

Crisis en el Sahel: la Unión Europea en la encrucijada

Crisis in the Sahel: The European Union at a Crossroad

LAURA GOGNY

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

RESUMEN: Este artículo rompe con la literatura liberal-idealista predominante, al analizar las intervenciones de la Unión Europea (UE) en el Sahel a través de una perspectiva realista. Así, en este marco teórico, se desarrolla el concepto y la función de *great power politics*, analizando el papel de la UE y de sus Estados miembros en el escenario internacional. Discernir cómo operan las relaciones de poder y, por ende, cómo los distintos actores se relacionan en términos de seguridad, constituye el paso previo a la comprensión del fracaso de las misiones y de la política europea de regionalización del Sahel, así como de la finalización de la cooperación euro-saheliana, en los casos de Malí, Burkina Faso y Níger. Como principal conclusión, se destacan la ausencia de papel estratégico por parte de la Unión. Así como el interés de los Estados de la UE de intervenir en el Sahel en relación con las posibilidades de incrementar su influencia – sobre todo en el caso de Francia- y de actuar frente a las amenazas a la seguridad.

PALABRAS CLAVE: Realismo; Unión Europea; Seguridad; Sahel; Competición entre las grandes potencias.

ABSTRACT: This article breaks with the predominant liberal-idealist literature by analysing the European Union's (EU) interventions in the Sahel through a realist approach. Thus, in this theoretical framework we develop the concept and function of great power politics, analysing the role of the EU and its Member States on the international stage. Discerning how power relations work, and thus how the different actors relate to each other in terms of security, is the first step towards understanding the failure of European missions and regionalisation policy in the Sahel, as well as the end of Euro-Sahelian cooperation in the cases of Mali, Burkina Faso and Niger. The main conclusion is the absence of a strategic role for the European organisation. As well as the interest of EU states in intervening in the Sahel in relation to the opportunity to increase their influence - especially in the case of France - and acting against security threats.

KEYWORDS: Realism; European Union; Security; Sahel; Great power competition.

INTRODUCCIÓN

Las amenazas que detectan los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) son numerosas; y desde 2012 el Sahel se ha destacado como una de las principales. En respuesta, han sido desplegadas varias iniciativas de la UE, destinadas a fortalecer las capacidades locales para proteger a la seguridad del continente. El Sahel se enfrenta a cambios geopolíticos cruciales, y, sin embargo, las juntas militares solicitaron la salida de las operaciones extranjeras occidentales de sus territorios, mientras que China y Rusia incrementaron su cuota de poder. Según Baqués, la modificación del equilibrio de poder a nivel global y en el “frente sur” (2024), plantea preguntas sobre la idoneidad de las misiones exteriores llevadas a cabo por Francia y sus aliados europeos en el marco de la UE. ¿Qué factores impidieron a la UE consolidarse como uno de los principales proveedores de seguridad para los Estados del Sahel? ¿Qué impacto han tenido las acciones de la UE en el Sahel a lo largo de la última década? ¿Por qué es tan difícil para la UE proyectar estabilidad y resiliencia en el Sahel?

Si bien las investigaciones relacionadas con las intervenciones de la Unión Europea en el Sahel son numerosas, se limitan a un enfoque liberal y adolecen de falta de formulación de preguntas de investigación críticas (De Castro, 2024: 234-5) que van más allá de los simples efectos negativos que pueden tener las intervenciones de *peacebuilding* sobre la Reforma del Sector de la Seguridad (SSR de sus siglas en inglés) como por ejemplo Nilsson y Zetterlund (2011), o del incumplimiento de objetivos democráticos de *nation building* (por ejemplo Cold-Ravnkilde & Jacobsen, 2020; Skeppströma et al., 2015). Así, en el desarrollo de esta investigación, observamos cómo abordar lo ocurrido desde un marco realista es esencial para entender el fracaso de dichas misiones y el trasfondo de la finalización de la cooperación euro-saheliana en Malí¹, Burkina Faso y Níger.

El primer objetivo consiste en entender la posición de la UE en esta encrucijada; en particular explicar que la organización internacional no es un actor internacional ni puede aspirar a una autonomía estratégica, a pesar de la elaboración de estrategias y de la designación de representantes. En relación con ello, se pretende averiguar el impacto de esta condición en la proyección de poder de sus Estados miembros en el exterior, mediante las intervenciones de enfoque militar en el Sahel. Lo anterior lleva a plantearse por qué la UE y sus Estados miembros intervienen, dicho de otro modo: ¿cómo afecta el Sahel a la UE? Por último, se trata de analizar cómo las intervenciones se llevaron a cabo con la llamada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), haciendo énfasis en el marco liberal y la voluntad de fomentar la cooperación entre los Estados locales a fin de dar una respuesta a la situación de inseguridad. Así, la UE, siendo percibida a nivel global como el principal “exportador” de integración regional, plantea el regionalismo como el enfoque para abordar las cuestiones de seguridad (Lopez, 2020: 94). Para ello, este artículo se basa en fuentes primarias con entrevistas a expertos, tanto europeos como africanos, y la realización de un grupo de discusión, además de un análisis teórico sobre el institucionalismo liberal y el realismo político.

Así, este análisis se construye a través de tres epígrafes. El primero consiste en comprender qué es la UE en el marco de la anarquía internacional, explorando en relación tanto la teoría liberal institucionalista como la realista, enfocándose en el realismo ofensivo (Mearsheimer, 2001, 1994), tomando como referencia a autores como Powell (1994), Baldwin (1993), Milner (1991), Grieco (1988) o Keohane y Martin (2003), quienes atendieron principalmente a la subteoría realista teorizada por Waltz. El segundo analiza las razones que han llevado a la UE y sus Estados miembros a intervenir en el continente

¹ La misión EUCAP Sahel Malí se mantiene, su mandato finaliza el 31 de enero de 2025.

africano. Y el tercero evalúa el método de intervención en relación con la intención de crear una respuesta conjunta en materia de seguridad, tratando de trasladar la integración regional a un entorno débil, ajeno y permeable.

LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCAPACIDAD DE INFLUENCIAR EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Cold-Ravnkilde y Nissen (2020: 937) afirman que la Unión Europea es un actor internacional, por su capacidad para intervenir en el ámbito de la seguridad en el Sahel y cumplir con sus objetivos, mientras que Plank y Bergmann (2021: 389) la califican de *security actor* en la región de África. Por su parte, Pye (2024: 477) se refiere a la política exterior de la UE, y Olsen (2014) bien que recurre a un marco realista concuerdan con las premisas anteriores.

Los defensores de la Escuela Institucionalista, encabezados por Keohane (1989: 2 y 5), afirman que las instituciones tienen la capacidad de modificar el comportamiento de los Estados: “International institutions are important for states' actions in part because they affect the incentives facing states, even if those states' fundamental interests are defined autonomously”. Su participación en dichas instancias es, según Keohane (1989: 2 y 9), Ikenberry (2001) y Nye (2003), el resultado de las ganancias obtenidas, en este caso absolutas (Grasa, 2015: 101), y, por tanto, del cumplimiento de sus intereses, pese a que ello suponga que la entidad estatal “condicione el ejercicio de su soberanía” (Baqués, 2023a: 142 y 147). Las instituciones de la UE confirman lo anterior, incluida la vertiente exterior, presentándose como un actor global, y proclamando en 2022 con la Brújula Estratégica la necesidad de reforzar su acción en el ámbito de la seguridad, así como su “autonomía estratégica” (Council of the European Union, 2022).

En un momento en el que las elecciones europeas de junio de 2024 han puesto el foco en el auge del nacionalismo, las divisiones internas y la voluntad de más del 18% de los parlamentarios de no permanecer en tal organización², es necesario arrojar luz sobre qué es la Unión Europea, y por qué no es un actor de la escena internacional en el sentido realista del término. Lo cual, por ende, implica que no sea tampoco un actor estratégico, a la luz de las contribuciones claves de Baqués (2023b), De Castro (2024), Yildiz (2023) y Wivel (2004).

