

# LA MISIÓN CIVIL DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA “EUCAP SAHEL MALÍ” EN EL CONTEXTO DE LOS PROBLEMAS DE FRAGILIDAD DE MALÍ<sup>1</sup>

---

**Alessandra Nasoni**

Universidad Miguel Hernández

**Correspondence:**

[alessandra.nasoni02@goumh.umh.es](mailto:alessandra.nasoni02@goumh.umh.es)

**Received:**

22.09.2023

**Accepted:**

02.11.2023

---

## **How to cite this paper**

Nasoni, A. (2023) La misión civil de gestión de crisis de la Unión Europea “EUCAP SAHEL MALÍ” en el contexto de los problemas de fragilidad de Malí, *Spanish Journal of Legislative Studies*. (5), p. 1-25. DOI: <https://www.doi.org/10.21134/sjls.vi5.2071>

---

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco del Proyecto Cátedra Jean Monnet “Strengthening the European Union by reinforcing its values-ReinforcEU”, (Project 101085550), financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados sólo comprometen a su autora y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN; II. LA PUESTA EN MARCHA DE LA MISIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS PRIMERAS ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL SAHEL; III. ADAPTACIÓN DE SU MANDATO A LA REGIONALIZACIÓN DE LA POLITICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LA CONSECUCCIÓN DE SUS OBJETIVOS; IV. LA SITUACIÓN ACTUAL EN MALÍ: LOS GOLPES DE ESTADO DE 2020 Y 2021 Y LA CRISIS DIPLOMÁTICA CON LOS ALIADOS OCCIDENTALES; V. EL MANDATO ACTUAL DE LA MISIÓN Y SUS PRINCIPALES TAREAS; VI. CONSIDERACIONES FINALES.

## SUMMARY

I. INTRODUCTION; II. LAUNCH OF THE MISSION IN THE CONTEXT OF THE EARLY EU’S STRATEGIES FOR THE SAHEL; III. ADAPTATION OF THE MISSION’S MANDATE TO THE REGIONALIZATION OF THE CSDP AND MAJOR SHORTCOMINGS IDENTIFIED IN THE ACHIEVEMENT OF ITS OBJECTIVES; IV. CURRENT SITUATION IN MALI: COUPS OF 2020 AND 2021 AND DIPLOMATIC CRISIS WITH WESTERN ALLIES; V. CURRENT MANDATE OF THE MISSION AND ITS SPECIFIC TASKS; VI. FINAL REMARKS.

## RESUMEN

Desde 2012 Malí se enfrenta a una crisis multifacética que obstaculiza la seguridad, la gobernabilidad del país y la recomposición del Estado. Los reiterados golpes de Estado que ha sufrido el país, que lo han situado en el foco de atención de la sociedad internacional organizada, han agudizado esa situación poniendo de manifiesto no sólo la extrema fragilidad que sigue perjudicando a este Estado, sino también la falta de éxito de los distintos actores internacionales involucrados en el Sahel, entre ellos la Unión Europea. Frente a esta situación, el objetivo del presente trabajo es analizar la concretización material del compromiso de la Unión Europea en Malí, centrando el foco del análisis en la misión civil EUCAP Sahel Malí. Tras realizar un diagnóstico de la situación sobre el terreno, el artículo valorará críticamente la actuación de la Unión Europea en dicho país, haciendo hincapié en la necesidad de un replanteamiento de la política europea hacia el Sahel.

## ABSTRACT

Since 2012, Mali has faced a multifaceted crisis that hinders the country’s security, governance, and rebuilding. The repeated coups d’état suffered by the country, placing it in the focus of attention of the international community, have exacerbated this situation, revealing not only the extreme fragility which continues to damage this State, but also the lack of success of the various international actors involved in the Sahel, including the European Union. In view of this situation, the objective of this paper is to analyze, the material concretization of the European Union’s commitment in Mali focusing the analysis on the civilian mission EUCAP Sahel Mali. After making a diagnosis of the situation on the ground, the paper will critically assess the European Union’s action in this country, stressing the need for a reassessment of European policy towards the Sahel.

## **PALABRAS CLAVE**

Fragilidad estatal. Sahel. Malí. Unión Europea. EUCAP Sahel Malí.

## **KEY WORDS**

State weakness. Sahel. Mali. European Union. EUCAP Sahel Malí.

## I. INTRODUCCIÓN

En el contexto del Sahel<sup>1</sup>, Malí constituye un claro ejemplo de los problemas que aquejan a la región. La situación en el país y por extensión en el Sahel no ha pasado desapercibida en la escena internacional, sino que al contrario ha estado en el centro de las preocupaciones de la sociedad internacional organizada, y en particular de la Unión Europea (UE), que ha invertido mucho en los ámbitos político, humanitario, de seguridad y de desarrollo para hacer frente a las deficiencias crónicas que afectan a este territorio<sup>2</sup>. En tal sentido, desde 2012, se ha asistido a la implementación de una multitud de iniciativas, así como al despliegue de distintas misiones internacionales, entre las que ocupa un lugar destacado la misión civil de la UE EUCAP Sahel Malí, cuyo mandato ha sido recientemente prorrogado a la luz de la complicada situación sobre el terreno.

En efecto, se aprecian en la actualidad profundas carencias del Estado en el control del territorio y en la prestación de servicios básicos, un incremento significativo de la actividad de grupos terroristas, la proliferación de actividades delictivas de todo tipo<sup>3</sup> y sistemáticas violaciones de derechos humanos. Todos ellos factores que apuntan a una situación de potencial fracaso<sup>4</sup> cuyas consecuencias serían devastadoras no solo para los Estados limítrofes sino también y en particular para la UE. El país, como otros de la zona, ha sufrido en los últimos años dos golpes de Estado (en agosto de 2020 y en mayo de 2021) que han desencadenado el progresivo abandono de la presencia de la UE y de sus Estados miembros en su territorio además de propiciar la retirada de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), misión que en medio de numerosos desafíos ha desempeñado un papel crucial en el proceso de estabilización del país<sup>5</sup>. A día de hoy, y a medida

---

1 En el presente trabajo se hará referencia a la región de Sahel en su acepción restringida a los países del G-5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger).

2 En el Sahel nos encontramos con amplias extensiones de territorio situadas en áreas rurales o semidesérticas, particularmente vulnerables a la escasez de alimentos y a la sequía, donde la pobreza extrema, la inseguridad alimentaria y la falta de un crecimiento económico suficiente han alimentado una espiral sin fin de violencia. Esta zona se caracteriza además por registrar las tasas de natalidad más altas del mundo y por englobar a algunos de los países con el índice de desarrollo humano más bajo del mundo. Véanse PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022 Panorama General”, disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewppdf.pdf> y AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, “Estrategia Humanitaria 2022-2023, el Sahel”, 15 de mayo de 2022, 1-16, p. 5, disponible en: <https://reliefweb.int/report/Mali/agencia-espanola-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-estrategia-humanitaria-2022-2023-el-sahel>.

3 Sobre la relación entre el narcotráfico y el terrorismo en el Sahel, pueden verse entre otros: CAMPILLO, Elena, “Nexos entre el terrorismo y el narcotráfico en el Sahel ¿Narcoterrorismo?”, *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, n. 8, 2023, 48-60, pp. 52-57; DELGADO URRUTIA, Francisco, “La lucha contra el narcotráfico en el Mediterráneo Occidental. ¿Herramienta para atacar la financiación del terrorismo yihadista del Sahel Occidental?”, *Revista General de Marina*, vol. 282, 2022, 725-738, pp. 729-734; y BARRAS, Raquel y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David “Hacia un nuevo y diferente “flanco sur” en el Gran Magreb-Sahel”, *Revista UNISCI*, n. 39, 2015, 11- 46, pp.15-27.

4 Sobre la definición de Estados débiles y fracasados véase entre otros JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV, n. 2, 2013, 11-49.

5 La Misión, fue establecida en virtud de la Resolución 2100 de 25 de abril de 2013 del Consejo de Seguridad de la ONU, (en adelante CdS), Doc. S/RES/2100(2013), con el fin de proteger a los civiles, reducir la violencia, restablecer la actividad del Estado y garantizar servicios sociales básicos. A finales de junio de 2023 el CdS de la ONU anunció la retirada completa de la MINUSMA, para enero de 2024. Este anuncio se situaba en el contexto de un creciente roce entre las autoridades de Malí y la ONU, que en el verano de 2022 condujo a la expulsión del embajador de la Organización en el país y culminó posteriormente con la solicitud del Ministro de Exteriores de Malí, Abdoulaye Diop, dirigida al máximo responsable de la paz y seguridad internacionales, de una retirada sin demora de la MINUSMA. El 30 de junio de 2023, el CdS adoptó por unanimidad la Resolución

que han ido acrecentándose en Malí y en el Sahel una visión negativa de la presencia occidental y sobre todo el descontento popular hacia el despliegue de tropas francesas, este vacío está siendo colmado por otros Estados y actores. Se trata en particular de Rusia y de los mercenarios del Grupo paramilitar Wagner con los que la Junta Militar maliense actualmente en el poder ha estrechado una verdadera alianza con el fin de combatir el terrorismo yihadista y garantizar la seguridad, presentándose como válida alternativa a la incapacidad de los gobiernos precedentes y de la UE<sup>6</sup>. Este panorama pone de manifiesto, junto con la extrema fragilidad que sigue afectando a Malí, la incapacidad de la UE para detener la propagación de la inseguridad, mejorar las condiciones humanitarias, de derechos humanos y de subdesarrollo del país pese a todos sus esfuerzos e impone una reflexión sobre las falacias de su actuación, así como sobre la necesidad de un reajuste de su estrategia hacia la región y en particular hacia este país.

Los que se acaban de ilustrar representan los motivos que animan el presente trabajo que pretende analizar, a la luz de los acontecimientos recientes y bajo el paradigma de las distintas es-

trategias adoptadas por la UE para hacer frente a los múltiples desafíos que afectan al Sahel, la actuación de la misión civil EUCAP Sahel Malí. Con este cometido, se abordarán los principales acontecimientos que han contribuido a determinar la convulsa situación actualmente imperante en Malí, Estado que puede considerarse a todos los efectos el epicentro de la crisis del Sahel, para tener conocimiento del terreno sobre el cual desarrolla su labor la misión. Este enfoque, orientado al estudio de la EUCAP Sahel Malí, se debe al hecho de que la misma constituye junto con la operación militar EUTM Malí que en la actualidad ha suspendido sus actividades debido a la injerencia rusa en el país, uno de los últimos baluartes de la UE en el Sahel. Ello porque, en el momento de redactar el presente artículo, además de una profunda inflexión en las relaciones entre la UE y Malí, se ha producido la retirada de las tropas francesas y la suspensión de la cooperación en seguridad y defensa en Níger tras la decisión adoptada por la Junta militar actualmente en el poder en dicho país de denunciar los acuerdos que establecen la base jurídica para el despliegue de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), EUCAP Sahel Níger y EUMPM Níger<sup>7</sup>.

