

**CAMBIO CLIMÁTICO, INESTABILIDAD
Y DESPLAZAMIENTOS EN EL SAHEL. DESAFÍOS
Y RESPUESTA POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA**
*CLIMATE CHANGE, INSTABILITY AND DISPLACEMENT IN
THE SAHEL. CHALLENGES AND EUROPEAN
UNION'S RESPONSE*

Gloria FERNÁNDEZ ARRIBAS*

RESUMEN

**CAMBIO CLIMÁTICO, INESTABILIDAD Y DESPLAZAMIENTOS EN EL SAHEL.
DESAFÍOS Y RESPUESTA POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Sahel constituye una de las zonas del planeta más degradadas medioambientalmente, así como una de las zonas más conflictivas. La unión de estos factores convierte al Sahel en una zona de gran inestabilidad, en la que se puede comenzar a observar los posibles efectos del cambio climático en sociedades con escasez de recursos para su adaptación. El estudio de la movilidad en el Sahel como consecuencia de efectos climáticos adversos, así como la normativa aplicable, unido al análisis de los posibles conflictos que puedan surgir entre comunidades como consecuencia de los efectos del cambio climático, constituyen un elemento esencial para comprender la situación actual y futuros acontecimientos en la zona. Por otra parte, el Sahel es una región de gran interés para la Unión Europea dada su proximidad y debido al hecho de que su inestabilidad le afecta de manera especial, principalmente en materia migratoria y de seguridad. Por ello, en este trabajo se analiza también cuál ha sido la respuesta de la UE a los efectos del cambio climático en el Sahel, así como a la necesidad de estabilizar la región.

Palabras clave: Sahel, Unión Europea, desplazamientos, conflictos, cambio climático, seguridad, securitización.

ABSTRACT

**CLIMATE CHANGE, INSTABILITY AND DISPLACEMENT IN THE SAHEL.
CHALLENGES AND EUROPEAN UNION'S RESPONSE**

The Sahel is one of the most environmentally degraded areas in Earth, as well as one of the most conflicting regions. The combination of these factors makes the Sahel an area of great instability, where it can be observed the potential effects of climate change on societies with insufficient resources for adaptation. The study of the mobility in the Sahel as a consequence of adverse climatic effects, as well as the law applicable, together with the analysis of possible conflicts that may arise between communities as a consequence of the effects of climate

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (gfernandez@upo.es). Este trabajo ha sido financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y por la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, de la Junta de Andalucía, en marco del programa operativo FEDER Andalucía 2014-2020. Objetivo específico 1.2.3. «Fomento y generación de conocimiento frontera y de conocimiento orientado a los retos de la sociedad, desarrollo de tecnologías emergentes») en marco del proyecto de investigación de referencia UPO 1380865. Porcentaje de cofinanciación FEDER 80%.

change, constitute an essential element for understanding the current situation and future developments in the area. Moreover, the Sahel is a region of great interest to the EU given its proximity and the fact that its instability has a particular impact on it, mainly in terms of migration and security. This paper therefore, also analyses the EU's response to the effects of climate change in the Sahel and the need to stabilize the region.

Keywords: Sahel, European Union, displacements, conflicts, climate change, security, securitization.

SUMARIO: 1. EL SAHEL: EL “PUNTO CALIENTE” DE ÁFRICA.—2. DESPLAZAMIENTOS EN EL SAHEL: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA.—2.1. La ambigüedad jurídica que afecta a los desplazados internos.—2.2. La controvertida protección internacional de los desplazados climáticos transfronterizos: la normativa regional.—2.3 La libre circulación en el Sahel.—3. ¿CONFLICTOS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SAHEL?—3.1 La relación entre cambio climático y conflictos.—3.2. El Sahel y la conexión entre clima y conflicto.—4. UNIÓN EUROPEA Y EL SAHEL.—4.1. La lucha contra el cambio climático en África como objetivo de la UE.—4.2. La securitización como respuesta de la Unión.—5. CONCLUSIONES: LA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL SAHEL ¿FINALMENTE EN CAMINO HACIA UNA ACCIÓN EFECTIVA?

1. EL SAHEL: EL “PUNTO CALIENTE” DE ÁFRICA

En la reciente cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) celebrada en Madrid en junio de 2022, junto con la guerra en Ucrania y la adhesión de Suecia y Finlandia a la Alianza Atlántica, una de las cuestiones más mencionadas y señaladas por los medios de comunicación fue la inclusión del flanco sur entre las prioridades de la OTAN, una cuestión que ya venía reclamando España desde hacía años¹.

Con esta mención al flanco sur de la OTAN no se hace referencia exclusivamente a la región del Mediterráneo o el Magreb, sino que apunta más abajo, siendo uno de los lugares objeto de atención el Sahel. En este sentido, el nuevo concepto estratégico señalaba que

“NATO's southern neighbourhood, particularly the Middle East, North Africa and Sahel regions, faces interconnected security, demographic, economic and political challenges. These are aggravated by the impact of climate change, fragile institutions, health emergencies and food insecurity. This situation provides fertile ground for the proliferation of non-state armed groups, including terrorist organisations. It also enables destabilising and coercive interference by strategic competitors”².

Los Estados que forman parte de la mencionada región del Sahel no están oficialmente definidos, así, mientras que el Plan de Apoyo de Naciones Uni-

¹ ARTEAGA, Félix, “El Flanco sur de la OTAN”, *El País*, 8 de Julio de 2016. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/archive/opinion/el-flanco-sur-de-la-otan/>

² NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022. Disponible en:

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

das para el Sahel recoge diez países: Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Guinea, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal³; otros organismos incluyen también a Sudan y Eritrea⁴.

En todo caso, uno de los asuntos destacados en el concepto estratégico era el cambio climático como elemento que vendría a agravar la situación de seguridad, económica o política en estos países. En este sentido, el Panel Intergubernamental sobre cambio climático venía a señalar el Sahel como el “*hot spot*” climático⁵, al tratarse una región donde se ha producido un aumento de la temperatura entre 1970 y 2006 de 1 °C con carácter general, y de 2 °C en algunas zonas⁶, considerándose en todo caso que la temperatura en el Sahel aumenta 1,5 °C por encima de la media mundial⁷. Pero en relación con las temperaturas, las previsiones para el futuro son aún más dramáticas, ya que algunos estudios estiman que para 2080 las temperaturas pueden haber aumentado hasta 4,3 °C respecto de la era preindustrial⁸. Este aumento de temperaturas tendría efectos en la humedad del suelo, produciendo la evapotranspiración y afectando al suministro de agua⁹.

Pero el Sahel no se enfrenta solo a un aumento de temperaturas ya que, junto con periodos de sequías y la desertificación, aumentan las fuertes precipitaciones y las inundaciones, como en el caso de Níger, país en el que dichos fenómenos han aumentado desde 1980¹⁰.