Así, el presente artículo adopta un enfoque realista -realismo ofensivo- y analiza la UE y su posición en el entorno político internacional, enfatizando su condición de organización que actúa a fin de servir, en algunos casos, los fines de sus miembros más poderosos en relación con su proyección exterior. Tal como lo hace en el Sahel. En palabras de Mearsheimer (1994: 7):

Realists maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They are based on the self-interested calculations of the great powers, and they have no independent effect on state behavior.

Anarquía internacional: del neoliberalismo institucional al realismo político

El punto de partida de nuestro análisis es la consideración de la anarquía como condición básica de la política internacional, tal como sostienen desde Waltz (1979) a Mearsheimer

² En Francia, Italia, Bélgica, Austria y Hungría la ultraderecha ha ganado las elecciones obteniendo la mayor cantidad de votos emitidos, y constituyéndose como primera fuerza. <https://results.elections.europa.eu/es/>

(2001). Este planteamiento es también el desarrollado por autores institucionalistas en la obra editada por Oye “Cooperation Under anarchy” (1986), en la cual se limitan en señalar la ausencia de un “gobierno común” a nivel global.

Otra premisa compartida es que los Estados son considerados el núcleo de la estructura internacional (Diesen, 2024: 3; Keohane, 1989: 2; Keohane & Nye, 1972: xxiv), lo que enriquece Baqués (2023a: 137) “el institucionalismo parte del mismo individualismo metodológico que el realismo”. Por su parte, Milner (1991: 69) resume lo expuesto por la teoría neoliberal institucionalista “the initial international environment as one peopled by egoistic, anomic states, pursuing their self-interests in a self-help system without any centralized authority”. Asimismo, algunos afirman que los Estados son actores racionales (Mearsheimer, 2001: 31; Keohane, 1989), otros se limitan en explicar que actúan en función de lo que más es conveniente para sus propios intereses (De Castro, 2023: 53; Waltz, 1979: 113).

Por tanto, ¿qué distingue al institucionalismo liberal de la escuela realista? Mientras que los últimos afirman que el comportamiento de los Estados está regido por el equilibrio de poder, los institucionalistas añaden otra variable que influye y hasta condiciona las acciones estatales: las instituciones internacionales, que pueden ser organizaciones internacionales, como la UE, o simple tratados (Baqués, 2023a: 138). Asimismo, Keohane (1989: 11) sostiene: “I refuse to assume either unchanging definitions of interest in terms of relative gains or permanent patterns of conflict among states”.

El realismo diverge sobre lo argumentado por Keohane. Así, Waltz (1989: 102-103) y Mearsheimer (2001: 18; 1994: 9) explican que la anarquía mundial implica un estado de competición constante entre los Estados por el poder, en este contexto, maximizar su cuantía de poder es el medio más eficaz para asegurar la supervivencia estatal. Por tanto, el *balance of power* rige el comportamiento de los Estados, que tienen por objetivo -interés- primordial la supervivencia en una estructura donde ninguna entidad puede protegerlos de las intenciones de los demás, en tanto que los cálculos sobre el poder dominan el pensamiento de los Estados (Mearsheimer, 2001: 18; 1994: 9; Grieco, 1988: 494).

No obstante, los institucionalistas, Milner (1991), Powell (1994: 314) y Lipson (1984: 22) rechazan la idea realista de que la anarquía dificulta significativamente la cooperación y defienden que se ha priorizado la anarquía internacional a expensas de la relevancia de la interdependencia. Grieco (1988: 497-8) resume que estas escuelas teóricas difieren en cuanto a la naturaleza y consecuencias de la anarquía. Por ello, a fin de comprender por qué las instituciones no pueden influir en el comportamiento de los Estados en la escuela realista, además del *balance of power*, es esencial entender al concepto de cooperación.

Desde una perspectiva realista, los Estados no buscan maximizar sus beneficios individuales, a diferencia de lo que argumentan los institucionalistas, sino que tratan de evitar que otros Estados aumenten sus capacidades (Grieco, 1988: 493). En ese sentido, Mearsheimer (2001: 36), se refiere al concepto de beneficios relativos. Según él, los Estados, y sobre todo las grandes potencias, al plantearse la cooperación, evalúan el incremento de su poder en relación con las ganancias que supone para su posible socio. El autor explica que ello puede implicar que un gobierno opte por abstenerse de formar una alianza, renunciando a grandes ganancias de poder, si dicha cooperación supone un aumento considerable del poder de su socio, es decir, una ventaja de poder (Mearsheimer, 2001: 36; Grieco, 1988: 493). Por tanto, los Estados tratan de asegurarse que los demás actores no se aprovechen de ellos en la constante competición por la seguridad. La cual implica que, al incrementar su poder, el Estado amenaza la seguridad de los demás actores

del sistema (Mearsheimer, 2001: 36). Mearsheimer (1994: 13) añade otra consideración: “States are often reluctant to enter into cooperative agreements for fear that the other side will cheat on the agreement and gain a relative advantage”.

Por su parte, Walt (1987: 17) enfatiza que lo planteado por los realistas no impide que los Estados puedan formar alianzas, bien que estas sean efímeras y convenientes, limitadas a enfrentar a un enemigo común, enemigo que, sin embargo, puede convertirse en aliado en el futuro y viceversa. Así, Waltz (1979: 126) lo plantea como una alianza del bando perdedor bajo el nombre de *balancing*. Sin embargo, Mearsheimer (2001: 156) identifica dicha cooperación como una vertiente de una de la estrategia a la supervivencia -que nombra también *balancing* bien que englobe a más aspecto que las versiones de sus predecesores- dirigida en limitar que una gran potencia desequilibre totalmente el *balance of power*. A fin de lograr controlar al agresor, los actores también plantean el *bandwagoning*, uniéndose al bando más poderoso (Walt, 1987: 17), es decir, la potencia amenazadora, con el objetivo de sobrevivir y mantener una cierta cuota de poder (Mearsheimer, 2001: 139 y 162; Walt, 1987: 17).

El inicio del proyecto europeo desde una perspectiva realista ofensiva

En relación con las instituciones internacionales, es pertinente preguntarse por qué los Estados tienden a fortalecer sus relaciones en marcos formales. Mearsheimer (1994: 13) lo resume:

Those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it [...] institutions largely mirror the distribution of power in the system.

Atendiendo al caso de la Unión Europea, podemos iniciar nuestra exploración en el siglo XVI, durante el reinado de Henri IV en Francia. Como explica Baqués (2023b: 70-72), Francia estaba dispuesta en crear una unión de Estados europeos, “siempre y cuando lidere el proyecto”, idea que también fue compartida por el Abbé de Saint-Pierre en 1713, por Henri de Saint Simon en 1814, y a principio del siglo XX en las reflexiones de Rousseau.

Es tras la Segunda Guerra Mundial que se inicia el llamado “proceso de integración” (Mangas y Liñán, 2020 [1996]). En este momento, también surge un nuevo desafío para los occidentales, “the Soviet Union was so powerful after 1945 that only the United States could prevent it from dominating all of Europe” (Mearsheimer, 2001: 70).

En 1945 la distribución del poder es bipolar, y el mundo estaba dividido en tres órdenes: uno internacional que deja al margen el ámbito económico, uno regional liderado por Estados Unidos, y el último dominado por la Unión Soviética, que englobaba a los Estados comunistas (Mearsheimer, 2019: 18). La bipolaridad de la distribución de poder se refleja en la división de las zonas de influencia, ambas superpotencias tienden a garantizar su seguridad en el marco de la competitividad que caracteriza el sistema (Mearsheimer, 2019: 18). Por consiguiente, mediante los programas de ayuda económica y militar, Estados Unidos supo mantener a los europeos occidentales, profundamente debilitados por el conflicto internacional, dentro de su zona de influencia (Diesen, 2024; Mangas y Liñán, 2020 [1996]: 30). Ello a fin de impedir, al igual que lo hizo con Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, que la Unión Soviética se convirtiera en el hegemon europeo, modificando el equilibrio de poder en detrimento de los Estados Unidos (Mearsheimer, 2001: 143-145).