---

2690, con la que puso fin de forma efectiva al mandato de la MINUSMA solicitando la transferencia de sus tareas, así como la reducción y retirada ordenada de la Misión para el 31 de diciembre de 2023, Doc. S/RES/2690(2023).

6 Actualmente Rusia está acrecentando su influencia en el Sahel por distintas vías. No solo ha logrado consolidar su presencia en Malí por medio del Grupo Wagner, sino que además está creando una estructura militar denominada *Africa Corps*, dependiente del Ministerio de Defensa, a través de la cual pretende estrechar cooperaciones militares con Burkina Faso y Níger. En paralelo, la empresa estatal rusa Rosatom, está a punto de desarrollar energía nuclear en Malí y Burkina Faso tras haberse acordado en tal sentido con las juntas militares actualmente en el poder en estos dos países. Véanse EL PAÍS, Internacional, Noticias de prensa, “Rusia se extiende en el Sahel con su nueva marca: Africa Corps”, 23 de diciembre de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-12-23/rusia-se-extiende-en-el-sahel-con-su-nueva-marca-africa-corps.html> y “Rusia agranda su presencia en el Sahel”, 22 de enero de 2024, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-01-22/rusia-agranda-su-presencia-en-el-sahel.html>, [fecha de consulta: 24.1.2024]. Véase CRESPO ALCÁZAR, Alfredo y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Teresa, “El uso del neocolonialismo como herramienta de deslegitimación de la Unión Europea. Malí como paradigma”, *Guerra Colonial*, n. 21, 2023, 21-33, pp. 26 a 28.

7 En diciembre de 2023, la Junta militar de Níger que llegó al poder tras el golpe de Estado de julio de 2023, anunció la revocación del acuerdo estipulado con la UE en relación a la misión civil EUCAP Sahel Níger, misión establecida desde 2012 en virtud de la Decisión (PESC) 2012/392 del Consejo de 16 de julio de 2012: apoyar la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo en Níger (*DOUE* L 187 de 17 de julio de 2012, pp. 48 -51), con el fin de proporcionar asesoramiento y formación a las autoridades nigerinas para reforzar el sector de la seguridad interior y sus capacidades en la lucha contra importantes

El trabajo concluye con unas reflexiones finales sobre la necesidad de un replanteamiento de las modalidades de intervención de la UE en la región y en particular en Malí, así como sobre posibles ajustes de las misiones de la PCSD desplegadas en el país, replanteamiento que se considera más que necesario debido a la gravedad de la situación. En el desarrollo de la investigación se ha utilizado una metodología conforme con los principios epistemológicos generales propios del conocimiento científico, a través de la combinación del método empírico-inductivo, con el lógico-deductivo, procediendo en un primer momento a la búsqueda y selección de los diferentes medios de prueba de la práctica internacional, para después proceder a su análisis detallado, y extraer conclusiones relevantes.

## II. LA PUESTA EN MARCHA DE LA MISIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS

### PRIMERAS ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL SAHEL

La misión EUCAP Sahel Malí, es una misión civil de gestión de crisis, de desarrollo de capacidades, no ejecutiva, con sede en Bamako y con una unidad móvil en Mopti Sevaré. Se puso en marcha en enero de 2015<sup>8</sup>, a raíz de una invitación oficial del Gobierno de Malí para ayudar a las fuerzas de seguridad interna (FDSM) a reafirmar la autoridad del Estado en todo el país frente a las distintas facciones que la impugnaron tras la crisis de 2012.

En aquel entonces el Estado maliense se encontraba al borde del colapso como consecuencia del levantamiento armado protagonizado por el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad, del concomitante golpe de Estado militar y de la ofensiva de los yihadistas para hacerse con el control de todo su territorio<sup>9</sup>. En tal contexto, la UE, asumió un papel relevante decidiendo desplegar, en primer lugar, una misión de carácter militar. Tras el éxito de la Operación

---

amenazas. La Junta militar de Níger decidió además revocar el consentimiento otorgado para el despliegue de la misión de cooperación militar (EUMPM), establecida en virtud de la Decisión (PESC) 2022/2444 del Consejo de 12 de diciembre de 2022, relativa a una Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger), (DOUE L 319/86 de 13 de febrero de 2022, pp. 86-90), con la finalidad de reforzar la capacidad de las fuerzas armadas nigerinas para luchar contra el terrorismo, proteger a la población civil y garantizar un entorno seguro de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Véase NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús, “El Sahel se desmarca abiertamente de Occidente”, 12 de diciembre de 2023, *Real Instituto Elcano*.

<sup>8</sup> La misión estableció oficialmente su presencia en Malí el 15 de enero de 2015. Ya en febrero expertos policiales de la MINUSMA y de la EUCAP Sahel Malí capacitaban conjuntamente a agentes malienses en el mantenimiento del orden público. Informe del Secretario General de la ONU (en adelante, SG) al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2015/219, 27 de marzo de 2015, párr. 32. Más específicamente, la misión proporciona asesoramiento estratégico y entrenamiento a los tres cuerpos de seguridad internos de Malí, que son la *Police*, la *Gerdarmerie* y la *Garde nationale* y a los ministerios pertinentes. En consonancia con las iniciativas internacionales y las Estrategias de la UE en el Sahel, EUCAP Sahel Malí opera en estrecha coordinación con las demás misiones de la PCSD, con la Delegación de la UE en el país y otros actores internacionales presentes sobre el terreno. Véanse Decisión (PESC) 2014/219 del Consejo de 15 de abril de 2014 relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 113 de 16 de abril de 2014, pp. 21-26) y página web oficial de la misión, disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-Mali\\_en?s=331](https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-Mali_en?s=331), [fecha de consulta: 10.4.2023].

<sup>9</sup> Informe del SG al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2012/894, 28 de noviembre de 2012, párrs. 6 a 9.

*Serval*<sup>10</sup> y la puesta en marcha de las misiones AFSIMA<sup>11</sup>, por parte de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana (UA) y MINUSMA, por la ONU, la UE desplegó la misión militar EUTM Malí encargada de ofrecer formación militar y asesoramiento a las FDSM con el objetivo de contribuir al restablecimiento del orden democrático y el Estado de derecho<sup>12</sup>.

La EUTM Malí se enmarcaba en los objetivos planteados en la *EU Strategy for Security and Development in the Sahel* (en adelante, Estrategia 2011)<sup>13</sup>, representando su primera concretización sobre el terreno. Elaborada en respuesta a las amenazas del terrorismo y a la preocupación por la migración irregular, la mencionada estrategia supuso una novedad al tratarse del “primer enfoque integral del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para una región del mundo” pen-

sado para garantizar que varios programas e instrumentos de política exterior convergiesen hacia objetivos comunes<sup>14</sup>. Para ello se identificaron cuatro líneas estratégicas de acción: desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos; acción política y diplomática; seguridad y Estado de derecho; lucha contra la radicalización y el extremismo violento. Basada en la interdependencia entre seguridad y desarrollo, la Estrategia 2011 partía de la premisa de que los problemas del Sahel requerían una respuesta regional, integral y holística<sup>15</sup>. Los objetivos principales en ella planteados eran abordar las causas profundas de la pobreza extrema y crear las condiciones propicias para las oportunidades económicas y el desarrollo humano haciendo hincapié en que para ello se necesitan condiciones de seguridad. Entre los objetivos citados, destaca la importante presencia del componente de seguridad como medio para luchar contra las organizaciones criminales

10 En 2013, la intervención militar de Francia en apoyo de las FDSM con la denominada Operación *Serval* permitió frenar el avance de los yihadistas y recapturar las ciudades del norte devolviendo un frágil control territorial al gobierno maliense. Sobre la Operación *Serval* pueden verse entre otros: Díez Alcalde, Jesús, “Malí: decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista”, Documento de análisis n. 6/2013, 23 de enero de 2013, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-13; LE GOURIELLEC, Sonia, “La política de Francia en el Sahel”, *Cuadernos de estrategia*, n. 176, 2015, Capítulo cuarto, 85-122; PÉREZ TRIANA, Jesús Manuel, “Operación *Serval* el estilo francés de hacer la guerra”, *Revista Ejército*, n. 891, 2015, 42-49.

11 Misión Internacional de Apoyo a Malí bajo liderazgo africano cuyo despliegue fue autorizado por el CdS en la Resolución 2085(2012) de 20 de diciembre de 2012, Doc. S/RES/2085(2012).

12 Decisión (PESC) 2013/87 del Consejo de 18 de febrero de 2013 sobre el inicio de una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí) (DOUE L 46 de 19 de febrero de 2013, p. 27). La EUTM Malí fue lanzada por el Consejo de la UE en febrero de 2013 previa solicitud oficial del Gobierno de Malí y sobre la base de las Resoluciones 2071(2012) y 2085(2012) del CdS de la ONU. En mayo de 2020, el Consejo prorrogó el mandato de la misión hasta el 18 de mayo de 2024 y amplió su área de intervención a toda la región del Sahel. Véanse Decisión (PESC) 2020/434 del Consejo de 23 de marzo de 2020 por la que se modifica la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí), (DOUE L 89 de 24 de marzo de 2020, pp.1-3) y página web de la misión, disponible en: <https://eutmMalí.eu/eutm-Malí-mission/>, [fecha de consulta: 2.4.2023].

13 EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICE, *Strategy for Security and Development in the Sahel 2011*, disponible en: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf).

14 MORA TEBAS, Juan Alberto, “Eu-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): Un enfoque integral tangible”, Documento de análisis n. 50/2015, 21 de octubre de 2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-16, p. 3 y 10 y GARCÍA MARTÍN, Laura, “La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y seguridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2017, 1-24, p. 10.

15 *Strategy for Security and Development in the Sahel 2011*, ya citada, pp. 1 y 7.

y el terrorismo<sup>16</sup>. La Estrategia 2011 pretendía promover al mismo tiempo el desarrollo en los países del Sahel y mejorar la seguridad regional, tratando de abarcar todo el espectro de medidas y capacidades al alcance de la Unión, (desde la diplomacia humanitaria, pasando por la seguridad, la defensa, las finanzas, el comercio y la cooperación al desarrollo), bajo el precepto del *comprehensive approach*<sup>17</sup>.