³ UN Support Plan for the Sahel. Disponible en:

https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/English%20Summary%20Report_0.pdf

⁴ United Nations Human Rights office of the High Commissioner, “The slow onset effects of Climate Change and Human Rights Protection for cross-border migrants”, 2018. Disponible en:

<https://digitallibrary.un.org/record/1480422>

⁵ NIANG, Isabelle *et al.*, “Africa”, en BARROS *et al.* (eds.) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press Cambridge, 2014.

⁶ United Nations Environmental Program, “Livelihood Security, Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel”, 2011. Disponible en:

<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8032;jsessionid=789F22D4FC1F42149C4085A7D-2BF4999>

⁷ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe: Como el cambio climático afecta a los derechos humanos de los migrantes de la región del Sahel”, 11 noviembre 2021. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/es/stories/2021/11/report-how-climate-change-affects-human-rights-sahel-region-migrants>

⁸ ACNUR, “Climate Risk Profile: Sahel”, p. 6. Disponible en:

<https://www.unhcr.org/publications/brochures/61a49df44/representative-concentration-paths-climate-risk-profile-sahel-region.html>

⁹ *Ibid* p. 8

¹⁰ ACNUR, “Bridging the Divide in Approaches to Conflict and Disaster Displacement: Norms, Institutions and Coordination in Afghanistan, Colombia, the Niger, the Philippines and Somalia”, 2021, p. 30. Disponible en:

<https://www.unhcr.org/publications/brochures/6244008a4/bridging-divide-approaches-conflict-disaster-displacement-norms-institutions.html>

El Sahel es por tanto una de las regiones más degradadas medioambientalmente y una de las más vulnerables al cambio climático¹¹, y ello en una zona en la que entre el 60% y el 70% de la población es rural¹² y dependiente por tanto de los recursos naturales. Estas disrupciones climáticas van a afectar de manera negativa a los modos de subsistencia, reduciendo la tierra cultivable y ganadera, así como los recursos hídricos, afectando por tanto la seguridad alimentaria¹³, lo cual tendrá consecuencias para la salud¹⁴. Pero no son solo los problemas alimenticios los que afectarán a la salud, ya que, como señalaba ACNUR, podían establecerse conexiones entre el aumento de casos de malaria y aumento de precipitaciones, así como entre el aumento de casos de meningitis y aumento de las temperaturas¹⁵, pudiendo también aumentar la mortalidad en un 19% para el 2080 debido a los efectos de las olas de calor¹⁶.

La situación descrita se considera que podría dar lugar al aumento de los desplazamientos¹⁷ como única opción para sobrevivir, provocando estos

¹¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Building climate resilience and peace, go hand in hand for Africa’s Sahel – UN forum”, 2018. Disponible en: <https://www.un.org/hi/desa/building-climate-resilience-and-peace-go-hand-hand-africa-%E2%80%99s-sahel-%E2%80%93-un-forum>

¹² United Nations Environmental Program, “Livelihood Security...”, *op. cit.* p. 16

¹³ D’ORSI, Cristiano y NALDI, Gino, “Climate-Induced displacement in Sahel: A question of classification”, *IRRC*, vol. 103, 2021, núm. 918, p. 1032.

¹⁴ Véase el reciente informe de la Organización Mundial de la Salud sobre crisis humanitaria en el Sahel. “WHO Emergency Appeal: Humanitarian crisis in the Sahel”, World Health Organization, Junio 2022. Disponible en:

https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/emergencies/sahel_appeal-june-2022.pdf?sfvrsn=85a4f661_1&download=true

¹⁵ ACNUR, “Climate Risk Profile...”, *op. cit.*, p. 16

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ En los informes de distintas organizaciones se puede observar un aumento de desplazamientos en la región. Así los desplazamientos internos en la región del Sahel han aumentado de las 217.000 personas desplazadas en 2013 a 2,1 millones a finales de 2021. ACNUR, “Decade of Sahel conflict leaves 2.5 million people displaced”, 14 enero de 2022. Disponible en:

<https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/1/61e137ac4/decade-sahel-conflict-leaves-25-million-people-displaced.html>. Por otra parte, el informe de 2019 del Internal Displacement Monitoring Center señalaba que en Malí se habían registrado más de 140.000 nuevos desplazamientos en el primer semestre de 2019, una cifra superior a la de todo el 2018. Respecto de Burkina Faso fue de 173.000, la más alta jamás registrada en el país, y en Níger fue de 42.000, el 80% de todo el 2018. IDMC, “African Report on Internal Displacement”, diciembre 2019. Disponible en:

<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf>.

Del mismo modo, analizando los informes anuales del IDMC, se puede observar un aumento de las personas desplazadas internamente debido a conflictos o desastres naturales. Así, tomando como referencia siete de los países del Sahel (Burkina Faso, Camerún, Chad, Mali, Níger, Nigeria y Sudán) el número de personas desplazadas entre 2019 y 2021 aumentó en 383.200. IDMC, “Global Report on Internal Displacement”, 2020. Disponible en:

<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf>. IDMC, “Global Report on Internal Displacement”, 2022.

<https://www.internal-displacement.org/publications/2022-global-report-on-internal-displacement>

Según la Organización Mundial de Migraciones, en 2019 se habían producido 328.000 nuevos desplazamientos internos en la región occidental de África, que incluye la mayoría de países del Sahel, señalando por otra parte la dificultad de controlar los desplazamientos entre países debido a la libre circulación entre los países de ECOWAS. Organización Mundial de las Migraciones, “Environmental

también efectos negativos en el medioambiente debido, por ejemplo, a la deforestación por el aumento de tierras cultivables o al agotamiento de recursos en las zonas en las que se van instalando, provocando en este caso una migración de los acogidos junto con los que ya residían en la zona, lo que se conoce como “*creeping migration*”¹⁸. Y junto con ello nos encontramos con los conflictos armados, que pueden verse generados o exacerbados como consecuencia de los efectos del cambio climático¹⁹.

Ante esta situación, cabe plantearse cómo la misma puede afectar a la Unión Europea (UE), no solo desde el punto de vista de la seguridad, tal y como lo enfocaba la OTAN, sino también desde el punto de vista migratorio, ya que, si por el momento la mayoría de los desplazamientos son intrarregionales, los desplazamientos hacia la UE también aumentan²⁰.

En este trabajo pretendemos por tanto analizar en primer lugar, cómo el cambio climático puede afectar a los desplazamientos en el Sahel, señalando también la normativa existente en la región para regular dichos movimientos de personas. En segundo lugar, y dada la conexión que se plantea en algunos estudios entre cambio climático y conflictos, analizaremos en este caso cómo las mencionadas migraciones y la escasez de recursos pueden afectar a la seguridad en la región, generando por tanto la huida y el desplazamiento de personas por motivos de seguridad.