En este sentido, según el realismo ofensivo, ser el hegemon regional es la mejor forma de asegurar y mantener su poder, en un entorno en el que la hegemonía global no puede alcanzarse salvo en caso de monopolio nuclear (Mearsheimer, 2001: 140). Sin embargo:

Not only do great powers aim to dominate their own region, they also strive to prevent rivals in other areas from gaining hegemony. Regional hegemons fear that a peer competitor might jeopardize their hegemony by upsetting the balance of power in their backyard. [...] In essence, regional hegemons act as offshore balancers in other areas of the world. [...] Nevertheless, rival hegemons separated by an ocean can still threaten one another by helping to upset the balance of power in each other's back-yard. (Mearsheimer, 2001: 141-142).

Por tanto, Estados Unidos consiguió una gestión más eficiente de los recursos naturales e industriales europeos y de la inclusión de Europa en un mundo que se quería organizar alrededor de los principios del libre mercado. Asimismo, “great powers aim to maximize the amount of the world's wealth that they control” (Mearsheimer, 2001: 143-145), la economía siendo el paso previo al poder militar, y el medio para obtener una ventaja militar sobre su rival, en este caso la Unión Soviética. Como lo ha identificado Wivel (2004: 11), la lógica de Washington con los Estados europeos responde al *balancing* en el sentido de Mearsheimer. Sin embargo, Washington fracasó en poner fin al Estado-nación, con Francia que mantuvo su objetivo de llevar a cabo su política de manera independiente, en relación con Estados Unidos y sus vecinos europeos (Gerbet, 1956: 525).

Entendido el entorno global en el cual se mueven los Estados, el siguiente dilema consiste en saber cuál fue la fuerza impulsora de la integración europea (Mangas y Liñán, 2020 [1996]: 30) en los orígenes del proceso: ¿el interés estatal o un idealismo europeísta? Para ello es interesante empezar por lo siguiente: ¿Como se puede alcanzar el estatus de hegemon regional?

Para dar respuesta a la pregunta anterior, es interesante conocer la explicación de Wivel (2004: 11):

For the first time in the history of the modern state system, no European powers were great powers in the international system and their preservation now depended ultimately on the great powers outside the region: the United States and the Soviet Union.

Con el Plan Marshall, los Estados europeos debilitados por el conflicto internacional, no tenían otra opción que aceptar la ayuda estadounidense *-bandwagoning-*. No obstante, Francia buscó evitar permanecer bajo influencia de una de las grandes potencias del sistema bipolar y la mejor forma de recuperarse, sin por tanto mantener la dependencia total de Estados Unidos, fue incrementando su economía y unirse a otros vecinos europeos, empezando por Alemania. Como lo destaca Gerbet (1956: 532) la antigua potencia alemana fue objeto de la atención estadounidense y despierta las inquietudes francesas quien “ne pouvait plus compter, comme elle l'espérait après la Libération, sur une mise en tutelle prolongée de l'Allemagne et sur une limitation de son potentiel industriel”. Las industrias del acero y del carbón permitieron evaluar el potencial militar, ya que constituían el pilar de las potencias europeas a mediados del siglo XX (Gerbet, 1956: 534-535).

Por consiguiente, mediante la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) Francia impulsó la integración a fin de servir sus propios intereses, lo cual implicaba la pérdida de capacidad de decisión unilateral por parte de Alemania en relación con estos recursos imprescindibles a la recuperación de las antiguas potencias europeas. Gerbet

(1956: 536) destaca que “l’Allemagne était bien associée aux puissances occidentales au sein de l’Autorité, mais elle était seule à en subir les contrôles”.

Así empezó el proceso de “integración europea”, sobre el que Gerbet (1956) enfatiza que las diferentes iniciativas económicas se limitaron en coordinar las acciones de los Estados europeos ante las reticencias de los gobiernos nacionales para delegar sus prerrogativas a un gobierno común europeo. Los consecutivos avances hacia más formalidad mantuvieron la misma esencia; ciertos europeístas defendían que las instituciones europeas “sean capaces de dotar a cada uno de nuestros países el efecto dimensión que le permite prosperar en el interior y mantener su rango en el exterior” (Delors en Baqués, 2023b: 76-77). Este último autor, además, explica que: “no se entraba a considerar la posibilidad de que la Unión llegara a ser un actor estratégico sino, más bien, que fuera un instrumento útil a los Estados que la integran, potenciando sus propias políticas y expectativas” (Baqués, 2023b: 77).

Dinámicas de poder y seguridad en la Unión Europea

Siguiendo con la explicación de la falta de protagonismo de la UE en el escenario internacional y la ausencia de influencia en las políticas exteriores de los Estados miembros, es clave atender a las nociones de poder y soberanía. Wivel y Wæver (2018: 318) consideran que en el marco de la UE los Estados han renunciado a su soberanía. En relación con ello, Arteaga (2017: 7) explica que la condición de actor estratégico de la UE “obliga a redefinir el concepto de soberanía de cada país”.

No obstante, el Estado es la máxima autoridad ante la ausencia de un poder superior, la soberanía siendo inherente a los Estados, bien que, aplicando el Derecho de los tratados, pueden elegir utilizar su propia soberanía para limitarla. Al integrar la organización intergubernamental, la UE, no renuncian a su soberanía, sino que permiten la toma de decisiones conjuntas en ciertas cuestiones deliberadamente elegidas, como lo desarrollan Mangas y Liñán (2020: 48):

Esta asociación de Estados soberanos no tiene en el horizonte sustituir a los Estados soberanos. [...] sigue siendo una asociación voluntaria de Estados soberanos a la que se dota de competencias concretas y limitadas que puede ejercer en las condiciones establecidas en los tratados internacionales que la regulan.

Raineri y Strazzari (2019: 456) destacan que “the EU has limited or no competence in this environment, that is dominated by Member States and Great Powers’ initiatives”. En este sentido, los Estados en el marco de la UE siguen siendo autónomos en cuanto a la definición de sus políticas exteriores (Grieco, 1988: 488). Para dejarlo claro, Grieco enfatiza que las “international institutions appeared to be unable to reshape state interests”. De ahí que la organización internacional se convierte en herramienta de los Estados a fin de cumplir los objetivos e intereses propios.

La evidente ausencia de una voz unitaria en el seno de la UE impide que se convierta en un actor internacional dotado de autonomía estratégica, en tanto que se requiere consenso en todas las materias, incluido el ámbito militar (Baqués, 2023b: 138). Bastian (2021: 484) explica que la *Brújula Estratégica* fue decidida por los Estados miembros y los órganos intergubernamentales, el Consejo y el Consejo Europeo, en relación con la regla de la unanimidad en las cuestiones de la PCSD³ y la dificultad de los Estados de ponerse de acuerdo. Baqués (2023b: 138) plantea la hipótesis según la cual la carencia de

³ Véase los artículos 42 a 46 del TUE.

consenso entre los Estados parte en el ámbito de la seguridad se debe a la falta de confianza en los medios disponibles para hacer posible las acciones comunes. Dado que ello supondría un “relative decline” de las capacidades de los Estados de la Unión (Simón, 2017: 186). En relación con ello, se enfatiza la imposibilidad de conseguir que 27 Estados renuncien a su soberanía en materia militar, sea en la toma de decisiones debido a los intereses dispares, en poner a disponibilidad de los demás sus propias capacidades materiales y humanas, y por supuesto, los recursos económicos. Asimismo, cada Estado miembro tiene sus propios amenazas y riesgos (Baqués, 2023b: 156), dependiendo de su geografía, historia o capacidades.

Los actores buscan expandir su poder a fin de garantizar su seguridad y supervivencia (Mearsheimer, 2001), empezando en el ámbito regional, librando una batalla constante por alcanzar la supremacía en materia diplomática, económica, de información y militar. Teniendo en cuenta que incluso desde la perspectiva constructivista se reconoce que la seguridad constituye el ámbito más sensible de la soberanía nacional, “security is about survival” (Buzan et al., 1998: 21).