Sin embargo, la puesta en marcha de la Estrategia 2011, la implicación de numerosos actores y el ingente despliegue militar tuvieron un impacto limitado en la situación de seguridad de Malí ya que, si bien evitaron el derrumbe del Estado y el avance del yihadismo, no lograron condiciones de estabilidad duraderas. De hecho, la situación sobre el terreno siguió deteriorándose de forma considerable, alcanzado un punto álgido en 2015 cuando pese al lanzamiento de la Operación *Barkhane*<sup>18</sup>, la celebración de elecciones y la firma del Acuerdo de paz y Reconciliación para Malí<sup>19</sup>,

hubo una intensificación de los conflictos inter e intracomunitarios y de las actividades delictivas y extremistas violentas. Como resultado de estos acontecimientos, no solo el norte sino también el centro del país quedó en manos de distintos grupos terroristas que, aprovechando la escasa presencia y funcionamiento de las instituciones estatales, alimentaron el tráfico de drogas, el contrabando y la delincuencia organizada transnacional. Este cuadro se completaba con sistemáticas violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en un clima de generalizada impunidad por los abusos cometidos y con una crítica situación humanitaria agravada por el limitado suministro de servicios públicos esenciales y los numerosos impedimentos a la prestación de asistencia humanitaria. Se instauró así un círculo vicioso de caos, violencia e inseguridad que repercutió negativamente en toda la región, extendiéndose la inestabilidad de Malí a los países vecinos<sup>20</sup>.

16 MATEOS MARTÍN, Óscar, “De la agenda normativa al ‘giro pragmático’: causas, implicaciones y dilemas de la estrategia securitaria de la Ue en el Sahel”, *Revista UNISCI* n. 60, octubre de 2022, 145-167, p. 155.

17 GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, p. 10 y MORA TEBAS, Juan Alberto, *op. cit.*, p. 3.

18 La Operación *Barkhane*, desplegada en Malí desde el 1 de agosto de 2014, fue continuación de la precedente Operación *Serval*. La llevaron a cabo las fuerzas armadas francesas en colaboración con los ejércitos de los países del G-5 Sahel. Sobre esta misión pueden verse entre otros: OGOU CORBI, Viviane, “El impacto del análisis del conflicto en los resultados de la operación *Barkhane* en Malí”, *Revista Análisis Jurídico-Político*, vol. 4, n. 8, 2022, 51-82 y FUENTE COBO, Ignacio, “El Sahel después de la Operación *Barkhane*. Situación de seguridad y perspectivas de futuro”, Documento de análisis n. 23/2022, 30 de marzo de 2022, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 124-141.

19 El Acuerdo, firmado en 2015, previó una serie de medidas concretas para poner fin al conflicto armado, iniciar la reconciliación, impulsar las reformas y el desarrollo del país, mejorar la gobernanza y facilitar el rediseño y reorganización de las FDSM. Véase texto completo en: “Cartas idénticas de fecha 19 de mayo de 2015 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Malí ante las Naciones Unidas”, Doc. S/2015/364, 22 de mayo de 2015. Sin embargo, el proceso de paz en Malí ya no se basa en la aplicación del mencionado Acuerdo, en cuanto a finales de enero de 2024, la Junta militar golpista actualmente en el poder, decidió poner fin al mismo anunciando en cambio la constitución de un órgano de diálogo intermaliense. Esta decisión representa, sin lugar a duda, un retroceso notable para Malí y lo pone en una situación crítica ya que el Acuerdo de Argel, resultado de un intenso, complicado y largo proceso de diálogo entre los malienses, que fue facilitado además por la mediación de distintas Organizaciones Internacionales, logró sentar las bases para tratar de enfrentar de manera efectiva aquellos problemas de gobernanza, seguridad y desarrollo que constituyen el núcleo de la crisis de Malí.

20 Véanse Informes del SG al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2014/943, 23 de diciembre de 2014, párrs. 17, 19, 21; Doc. S/2015/219, ya citado, párrs. 2, 14, 15 y 27; Doc. S/2015/426, 11 de junio de 2015, párrs. 2, 11, 17 a 26; Doc. S/2015/732, 22 de septiembre de 2015, párrs. 7, 16, 27 a 30, 64 y 65; Doc. S/2016/281, 28 de marzo de 2016; Doc. S/2016/498, 31 de mayo de 2016; Doc. S/2016/819, 29 de septiembre de 2016; Doc. S/2016/1137, 30 de diciembre de 2016; Doc. S/2017/271, 30 de marzo de 2017, párrs. 22 a 26; Doc. S/2017/478, 6 de junio de 2017; Doc. S/2017/811, 28 de septiembre de 2017; Doc. S/2017/1105,

Frente a esta situación, la UE decidió reforzar su papel sobre el terreno desplegando la misión de gestión de crisis EUCAP Sahel Malí. Su mandato inicial, se centró en el apoyo a las FDSM, con el fin de ayudar al Estado no sólo en la reforma del sector de la seguridad, sino también en garantizar el orden constitucional y democrático, mantener su autoridad en el conjunto del territorio y crear las condiciones para una paz duradera<sup>21</sup>. El lanzamiento de la operación ponía de relieve que Malí era un socio importante para la UE y con ella se pretendía completar el enfoque global de seguridad y desarrollo que la Organización quería imprimir a la crisis del Sahel, utilizando todas las herramientas a su alcance tanto de carácter civil como militar<sup>22</sup>.

### III. ADAPTACIÓN DE SU MANDATO A LA REGIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y PRINCIPALES DEFICIENCIAS DETECTADAS EN LA CONSECUCCIÓN DE SUS OBJETIVOS

Pese a la multitud de iniciativas internacionales desplegadas en el país, incluidas las de la UE, hubo una intensificación de la violencia así como de la actividad de los grupos terroristas y

la inseguridad se extendió más allá de las fronteras meridionales con Burkina Faso y el Níger. Para hacer frente a esta situación, el Consejo de la UE optó por añadir nuevas tareas y objetivos a la EUCAP Sahel, más alineados con la situación sobre el terreno y más coherentes con las nuevas prioridades de la UE en la región.

Además, en 2015, en respuesta a las dificultades encontradas a la hora de aplicar la Estrategia 2011, el Consejo adoptó el *Sahel Regional Action Plan (2015-2020)*<sup>23</sup> cuyo objetivo principal fue el de proporcionar un marco general, por medio de la identificación de acciones e iniciativas concretas, para alcanzar los objetivos planteados en la anterior Estrategia<sup>24</sup>. El Plan, conllevó una ampliación del precedente enfoque de la UE dando paso al trinomio “seguridad-migración-desarrollo”, puesto que la cuestión migratoria adquirió más protagonismo en este documento al ser entendida como un problema de seguridad capaz de comprometer la estabilidad europea en una coyuntura cada vez más multidimensional y compleja<sup>25</sup>. Sobre la base de estas premisas, el Plan fortaleció los aspectos de seguridad de la anterior Estrategia, reforzando la atención de la UE en torno a cuatro campos estrechamente relacionados: prevención y lucha contra la radicaliza-

---

26 de diciembre de 2017.

21 Decisión (PESC) 2014/219/del Consejo, ya citada. El mandato inicial de la misión se preveía hasta el 14 de enero de 2017, con un presupuesto de 11,4 millones de euros para el primer año.

22 GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, p. 20.

23 CONSEJO DE LA UE, “*Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*”, Doc. 7823/2015, 20 de abril de 2015.

24 MORA TEBAS, Juan, Alberto, *op. cit.*, p. 5 y GARCÍA MARTÍN, Laura, *op. cit.*, p. 12.

25 MATEOS MARTÍN, Óscar, *op. cit.*, p. 156. Hay que destacar que el Plan de acción se adoptó cuando la UE se enfrentaba a la crisis migratoria de 2015, con lo cual el debate político y estratégico en aquel periodo estuvo dominado por la migración y las preocupaciones humanitarias y de seguridad relacionadas. En tal contexto, se empezó a plasmar la idea según la cual la seguridad exterior repercutía cada vez más en la propia seguridad interior de la UE, difuminándose las líneas de demarcación entre ambas. Llevada a la práctica, esa idea se tradujo en que invertir en la seguridad y en el desarrollo en el Sahel habría conducido a un refuerzo de la seguridad interior de la UE. IOANNIDES, Isabelle, “*Peace and security in 2020, Evaluating the EU approach to tackling the Sahel conflicts*”, *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, Study, September 2020, 1-92, p.10, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2020\)654173](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)654173).

ción, creación de condiciones adecuadas para los jóvenes, la migración, la movilidad y la gestión de fronteras, lucha contra el tráfico ilegal y la delincuencia organizada transnacional. Al mismo tiempo, el Plan reconoció el crimen organizado transnacional como un elemento clave de la crisis en el Sahel, por lo que enfatizó especialmente en la necesidad de una cooperación con las principales organizaciones regionales e internacionales y otros socios, en especial la ONU, la UA, el G-5 Sahel, la CEDEAO, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, el Banco Mundial y la sociedad civil<sup>26</sup>.

En línea con el enfoque plasmado en el Plan de acción, en el nuevo mandato de la EUCAP, que fue ampliado hasta 2019, se introdujeron dos ulteriores prioridades: apoyar a Malí en la gestión de sus fronteras y de los flujos migratorios y fortalecer las capacidades de las FDSM en su lucha contra los grupos criminales y terroristas. Al mismo tiempo, esta renovación incluyó referencias al Acuerdo de Paz y Reconciliación de 2015 e instrucciones para contribuir a la interoperabilidad y coordinación de las FDSM y de las fuerzas de seguridad interna de los países del G-5 Sahel<sup>27</sup>.

Paralelamente a la ampliación del mandato de la EUCAP y con el fin de responder al aumento de la violencia en Malí y a la extensión de la inestabilidad a los países vecinos, la UE empezó un pro-

ceso de regionalización de la acción de la PCSD en el Sahel, con el objetivo de combinar actividades civiles y militares para mejorar las capacidades de cooperación de los países del G-5 Sahel. Este proceso conllevó durante su primera fase, acordada por el Consejo de la UE en junio de 2017, la creación de una Célula de Coordinación Regional (CCR) con sede en la EUCAP Sahel Malí que incluyó una red de expertos en seguridad interna (civiles) y defensa (militares), desplegados no solo en Malí sino también en delegaciones de la UE y en otros países del G-5 Sahel. La CCR se insertó en el contexto de otra importante iniciativa, la creación de la Fuerza Militar Conjunta del G-5 Sahel, compuesta por tropas de Malí, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Chad, impulsada por los Jefes de Estado de los países del G-5 Sahel con el fin de intensificar y mejorar la acción en materia de seguridad, especialmente en las zonas fronterizas, y luchar contra los grupos terroristas<sup>28</sup>. El proceso de regionalización conllevó una ingente financiación a la mencionada Fuerza multinacional por medio del Fondo de Apoyo a la Paz para África<sup>29</sup>, uno de los instrumentos adoptados en el marco de las estrategias para concretizar el compromiso de la UE con los países del Sahel.