Una vez determinada la situación en Sahel, el tercer epígrafe se centrará en analizar la aproximación de la UE hacia el Sahel, centrándonos por un lado en la

Migration, Disaster Displacement and Planned Relocation in West Africa”, 2021. Disponible en: https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/documents/environmental-migration-disaster-displacement-in-west-africa_final.pdf.

¹⁸ United Nations Environmental Program, “Livelihood Security...”, *op. cit.* p. 16

¹⁹ ACNUR, “Climate Risk Profile...”, *op. cit.*, p. 2; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Human Rights, Climate Change and migration in the Sahel”, 2021, p. 5. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/HR-climate-change-migration-Sahel.pdf>

²⁰ Según Frontex en 2020, a pesar de haberse producido una disminución de entrada de migrantes irregulares en Europa, la ruta migratoria del África Occidental experimentó su mayor aumento desde 2009, año desde el que se tienen informes. Frontex, “Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19”, News Release, 1 agosto 2021. Disponible en:

<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2> La mayoría de las personas interceptadas procedía de Mauritania, Senegal y Gambia. Así analizando los datos que Frontex sobre detección de migrantes irregulares que cruzan la frontera procedente de los países del Sahel analizados en este trabajo, desde el año 2009 se pudo observar un incremento progresivo del número de personas migrantes, situándose el pico máximo en el año 2016 con la interceptación de 131.378 personas. Progresivamente fue descendiendo hasta el año 2020, y produciéndose de nuevo un incremento desde 2021 con 16.057 personas y de 14.268 personas migrantes hasta agosto de 2022. Frontex, “Detections of illegal border-crossing statics (updated monthly)”, disponible en <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

Sobre el aumento de flujos migratorios con anterioridad a 2009 véase DE MELO, JAIME, “Sahel, Africa, and the European Migration challenge: Now and to Come”, *Fondation pour les études et recherches sur le développement international*, 2017. Disponible en:

<https://ferdi.fr/dl/df-HAvKHDpOD3QrqJxwv1Xv5Nyo/presentation-sahel-africa-and-the-european-migration-challenge-now-and.pdf>

respuesta de la UE a los efectos del cambio climático en la región, y en segundo lugar y de manera más extensa, a las cuestiones de seguridad, ya que las mismas han ocupado un parte importante de la agenda de la Unión en la región.

2. DESPLAZAMIENTOS EN EL SAHEL: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA

Las migraciones en el Sahel han sido siempre un medio de adaptación al clima²¹, por lo tanto, se trata de una región con un alto índice de movilidad tanto intraestatal como regional. Así, son habituales las migraciones de la población dedicada al pastoreo de norte a sur cuando llegan los periodos de sequía, y también son frecuentes las migraciones estacionales del campo a la ciudad cuando acaba el periodo agrícola²².

Pero a pesar de que las migraciones han sido siempre parte del modo de vida de la región, los efectos del cambio climático pueden aumentarlas y dar lugar a nuevos movimientos no asociados a los tradicionales, o a que dichas migraciones en vez de estacionales se conviertan en permanentes. En este sentido, se señalan habitualmente dos tipos de efectos que pueden provocar estos desplazamientos de personas: los efectos de carácter repentino o *sudden-onset effects*, que serían por ejemplo las inundaciones y que afectarían de manera inmediata en la vida de las personas²³; y los efectos de carácter progresivo o *slow-onset effects*, que serían aquellos relativos a las sequías, aumento del nivel del mar, salinización o desertificación, y que vendrían a hacer la vida insostenible²⁴.

El posible cambio en el patrón de desplazamientos tiene consecuencias en la regulación jurídica de dichos desplazamientos o el estatuto jurídico de dichas personas, ya que, si bien el cruce de fronteras era habitual en relación con la trashumancia, la securitización de las fronteras²⁵ o la reciente pandemia asociada al COVID-19 han venido a dificultar el cruce de las mismas. Y si, como señalábamos, tanto los desplazamientos temporales, intraestatales o regionales pasan a convertirse en permanentes, se

²¹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Human Rights, Climate Change...” *op. cit.*, p. 4. ARHIN-SAM, Kwaku *et al.*, “The (in)formality of mobility in the ECOWAS region: The paradoxes of free movement”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 29, núm. 2, 2022, p. 9 y ss. Sobre las tendencias migratorias en Mali y Sudan véase “Changing Climate, Changing Realities: migration in the Sahel”, British Red Cross, 2022, pp. 41-44. Disponible en:

file:///Users/gloria/Downloads/Full%20report%20ChangingClimate_ChangingRealities_MigrationInTheSahel.pdf

²² United Nations Environmental Program, “Livelihood Security...”, *op. cit.* p. 19-23. En todo caso, tal y como señalaba un estudio de la Cruz Roja, el efecto del clima en las migraciones puede tener diversos resultados según el país, o el tipo de efecto climático, de modo que por ejemplo en algunos casos los efectos climáticos adversos pueden aumentar las migraciones a corto plazo, pero disminuir las de largo plazo. British Red Cross, *op. cit.*, pp. 14-15.

²³ D’ORSI y NALDI, *op. cit.*, p. 1031

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ ARHIN-SAM *et al.*, *op. cit.* p. 3.

entiende necesario determinar el estatuto jurídico o derechos de entrada y residencia de estas personas desplazadas en los casos de desplazamientos transfronterizos.

2.1. La ambigüedad jurídica que afecta a los desplazados internos.

Los efectos climáticos disruptivos en el medio ambiente provocan, en la mayoría de los casos²⁶, desplazamientos internos, en relación con los cuales la única normativa específica existente de ámbito internacional consistiría en normas de *soft law*²⁷, lo que genera una vulnerabilidad jurídica al no ser estas normas de obligado cumplimiento para los Estados²⁸.

De este modo, en el ámbito internacional nos encontramos con los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos²⁹ y el Manual para la Protección de los Desplazados Internos³⁰. El primero de ellos recoge los derechos y garantías que deben ser reconocidos a aquellas personas víctimas de desplazamientos internos forzados, y que resultaría de aplicación también a los desplazados por cuestiones climáticas, ya que los principios rectores consideran a los desplazados internos como

“personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”³¹.

Independientemente de que en el término catástrofe natural encuadremos únicamente aquellas provocadas por el hombre, o por otra parte solo los *sudden-onset effects*³², ACNUR señala en el Manual para la Protección de los

²⁶ THOMAS, Alice, “Protecting People Displaced by Weather-Related Disasters and Climate Change: Experience from the Field”, *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 15, núm. 4, 2014, p. 811.

²⁷ Si bien es cierto que siempre sería de aplicación la normativa en materia de Derechos Humanos o el Derecho Humanitario, dependiendo de las circunstancias. En todo caso, Phuong señala que la misma contiene lagunas que no permiten ejercer una protección apropiada para estas personas. PHUONG, CATHERINE., *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 48 y ss.