A ello se suma que la OTAN, liderada por Estados Unidos, es la institución en la que los Estados europeos confían más para respaldar su seguridad (Baqués, 2023b), aunque Francia trate de emanciparse de Washington impulsando la defensa común europea (Simón, 2017). A este contexto se ha añadido otro factor, la multipolaridad, “la República Popular China, la Federación Rusa y Estados Unidos extienden su competición a muchas zonas del mundo, complejizando las reacciones” (De Castro, 2024: 225). Como lo destaca Baqués (2023b), es cuando se propician momentos de tensiones que menos avanzan las respuestas comunes en el marco de la Unión Europea.

En resumen, Arteaga deja claro que actor estratégico y UE son incompatibles: “La contribución a la autonomía estratégica de la UE compensa la pérdida de soberanía, siempre y cuando los Estados miembros sigan teniendo la última palabra en el empleo de la fuerza” (2017: 7). A lo cual Baqués (2023b: 167) añade, los Estados miembros “han aceptado avanzar en materia de seguridad y defensa, precisamente porque la unanimidad les ofrece la última salvaguardia de su soberanía”. Asimismo, en el marco de las entrevistas, se ha puesto de relieve que “el simple hecho de que un soldado desplegado en el marco de la UE lleve un arma es impensable”⁴. Por tanto, el siguiente epígrafe trata de explicar porque tienen los miembros de la UE intereses en intervenir en el marco ofrecido por la PCSD.

EL COMPROMISO EUROPEO EN EL SAHEL: UNA MIRADA A LAS MOTIVACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2012 Malí se enfrenta a una rebelión de los independentistas tuaregs, aprovechada por los yihadistas para incrementar su influencia y controlar parte del territorio maliense. En busca de un marco legal para sus acciones, Francia intenta promover una respuesta internacional y obtener la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para intervenir de manera unilateral, o en el marco de la UE (Marchal, 2013: 488). La potencia media logra intervenir en su zona de influencia privilegiada, con el despliegue de la Operación militar *Serval* en enero de 2013 y la llegada en febrero del mismo año de las primeras unidades europeas de la Misión de Formación de la Unión Europea en Malí (EUTM Malí). Veintitrés Estados miembros contribuyeron al proyecto europeo en 2013, pese a su falta de interés en proporcionar apoyo a la gestión de la situación en el primer

⁴ Entrevista 4, 22 de marzo de 2024, en línea.

año de la crisis (Charbonneau & Sears, 2014: 198; Marchal, 2013: 491-493). Así, se plantea un nuevo dilema, examinar los motivos que impulsaron a los Estados miembros a intervenir en el Sahel bajo el paraguas de la UE.

Francia en el Sahel: mantener la influencia e imponer su agenda

A este respecto, Bull (1977) atiende al concepto GPM -*great power management*-. Amable explica este concepto, según el cual se considera que una gran potencia que interviene en una región cercana, “will naturally be acknowledged by regional states as having such special rights and the responsibility to promote order within the regional context” (2022: 4), respetando la soberanía e integridad territorial de las naciones locales. Tal perspectiva se enmarca en la responsabilidad de proteger que ha caracterizado las relaciones entre las potencias y los Estados débiles desde finales del siglo XX.

Abordando lo anterior desde la perspectiva realista, el Estado que interviene no lo hace por compromiso con el bien común ni por una responsabilidad inherente a su estatus de gran potencia. Su acción está impulsada por intereses relacionados con la posibilidad de que la inestabilidad en la región vecina afecte a su propia seguridad, y/o que tal situación se presente como una ocasión de incrementar su influencia, que son, en términos de supervivencia, las dos caras de una misma moneda.

En este sentido, Amable (2022: 5) sugiere que la potencia cercana, ante la situación de inseguridad en la región adyacente y la ausencia de líder regional, intervendrá de manera “inevitable”.

Empezando por analizar brevemente el papel de Francia en el Sahel. La antigua potencia colonial se interpuso como gerente de la inestabilidad creciente en Malí, y a continuación del conjunto de la región, bajo el lema de la lucha antiterrorista respaldada por Estados Unidos en este ámbito -lógica GPM-, bien que ello responda en realidad a su interés de mantenerse como la potencia intervencionista del Sahel. En este sentido, la región constituye la zona de influencia privilegiada de Francia, y las intervenciones permiten incrementar la cuantía de control y modificar el *balance of power* a su favor. Treacher (2001) argumenta que Francia considera a la UE como un “power multiplier”. A lo que Bora y Schramm (2023: 18) añaden que “France’s influence on specific EU policies and on the EU’s overall political direction also is larger than many policymakers acknowledge, not least in France”. Pye (2024: 447) bien que considere a la UE como un actor con una política exterior explica que “the EU is not a new actor unblemished by the colonial past of its member states, but a continuation of it”, (Chafer & Cumming, 2011) abogan en este mismo sentido. De Castro (2024: 232) destaca que los Estados que tienen claro cuáles son sus intereses nacionales “utilizan su pertenencia a la Unión Europea para conseguir muchos de sus fines políticos y garantizar su interés”. Bagoyoko y Gibert (2009) confirman lo anterior, explicando que Francia percibe a la UE como un instrumento para velar por sus intereses nacionales en África.

Desde la perspectiva de Brzezinski (1998: 48-9), constituyen jugadores estratégicos los Estados que tienen tanto la capacidad como la voluntad de influir sobre otros agentes y fuera de sus fronteras, mediante el uso apropiado de su poder. Transponiendo estas consideraciones al escenario saheliano, Francia ha logrado que su interés por mantener la influencia en su *pré carré* encuentre un eco a escala de la UE, incentivando sus socios europeos a intervenir conjuntamente en el marco de misiones PCSD, limitando así los costos de tal proyección de poder. En resumen, la PCSD en el Sahel refleja los intereses de Francia en la zona.

La intervención de los Estados europeos en el Sahel: responder a las amenazas

Atendiendo ahora a los demás Estados europeos involucrados en asuntos de seguridad en el Sahel, Amable (2022: 5) argumenta que la potencia que ve su seguridad interna amenazada por las dificultades en materia de seguridad de la región adyacente se vuelve independiente de ella, incentivando su intervención. Bisley (2012: 9) explica que el factor decisivo de la acción exterior es el interés en reducir las amenazas a la seguridad evitando una escalada. Dicho de otro modo, ambos autores defienden que los Estados intervienen en territorios ajenos a fin de impedir que su propia seguridad se vea comprometida por las dificultades de las autoridades receptoras.

Por su parte, Henningsen (2019) enfatiza que las misiones de asistencia en materia de seguridad se presentan como esfuerzos para fomentar las capacidades de las fuerzas locales, aunque beneficiarios y proveedores pueden perseguir agendas subyacentes, incluso si los programas fallan en alcanzar sus objetivos oficiales. En otras palabras, las operaciones desplegadas en el Sahel cubren objetivos de índole nacional, y vuelven a lo planteado por los realistas, que es el fortalecimiento del poder de las autoridades estatales.