A principios de 2019 el Consejo de la UE decidió hacer aún más eficaz, en el ámbito regional, la labor de las misiones de la PCSD en el Sahel,

26 Doc. 7823/2015, ya citado, pp. 17 a 20 y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y BARRAS, Raquel, “El Norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, n. 42, 2016, 173- 196, pp.181 y 182.

27 El 11 de enero de 2017 el mandato se extendió hasta el 14 de enero de 2019 con un presupuesto inicial de 29,7 millones de euros. Véanse Decisión (PESC) 2017/50 del Consejo de 11 de enero de 2017 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L7/18 de 12 de enero de 2017, pp.18-19) y RAINERI, Luca y BALDARO, Edoardo, “Resilience to what? EU capacity building missions in the Sahel”, en CUSUMANO, Eugenio y HOFMAIER, Stefan (eds.), *Projecting Resilience across the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 169-187, p.178.

28 Esta fuerza de seguridad multinacional fue autorizada por el Consejo de Paz y Seguridad de la UA y respaldada por la Resolución del CdS 2359 de 21 de junio de 2017, Doc. S/RES/2359(2017).

29 El Fondo de Apoyo a la Paz para África junto con el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África fue remplazado por el Fondo Europeo de apoyo a la Paz que entró en vigor el 22 de marzo de 2021. Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, (DOUE L 102 de 24 de marzo de 2021, pp.14-62).

aprobando además un concepto de operaciones conjunto civil y militar sobre la regionalización de las acciones de la PCSD en la región<sup>30</sup>. Se abrió así otra fase del proceso de regionalización que conllevó un nuevo ajuste del mandato de la EUCAP Sahel Malí, la cual fue autorizada a llevar a cabo una serie de actividades en los países del G-5 Sahel que incluían formación, asesoramiento y otras tareas más específicas para mejorar la interoperabilidad y la coordinación entre las fuerzas de seguridad interior de los Estados del G-5 Sahel, apoyar a la cooperación transfronteriza y a las estructuras de cooperación regionales y contribuir a la mejora de las capacidades nacionales de estos países<sup>31</sup>. Se estableció además la Célula Regional de Asesoramiento y Coordinación (RACC por su sigla en inglés), adscrita administrativamente a la misión EUCAP Sahel Malí, que hizo operativo el enfoque integrado de la UE al englobar por primera vez personal civil y militar que trabajaba bajo el mismo paraguas<sup>32</sup>. La RACC se creó con el cometido de coordinar las misiones de la PCSD en la región; reforzar y apoyar a las estructuras y a los países del G-5 Sahel a fin de

mejorar la cooperación regional y las capacidades operativas en el ámbito de la defensa y la seguridad, mediante asesoramiento estratégico, respetando el Derecho Internacional, los derechos humanos y el enfoque estratégico de la UE para las mujeres, la paz y la seguridad, y, por último, informar a la UE sobre las necesidades y las lagunas de los países del G-5 Sahel en materia de seguridad y defensa<sup>33</sup>.

Muestra de un creciente interés de la UE por las dinámicas desestabilizadoras del país, el mandato de la EUCAP Sahel Malí, desde su establecimiento, fue objeto de una renovación constante, en función del contexto operativo, de las necesidades cambiantes de sus socios y en consonancia con el enfoque de regionalización europea en el Sahel. Sin embargo, la multitud de actividades que a lo largo de los años se encomendaron a la misión y, en particular, su creciente atención al ámbito de la gestión de fronteras y la lucha contra el terrorismo, debilitaron su principal cometido de impulsar reformas estructurales en materia de seguridad. A lo anterior contribuyó también la

30 IOANNIDES, Isabelle, *op. cit.*, pp. 24 y 25. En esta segunda fase, la CCR pasó a denominarse Célula Regional de Asesoramiento y Coordinación de la UE, (RACC), y se reforzó. Su estructura de mando y control y su red de expertos, integrados en las delegaciones de la UE en los cinco países del Sahel, se amplió y se trasladó de Bamako (Malí) a Nuakchot (Mauritania).

31 Art. 1 de la Decisión (PESC) 2019/762 del Consejo de 13 de mayo de 2019 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 125 de 14 de mayo de 2019, p. 18). Véase además Decisión (PESC) 2019/312 del Consejo, de 21 de febrero de 2019, por la que se modifica y prorroga la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 51 de 22 de febrero de 2019, p. 29).

32 Véanse Decisión (PESC) 2019/762 del Consejo ya citada y Decisión (PESC) 2020/652 del Consejo de 14 de mayo de 2020 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí, (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 153 de 15 de mayo de 2020, p. 5). También IOANNIDES, Isabelle, *op. cit.*, p. 25.

33 Art. 1 de la Decisión (PESC) 2019/762 del Consejo ya citada. En particular, las actividades de la RACC tienen por objeto ayudar a hacer operativos los componentes militar y policial de la Fuerza Conjunta del G-5 Sahel, con el fin de promover y mejorar la cooperación regional transfronteriza en materia de seguridad y defensa; el refuerzo de la cooperación internacional en apoyo de las estructuras del G-5 Sahel y de las capacidades de los distintos países; así como la promoción de la coordinación de la UE en materia de seguridad y defensa en el marco del enfoque integrado para el Sahel. La duración del mandato de la RACC se ajusta al de la misión EUCAP Sahel Malí. Véase EUROPEAN UNION COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY, “Missions and Operations Annual Report 2021”, 2nd edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, 1-100, p. 72, disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP\\_Annual\\_Report\\_2022\\_EN\\_updated\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP_Annual_Report_2022_EN_updated_web_0.pdf).

actitud reticente de las autoridades malienses, así como ciertas dinámicas informales en la gestión de las FDSM plagada por fenómenos como la corrupción endémica, el clientelismo y la existencia de cadenas de mando paralelas. Asimismo, la creación de capacidades en materia de seguridad fue socavada por una serie de disfuncionalidades de los socios locales al conllevar problemáticas prácticas que pusieron en entredicho la calidad y la efectividad de la formación impartida por la misión. Todo ello, unido a un contexto de competencias y tensiones entre los distintos actores internacionales involucrados en el país, a las presiones provenientes de la UE con respecto a la necesidad de encontrar soluciones rápidas a la inseguridad y a una serie de deficiencias operativas, menoscabó la consecución de los objetivos prioritarios encomendados a la misión<sup>34</sup>.

Las deficiencias operativas de la misión fueron señaladas por el Tribunal de Cuentas europeo en un auditoria de 2018. En su informe, el citado tribunal destacó la falta de acceso del personal de la EUCAP Sahel Malí a orientación operativa y formación adecuadas; la ineficiencia de sistemas y procedimientos debido a que el SEAE y la Comisión Europea, no facilitaron apoyo suficiente o aplicaron procedimientos que no se adecuaban a las condiciones de trabajo sobre el terreno; el elevado número de puestos vacantes que, unido

a la duración bienal de los mandatos y al carácter anual de los presupuestos, hacía que el ciclo de contratación de equipos y servicios fuese tan corto que resultaba difícil de gestionar. A este respecto, el tribunal indicó además que los procedimientos de contratación de la UE requerían demasiado tiempo, a menudo no prosperaban y no estaban adaptados a las condiciones de Malí. En último lugar, el Tribunal de Cuentas puso de relieve que la misión contaba con indicadores de resultados deficientes que no ofrecían una buena base para medir la eficacia de las tareas o la contribución realizada a la consecución de sus objetivos<sup>35</sup>. Algunas de estas preocupaciones fueron reiteradas posteriormente por el PE que, en una Resolución de 15 de enero de 2020 sobre la aplicación de la PCSD, al destacar la necesidad de evaluar periódicamente las misiones a fin de mejorar su eficacia, criticó al SEAE por no haber establecido indicadores adecuados para supervisar los resultados de las misiones EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Malí, poniendo de relieve que la supervisión y la evaluación de las actividades de las misiones eran insuficientes y no estaban orientadas a tener en cuenta sus repercusiones<sup>36</sup>.

Pese a estas carencias y habida cuenta del cada vez más complejo entorno de seguridad de Malí, el mandato de la EUCAP Sahel fue prorrogado y ampliado tanto en 2021 como en 2023<sup>37</sup>

34 RAINERI, Luca y BALDARO, Edoardo, *op. cit.*, pp. 179 y 180 y LOPEZ LUCIA, Elisa, “*The European Union integrated and regionalised approach towards the Sahel*”, *A Stabilizing Mali Project Report*, febrero de 2019, *Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix*, 1-59, pp. 31 a 34, disponible en: [https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/2019\\_02\\_Report-Lopez-Lucia.pdf](https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_Report-Lopez-Lucia.pdf).

35 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Informe especial “Refuerzo de la capacidad de las fuerzas de seguridad interior en Níger y Malí: progresos limitados y lentos”, n. 15 de 2018, 1-61, pp. 25 a 29 y 41 a 45. Las deficiencias detectadas en el Informe se referían también a la misión EUCAP Sahel Níger.

36 Resolución del PE de 15 de enero de 2020 sobre “la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual de 2018 (2019/2135(INI))”, (DOUE C 270/54 de 7 de julio de 2021, p. 54), párr. 35.

37 El Consejo de la UE ha adaptado y renovado el mandato de la EUCAP Sahel Malí en 2017, 2019, 2021 y por último en 2023. El 7 de enero de 2021, el Consejo prorrogó el mandato de EUCAP Sahel Malí hasta el 31 de enero de 2023, asignándole un presupuesto de más de 89 millones de euros para el período de dos años. Esta renovación insistió en la necesidad de respaldar la aplicación del Acuerdo de paz y Reconciliación de Malí de 2015 y de llevar a cabo las tareas de asesoramiento de las FDSM y de restauración de la autoridad del Estado en

cuando el Consejo de la UE, en el contexto de la revisión estratégica global de la colaboración de la PCSD en la región, decidió renovar el mandato de la misión hasta enero de 2025 ajustando su estructura y sus actividades a la situación sobre el terreno.

