideal» de las relaciones internacionales. Una visión optimista basada en la idea de que la esfera de prosperidad de la UE puede extenderse a otras regiones. Se puede exportar los valores de la UE y se puede hacer con los instrumentos de *soft power* de la UE. En ese sentido sí podemos entenderla como una visión idealista. Sin embargo, también me gustaría añadir otras tres acepciones o significados de ese idealismo.

¿Cuáles serían esas tres acepciones?

Por un lado, podría ser idealista como poco realista, es decir que su visión del mundo no se ajuste a la realidad de las relaciones internacionales. Por otro lado, puede ser idealista en cuanto a sus mecanismos de *soft power* políticos y económicos, junto a las misiones, son poco efectivas y eficientes. Y por último, podemos entender que es idealista en cuanto a que se ajusta a la teoría del idealismo wilsoniano. Juntando estas cuatro acepciones podemos entender que la Unión es idealista.



Anexo II. Bases jurídicas

II.1. La Política Exterior de Seguridad Común

La PESC tiene una base jurídica cimentada en el TUE (según la versión revisada de Lisboa) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Los artículos 21 y 46 del título V del TUE dicen así:

Artículo 21

- 1) *La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.*
- 2) *La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.*
- 3) *La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:*
 - a) *defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; C 83/28 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES*
 - b) *consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;*
 - c) *mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
 - d) *apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
 - e) *fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
 - f) *contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
 - g) *ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*
 - h) *promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*
- 4) *La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,*



así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

- 5) *La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.*

Artículo 46

- 1) *Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente mencionada en el apartado 6 del artículo 42 y que reúnan los criterios y asuman los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*
- 2) *En un plazo de tres meses a partir de la notificación mencionada en el apartado 1, el Consejo adoptará una decisión por la que se establezca la cooperación estructurada permanente y se fije la lista de los Estados miembros participantes. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. C 83/40 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES*
- 3) *Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Alto Representante.*

El Consejo adoptará una decisión por la que se confirme la participación del Estado miembro de que se trate, que cumpla los criterios y asuma los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente. El Consejo, tras consultar al Alto Representante, se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- 4) *Si un Estado miembro participante ya no cumple los criterios o ya no puede asumir los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, el Consejo podrá adoptar una decisión por la que se suspenda la participación de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. Únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros participantes, con excepción del Estado miembro de que se trate. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*
- 5) *Si un Estado miembro participante decide abandonar la cooperación estructurada permanente, notificará su decisión al Consejo, que tomará nota de que ha finalizado la participación de ese Estado miembro.*
- 6) *Las decisiones y las recomendaciones del Consejo en el marco de la cooperación estructurada permanente, distintas de las contempladas en los apartados 2 a 5, se adoptarán por unanimidad. A efectos de la aplicación del presente apartado, la unanimidad estará constituida únicamente por los votos de los representantes de los Estados miembros participantes.*

Con respecto al TFUE, se incluyen muchos más artículos, yendo estos desde el 205 al 222 de la quinta parte, que tratan de la acción exterior de la Unión y también son de aplicación los



artículos 346 y 347 de la séptima parte.

II.2. La Política Europea de Vecindad

La base jurídica de la PEV se asienta sobre el artículo 8 del TUE, que dice así:

Artículo 8

- 1) *La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.*
- 2) *A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica*

Además del título V del mismo tratado (acción exterior) el cual va del artículo 21 al 46. Por otro lado, también está compuesto por los artículos 206 y 207 en cuanto a comercio, y 216 y 219 en cuanto a acuerdos internacionales y dicen así:

Artículo 206 (antiguo artículo 131 TCE)

Mediante el establecimiento de una unión aduanera de conformidad con los artículos 28 a 32, la Unión contribuirá, en el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como a la reducción de las barreras arancelarias y de otro tipo.

Artículo 207 (antiguo artículo 133 TCE)

- 1) *La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.*
- 2) *El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.*
- 3) *En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo. La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión. La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirlle. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las*



negociaciones.

- 4) *Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada. Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas. El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:*
 - a) *en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;*
 - b) *en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.*
- 5) *La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por el título VI de la tercera parte y por el artículo 218.*
- 6) *El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.*

Artículo 216

- 1) *La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.*
- 2) *Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.*

Artículo 219 (antiguo artículo 111, apartados 1 a 3 y 5, TCE)

- 1) *No obstante lo dispuesto en el artículo 218, el Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3. El Consejo, bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, podrá adoptar, ajustar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo de la adopción, del ajuste o del abandono de los tipos centrales del euro. C 83/146 Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010 ES 2.*



- 2) *A falta de un sistema de tipos de cambio respecto de una o varias monedas de terceros Estados con arreglo al apartado 1, el Consejo, bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, bien sobre la base de una recomendación del Banco Central Europeo, podrá formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de estas monedas. Estas orientaciones generales se entenderán sin perjuicio del objetivo fundamental del SEBC de mantener la estabilidad de precios.*
- 3) *No obstante lo dispuesto en el artículo 218, cuando la Unión tenga que negociar acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario con uno o varios terceros Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, decidirá sobre las modalidades de negociación y celebración de dichos acuerdos. Las citadas modalidades de negociación garantizarán que la Unión exprese una posición única. La Comisión estará plenamente asociada a las negociaciones.*
- 4) *Sin perjuicio de las competencias y de los acuerdos de la Unión sobre la unión económica y monetaria, los Estados miembros podrán negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos internacionales*