Así, Bright (2012: 866) argumenta que “no issue is, *ipso facto*, a security threat, but that anything could be constructed as one”. Anteriormente planteada desde una perspectiva económica, la migración es desde finales del siglo XX y especialmente a partir del 11 de septiembre de 2001, considerada una amenaza para la seguridad (Brochmann, 1999). El Sahel se ha convertido en cuna del crimen organizado y de la migración ilegal desde una perspectiva europea en relación con la “crisis de refugiados” de 2014-2015 (Stambøl, 2019). Desde esta fecha (Comisión Europea, 2015), la inquietud de los Estados europeos hacia los flujos migratorios también se ha traducido en numerosos acuerdos de migración y la externalización de las fronteras europeas. Todo ello recurriendo a la condicionalidad migratoria y la informalización de las relaciones entre Europa y África. En relación con el primer instrumento, según el Nuevo Pacto de Migración y Asilo presentado el 23 de septiembre de 2020 por la Comisión Europea (European Commission, 2020), se insta que la Ayuda al Desarrollo (AOD) tiene que dirigirse a los Estados con una fuerte dimensión migratoria. El Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (EUTF), otro instrumento financiero de la organización subordina el apoyo económico a objetivos de política migratoria como por ejemplo el incentivo de los Estados receptores de la ayuda de mantener a los migrantes y solicitantes de protección internacional en sus territorios. En 2020, 42.5 millones de euros del EUTF fueron recibidos por Níger a fin de mejorar la seguridad, la gestión migratoria y la gestión de las fronteras nacionales (Commission Européenne, 2021: 24 y 46). Asimismo, el Nuevo Pacto de 2020 en su apartado 6.5 trata de la vinculación entre la colaboración en el ámbito de la readmisión y la expedición de visados. Por lo que a la informalización de las relaciones respecta, Pauwelyn, Wessel y Wouters (2012) exponen que el derecho informal se ve formado por acuerdos no vinculantes que suelen denominarse declaración conjunta, memorando de entendimiento, agenda, programa, partenariado o carta de intención. Los acuerdos informales se presentan como un medio idóneo en relación con la sensibilidad del tema migratorio en materia política, y la falta de disposición de los Estados emisores de flujos migratorios de comprometerse con las obligaciones jurídicamente vinculantes (Santos Vara, 2020). Por tanto y, en resumen, impulsados por cuestiones de seguridad, miembros de la UE transfirieron las responsabilidades a los Estados de las rutas migratorias, proporcionando financiación y formación militar.

Rolandsen et al. (2021: 564) explican que los Estados europeos al temer que la delincuencia e inmigración exacerben las tensiones políticas internas -influyendo en el ascenso electoral de la derecha populista (Guichaoua, 2020: 906; Lebovich, 2018)-, trataron de fomentar un control efectivo de ambos fenómenos por parte de las autoridades locales. Convirtiéndose en *securitizing actors* según el punto de vista de Buzan et al. (1998: 36), e identificando a la región como una prioridad estratégica (Plank y Bergmann, 2021: 389).

Asimismo, como lo destacan Sandnes (2023: 77-78) y Charbonneau (2019: 451), al convertir Malí en la cuna del terrorismo yihadista, Francia convirtió a la región del Sahel, compuesta por Estados débiles, en una amenaza y prioridad para la seguridad europea. Guichaoua (2020: 906) expone también que “jihadists are not just putting French lives at risk; they are also threatening French, and European, values”. Por tanto, “the Sahel is characterised by a threat of national, regional and international relevance” (Sandnes, 2023: 79).

Sin embargo, es interesante destacar que, a diferencia de Francia, la intervención militar unilateral de los demás Estados europeos no ha sido planteada. Rolandsen et al. (2021: 564) explican que “policy makers view SFA as lower in material and political costs than a full-scale intervention, particularly in fragile states”. Wilén (2021) identifica la oportunidad que implica para Bélgica de intervenir en el marco de las intervenciones PCSD, permitiendo mejorar la experiencia operacional de las tropas desplegadas, todo ello manteniendo una exposición a los riesgos mínima. Seabra (2021) añade, “creating long-term customers for security sector hardware has been and remains a motivation for SFA providers”.

En este sentido, en el marco del grupo de discusión y de las entrevistas se ha puesto de relieve que el Sahel es relevante en término de interés nacional en España⁵. A pesar de ello, no tienen la voluntad ni capacidad de intervenir en la región de manera autónoma. Pese al haber incentivado el proyecto GAR-SI Sahel, el cual ha finalizado en Malí, Níger, Burkina Faso y Chad, y en su interés en mantener la cooperación en este marco, España ha optado por no seguir su propio camino, quedándose a la sobra de Francia, siguiendo sus instrucciones⁶. Lo mismo ha ocurrido con respecto a la EUTM Malí, bien que España consiguió que la sede de la misión no se cierre hasta mayo de 2024 a pesar de la retirada de los efectivos europeos, no tomó la iniciativa de liderar el proyecto. En África especialmente, Francia dirige a nivel político y militar, “vivimos en lo que podemos hacer”, y España no es un actor estratégico⁷.

En relación con lo anterior, no existe una voz común de los Estados miembros de la UE. Baqués (2024b: 156) destaca que Suecia, Rumania o Hungría no comparten los intereses estratégicos de Francia, España o Italia en relación con el Sahel. Mientras que España mantiene la lealtad hacia una Francia obligada a retirarse de Malí, Burkina Faso y Níger y quien, como se explicó en las diferentes entrevistas, impuso la finalización de la EUTM Malí y de la sede en Bamako⁸; Alemania en un intento fallido trató de mantener su base aérea en Níger (DW, 2024). Por su parte, Italia reanuda la cooperación con Níger, en palabras del actual comandante del grupo de coordinación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor italiano “No podemos dejar el Sahel a los rusos y chinos. Ese país es estratégico para los flujos migratorios” (Savio, 2024). En tal sentido, Sheperd (2017)

⁵ Grupo de discusión, 29 de enero de 2024, Madrid; Entrevista 4, 22 de marzo de 2024, en línea.

⁶ Entrevista 4, 22 de marzo de 2024, en línea.

⁷ Grupo de discusión, 29 de enero de 2024, Madrid.

⁸ Grupo de discusión, 29 de enero de 2024, Madrid; Entrevista 4, 22 de marzo de 2024, en línea.

explica que proporcionado asistencia y formación, la diplomacia militar a la cual recurre el Estado proveedor cobra mayor relevancia en la competición entre las grandes potencias para el incremento de su influencia global.

EL FRACASO DE LA REGIONALIZACIÓN DE LA RESPUESTA EN EL SAHEL

“Why should states tend to form regional clusters, and do other units behave in the same way?” (Buzan et al., 1998: 9), ello es lo que hemos analizado en el conjunto del artículo en relación con la Unión Europea, y lo que trataremos de averiguar en el siguiente epígrafe con respecto al Sahel.

Seguridad y región, la ausencia de un complejo regional de seguridad en el Sahel

En relación con la amenaza común que constituyen los actos de terror, el pensamiento realista ha sido mantenido al margen, la solución conjunta siendo la perspectiva promovida por los proveedores liberales y occidentales. La interdependencia en materia de seguridad del sistema internacional en su conjunto está lejos de ser uniforme, Buzan y Wæver (2003: 2) proponen un marco de análisis que explica las dinámicas de seguridad a nivel regional: los Complejos Regionales de Seguridad (CRS). Estos subsistemas se caracterizan por su proximidad geográfica, y su interdependencia en materia de seguridad -positiva o negativa- significativamente más intensa en comparación con sus interacciones con actores externos al complejo (Buzan et al., 1998: 11-12). Ello supone que “their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”, bien que esta dependencia no tiende a ser permanente en la anarquía internacional (Buzan et al., 1998: 11-12).

Asimismo, Buzan et al. (1998) destacan dos condiciones que impiden la formación de un CRS: la debilidad de los Estados incapaces de proyectar poder y cuya atención se centra exclusivamente en las amenazas internas, y la injerencia de potencias extrarregionales. Los Estados del Sahel debido a sus fronteras permeables y sus dificultades en controlar sus territorios, están expuestos a amenazas comunes en materia de crimen organizado, cambio climático y presencia de grupos armados. Sin embargo, tales factores no generan interdependencia en materia de seguridad. En esta primera aproximación, el Sahel, a diferencia de lo que asumen varios autores (Brosing et al., 2023: 76; Varga, 2020), no responde a la definición de un CRS en tanto que la principal preocupación de los líderes consiste en mantenerse en el poder, incluido si ello supone depender del apoyo extranjero.