#### IV. LA SITUACIÓN ACTUAL EN MALÍ: LOS GOLPES DE ESTADO DE 2020 Y 2021 Y LA CRISIS DIPLOMÁTICA CON LOS ALIADOS OCCIDENTALES

El contexto actual de Malí no ha cambiado mucho desde el establecimiento de la EUCAP Sahel Malí. El país ha sufrido en los últimos tiempos dos golpes de Estado, protagonizados por el Coronel

*Assimi Goïta*<sup>38</sup>, que desencadenaron una profunda crisis política y social, síntoma de un colapso estructural de la gobernanza y de la falta de confianza en las instituciones por parte de la sociedad civil, debido a la inseguridad, la corrupción y la impunidad. Los golpes de Estado abrieron además el camino a una profunda crisis entre Malí y sus socios regionales e internacionales al exigir estos últimos la vuelta al orden constitucional en el país. Tras la negativa de la Junta militar actualmente en el poder de respetar la fecha de la celebración de las elecciones<sup>39</sup> y frente al aumento de manifestaciones antifrancesas en el país y en la región, en junio de 2021 Francia comunicó la retirada de la Operación *Barkane* sin dejar de participar en la región, en particular a través de la *Takuba Task Force*<sup>40</sup>.

---

colaboración con la MINUSMA. Además, la zona central de Malí, se convirtió en una prioridad puesto que el mandato fue adaptado para reforzar la capacidad de la misión de prestar asistencia y asesoramiento a las FDSM apoyando un nuevo despliegue de las autoridades administrativas civiles en el centro del país, Decisión (PESC) 2021/14 del Consejo, de 7 de enero de 2021 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L5/16 de 8 de enero de 2021, pp.16-17). De nuevo se prorrogó en 2023, mediante Decisión (PESC) 2023/96 del Consejo de 10 de enero de 2023 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 8 de 11 de enero de 2023, pp. 2-3).

38 Durante el primer golpe de mayo de 2020 el Coronel *Goïta*, depuso al presidente *Ibrahim Boubacar Keita*, anunciando la asunción del poder por parte del autoproclamado Comité Nacional para la Salvación del Pueblo (CNSP), y prometió establecer un gobierno civil de transición y celebrar nuevas elecciones en un plazo razonable. Sin embargo, en lugar de ponerse en marcha una transición pacífica y democrática en el plazo acordado de 18 meses, la situación precipitó en mayo de 2021 cuando la Junta Militar CNSP, perpetró otro golpe interno liderado por el mismo Coronel *Goïta*, actual presidente de la transición. Como reacción, la UA y la CEDEAO suspendieron a Malí de las respectivas Organizaciones y además la CEDEAO impuso una batería de sanciones, tratando de poner a los malienses en contra de la Junta y obligarla a establecer un calendario electoral rápido. A estas sanciones se sumó también la Unión Monetaria de África Occidental. En lugar de debilitar a la Junta militar, las sanciones generaron el efecto contrario, es decir, ampliaron su apoyo popular, dirigiendo el malestar de la población contra la CEDEAO y Francia. Véanse Informes del SG al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2020/952, 29 de septiembre de 2020, párr.13; Doc. S/2020/1281, 28 de diciembre de 2020, párrs. 2 a 6 y 11 a 13; NAVARRO MILIÁN, Iván y DOSTA VALDÉS, Alba, “Informe Sahel: Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera”, 2022, *Escola de Cultura de Pau*, 1-69, p. 29 y OGOU CORBI, Viviane, “Burkina Faso y Malí expulsan a Francia: el rol del sentimiento antifrancés en el giro pro-ruso”, CIDOB opinión, n. 763, 4 de abril de 2023.

39 El CdS, en su Resolución 2584 condenando el golpe de Estado de 2021, exhortó a todas las partes interesadas de Malí a que facilitaran la plena conclusión de la transición política y el traspaso de poder a las autoridades civiles electas en el plazo de transición de 18 meses. Asimismo, exhortó al Gobierno de transición a que celebrara elecciones (presidenciales, legislativas, regionales y locales) y un referéndum constitucional en el mismo plazo, Resolución del CdS 2584 de 29 de junio de 2021, Doc. S/RES/2584(2021).

40 En junio de 2020, varios Estados miembros de la UE se comprometieron a crear una nueva fuerza europea denominada *Takuba Task Force*, un destacamento especial que heredó el mandato de la Operación *Barkhane*, con el fin de apoyar al ejército maliense en su lucha contra los yihadistas y aliviar la presión sobre

Paralelamente, como ya hemos señalado anteriormente, la Junta militar maliense anunció un acuerdo militar con Rusia para el despliegue de efectivos del Grupo Wagner<sup>41</sup>. Este acercamiento a Rusia aumentó las críticas de los hasta entonces aliados occidentales de Malí, principalmente Francia, Estados Unidos y la UE provocando el retiro de tropas comprometidas por varios países europeos a la *Takuba Task Force* y la suspensión del programa de formación militar EUTM Malí<sup>42</sup>. En respuesta a la reacción de los socios occidentales, en Malí y Burkina Faso se produjeron diversas manifestaciones en apoyo al acuerdo con Rusia y exigiendo la retirada de Francia. A principios de 2022 la crisis se amplificó. La Junta maliense impidió el despliegue de tropas danesas acordadas en *Takuba*; expulsó al embajador francés del país, suspendió y retiró la licencia en el país de los medios de comunicación franceses

*Radio France International* y *France 24*. Asimismo, decidió rescindir el Tratado de Cooperación de Defensa entre Francia y Malí firmado en julio de 2014<sup>43</sup>, así como el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas que rige las fuerzas asociadas francesas y europeas involucradas en la Fuerza *Takuba*<sup>44</sup> (que cesó sus operaciones el 1 de julio de 2022). Al mismo tiempo, se produjo el retiro de la Operación *Barkhane*, lo que supuso la salida definitiva de Francia de Malí<sup>45</sup>.

En el medio de esta crisis, la UE además de condenar rotundamente los golpes de Estado e imponer sanciones<sup>46</sup>, adoptó la Estrategia Integrada de la UE para el Sahel de 2021 con el propósito de contribuir a la estabilización y al desarrollo sostenible en los ámbitos social, medioambiental y económico, más allá del esfuerzo militar<sup>47</sup>. Este novedoso enfoque, que hace hin-

---

las tropas francesas. Al respecto pueden consultarse entre otros: ARGUMOSA PILA, Jesús, “Operaciones en el entorno del Sahel”, *Academia de las Ciencias y las Artes Militares*, Sección de Futuro de las Operaciones Militares, 21 de febrero de 2023, 1-10, disponible en: <https://www.acami.es/publicacion/operaciones-en-el-entorno-del-sahel/> y OGOU CORBI, Viviane, “El impacto del análisis del conflicto...” *op. cit.*

41 Aunque resulta incierto el número de efectivos del Grupo Wagner desplegados en Malí, se estima que el número puede ascender a más de un millar. La compañía entrena a las tropas malienses, las acompaña habitualmente en misiones contra diferentes grupos armados y suministra armas de forma regular. Su presencia ha multiplicado exponencialmente los ataques a la población civil y las violaciones de los derechos humanos. MATEOS MARTÍN, Óscar, *op. cit.*, pp. 162 y 163.

42 MATEOS MARTÍN, Óscar, *op. cit.*, pp. 162 y 163 y NAVARRO MILIÁN, Iván y DOSTA VALDÉS, Alba, *op. cit.*, p. 40.

43 *Traité de coopération en matière de défense entre La République Française et la République du Malí, signé à Bamako le 16 juillet 2014*, disponible en: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3498-ai.pdf>.

44 Acuerdo firmado en Koulouba el 8 de marzo de 2013, texto completo disponible en: Carta del Ministerio de Asuntos Exteriores de Malí dirigida al Embajador de la República Francesa en Malí, 10 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/2010/9202/0001/VM\\_27082020\\_t\\_Malí\\_ja\\_Prantsuse\\_SoFA\\_noot\\_fra.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/2010/9202/0001/VM_27082020_t_Malí_ja_Prantsuse_SoFA_noot_fra.pdf).

45 NAVARRO MILIÁN, Iván y DOSTA VALDÉS, Alba, *op. cit.*, p. 44.

46 A partir del golpe de Estado de 2021, la UE modificó su régimen de sanciones, estableciendo nuevos criterios para imponer de manera autónoma medidas restrictivas contra personas y entidades responsables de cometer actos que supongan una amenaza para la paz, la seguridad o la estabilidad de Malí, o de obstruir la transición política del país. Hasta esta fecha, la UE solo pudo incorporar a su legislación las sanciones acordadas por la ONU. En diciembre de 2023, el Consejo de la UE renovó hasta el 14 de diciembre de 2024 sus medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Malí. Véanse Decisión (PESC) 2021/2208 del Consejo de 13 de diciembre de 2021 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1775 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Malí, (DOUE L 446 de 14 de diciembre de 2021, pp. 44 - 51) y Decisión (PESC) 2023/2799 del Consejo, de 11 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1775 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Malí, (DOUE L 2799 de 12 de diciembre de 2023, pp.1-7).

47 Conclusiones del Consejo de la UE sobre la Estrategia Integrada de la Unión Europea en el Sahel, 16 de abril de 2021, Doc. 7723/21. La Estrategia Integrada de la UE en el Sahel reemplazó la Estrategia de 2011 y su Plan de acción, que

capié en la necesidad de fortalecer la dimensión política más que la seguridad, implica abordar los problemas de derechos humanos, Estado de derecho y gobernanza democrática, garantizando una mayor transparencia y rendición de cuentas<sup>48</sup>. Además, en la mencionada Estrategia, motivada por la necesidad de hacer frente a retos adicionales como el cambio climático, la escasez de recursos naturales y la crisis sanitaria de la COVID-19, la UE afronta la cuestión de la inestabilidad como un compromiso a largo plazo, frente a las respuestas cortoplacistas ofrecidas hasta entonces<sup>49</sup>.

Sin embargo, más de once años después de la revuelta tuareg que estalló en el norte de Malí, este país, sigue enfrentándose a una situación de persistente fragilidad que la UE no ha sido capaz de detener pese a todos sus esfuerzos. En efecto, las deficiencias estructurales que todavía afectan al Estado han generado frustraciones de las que se alimentan los grupos terroristas que siguen representando una plaga en expansión sobre todo en el centro y en el norte del país y en la zona de la triple frontera entre Burkina Faso, Malí y el Níger, lo que ha conllevado un vacío de autoridad

en dichas zonas que se ven además gravemente afectadas por los desplazamientos de población. Las violaciones y abusos de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario siguen siendo una escalofriante realidad cotidiana y se han incrementado a raíz de la presencia rusa en el país<sup>50</sup>. Además, la ya de por sí sumamente precaria situación humanitaria se ha visto agravada por una combinación de factores: los actuales problemas de seguridad, las repercusiones económicas de la pandemia de COVID 19, la subida mundial del precio de los alimentos, el conflicto armado en Ucrania, episodios de sequía y variabilidad de las precipitaciones exacerbados por el cambio climático, las limitaciones de financiación de la ayuda humanitaria, las tensiones entre comunidades debido a los escasos recursos y el tráfico transfronterizo<sup>51</sup>.