²⁸ Sobre su implementación por los Estados véase BAGSHAW, Simon, *Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*, Brill Nijhoff, Leiden, 2005, pp. 139 y ss. Por otra parte Fomekong también señala la vulnerabilidad de las comunidades que acogen a estos desplazados, vid. FOMEKONG, Steve, “Why communities hosting internally displaced persons in the Sahel need stronger and more effective legal protection”, *IRRC*, vol. 103, núm. 918, 2021, pp. 923-957.

²⁹ Comisión de Derechos Humanos, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos: Adición : Principios Rectores de los desplazamientos internos, 11 Febrero 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2.

³⁰ ACNUR, Manual para la Protección de los Desplazados Internos, Junio 2010. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11306.pdf>

³¹ *Ibid.* Artículo 2.

³² Véase United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), “Terminology on Disaster Risk Reduction”. Disponible en:

Desplazados Internos que no se trata de una lista exhaustiva³³, al incorporarse la expresión “en particular”, por lo que podrían entrar tanto las personas desplazadas por los *sudden-onset* como por lo *slow-onset effects* de carácter o no antropogénico. Por otra parte, Catherine Phuong señala que no se trata propiamente de una definición jurídica sino de una identificación de los beneficiarios, ya que la finalidad no es crear una categoría de personas con derechos, sino mejorar los derechos ya existentes que en el ámbito internacional tienen los desplazados³⁴.

Junto con esta regulación de carácter internacional y de *soft law* es necesario mencionar la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África³⁵, que viene a ser un texto de obligado cumplimiento para los Estados partes. Este texto tiene su base en los Principios Rectores ya mencionados con el objetivo de ofrecer protección a largo plazo durante los desplazamientos³⁶, pero va más allá, por ejemplo, analizando el origen de los desplazamientos, así como la responsabilidad de actores no estatales³⁷. En todo caso, debemos señalar que Eritrea, Guinea, Senegal y Sudan no han ratificado dicha Convención, y que de los países del Sahel que la han ratificado, en 2020 solo cinco de ellos habían adoptado normativa nacional relativa a la protección de los desplazados internos³⁸.

Por tanto, la protección de estas personas sigue encontrándose en un estado precario, y no solo por las limitaciones propias de los Estados, sino por la falta de protección jurídica.

2.2. La controvertida protección internacional de los desplazados climáticos transfronterizos: la normativa regional.

La complicada aplicación de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 a los desplazados climáticos transfronterizos ha sido ampliamente estudiada³⁹, por lo que en este epígrafe nos centraremos en la posi-

<https://www.undrr.org/terminology/disaster#:~:text=A%20serious%20disruption%20of%20the,environmental%20losses%20and%20impacts.>

³³ ACNUR, Manual para la Protección..., *op. cit.* p.8

³⁴ PHUONG, *op. cit.* p. 57.

³⁵ Unión Africana, Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (“Convención de Kampala”), 22 octubre 2009.

³⁶ Véase MARU, Mehari Taddele., *The Kampala convention and its contributions to international law*, Eleven International Publishing, The Hague, Netherlands; Portland, Oregon, 2014, pp. 199 y ss.

³⁷ ADEOLA, Romola, *The Internally Displaced Person in International Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2020, p. 72.

³⁸ Estos Estados serían: Mali, Níger, Nigeria, Somalia y Sudan. *Ibid.* p. 85.

³⁹ Véase entre otras obras: WESTRA, Laura, *Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugee*, Routledge, Londres, 2009; McADAM, Jane, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012; SCOTT, Matthew, *Climate Change, Disaster, and the Refugee Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2012; BORGES, Isabel., *Environmental Change, Forced Displacement and International Law. From legal protection gaps to protection solutions*, Routledge, Londres, 2019; FELIPE PÉREZ, Beatriz, *Las migraciones climáticas ante el ordenamiento jurídico inter-*

ble aplicación de la normativa regional sobre protección de refugiados para determinar si los mismos serían objeto de protección bajo dicho paraguas, siendo por tanto la norma objeto de estudio la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, de 1969⁴⁰.

El periodo de descolonización en el que fue adoptada esta normativa determina la definición que la misma realiza de personas refugiadas, ya que amplía la definición de la Convención de 1951, de modo que junto con la mencionada definición incluida en el artículo 1.1, se establece en el artículo 1.2 que

“El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”.

Este concepto más amplio de la aplicación del término refugiado ha llevado a considerar su posible aplicación a las personas que huyen del país como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático, siempre que dichos efectos supusieran “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. En este caso es necesario por tanto determinar qué se considera como orden público en dicha Convención, surgiendo aquí diversidad de opiniones. Marina Sharpe considera que el concepto de “orden público” es bastante amplio en línea con el objetivo de carácter humanitario de la propia Convención consistente en expandir la protección, por lo que entrarían en dicho concepto los efectos adversos del cambio climático como las sequías o las inundaciones⁴¹. Alice Edwards considera que dependerá del concepto y la situación y que en todo caso afecta al orden administrativo, social, político o moral⁴². En todo caso, para James C. Hathaway la definición del art. 1.2 es aplicable a personas que huyen de desastres provocados por el hombre⁴³, además de señalar que en dicha definición no se aprecia que las víctimas de desastres naturales deban ser responsabilidad de la comunidad internacional⁴⁴; en sentido contrario se pronuncia Tamara Wood, que considera que la

nacional, Cizur Menor, Aranzadi, 2019; BORRÁS PENTINAT, Susana, *Flujos migratorios y refugiados climáticos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2021.

⁴⁰ Organización para la Unidad Africana, Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, 10 Septiembre 1969, 1001 U.N.T.S. 45

⁴¹ SHARPE, Marina., *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 50.

⁴² EDWARDS, Alice, “Refugee status determination in Africa”, *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, núm. 2, 2006, p. 218.

⁴³ HATHAWAY, James C., *The Law of Refugee Status*, Butterworths, London, 1991, p. 16-21.

⁴⁴ *Ibid.* p. 17

expresión “acontecimientos que perturben gravemente el orden público” no establece distinción entre eventos naturales o provocados por el hombre⁴⁵.

Dada esta diversidad de opiniones el recurso a la práctica de los Estados es también habitual en dichos trabajos, si bien la misma tampoco puede considerarse decisiva ya que, además de escasa, es diversa. En este sentido, tal y como señala Marina Sharpe, mientras Kenia realizó un reconocimiento *prima facie* conforme al art. 1.2. de los somalíes que huían de la sequía en 2011; Uganda, por el contrario, consideró que las personas procedentes de República Democrática del Congo que entraron en su territorio huyendo de la erupción del volcán del Monte Nyiragongo no eran refugiados⁴⁶.

En todo caso, no existe dicha práctica en el Sahel, moviéndose estas personas en el ámbito de los migrantes, por lo que entra en juego en este caso la normativa en materia de cruces de fronteras.