No obstante, ello no impide que los Estados europeos hayan tratado de crear este ‘subsistema’. Buzan y Wæver (2003) ampliaron su teoría, seguidos de Le Gourellec (2018) y Amable (2022). Los primeros identificaron la posibilidad de intervención de una potencia ajena en el seno del CRS al mantener las dinámicas de seguridad locales y sin formar parte de ello (Buzan & Wæver, 2003: 47-48). Amable (2022: 2) se interesa en el papel de las grandes potencias geográficamente próximas en el surgimiento de un CRS -n-RSC-, en el supuesto de una ausencia o débiles interacciones en materia de seguridad entre los Estados locales.

En este sentido, el concepto de potencia adyacente ha sido ampliamente desarrollado, por Lake y Morgan (1997: 12), los cuales concluyen que la proximidad no es relevante, ya que un Estado puede intervenir en un CRS siempre que por lo menos una de sus externalidades de seguridad les afecte. Por su parte, Amable (2022: 7) toma el ejemplo

de Estados Unidos y Rusia durante la Guerra Fría. Considera a ambas potencias adyacentes a Europa en tanto que estuvieron en la capacidad de mantener la dependencia de sus respectivas esferas de influencia -occidental para Washington y la oriental para Moscú-. Basándose en ello, se considera a Francia potencia adyacente del Sahel, tanto a nivel geográfico como político, la región constituyendo su zona privilegiada de influencia. Amable (2022: 4) explica que una potencia adyacente, utilizando su predominio sobre la *unstructured security regions* (Buzan & Wæver, 2003), toma el papel de estabilizador a fin de proteger a sus fronteras de las externalidades de seguridad. Es decir, “security regions can emerge from a great power’s interest in curtailing security threats within a proximate geographic setting” (Amable, 2022: 3).

El motivo de la intervención de las potencias europeas en el Sahel ya ha sido abordado en el epígrafe anterior. A continuación, se trata de entender el compromiso hacia el Sahel, en materia de seguridad y en el marco de la UE.

Regionalización: la lógica adoptada por la UE y sus Estados miembros

Amable (2022: 5-6) afirma que la potencia intervencionista tiene la capacidad de conciliar un proyecto de regionalización entre los gobiernos locales, actuando como contribuyente y participante del proceso de *region-building*. Partiendo de esta afirmación, se trata de estudiar el papel que han tenido los Estados europeos en el seno de la UE con respecto a incentivar una actuación conjunta de los Estados del Sahel.

Mearsheimer (1994: 6) explica “No other region of the world has institutions as extensive and as well-developed as those in Europe. Consequently, Western policymakers trumpet the importance of creating webs of overlapping institutions outside of Europe”.

Considerando que el Sahel es analizado por los occidentales principalmente bajo la óptica de seguridad, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) ha sido excluida del panorama regional (Lopez, 2020: 98). Ante la ausencia de una potencia regional en el Sahel y de un marco regional de actuación, la regionalización se ha ido implantando como el modo de abordar los desafíos por la UE y sus Estados miembros (Brosig et al., 2023: 77; Plank y Bergmann, 2021: 390 y 396; Council Decision, 2017). En este sentido, la región del Sahel es definida “by the problems they supposedly share” (Lopez, 2020: 95). Las misiones de formación, tanto militares como civiles, se han diseñado bajo esta perspectiva, que desde 2021 también incluye la mejora de la “gobernanza” (Council of the European Union, 2021), concepto que carece de significado según Charbonneau (2021: 1821), pero que busca ofrecer una solución a los problemas de seguridad del Sahel por parte de la UE.

Tratando de reconfigurar el entorno regional, la UE ha desplegado varias misiones PCSD, de enfoque militar con la EUTM Malí, y la novedosa Misión de Cooperación Militar (EUMPM) Níger en enero de 2023 destinada a formar las fuerzas armadas locales en la lucha antiterrorista. También se han desplegado dos misiones civiles de Desarrollo de las Capacidades, la primera en Níger (EUCAP Sahel Níger) en agosto de 2012, y la segunda en Malí en enero de 2015 (EUCAP Sahel Malí). En el marco esta última se creó el RACC (Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel), el centro de coordinación y cooperación de la UE con sede en Nuakchot -Mauritania- que tienen por objetivo la regionalización de las actividades relacionadas con la seguridad y la defensa, incluyendo el apoyo al G5 Sahel y a la organización de formaciones para su Fuerza Conjunta creada en 2017 (Council Decision, 2019).

El G5 Sahel, creado en 2014 ha sido financiado por la UE e incentivado a nivel europeo como un marco necesario para la gestión coordinada de las cuestiones de seguridad entre Malí, Níger, Burkina Faso, Mauritania y Chad (Council of the European Union, 2014: 3). La coalición militar se ha perfilado como el principal organismo regional, y presentado como una “key dynamic in the EU’s policies towards the Sahel” (Plank y Bergmann, 2021: 404). En el último mandato de la EUTM Malí, también se ha incluido en sus prerrogativas la capacitación de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel (G5S-JF) destinada a actuar ante los actos de terror y el tráfico ilícito. En 2020, la G5S-JF y *Barkhane* empezaron a trabajar bajo mando común para hacer frente a las amenazas transnacionales (Sandnes, 2023: 72 y 81), promoviendo de nuevo una respuesta conjunta. Por tanto, y como lo desarrolla Sandnes (2023: 85) “the dependency on external actors stands in contrast to the inherent assumptions that the G5S-JF is a sub-regional entity with sub-regional ownership and responsibility”.

A ello se ha sumado, también al margen de las misiones PCSD, la Fuerza europea *Takuba*, otra herramienta en manos de Francia que permite entender el rol de la antigua gran potencia en las iniciativas multilaterales europeas en el Sahel. Destinada “precisely to achieve burden-sharing” (Guichaoua, 2020: 910), *Takuba* implica la cooperación de los socios europeos en el marco del mandato de la operación *Barkhane*, proporcionando apoyo y asesoramiento aéreo a las fuerzas militares de los distintos Estados sahelianos.

Asimismo, en 2011 la UE ha creado el *Contre Terrorisme Sahel Intervention* un proyecto financiado durante 5 años por el *Instrumento de Estabilidad* destinado a apoyar los Estados locales en su lucha contra el terrorismo, y establecer una nueva pieza en el entorno regional: el *Collège Sahélien de Sécurité* del cual formaron parte Malí, Níger y Burkina Faso (Plank y Bergmann, 2021: 393).

A este complejo y variado panorama se añade la iniciativa GARS Sahel, financiada por el EUTF. El proyecto tiene entre sus objetivos el fomento de la interoperabilidad entre las unidades de gendarmes locales formadas en los diferentes Estados del Sahel. Se ha destacado el éxito a corto plazo de tal iniciativa en tanto que proporciona formación física y técnica a cada unidad nacional y de manera individual, pese a la voluntad incrementar la cooperación entre ellos (De Castro et al. 2024; De Castro et al. 2023; Gaona et al. 2022). Un experto del Proyecto entrevistado ha insistido en que “la regionalización ya no debe ser una opción para los proyectos de la UE”⁹. En este sentido, ha mencionado los intentos de puesta en marcha de patrullas conjuntas en las fronteras compartidas, resultando poco fructuosas debido a la dificultad de lograr un acuerdo entre los distintos Estados.

Brosin et al. (2023: 79), tratan de aportar otra perspectiva, explicado que las experiencias en otras regiones de África “indicating that the regionalization of activities in the Sahel region should go hand in hand with tailoring priorities and actions to each of the countries individually”.

No obstante, como lo destaca López (2018: 98), los *region-builders* persiguen sus intereses, y actúan acorde con su propia visión tanto de los conceptos de seguridad como de la región en la cual tratan de fomentar la interdependencia. En este sentido, todas las misiones PCSD tienen un marco profundamente liberal, que promueve la SSR, la democracia y los Derechos Humanos bajo el lema de la universalidad. Abordar el Sahel con un prisma liberal y con objetivos de regionalización impide comprender la realidad de la región. Explicado por Huntington y desarrollado por Baqués (2024b: 60), los

⁹ Entrevista 4, 22 de marzo de 2024, en línea.

occidentales y sus valores universales son rechazados por las demás civilizaciones en relación con su “falta de vigor” y “mala influencia”.