En esta coyuntura ya de por sí frágil, se añaden ulteriores elementos de complejidad que pueden, sin duda afectar a la evolución de la situación política en Malí. En primer lugar, pese a la negociación de un acuerdo entre la Junta militar maliense y la CEDEAO sobre la prolongación del periodo de transición hasta finales de marzo

---

finalizó en 2020, con el fin de reforzar estos instrumentos para incrementar las sinergias entre los distintos actores e instrumentos desplegados en el Sahel.

48 PICHON, Eric y BETANT-RASMUSSEN, Mathilde, “New EU strategic priorities for the Sahel Addressing regional challenges through better governance”, *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, Briefing, July 2021, 1-12, p. 6, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)696161](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696161).

49 FERNÁNDEZ ARRIBAS, Gloria, “Cambio climático, inestabilidad y desplazamientos en el Sahel. Desafíos y respuesta por parte de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXXV, n. 1, 2023, 49-74, p. 73.

50 La mayoría de los abusos documentados provienen por grupos extremistas, grupos armados no identificados, grupos signatarios del Acuerdo de paz de 2015, las FDSM y personal de seguridad extranjero. Ver Informes del SG al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2023/21 6 de enero de 2023, párrs. 21 y 23 y Doc. S/2023/236, 30 de marzo de 2023. Sobre las violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas por el Grupo Wagner en Malí puede verse entre otros: HUMAN RIGHTS WATCH, “Mali: New Atrocities by Malian Army, Apparent Wagner Fighters”, Informe de 24 de diciembre de 2023, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2023/07/24/mali-new-atrocities-malian-army-apparent-wagner-fighters>.

51 Informes del SG al CdS sobre la situación en Malí, Doc. S/2020/952; Doc. S/2020/1281; Doc. S/2023/21, párrs. 46 a 48 y 80; Doc. S/2023/236, párrs. 54 y 55. Pueden verse también al respecto ALONSO CIRBIÁN, Silvia, “La guerra en Ucrania y la crisis alimentaria: su impacto en el Sahel”, Documento de opinión n. 45/2023, 8 de mayo de 2023, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-14, y FERNÁNDEZ ARRIBAS, Gloria, *op. cit.*

de 2024<sup>52</sup>, es plausible que la Junta incumplirá una vez más el plazo, lo cual retrasará el retorno de un gobierno democráticamente electo además de potenciar el riesgo de aislamiento internacional del país. En segundo lugar, hay que tener en cuenta la conflictiva relación entre la Junta militar y Francia que ha dado pie al colapso casi total de las relaciones diplomáticas entre los dos países y a la finalización del despliegue militar francés en Malí. En tercer lugar y paralelamente, debe considerarse la expansión de la influencia de Rusia, debido al creciente peso del Grupo Wagner que presuntamente ha cometido atrocidades de todo tipo en lugar de contribuir a la lucha contra el terrorismo yihadista<sup>53</sup>. Se trata de hechos que ha incrementado el deterioro de las relaciones entre el actual gobierno de Malí y la UE. Hay que destacar, además, otros dos acontecimientos de importancia. Por un lado, la retirada de la MINUSMA que se completó a finales de 2023, y, por otro lado, la retirada de Malí del G-5 Sahel y de su Fuerza Militar Conjunta, debido a la negativa de la Organización a garantizar a ese país la presidencia del grupo, aunque el motivo subyacente fueron los golpes de Estado de 2020 y de 2021. La retirada de Malí del G-5 Sahel ha desencadenado la retirada de otros dos miembros de la Organización, Níger y Burkina Faso, al tiempo que Mauritania y Chad están preparando el camino para disolverla.

## V. EL MANDATO ACTUAL DE LA MISIÓN Y SUS PRINCIPALES TAREAS

La EUCAP Sahel Malí, a pesar de sus deficiencias y de las dificultades con las que ha tenido que lidiar, constituye uno de los últimos baluartes de la UE en el Sahel. La misión, que cuenta con una plantilla de 180 funcionarios (132 europeos y 48 malienses) tiene asignado actualmente un presupuesto de 73 millones de euros.

Su objetivo es ahora facilitar el redespliegue de las FDSM en el sur y en el centro del país; mejorar la eficacia operativa y restablecer las cadenas jerárquicas de las FDSM mediante una gestión más coherente de los recursos; reforzar el papel de las autoridades judiciales y administrativas, contribuyendo a la prevención de la corrupción y la impunidad; y apoyar la redistribución de las autoridades administrativas civiles en el centro de Malí sobre la base de los principios de buena gobernanza<sup>54</sup>. Su mandato actual, renovado en 2023, se ajusta con las prioridades de la Estrategia Integrada de la UE para el Sahel de 2021, en cuanto la misión ha situado la lucha contra la impunidad y la promoción de los derechos humanos en el centro de sus actividades mediante un enfoque basado en la inspección interna, la

52 Doc. S/2023/21, párr. 2.

53 Como la Masacre de Moura ocurrida a finales de marzo de 2022. HUMAN RIGHTS WATCH, “Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers”, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers> y OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OHCHR) “Rapport sur les événements de Moura du 27 au 31 mars 2022”, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/mali/20230512-Moura-Report.pdf>. Ver también Resolución del PE de 18 de enero de 2023 sobre la ejecución de la política común de seguridad y defensa, “Aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2022”, Informe anual 2022 (2022/2050(INI)), (DOUE, C 214/26, de 16 de junio de 2023, p. 26), en particular Considerando L y párr. 52.

54 La Decisión (PESC) 2023/96 del Consejo, ya citada, asignó a la EUCAP Sahel Malí una tarea adicional: apoyar los esfuerzos de comunicación estratégica para fomentar los valores de la UE, promover las actividades de la UE y exponer las violaciones y los abusos de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario por parte de fuerzas extranjeras en Malí.

policía y la justicia militares<sup>55</sup>.

La misión ejecuta su mandato siguiendo tres líneas de operación. La primera línea de operación se refiere al apoyo a las capacidades estructurales. En este ámbito la misión se encarga de asesorar a las FDSM y a los departamentos pertinentes para aplicar la reforma del sector de la seguridad en Malí. Ello incluye el apoyo para mejorar la gestión logística y de los recursos humanos dentro de las fuerzas, así como para desarrollar sistemas seguros de información y comunicación y para modernizar las prácticas de gestión y control de sus servicios. La segunda línea de operación abarca el fortalecimiento de las capacidades operacionales. A estos efectos, expertos de la misión, se ocupan de apoyar las capacidades operativas de sus asociados en múltiples ámbitos, incluida la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la gestión de fronteras, la buena gobernanza, el Estado de derecho y la lucha contra la impunidad. Se trata de mejorar las capacidades en temas como la gestión y el mando, la ética profesional, los derechos humanos y la igualdad de género, las técnicas de inteligencia, la intervención profesional, las investigaciones forenses, la lucha contra el terrorismo y el orden público. La capacitación se dirige principalmente al personal superior e intermedio. La tercera línea de operación sobre el fortalecimiento de las normas éticas de las fuerzas de seguridad interna busca reforzar el respeto de los derechos humanos y del equilibrio de género, el fomento de la confianza entre las fuerzas de seguridad y la población, la prevención del comportamiento desviado de las

FDSM, los servicios de inspección y la lucha contra la impunidad<sup>56</sup>.

Es así que, desde su establecimiento, la EUCAP Sahel Malí ha participado en una variedad cada vez más amplia de tareas en un entorno cambiante en términos de seguridad. Se puede destacar que en 2016, en coordinación con la MINUSMA, ayudó al Ministerio de Seguridad Interna y Protección Civil de Malí a ultimar la ley de programación de seguridad interna y capacitó a más de 2200 miembros de las FDSM sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En 2018, siempre en colaboración con la MINSUMA, ayudó a las FDSM a adoptar procedimientos operativos estándar sobre la eliminación de artefactos explosivos improvisados<sup>57</sup>; entre 2019 y 2021, a pesar de la pandemia de COVID-19 y de los golpes de Estado de agosto de 2020 y mayo de 2021<sup>58</sup>, llevó a cabo y apoyó acciones de formación para más de 8.407 miembros de las FDSM. Estas acciones han incluido formación especializada en los ámbitos técnico y científico, así como acciones de formación para los propios formadores. Asimismo, consiguió reforzar las capacidades de movilidad y comunicación de las FDSM a través de proyectos de infraestructura, y donó 15,5 millones de euros en forma de equipo, medios de rehabilitación y renovación. En 2020, gracias al enfoque de policía, inspecciones y justicia militar para promover los derechos humanos y luchar contra la impunidad, la EUCAP permitió al sistema judicial militar maliense juzgar casos de violencia y abusos cometidos por las FDSM. También ayudó al

55 EUROPEAN UNION COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY “Missions and Operations...”, ya citado, p. 71.

56 EUCAP Sahel Malí *Fact sheet* “Common Security and Defence Policy Civilian Mission Mali Eucap Sahel Mali”, julio de 2021, disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet\\_english\\_2021.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_english_2021.pdf)

57 Docs. S/2016/819; S/2016/819 y S/2018/866, ya citados.

58 Las misiones EUTM Malí y EUCAP Sahel Malí se suspendieron tras el golpe de 2020 reanudando sus actividades en noviembre de 2020, IOANNIDES, Isabelle, *op. cit.*, p. 22.