2.3. La libre circulación en el Sahel

En la región del Sahel pueden señalarse dos procesos de integración regional que vienen a facilitar el movimiento de personas entre Estados, y por lo tanto la adaptación a los efectos del cambio climático: la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD), y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDAO).

En el primero de los casos, la CEN-SAD fue creada en 1998 por seis Estados, formando actualmente parte veinticinco, entre los que se incluyen todos los Estados de la región del Sahel, y estableciéndose entre otros objetivos promover la libre circulación de personas, bienes y servicios⁴⁷. En todo caso, es necesario señalar que no se han realizados grandes avances en la materia, probablemente debido, como señala Inocent Moyo, a que la inestabilidad en la región ha impactado negativamente en el desarrollo de un área de libre comercio⁴⁸.

Pero el proceso que presenta un interés particular en esta materia es el CEDAO, un proceso de integración mucho más desarrollado que el anterior y que otros procesos de integración africanos⁴⁹, y con mayores objetivos, estableciendo entre ellos la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como el derecho de residencia

⁴⁵ WOOD, Tamara. “Who Is a Refugee in Africa? A Principled Framework for Interpreting and Applying Africa’s Expanded Refugee Definition”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 31, núm. 2-3, 2019, p. 307

⁴⁶ SHARPE, *op. cit.*, p. 50

⁴⁷ Treaty establishing the Community of Sahel-Saharan States, 1998. Artículo 3.

⁴⁸ MOYO, Inocent., “Regional Integration and Challenges of Implementation in Africa: Some Missing Gaps”, en OLORUNTOBA, Samuel Ojo., FALOLA, Toyin. (eds.), *The Palgrave Handbook of African Political Economy*, Palgrave Handbooks, Cham, 2020, p. 980.

⁴⁹ OPANIKE, Abimbola, y ADULOJU, Ayodeji Anthony, “ECOWAS Protocol on Free Movement and Trans-border Security in West Africa”, *Journal of Civil and Legal Sciences*, vol. 4, num. 3, 2015, p.1

y establecimiento entre los Estados miembros⁵⁰. En todo caso, es necesario advertir que no todos los países que forman la región del Sahel son partes de CEDAO, ya que quedan fuera Camerún, Chad, Mauritania, y atendiendo al concepto amplio de Sahel, también quedarían fuera Eritrea y Sudan.

Con el fin de conseguir el objetivo de la libre circulación se adoptó en 1979 el Protocolo sobre Libre Circulación de Personas y Mercancías⁵¹, que permite la entrada y residencia en otro Estado parte siempre que se posea un documento válido de viaje y un certificado internacional de salud.

Este Protocolo no viene a solucionar los problemas relacionados con las migraciones como medio de adaptación al cambio climático en la región, siendo el principal de los motivos el hecho de que el derecho de entrada y residencia debía, según establecía el Protocolo⁵², implementarse progresivamente por los Estados durante los siguientes 15 años, no siendo ese el caso en todos los Estados y observándose diferencias entre los mismos, así como incumplimientos⁵³. Y todo ello a pesar de contar además con dos Protocolos suplementarios que vendrían a garantizar dicha implementación, uno sobre derecho de residencia adoptado en 1986⁵⁴, y otro sobre derecho de establecimiento adoptado en 1990⁵⁵.

Por otra parte, una vez ejercido el derecho de libre circulación se establece un derecho de estancia de 90 días que puede ser extendido siempre previa solicitud a la autoridad competente, pero quedando en todo caso en manos de los Estados el derecho a denegar la estancia y entrada conforme a su normativa nacional en materia migratoria, por lo que como señala Jerry Ukaigwe, la responsabilidad de calificar a una persona como inmigrante inadmisibile reside exclusivamente en el Estado⁵⁶.

⁵⁰ Treaty of 28 May, 1975 establishing the Economic Community of West African States (ECOWAS), Artículo 3 d) iii.

⁵¹ Economic Community of West African States (ECOWAS), *Protocol Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment*, 29 May 1979, A/P 1/5/79.

⁵² *Ibid.* Artículo 2.2.

⁵³ Esta falta de cumplimiento tiene también su base en el hecho de que la CEDAO rara vez adopte sanciones contra los Estados por incumplimiento de la normativa, prefiriendo la vía diplomática veáse ARHIN-SAM, *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁴ Economic Community of West African States (ECOWAS), *Supplementary Protocol on the Second Phase (Right of Residence) of the Protocol on Free Movement of Persons, the Right of Residence and Establishment*, 1 July 1986, A/SP 1/7/86.

⁵⁵ Economic Community of West African States (ECOWAS), *Supplementary Protocol on the Implementation of the Third Phase (Right of Establishment) of the Protocol on Free Movement of Persons, the Right of Residence and Establishment*, 29 May 1990, A/SP 2/5/90. En relación el incumplimiento por los Estados es interesante señalar que en este caso el Tribunal de Justicia de la CEDAO indicó en el asunto Pinheiro, que el Protocolo no reconoce a los particulares *locus standi* ante el tribunal para iniciar procedimientos contra los Estados por violación de normas de Derecho Comunitario. Por tanto, según señalaba el Tribunal, el particular tendría dos opciones, bien solicitar a su propio Estado que iniciase acciones contra el Estado infractor, o bien iniciar dichas acciones ante los tribunales nacionales del Estado infractor. ECW/CCJ/JUD/11/12 Kemi Pinheiro (SAN) v The Republic of Ghana, 2012, párrs. 48-49.

⁵⁶ UKAIGWE, Jerry., *ECOWAS Law*, Springer, Londres, 2016, p. 265. En todo caso, como señala el informe de Cruz Roja, "migration-related policies and practices within the Sahel have been shown

Por último, la falta de un mecanismo institucionalizado de control de fronteras ha aumentado la inseguridad en la región, con las fuerzas de seguridad permitiendo el contrabando, y extendiéndose así los efectos de los conflictos existentes⁵⁷.

En todo caso, y a pesar de las dificultades señaladas, la movilidad se sigue llevando a cabo de manera informal en los países de la CEDAIO y la región del Sahel, y ello debido, entre otras cuestiones, a la porosidad de las fronteras, el escaso control de las mismas por los gobiernos, la propia práctica migratoria de la región, en muchos casos de carácter estacional y unida también a la conexión entre comunidades de distintos territorios, y especialmente a la necesidad propia de los ciudadanos de hacer frente a las necesidades de supervivencia⁵⁸.

3. ¿CONFLICTOS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL SAHEL?

3.1. La relación entre cambio climático y conflictos

La relación entre cambio climático y conflictos de mayor o menor intensidad es un tema recurrente en los estudios relativos a los efectos del cambio climático. Ya en 2012 Naciones Unidas publicaba un informe⁵⁹ en el que unía conflictos con recursos renovables, entre los que se incluían la tierra y el agua, y hacía referencia al informe de Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente publicado en 2009 en el que se señalaba que en los últimos 60 años el 40% de las guerras civiles podían asociarse con recursos naturales⁶⁰.