La respuesta conjunta no puede funcionar, al igual que lo explica Simón para los Estados de la UE, bien que compartan presiones comunes, las cuales pueden constituir un incentivo para una cooperación, “their specific national interests translate into conflicting priorities over how to arrange the terms of cooperation” (2017: 186). En este sentido, si bien las autoridades que se han unido en el marco de la organización intergubernamental europea no consiguen avanzar en términos de seguridad, la cooperación de los Estados del Sahel está lejos de verse materializada.

CONCLUSIÓN

En este artículo hemos tratado de plantear desde una perspectiva realista, cual ha sido el impacto de la Unión Europea en el Sahel. La UE, a pesar de identificar el Sahel como una prioridad estratégica en relación con la seguridad europea, de haber desplegado cuatro misiones de PCSD, así como un Representante Especial, y múltiples foros a fin de fomentar el multilateralismo y la cooperación entre actores locales y europeos, no ostenta el papel de actor estratégico. En este sentido, analizando el estatus de la UE en el panorama internacional, se ha destacado que la organización intergubernamental no es independiente de los Estados miembros, por ello no es un jugador en el escenario internacional, ni desempeña el rol de actor de la seguridad internacional. La vertiente exterior se ha posicionado con el mayor ejemplo a ello. Las ganancias relativas afectando los debates sobre la cooperación en materia de seguridad entre los Estados miembros, incluido en relación con el Sahel, región en la cual los gobiernos han actuado tanto unilateralmente como bajo el paraguas de la UE, modelando su intervención en función de sus intereses estratégicos. Así, una vez realizada una revisión de la literatura en Relaciones Internacionales, con la mirada puesta en determinar cuál es la posición de la UE en el ámbito internacional, el artículo se ha centrado en el interés de los distintos Estados europeos en intervenir en el Sahel.

La emergencia que ha emanado del intervencionismo francés, presentando el Sahel como la cuna de las amenazas a la seguridad de los Estados europeos, ha permitido el despliegue de varias iniciativas militares en la región, zona de proyección de poder privilegiada de Francia. Así, la UE se plantea como un marco de actuación que permite a sus Estados miembros perseguir sus objetivos, al ejemplo de la capacidad de Francia de arrojar luz sobre el interés estratégico de la región del Sahel. Mientras que los Estados parte de las diferentes misiones europeas han mantenido un *light' foot print* en el Sahel con un intervencionismo común y de bajo coste, Francia se ha involucrado militarmente con la operación antiterrorista *Barkhane*. Por lo tanto, el interés de los Estados miembros de la UE en el Sahel se explica por su voluntad de fortalecer su poder -Francia- y controlar las amenazas a la seguridad de las naciones europeas ante la incapacidad de los Estados sahelianos de actuar.

El fomento de una respuesta conjunta intra regional entre los Estados del Sahel, siempre bajo tutela francesa, ha caracterizado las numerosas y diversas iniciativas desplegadas en el marco de la UE. El enfoque liberal ha resultado ser inadecuado a las necesidades locales, los gobiernos del Sahel teniendo por prioridad garantizar su posición en el poder, y no la cooperación regional ni cuestiones relacionadas con la democracia.

El intervencionismo europeo en el Sahel se ha incrementado en el contexto del orden liberal internacional, sin embargo, la aparición de un marco multipolar ha enfatizado las

discrepancias entre los actores occidentales y los receptores de las ayudas. Malí, Níger y Burkina Faso desde 2022 solicitan la retirada de las tropas y misiones occidentales, incluido por tanto las de la UE, mientras que se dirigen hacia la Federación de Rusia y la República Popular China.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Laura Gogny es Doctora por la Universidad de Salamanca e investigadora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Graduada en Derecho por la Universidad francesa de Pau et de Pays de l'Adour, Máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca y Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el IUGM. Investigadora del proyecto de investigación "La competición entre las grandes potencias: la multipolaridad reflejada en los escenarios regionales" de la UNED. Correo electrónico: lgogny@poli.uned.es

REFERENCIAS

- Amable, Dennis S. (2022), "Theorizing the Emergence of Security Regions: An Adaptation for the Regional Security Complex Theory", *Global Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 4, pp. 1-10.
- Arteaga, Felix (2017), "La autonomía estratégica y la defensa europea", *Real Instituto Elcano*, ARI 76.
- Bagoyoko, Niagalé & Gibert, Marie V. (2009), "The linkage between security, governance and development: the European Union in Africa", *Journal of development studies*, Vol. 45 No. 5, pp. 789-814.
- Baldwin, David A. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.
- Baqués Quesada, Josep (2023a), *Cómo funciona el mundo: una perspectiva desde la geopolítica*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Baqués Quesada, Josep (2023b), *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa: ¿Por qué es tan problemática?*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Baqués Quesada, Josep (2024), "La redistribución del poder mundial", *Cuadernos de estrategia*, No. 224, pp. 15-45.
- Bastian, Katrin (2021), "The EU in the Eastern Mediterranean-a «Geopolitical» Actor?", *Orbis*.
- Bisley, Nick (2012), *Great Powers in the Changing International Order*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Bora, Salih Isik & Schramm, Lucas (2023), "Toward a more sovereign' Europe? Domestic, bilateral, and European factors to explain France's (growing) influence on EU politics, 2017-2022", *Fr Polit*, No. 21, pp. 3-24.
- Brzezinski, Zbigniew (1998). *El gran tablero mundial*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- Bright, Jonathan (2012), "Securitisation, terror, and control: towards a theory of the breaking point", *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 861-879.

Brochmann, Grete (1999), "Controlling Immigration in Europe, in Mechanisms of Immigration Control", en Brochmann, Grete & Hammar, Tomas (Eds.), *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford & New York: Berg, pp. 297-335.

Brosing, Malte; Plank, Friedrich & Reykers, Yf (2023), "Governance Through Regime Complexity: What Role for the EU in the African Security Regime Complex?", *Politics and Governance*, Vol. 11, No. 2, pp. 72-83.

Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Basingstoke: Macmillan.

Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998), *Security: A new framework for analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Buzan Barry, & Wæver, Ole (2003), *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Chafer, Tony & Cumming, Gordon (2011), *From rivalry to partnership? New approaches to the challenges of Africa*, Burlington: Ashgate.

Charbonneau, Bruno & Sears, Jonathan M. (2014), "Fighting for Liberal Peace in Mali? The Limits of International Military Intervention", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 8, No. 2-3, pp. 192-213.

Charbonneau, Bruno (2019), "Faire La Paix Au Mali: Les Limites de l'acharnement ContreTerroriste", *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne Des Études Africaines*, Vol. 53, No. 3, pp. 447-62.

Charbonneau, Bruno (2021), "Counter-insurgency governance in the Sahel", *International Affairs*, Vol. 97, No. 6, pp. 1805-1823.

Cold-Ravnkilde, Signe M. & Christine, Nissen (2020), "Schizophrenic agendas in the EU's external actions in Mali", *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, pp. 935-53.

Cold-Ravnkilde, Signe M. & Lindskov Jacobsen, Katja (2020), "Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism", *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, pp. 855-874.

Comisión Europea (2015), "Agenda Europea de Migración", 13 de mayo.

Commission Européenne (2021), "Rapport Annuel 2020, Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique".

Council Decision (2017), "Amending Decision 2014/219/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)", June 20.

Council Decision (2019), "Amending Decision 2014/219/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)", May 13.

Council of the European Union (2021), "The European Union's strategy in the Sahel—Council conclusions, EU doc. 7723/21", April 16.

Council of the European Union (2014), "Council conclusions on implementation of the EU Strategy for Security and Development in the Sahel".

Council of the European Union, (2022), "A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", 21 March.

De Castro García, Andrés (2023), “Aplicación de las teorías de RRII a la región MENA”, en De Castro, Andrés y Del Río, Francisco (Eds.), *Oriente Medio y Norte de África: un análisis desde las Relaciones Internacionales y los Estudios de Área*, Aranzadi, pp. 137-155.