Ministerio de Justicia a elaborar una ley contra la violencia sexista<sup>59</sup>. Además, en julio de 2020 tuvo lugar el traspaso de las actividades de capacitación de la policía de la MINUSMA a la misión<sup>60</sup>. En este mismo año, la EUCAP Sahel lanzó una unidad móvil en el centro de Malí, en Mopti, para ayudar a las fuerzas de seguridad a restablecer la autoridad del Estado y proteger a los civiles, apoyar los esfuerzos internacionales de estabilización dirigidos por la Coalición para el Sahel<sup>61</sup> y el Equipo de Acción de Europa, y asistir al componente policial del G-5 Sahel. A través de la unidad móvil, la EUCAP prestó apoyo a los denominados *pôles de sécurité, de développement et de gouvernance* (PSDG), que son centros creados gracias a la financiación y a la formación impartida por la UE que pretenden brindar seguridad en las aldeas vecinas y facilitar el retorno del Estado. Siempre por medio de la unidad móvil, la misión ha prestado apoyo a los Estados miembros de la UE acogiendo sus delegaciones en el campamento de Mopti. En 2021, la misión apoyó el despliegue de una brigada de investigación encargada de luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada, así como el de las unidades de policía militar para reforzar el Estado de derecho. También impartió capacitación y suministró equipo especializado al aeropuerto de Bamako, lo que permitió reducir considerablemente el número de pasajeros devueltos de Europa a Bamako por falta de documentación adecuada. La EUCAP contribuyó además al despliegue de un sistema de gestión del personal para la *Gerdarmerie* y la *Garde nationale* con el fin de lograr una gobernanza más trans-

parente y eficaz. Asimismo, apoyó la aplicación del Plan de Seguridad Integrada de las regiones centrales y del norte establecido por el Gobierno de Malí, centrado en la seguridad humana y en el desarrollo, y contribuyó al establecimiento de centros de seguridad y gobernanza en el centro de Malí<sup>62</sup>. En 2023, la misión en colaboración con la MINUSMA se ha encargado de prestar apoyo *al Centre de gestion des crises et catastrophes* de Malí en relación con el análisis de los riesgos relacionados con las elecciones y la planificación de la respuesta<sup>63</sup>.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión hay que destacar dos hechos fundamentales. En primer lugar, la falta de capacidad del Estado maliense para llevar a cabo sus funciones elementales en términos de control del territorio, mantenimiento del monopolio del uso legítimo de la fuerza y prestación de servicios básicos a su población. La deriva militar, el auge del terrorismo, la corrupción, la impunidad y la precaria situación de los derechos humanos apuntan a un potencial derrumbe del Estado que resulta mermado en su capacidad de desempeñar de manera satisfactoria las funciones que le son propias. Este país tampoco ha logrado resolver sus deficiencias crónicas lo cual ha terminado por afectar a la subregión y al vecindario ampliado.

En segundo lugar, el fracaso de las operaciones y prácticas de la UE, que no han conseguido abordar de manera eficaz las causas profundas de

59 EUROPEAN UNION COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY, “*Missions and Operations...*”, ya citado, p. 71.

60 Doc. S/2019/782, ya citado, párr. 87.

61 La Coalición Internacional para el Sahel surgió a raíz de la Cumbre de Pau de 2020 como nuevo marco para el compromiso político y estratégico en la región que sirve de cauce para varias iniciativas en los ámbitos de la lucha contra el terrorismo, la creación de capacidad militar, el apoyo para el restablecimiento de estructuras y servicios estatales y la ayuda al desarrollo. PICHON, Eric y BETANTRASMUSSEN, Mathilde, *op. cit.*, p. 28.

62 EUROPEAN UNION COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY “*Missions and Operations...*”, ya citado, pp. 70 y 71.

63 Doc. S/2023/21, ya citado, párr. 7.

la inestabilidad en Malí y de la región. El motivo de esta falta de éxito podría residir en que su actuación, hasta el año 2021, en lugar que centrarse en la promoción de la gobernanza sobre la base de un análisis profundo de las necesidades concretas de los países del Sahel y de los problemas de desarrollo, se caracterizó por una marcada orientación al campo de la seguridad y el enfoque dominante fue de carácter militar motivado por la necesidad de hacer frente a la creciente amenaza terrorista y combatir la migración irregular. El caso de Malí resulta ejemplificativo de esta tendencia ya que, como se ha podido evidenciar, en el contexto de este país han asumido un papel relevante las misiones de la PCSD EUTM Malí y EUCAP Sahel Malí. Sin embargo, estas operaciones no han alcanzado el objetivo principal de lograr una paz duradera y por ende la estabilidad del país. La masiva intervención policial y militar fruto de estrategias enfocadas en el refuerzo de los aparatos de seguridad y en la lucha contra el terrorismo no ha revertido los problemas clave que alimentan la crisis multiforme que afecta al país, conllevando además el deterioro de las condiciones de vida, la pérdida de control territorial por parte del Estado y los desplazamientos forzados de la población. El Estado maliense, en la actualidad, no ejerce su soberanía en el norte y en el centro del país, siendo suplantado por grupos armados que combinan terrorismo y crimen organizado y que se financian con el narcotráfico, las armas o el tráfico de seres humanos. En tal contexto, las FDSM, aunque entrenadas y formadas por las misiones EUTM Malí y EUCAP Sahel Malí, no son capaces por sí solas de proveer a la seguridad del país y en muchas ocasiones son indicadas como responsables de abusos sobre la pobla-

ción, lo cual pone de manifiesto la necesidad de un proceso de reflexión sobre los mandatos y las funciones de estas operaciones<sup>64</sup>. En paralelo, la dinámica de creciente inseguridad, resultado de deficiencias estructurales del Estado, ha terminado por fomentar la frustración de la población, hábilmente canalizada por los grupos terroristas, y por alimentar un sentimiento antieuropeo que ha estigmatizado a Francia y a la UE como los culpables de la precaria situación del país. Por ello, en el volátil contexto de Malí, ha ido ganando terreno Rusia que con su campaña de descrédito contra la presencia de Francia y la ONU ha conseguido consolidarse como principal proveedor de seguridad si bien con resultados poco alentadores puesto que el yihadismo ha cobrado más ímpetu y su presencia ha determinado un deterioro de la situación de los derechos humanos en el país.

Frente a este fracaso, la UE reconfiguró su modalidad de intervención en el Sahel con la citada Estrategia Integrada para el Sahel de 2021, formulando un nuevo paradigma más centrado en la promoción de la gobernanza, el Estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo, paradigma que ha matizado la anterior elección de una respuesta puramente de seguridad, evidenciando otros factores a abordar aparte de la seguridad y los flujos migratorios para hacer frente a la inestabilidad de la región. Pese a esta nueva orientación, y aunque no se pueda hacer un balance exhaustivo de los resultados a más largo plazo que este nuevo paradigma pueda alcanzar, la situación sobre el terreno en lugar de mejorar ha empeorado y en tal contexto la UE se encuentra teniendo que lidiar con Estados y actores que no exigen a los gobiernos locales com-

64 En este sentido, el párrafo 55 de la Resolución del PE 18 de enero de 2023 sobre la implementación de la PCSD, antes citada, hizo hincapié en la creciente inadecuación de las misiones de formación de la Unión concebidas para hacer frente a los retos en materia de seguridad de los países del Sahel y África Central (Malí y la República Centroafricana) pidiendo una revisión exhaustiva de los objetivos y principios rectores de estas misiones.

promisos particulares en materia de refuerzo de la gobernanza, Estado de derecho y promoción de los derechos humanos.

Siendo este el estado de cosas, la UE debería tratar de mantener su firme compromiso con el Sahel y sobre todo con Malí, pero modificándolo, reforzando su labor para hacer frente de forma verdaderamente eficaz a los complejos desafíos a los que se enfrenta la región. En ese sentido sería de primaria importancia un mayor acercamiento a la realidad maliense y por lo general a la del Sahel, con un enfoque multidimensional que otorgue mayor peso a iniciativas realistas en materia de desarrollo y fortalecimiento del Estado. Podría tratarse de una potenciación de la Estrategia de 2021 con instrumentos concretos centrados primariamente en la mejora de la protección de la población civil y en el refuerzo del rol del Estado como proveedor de bienes públicos básicos. Los acontecimientos actuales precisan además de una mayor coordinación con Organizaciones regionales como la CEDEAO y la UA y de un nuevo compromiso político con los Gobiernos de la región, requiriéndose en particular a la UE una actuación efectiva que tenga en mayor consideración las necesidades concretas y los reclamos sociales de los países afectados.

En cuanto a Malí, dejar las fragilidades institucionales del país sin resolver socava el impacto de los esfuerzos de la UE para promover la estabilidad a través del desarrollo de capacidades en el sector de la seguridad. Para lograr soluciones a largo plazo a la inestabilidad y a la inseguridad sería oportuno que la UE redirija sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del Estado en sentido amplio, operación que debería llevar a cabo no únicamente a través del refuerzo de los aparatos de seguridad sino principalmente por medio de acciones que le permitan recuperar su legiti-

dad y presencia en la totalidad del territorio conllevando simultáneamente una extensión de todo tipo de servicios básicos a su población.

Además, sería oportuna la adopción de una estrategia europea enfocada exclusivamente en Malí que permita englobar en un único documento, especificándolas en detalle, las medidas concretas que se quieren llevar a cabo en el campo político, de desarrollo y seguridad de conformidad con las prioridades establecidas en la Estrategia de 2021, logrando así evitar la dispersión de iniciativas y una mayor coherencia y coordinación entre las intervenciones de la UE y las de los otros actores en primera línea en Malí. Debido a la urgencia de lograr resultados concretos en el menor tiempo posible, sería deseable que la UE pueda implementar estos ajustes en plazos razonables, con el fin de evitar el colapso del país.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. ARTÍCULOS y NOTAS

ALONSO CIRBIÁN, Silvia, “La guerra en Ucrania y la crisis alimentaria: su impacto en el Sahel”, Documento de opinión n. 45/2023, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-14.

ARGUMOSA PILA, Jesús, “Operaciones en el entorno del Sahel”, *Academia de las Ciencias y las Artes Militares*, Sección de Futuro de las Operaciones Militares, 21 de febrero de 2023, 1-10, disponible en: <https://www.acami.es/publicacion/operaciones-en-el-entorno-del-sahel/>.

BARRAS, Raquel y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David “Hacia un nuevo y diferente “flanco sur” en el Gran Magreb-Sahel”, *Revista UNISCI*, n. 39, 2015, 11- 46.

“El Norte de África, el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista UNISCI*, n. 42, 2016, 173- 196.

CAMPILLO, Elena, “Nexos entre el terrorismo y el narcotráfico en el Sahel ¿Narcoterrorismo?”, *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, n. 8, 2023, 48-60.

CRESPO ALCÁZAR, Alfredo y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Teresa, “El uso del neocolonialismo como herramienta de deslegitimación de la Unión Europea. Malí como paradigma”, *Guerra Colonial*, n. 21, 2023, 21-33.

DELGADO URRUTIA, Francisco, “La lucha contra el narcotráfico en el Mediterráneo Occidental. ¿Herramienta para atacar la financiación del terrorismo yihadista del Sahel Occidental?”, *Revista General de Marina*, vol. 282, 2022, 725-738.

DÍEZ ALCALDE, Jesús, “Malí: decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista”, Documento de análisis n. 6/2013, 23 de enero de 2013, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-13.

FERNÁNDEZ ARRIBAS, Gloria, “Cambio climático, inestabilidad y desplazamientos en el Sahel. Desafíos y respuesta por parte de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXXV, n. 1, 2023, 49-74.

FUENTE COBO, Ignacio, “El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro”, Documento de análisis n. 23/2022, 30 de marzo de 2022, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 124-141.

GARCÍA MARTÍN, Laura, “La respuesta de la Unión Europea a las amenazas a la paz y segu-

ridad internacional en el Sahel: una evaluación a partir de las operaciones de gestión de crisis desplegadas en la región”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2017, 1-24.