En esta línea son también numerosos los estudios que han señalado al Sahel como región ejemplificativa de conflictos provocados como consecuencias de efectos climáticos adversos y escasez de recursos naturales⁶¹. De este modo, la conexión ha sido habitualmente la siguiente: el cambio climático

to contribute to humanitarian vulnerabilities among migrants, through administrative and financial barriers to obtaining resident and work permits, and legal and societal barriers to healthcare and education services, housing, and employment”, British Red Cross, *op. cit.* p. 20.

⁵⁷ OPANIKE, y ADULOJU, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁵⁸ ARHIN-SAM *et al.*, *op. cit.*, p. 11. Véase también Instituto de Estudios Estratégicos, *op. cit.* p. 68.

⁵⁹ United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action, “Renewable Resources and Conflict”, 2012. Disponible en:

https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Renew.pdf

⁶⁰ United Nations Environment Program, “From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment”, 2009. Del mismo modo el Global Risks Report de 2022, señalaba entre los principales riesgos las consecuencias de una transición climática desigual y las migraciones, señalando en todo caso como el cambio climático podría ser un factor de desplazamiento. “Global Risks Report 2022”, World Economic Forum, 11 de enero de 2022. Disponible en:

<https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/>

⁶¹ BÄCHLER, Günther, *Violence through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Kluwer Academic Publishers, London, 1998; United Nations Environment Programme, “From Conflict to Peacebuilding...”, *op. cit.* El Instituto Español de Estudios Estratégicos también calificaba el cambio climático como “una amenaza global”. Instituto Español de Estudios

provoca sequía y desertificación, esto provoca a su vez escasez de recursos, lo que da lugar a la aparición de nuevas migraciones que provocarán nuevos conflictos o alimentarán los ya latentes⁶².

Frente a estas posiciones es posible afirmar que la mayoría de los estudios no consideran el cambio climático como único conductor o generador de conflictos, si bien el mismo puede tener una influencia mayor o menor según los diferentes estudios.

Es opinión generalizada que el cambio climático va unido a una serie de factores que pueden dar lugar de manera conjunta al surgimiento de conflictos y que son económicos, políticos y sociales⁶³, como la pobreza, instituciones débiles, la presión demográfica o la marginalización de grupos. Así, el Secretario General de Naciones Unidas establecía en su informe sobre “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad” que

“En los lugares donde se prevé que el cambio climático constituirá una grave amenaza para el bienestar humano, en particular los lugares en que la gente es especialmente vulnerable debido al bajo nivel de desarrollo humano y a la fragilidad de las instituciones de gobierno, las repercusiones para la seguridad tienden a ser más pronunciadas, incluida la posibilidad de que se produzcan tensiones sociales y políticas y conflictos armados”⁶⁴.

De este modo, señalaba cómo el cambio climático también afectaba a dichos factores, y era considerando como un “efecto multiplicador de amenazas, es decir, un factor que puede actuar por diversas vías (...) para exacerbar las causas ya existentes de conflictos e inseguridad”⁶⁵. Así, el cambio climático puede alterar la estabilidad política de los Estados más pobres y subdesarrollados, surgiendo una violencia relacionada con cuestiones medioambientales⁶⁶.

En este epígrafe nos centraremos en todo caso en analizar si los efectos del cambio climático señalados en el Sahel, junto con los factores mencionados, podrían dar lugar al surgimiento de conflictos, sin llegar a establecer

Estratégicos, “Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional”, Documento de Trabajo 01/ 2017, p. 63.

⁶² BENJAMINSEN, Tor, “Climate Change and Human conflict in the Sahel”, en VILLALÓN, Leonardo (ed.), *The Oxford Handbook of the African Sahel*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 270

⁶³ HAMRO-DROTZ, Dennis, “Livelihood security: Climate change, migration and conflict in the Sahel”, en BOB, Urmilla y BRONKHORST, Salomé, *Conflict-sensitive adaptation to climate change in Africa, Climate Diplomacy Series*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2014, p. 197; RALEIGH, Clionadh, “Political Marginalization, Climate Change, and Conflict in African Sahel States”, *International Studies Review*, vol. 12, núm. 1, 2010, p. 70; OLUMBA, Ezenwa E. *et al.*, “Conceptualising eco-violence: moving beyond the multiple labelling of water and agricultural resource conflicts in the Sahel”, *Third World Quarterly*, vol. 43, núm. 9, 2022, p. 6.

⁶⁴ ONU: Asamblea General, El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad: Informe del Secretario General, 11 Septiembre 2009, A/64/350, p. 6

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ RALEIGH, *op. cit.* p. 69.

previsiones de futuro dado que, como se ha señalado, existe una incertidumbre sobre los efectos a largo plazo que pueda tener el cambio climático⁶⁷.

3.2. El Sahel y la conexión entre clima y conflicto

El Sahel se considera una de las regiones en la que los efectos del cambio climático pueden ser más dañinos, ya que se trata de una región en la que existe una mezcla de sequías, inseguridad alimentaria, migraciones, insurrecciones armadas, proliferación de armas y cambio climático⁶⁸. A ello, según señala Clionadh Raleigh, es necesario unir y prestar especial atención a la marginalización política y económica de determinados grupos sociales, lo que provocaría desigualdades y conflictos⁶⁹. De este modo, es necesario señalar que, en el Sahel, entre 1990 y 2002, se produjeron un tercio de los conflictos en África⁷⁰.

En el caso del Sahel los conflictos pueden dividirse en tres tipos: conflictos entre el Estado y grupos rebeldes, conflictos entre grupos rebeldes, y conflictos entre comunidades⁷¹. Y de entre ellos los más frecuentes suelen ser conflictos entre comunidades, siendo el más estudiado y referenciado el conflicto entre comunidades agrícolas y pastoriles.

Este conflicto existente desde hace décadas puede servir para determinar la influencia del cambio climático en los mismos. En los países del Sahel existe una política de marginalización de las comunidades pastoriles, siendo la política de los Estados el beneficiar la adquisición de tierras por comunidades agrícolas⁷². Las comunidades pastoriles son nómadas y realizan migraciones estacionales hacia el sur en busca de agua cuando llega la época de sequía. Con los años y debido a la degradación ambiental de la tierra de cultivo, las comunidades agrícolas han ido expandiendo sus tierras impidiendo así la trashumancia de las comunidades pastoriles que, por otra parte, y debido al cambio climático, comienzan antes las migraciones, convirtiéndose en algunos casos en permanentes, y provocando entonces una lucha por unos recursos que cada vez son más escasos⁷³.

Estos enfrentamientos entre comunidades por los recursos han dado lugar en muchos casos a situaciones de violencia, calificadas como “*eco-violence*”, y que conllevan una violencia estructural contra la población⁷⁴. Así,

⁶⁷ Von UEXKULL, Nina, “Linkages between climate variability, vulnerability and armed conflict in sub-Saharan Africa. A review”, en BOB y BRONKHORST, *op. cit.* p. 162; ACNUR, *Global Trends*, 2021.