De Castro García, Andrés (2024), “Europa frente a la geopolítica mundial”, *Cuadernos de estrategia*, No. 224, pp. 215-238.

De Castro, Andrés; Gaona, Rodrigo & Antón, José-Ignacio (2023), “International cooperation in police training: evaluation of a European Union programme for African gendarmes”, *Security Journal*.

De Castro, Andrés; Gaona, Rodrigo; Mayer, Adam & Bañares, Clara (2024), “Exporting security to Africa at its most volatile: the GAR-SI Sahel project and the role of Spain’s Guardia Civil in rebuilding Sahelian security”, *African Identities*.

Diesen, Glenn (2024), *The Ukraine War and the Eurasian World Order*, Atlanta, GA: Clarity Press.

DW (2024), “Alemania renuncia a base en Níger y limita cooperación”, 6 de Julio.

European Commission (2020), “Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum”, September 23.

Gaona, Rodrigo; De Castro, Andrés & Antón, José-Ignacio (2022), “Evaluation of a training program of African Gendarmes’ in Spain under the European Union GAR-SI Sahel Project”, *Policing: an International Journal*, Vol. 45, No. 2, pp. 266-281.

Gerbet, Pierre (1956), “La genèse du plan Schuman. Des origines à la déclaration du 9 mai 1950”, *Revue française de science politique*, Vol. 6, No. 3, pp. 525-553.

Grasa, Rafael (2015), “Neoliberalismo e institucionalismo: la reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional”, en del Arenal Moyúa, Celestino y Sanahuja Perales, José A. (Coor), *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid Tecnos, pp. 97-125.

Grieco, Joseph M. (1988), “Anarchy and the limits of cooperation A realist critique of the newest liberal institutionalism”, *International Organization*, Vol. 42, pp. 485–507.

Guichaoua, Yvan (2020), “The bitter harvest of French interventionism in the Sahel”, *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, pp. 895-911.

Henningsen, Troels Burchall (2019), “Dare to Know: The Problem of Overcoming Information Asymmetry for Special Operations Forces in Military Assistance Operations”, *Special Operations Journal*, Vol. 5, No. pp. 162–178.

Ikenberry, G. John. (2001), *After Victory*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. & Martin, Lisa L. (2003), *Progress in International Relations Theory*, Cambridge: Mit Press.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph (1972), *Transnational relations and world politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Keohane, Robert O. (1989), *International Institutions And State Power Essays In International Relations Theory*, New York: Routledge.

Lake, David A. & Morgan, Patrick. M. (1997), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

- Le Gouriellec, Sonia (2018), "Sécuritisation et construction d'un complexe de sécurité régional dans la Corne de l'Afrique", *Études Internacionales*, Vol. 49, No. 1, pp. 83-104.
- Lebovich, Andrew (2018), "Halting ambition: EU migration and security policy in the Sahel", *Europea Council On Foreign Relations*.
- Lipson, Charles (1984), "International Cooperation in Economic and Security Affairs", *World Politics*, Vol. 37, pp. 1-23.
- Lopez Lucia, Elisa (2020), "Security politics and the "remaking" of West Africa by the European Union: From bounded to fuzzy regions", in Kohlenberg, Paul J. & Godehardt, Nadine (Eds.), *The multidimensionality of regions in world politics*, London: Routledge, pp. 94-113.
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J. (2020 [1996]), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Marchal, Roland, (2013), "Briefing Military (Mis)adventures in Mali", *African Affairs*, Vol. 112, No. 448, pp. 486-497.
- Mearsheimer, John. J. (1990), "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *Internacional Security*, Vol. 15, No. 1, pp. 5-56.
- Mearsheimer, John. J. (1994), "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The tragedy of great power politics*, WW Norton & Company.
- Mearsheimer, John J. (2019), "Bound to fail. The rise and fall of the liberal international order", *International Security*, Vol. 43, No. 4, pp. 7-50.
- Milner, Helen (1991), "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique", *Review of International Studies*, Vol. 17, No. 1, pp. 67-85.
- Nilsson, Claes & Zetterlund, Kristina (2011), "Arming the peace: the sensitive business of capacity building", Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Nye, Joseph. (2003), *La paradoja del poder americano*, Madrid: Taurus.
- Olse, Gorm R. (2014), "Fighting terrorism in Africa by proxy: the USA and the European Union in Somalia and Mali", *European Security*, Vol. 23, No. 3, pp. 290-306.
- Oye, Kenneth A. (1986), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press.
- Pauwelyn, Joost; Ramses, Wessel & Jan, Wouters (2012), *Informal international lawmaking*, Oxford University Press.
- Plank, Friedrich & Bergmann, Julian (2021), "The European Union as a security actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU foreign policy", *European Review of International Studies*, Vol. 8, No. 3, pp. 382-412.
- Powell, Robert (1994), "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate," *International Organization*, Vol. 48, No.2, pp. 313-44.
- Pye, Katherine (2024), "From the "laboratory" to the "arena": the EU's quest for maturity and the instrumentalisation of conflict in Africa", *European Security*, Vol. 33, No. 3, pp. 474-496.

Raineri, Lucas & Strazzari, Francesco (2019), "(B)ordering Hybrid Security? EU Stabilisation Practices in the Sahara-Sahel Region", *Ethnopolitics*, Vol. 18, No. 5, pp. 544–559.

Rolandson, Øystein H.; Dwyer, Maggie & Reno, William (2021), "Security Force Assistance to Fragile States: A Framework of Analysis", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 5, pp. 563–579.

Savio, Irene (2024), "Italia retoma la relación con la junta militar de Níger para evitar que se extienda la presencia de Rusia y China", *El Periódico*, 12 de abril.

Sandnes, Marie (2023), "The relationship between the G5 Sahel Joint Force and external actors: a discursive interpretation", *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne Des Études Africaines*, Vol. 57, No. 1, pp. 71–90.

Santos Vara, Juan (2020), *La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la Unión Europea en tiempos de crisis*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Seabra, Pedro (2021), "Falling short or rising above the fray? Rising powers and security force assistance to Africa", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 5, pp. 682–697.

Simón, Luis (2017), "Neorealism, Security Cooperation and Europe's Relative Gains Dilemma", *Security Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 185–212.

Sheperd, Thomas (2017), "Building Partner Capacity (BPC) in Africa: The Generating Force and the Role of Professional Military Education", in Jones, Frank L. (Ed), *Building Partner Capacity in Africa: Keys to Success*, PA: Strategic Studies Institute, pp. 55–118.

Skeppströma, Emma; Hull Wiklund, Cecilia & Jonsson, Michael (2014), "European Union Training Missions: Security Sector Reform or Counter-Insurgency by Proxy?" *European Security*, Vol. 24, No. 2, pp. 353–67.

Stambøl, Eva M. (2019), "The rise of crimefare Europe: Fighting migrant smuggling in West Africa", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 24, No. 3, pp. 287–308.

Treacher, Adrian (2001), "Europe as a Power Multiplier for French Security Policy: Strategic Consistency, Tactical Adapation", *European Security*, Vol. 10, No. 1, pp. 22–44.

Varga, Márton (2020), "The Place of the Sahel Region in the Theory of Regional Security Complex", *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, Vol. 19, No. 2, pp. 49–63.

Walt, Stephen M. (1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company.

Wilén, Nina (2021), "Analysing (In)Formal Relations and Networks in Security Force Assistance: The Case of Niger", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 5, pp. 580–597.

Wivel, Anders (2004), "The Power Politics of Peace Exploring the Link between Globalization and European Integration from a Realist Perspective", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39, No. 1, pp. 5–25.

Wivel, Anders & Ole Wæver (2018), “The Power of Peaceful Change: The Crisis of the European Union and the Rebalancing of Europe’s Regional Order”, *International Studies Review*, No. 20, pp. 317-325.

Yildiz Bravo, Sara (2023), “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, No. 22 pp. 37-60.