IOANNIDES, Isabelle, “Peace and security in 2020, Evaluating the EU approach to tackling the Sahel conflicts”, *European Parliamentary Research Service (EPRS)*, Estudio de septiembre de 2020, 1-92, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_STU\(2020\)654173](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)654173).

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXV, n. 2, 2013, 11-49.

LE GOURIELLEC, Sonia, “La política de Francia en el Sahel”, *Cuadernos de estrategia*, n. 176, 2015, Capítulo cuarto, 85-122.

LOPEZ LUCIA, Elisa “The European Union integrated and regionalised approach towards the Sahel”, *A Stabilizing Mali Project Report*, febrero de 2019, *Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix*, 1-59, disponible en: [https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/2019\\_02\\_Report-Lopez-Lucia.pdf](https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_Report-Lopez-Lucia.pdf).

MATEOS MARTÍN, Óscar, “De la agenda normativa al ‘giro pragmático’: causas, implicaciones y dilemas de la estrategia securitaria de la Ue en el Sahel”, *Revista UNISCI* n. 60, 2022, 145-167.

MORA TEBAS, Juan Alberto, “Eu-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): Un enfoque integral tangible”, Documento de análisis n. 50/2015, 21 de octubre de 2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-16.

NAVARRO MILIÁN, Iván y DOSTA VALDÉS, Alba,

“Informe Sahel: Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera”, 2022, *Escola de Cultura de Pau*, 1-69, disponible en: <https://www.idhc.org/es/publicaciones/informe-sahel-una-decada-marcada-por-la-inestabilidad-en-la-triple-frontera.php>.

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, “El sahel se desmarca abiertamente de Occidente”, 12 diciembre de 2023, *Real Instituto Elcano*.

OGOUI CORBI, Viviane, “El impacto del análisis del conflicto en los resultados de la operación Barkhane en Malí”, *Revista Análisis Jurídico-Político*, vol. 4, n. 8, 2022, 51-82.

“Burkina Faso y Malí expulsan a Francia: el rol del sentimiento antifrancés en el giro pro-ruso”, CIDOB opinión, n. 763, 4 de abril de 2023.

PÉREZ TRIANA, Jesús Manuel, “Operación Serval el estilo francés de hacer la guerra”, *Revista Ejército*, n. 891, 2015, 42-49.

PICHON, Eric, y BETANT-RASMUSSEN, Mathilde, “New EU strategic priorities for the Sahel Addressing regional challenges through better governance”, *European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing*, July 2021, 1-12, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2021\)696161](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696161).

RAINERI, Luca y BALDARO, Edoardo, “Resilience to what? EU capacity building missions in the Sahel” en CUSUMANO, Eugenio y HOFMAIER, Stefan (eds.), *Projecting Resilience across the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 169-187.

## II. TRATADOS INTERNACIONALES

*Traité de coopération en matière de défense entre La République Française et la République du Malí, signé à Bamako le 16 juillet 2014.*

## III. ACTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

### 1. NACIONES UNIDAS

#### A) Resoluciones del Consejo de Seguridad

Resolución 2085(2012) de 20 de diciembre de 2012, Doc. S/RES/2085(2012).

Resolución 2100(2013) de 25 de abril de 2013, Doc. S/RES/2100(2013).

Resolución 2359(2017) de 21 de junio de 2017, Doc. S/RES/2359(2017).

Resolución 2584(2021) de 29 de junio de 2021, Doc. S/RES/2584(2021).

Resolución 2690(2023) de 30 de junio de 2023, Doc. S/RES/2690(2023).

#### B) Informes del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la situación en Malí

Doc. S/2012/894, 28 de noviembre de 2012.

Doc. S/2014/943, 23 de diciembre de 2014.

Doc. S/2015/219, 27 de marzo de 2013.

Doc. S/2015/426, 11 de junio de 2015.

Doc. S/2015/732, 22 de septiembre de 2015.

- Doc. S/2016/281, 28 de marzo de 2016. 2. UNIÓN EUROPEA
- Doc. S/2016/498, 31 de mayo de 2016. A) Decisiones PESC del Consejo de la UE
- Doc. S/2016/819, 29 de septiembre de 2016. Decisión (PESC) 2012/392 del Consejo de 16 de julio de 2012: apoyar la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo en Níger, (DOUE L 187 de 17 de julio de 2012, pp. 48 -51).
- Doc. S/2016/1137, 30 de diciembre de 2016.
- Doc. S/2017/271, 30 de marzo de 2017. Decisión (PESC) 2013/87 del Consejo de 18 de febrero de 2013 sobre el inicio de una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí), (DOUE L 46 de 19 de febrero de 2013, p. 27).
- Doc. S/2017/478, 6 de junio de 2017.
- Doc. S/2017/811, 28 de septiembre de 2017.
- Doc. S/2017/1105, 26 de diciembre de 2017.
- Doc. S/2018/273, 29 de marzo de 2018. Decisión (PESC) 2014/219 del Consejo de 15 de abril de 2014 relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 113 de 16 de abril de 2014, pp. 21-26).
- Doc. S/2019/782, 1 de octubre de 2019.
- Doc. S/2020/952, 29 de septiembre de 2020. Decisión (PESC) 2017/50 del Consejo de 11 de enero de 2017 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 7/18 de 12 de enero de 2017, pp.18-19).
- Doc. S/2020/1281, 28 de diciembre de 2020.
- Doc. S/2023/21, 6 de enero de 2023. Decisión (PESC) 2019/312 del Consejo, de 21 de febrero de 2019, por la que se modifica y prorroga la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 51 de 22 de febrero de 2019, p. 29).
- Doc. S/2023/236, 30 de marzo de 2023.
- C) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR)
- Rapport sur les évènements de Moura du 27 au 31 mars 2022*”, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/mali/20230512-Moura-Report.pdf>.
- D) Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022 Panorama General”, disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewsppdf.pdf>.
- Decisión (PESC) 2019/762 del Consejo de 13 de mayo de 2019 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 125 de 14 de mayo de 2019, p. 18).
- Decisión (PESC) 2020/434 del Consejo de 23 de

marzo de 2020 por la que se modifica la Decisión 2013/34/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Malí (EUTM Malí), (DOUE L 89 de 24 de marzo de 2020, pp.1-3).

Decisión (PESC) 2020/652 del Consejo de 14 de mayo de 2020 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí, (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L 153 de 15 de mayo de 2020, p. 5).

Decisión (PESC) 2021/14 del Consejo, de 7 de enero de 2021 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE L5/16 de 8 de enero de 2021, pp.16-17).

Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, (DOUE L 102 de 24 de marzo de 2021, pp. 14-62).

Decisión (PESC) 2021/2208 del Consejo de 13 de diciembre de 2021 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1775 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Malí, (DOUE L 446 de 14 de diciembre de 2021, pp. 44 - 51).

Decisión (PESC) 2022/2444 del Consejo de 12 de diciembre de 2022, relativa a una Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger), (DOUE L 319/86 de 13 de febrero de 2022, pp. 86-90).

Decisión (PESC) 2023/96 del Consejo de 10 de enero de 2023 por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Malí (EUCAP Sahel Malí), (DOUE

L 8 de 11 de enero de 2023, pp. 2-3).

Decisión (PESC) 2023/2799 del Consejo, de 11 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1775 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Malí, (DOUE L 2799 de 12 de diciembre de 2023, pp.1-7).

#### B) Conclusiones del Consejo de la UE

“Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020”, Doc. 7823/2015, 20 de abril de 2015.

“Council Conclusions on the Sahel/Mali”, Doc. 10026/18, 25 de junio de 2018.

Conclusiones del Consejo de la UE sobre la Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel, 16 de abril de 2021, Doc. 7723/21.

#### C) Resoluciones del Parlamento Europeo

Resolución de 15 de enero de 2020 sobre “la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual de 2018 (2019/2135(INI))”, (DOUE C 270/54 de 7 de julio de 2021, p. 54).

Resolución de 18 de enero de 2023 sobre la ejecución de la política común de seguridad y defensa - Informe anual 2022 (2022/2050(INI)), “Aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2022”, (DOUE, C 214/26, de 16 de junio de 2023, p. 26).

#### D) Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo

“Refuerzo de la capacidad de las fuerzas de seguridad interior en Níger y Malí: progresos li-

mitados y lentos”, Informe especial n. 15, 2018, 1-61.

#### IV. NOTAS Y COMUNICADOS DE PRENSA

##### 1. EL PAÍS

Noticia de prensa, “Rusia se extiende en el Sahel con su nueva marca: Africa Corps”, 23 de diciembre de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-12-23/rusia-se-extiende-en-el-sahel-con-su-nueva-marca-africa-corps.html>.

Noticia de prensa, “Rusia agranda su presencia en el Sahel”, 22 de enero de 2024, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-01-22/rusia-agranda-su-presencia-en-el-sahel.html>.

#### V. OTROS DOCUMENTOS

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, “Estrategia Humanitaria 2022-2023, el Sahel”, 15 de mayo de 2022, 1-16, disponible en: <https://reliefweb.int/report/Mali/agencia-espanola-de-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-estrategia-humanitaria-2022-2023-el-sahel>.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU, “Cartas idénticas de fecha 19 de mayo de 2015 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Malí ante las Naciones Unidas”, Doc. S/2015/364, 22 de mayo de 2015.

*EUCAP Sahel Malí Fact sheet “Common Security and Defence Policy Civilian Mission Mali Eucap Sahel Mali”*, julio de 2021, disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet\\_english\\_2021.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_english_2021.pdf).

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION SERVICE, *Strategy for Security and Development in the Sahel* 2011.

EUROPEAN UNION COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY “*Missions and Operations Annual Report 2021*”, 2nd edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, 1-100, disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP\\_Annual\\_Report\\_2022\\_EN\\_updated\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/CSDP_Annual_Report_2022_EN_updated_web_0.pdf).

HUMAN RIGHTS WATCH, “*Mali: New Atrocities by Malian Army, Apparent Wagner Fighters*”, Informe de 24 de diciembre de 2023, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2023/07/24/mali-new-atrocities-malian-army-apparent-wagner-fighters>.

“*Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers*”, disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE MALÍ, Carta del Ministerio de Asuntos Exteriores de Malí dirigida al Embajador de la República Francesa en Malí, 10 de marzo de 2020, disponible en: [https://www.riigiteataja.ee/aktalisa/2010/9202/0001/VM\\_27082020\\_t\\_Mali\\_ja\\_Prantsuse\\_SoFA\\_noot\\_fra.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktalisa/2010/9202/0001/VM_27082020_t_Mali_ja_Prantsuse_SoFA_noot_fra.pdf).