⁶⁸ BENJAMINSEN, *op. cit.* p. 270.

⁶⁹ RALEIGH, *op. cit.*, p. 70.

⁷⁰ Von UEXKULL, *op. cit.* p. 167. Nina Von Uexhull considera del mismo modo que se debe a condiciones ecológicas frágiles, y al ser más vulnerables a los efectos del cambio climático.

⁷¹ *Ibid.*, p. 166.

⁷² BENJAMINSEN, *op. cit.* p. 277.

⁷³ Véase IOM, “Informe sobre las Migraciones en el mundo 2022”, 22 de abril de 2022, p. 71. file:///Users/gloria/Downloads/WMR-2022-ES_0.pdf

⁷⁴ OLUMBA *et al.*, *op. cit.* p. 6.

como ejemplo de este tipo de enfrentamiento entre comunidades, en 2018 en el estado de Benue, Nigeria, militantes Fulani (pastores) asaltaron varios asentamientos agrícolas Tiv matando a más de 70 personas y destruyendo propiedades. Del mismo modo, el 23 de marzo de 2019 agricultores Dogon armados asaltaron y mataron a 175 residentes Fulani en la aldea de Ogossagou en Malí. Estos actos provocaron también el desplazamiento de cientos de personas de las comunidades afectadas⁷⁵.

El caso del Lago Chad es otro de los conflictos entre comunidades que han sido estudiados en relación con el cambio climático. En este sentido, el Lago Chad se ha reducido en un 90% desde 1963, a lo que debe unirse un rápido crecimiento de la población que lo habita, provocando así un mayor uso de las aguas para regadío e impactando en el ecosistema terrestre y acuático, reduciendo por tanto la disponibilidad de agua dulce. Esta zona está habitada por alrededor de 300 grupos étnicos, y la escasez de agua y, por tanto, de sus recursos ha provocado la intensificación de los conflictos entre los distintos grupos, principalmente agricultores, pastores y pescadores, produciéndose una competición por los recursos, transformado sus modos de vida y dando lugar a nuevas migraciones⁷⁶.

Pero la influencia del cambio climático, aunque se considere menor en los conflictos entre Estados y grupos rebeldes, también ha sido analizada como uno de los factores que pueden potenciar o influenciar dichos conflictos de manera directa o indirecta. Así, durante la sequía que tuvo lugar en Mali entre 1970 y 1980 y como consecuencia de la marginalización sufrida por la comunidad pastoril Tuareg, muchos jóvenes emigraron a Libia donde fueron contratados como soldados y adoctrinados en el ideario de Gadafi. A su vuelta a Malí en los 90, el sentimiento de marginalización y las alegaciones de presunta malversación de fondos para paliar los efectos de la sequía llevó a que tomaran las armas contra el Estado⁷⁷.

Por otra parte, en el caso de Nigeria, el nacimiento de Boko Haram también se ha conectado con la comunidad pastoril Fulani, siendo algunos de sus miembros los fundadores de dicho grupo⁷⁸. Como señalaba el Presidente de Niger en 2019: *“La naissance et le développement de Boko Haram sont en partie liés à la paupérisation des populations du fait du retrait [des eaux] du lac Tchad qui a eu un impact sur les ressources agricoles, pastorales et halieutiques”*⁷⁹

Se ha señalado que estos grupos explotan dichas tensiones medioambientales para atraer el reclutamiento, ya que ofrecen alternativas a las comuni-

⁷⁵ *Ibid.* p. 1.

⁷⁶ United Nations Environmental Program, “Livelihood Security...”, *op. cit.* p. 60; HAMRO-DROT-Z, D., *op. cit.* p. 204.

⁷⁷ BENJAMINSEN, *op. cit.*, p. 277. Instituto de Estudios Estratégicos, *op. cit.* p. 65.

⁷⁸ OLUMBA *et al.*, *op. cit.* p. 9.

⁷⁹ Sahel: un plan de plus de 350 milliards d’euros contre le réchauffement climatique, Le Monde Afrique, 1 de Marzo de 2019. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/26/sahel-un-plan-de-plus-de-350-milliards-d-euros-contre-le-rechauffement-climatique_5428390_3212.html

dades rurales y acceso a los recursos⁸⁰, defendiendo así mismo y en ocasiones los intereses de las comunidades marginalizadas, como en el caso de la entrada anual de ganado en el delta del Río Níger, que suponía el pago de impuestos por las comunidades ganaderas, y que los grupos yihadistas que controlan la región desde 2016 han eliminado⁸¹.

Finalmente, es necesario señalar la importancia del papel del Estado en la gestión de los efectos del cambio climático como conductor de conflictos armados.

En la mayoría de los casos los Estados no tienen un control efectivo de los territorios fuera de las ciudades, es decir en la zonas agrícolas y rurales⁸², que por otra parte suelen ser también las zonas más expuestas a las sequías. En estos casos, dichas comunidades autogestionan sus respuestas a los efectos del cambio climático, siendo habitual el uso de la violencia. Ello es consecuencia de la incapacidad del Estado para redistribuir y regular el uso de recursos⁸³, además de la incapacidad para poner fin a la violencia en el momento que surge. A esto se une también una política de mala distribución de ayudas para hacer frente a los efectos por ejemplo de la sequía, o las ayudas frente a otros desastres naturales⁸⁴.

Como señalaba el Secretario General de Naciones Unidas en el informe ya citado, “las condiciones, políticas, instituciones y medidas que sirvan para aliviar y manejar eficazmente esas tensiones pueden considerarse fuerzas reductoras de las amenazas”⁸⁵. Por tanto, se trata de dar una respuesta por parte del Estado que permita la resiliencia de estas comunidades al cambio climático, que lleve a cabo una redistribución de los recursos, disminuya el riesgo de conflictos y sea capaz de hacer frente a la resolución de los mismos cuando surjan.

4. UNIÓN EUROPEA Y EL SAHEL

4.1. La lucha contra el cambio climático en África como objetivo de la UE

En 2021 la Comisión emitía la nueva Estrategia de la UE de adaptación al cambio climático⁸⁶, en la cual se incluía un apartado dedicado a intensificar la acción internacional de la UE para promover la resiliencia climática. La

⁸⁰ International Crisis Group, “The Central Sahel: Scene of New Climate Wars?”, *Crisis Group Africa Briefing*, N°154, Dakar/Niamey/Brussels, 24 April 2020, pp. 2-3.

⁸¹ BENJAMINSEN, *op. cit.*, p. 279.

⁸² RALEIGH, *op. cit.*, p. 74.

⁸³ OLUMBA, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁴ RALEIGH, *op. cit.*, p. 76.

⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. COM/2021/82 final.

⁸⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *op. cit.* Apartado 17.

Estrategia prestaba especial interés a África al señalar que continuaría apoyando iniciativas regionales como la Gran Muralla Verde, y otras iniciativas como la *Iniciativa de Adaptación Africana*, la *Capacidad de Riesgo Africana*, y el *Asociación para la Investigación e Innovación en África*⁸⁷. Por otra parte, también señalaba que entre 2014 y 2019 se habían movilizado aproximadamente 3,5 billones de euros con el fin de apoyar la adaptación climática de la región.

De este modo, la UE a través de múltiples programas ha desarrollado proyectos dirigidos a mitigar los efectos del cambio climático, así como a desarrollar la resiliencia de las comunidades más afectadas, y ello también a través de distintos programas económicos y colaboraciones con distintas organizaciones internacionales.

En esta línea, la Unión Europea adoptó en junio de 2021 el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, conocido como Europa Global⁸⁸, que incluía entre sus objetivos la lucha contra el cambio climático⁸⁹. La inclusión de este objetivo no suponía una aproximación nueva a la materia, ya que previamente la UE había creado por ejemplo, la *Global Climate Change Alliance Plus*, con la finalidad de ayudar a los países más vulnerables a hacer frente a los efectos del cambio climático; además de entrar a formar parte de la *Insuresilience Global Partnership*, una iniciativa adoptada en la conferencia climática de Bonn de 2017 con la finalidad de ayudar a los países más vulnerables a prepararse y responder ante los efectos de cambio climático y desastres naturales, y que desarrolla diversos proyectos en el Sahel⁹⁰.

Retomando Europa Global, la importancia dedicada al clima se aprecia ya en los considerandos del Reglamento, en los que se establece que “se espera que las acciones contempladas en el Instrumento contribuyan a la consecución de objetivos climáticos con el 30 % de la dotación financiera total del Reglamento”, dedicando por tanto una parte sustancial de la dotación a esta materia. En este sentido, se establece que las actuaciones deben ir destinadas a mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo del 2% respecto de la era preindustrial, y a aumentar la capacidad de los Estados para responder a los efectos adversos del cambio climático, así como aumentar la resiliencia⁹¹.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom). DOUE 209, de 14 de junio de 2021.

⁸⁹ *Ibid.* Art. 3

⁹⁰ Véase <https://www.insuresilience.org/projects/>

⁹¹ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo, DOUE L 209/1, considerando 49.

Por otra parte, también se establece la lucha contra el cambio climático como un elemento transversal en todas las acciones y programas que se desarrollen⁹².

En todo caso, la acción por el clima se observa claramente en el Anexo II del Reglamento, donde se recogen los ámbitos de cooperación para los programas geográficos, con un artículo 4 dedicado exclusivamente a medio ambiente y cambio climático, y con veintidós acciones concretas, entre ellas, y que afectan especialmente a la región del Sahel: “Promover prácticas agrícolas sostenibles desde el punto de vista ambiental (...) para mejorar la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos como para promover la resiliencia medioambiental y social y unos ecosistemas sanos”; “promover la gestión integrada, sostenible, participativa y sensible a los conflictos de los recursos hídricos y cooperación en materia de aguas transfronterizas”; o “abordar los efectos universales y transregionales del cambio climático que tengan un impacto potencialmente destabilizador sobre el desarrollo, la paz y la seguridad”.

Pero no es solamente en los programas geográficos donde se centra la lucha contra el cambio climático, ya que el Anexo III dedicado a los programas temáticos recoge también un apartado relativo al planeta como ámbito de intervención, y centrado en la lucha contra el cambio climático.

La implementación de este tipo de acciones se puede observar por ejemplo en proyectos gestionados a través de *Team Europe*, una iniciativa de la UE destinada a garantizar la coherencia y coordinación entre organismos y colaboradores participantes en distintos proyectos, y considerado un elemento esencial de las directrices de programación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. Así, junto con otros socios podemos encontrar entre las llamadas *Team Europe Initiatives*, algunas como “*Environment and Climate Change*” en Mali, el “*Green and Blue Economy*” en Guinea, o el “*Green Economy*” en Senegal.

En todo caso, la seguridad sigue siendo uno de los elementos esenciales en la aproximación de la UE a la región, y de hecho la propia Unión lo conecta con cuestiones medioambientales cuando en la estrategia de la UE de adaptación al cambio climático se establece que:

“El cambio climático multiplica las amenazas a la estabilidad y la seguridad internacionales, que afectan especialmente a las personas en situaciones ya frágiles y vulnerables. Cada vez se pone más de manifiesto la influencia del cambio climático en las condiciones subyacentes que conducen a conflictos violentos. Las actuaciones de adaptación pueden ser una herramienta valiosa para la prevención y la mediación de conflictos. Al crear resiliencia en

⁹² *Ibid.*, Artículo 8.8. Véase también Comisión Europea y Servicio Europe de Acción Exterior, “Presentation of the programming guidelines of the proposed Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI)”, noviembre 2020.

países frágiles afectados por conflictos, se deben tener en cuenta los objetivos de desarrollo humano y climáticos”⁹³.

Por ello, en el siguiente apartado analizaremos cómo ha respondido la UE a las cuestiones relativas a la seguridad en esta región especialmente sensible al cambio climático.

4.2. La securitización como respuesta de la Unión

Si en algo coincide la doctrina en relación al enfoque de la UE respecto del Sahel es que el mismo se ha centrado en la securitización de la región, entendida como lucha contra la radicalización y la migración irregular⁹⁴, en lugar de enfocarse en las causas políticas y sociales de la inestabilidad y en soluciones a largo plazo.

Los resultados de esta política han sido una inversión millonaria en Sahel⁹⁵ con resultados inapreciables, ya que la situación en el Sahel es para algunos igual de caótica e insegura que en 2012⁹⁶, y para otros incluso peor⁹⁷, como señalaba el Parlamento Europeo en 2021 “*the security-focused approach did not achieve the expected results, as regional terrorist groups continue to operate and proliferate in the region, even threatening further expansion towards the Gulf of Guinea*”⁹⁸.

El Parlamento Europeo en su informe de 2012 señalaba el Sahel como una amenaza endémica para la UE⁹⁹, lo que ponía de manifiesto la necesidad de superar las políticas bilaterales que venían caracterizando las relaciones de la UE

⁹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *op. cit.* Apartado 18.

⁹⁴ Véase MARIN EGOSCOZABAL, Ainhoa., “Políticas de la Unión Europea (UE) en el Sahel: una mirada económica para un enfoque más allá de la seguridad”, en ROCA, Alberto, y PUIG, Oriol, *El Sahel de las gentes. Más allá del síndrome de la seguridad*, Monografías CIDOB 74, CIDOB, Barcelona, 2019; BØÅS, M., “EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?” *The Third World Quarterly*, vol. 42, 2021, núm 1; 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; GURNEY, Joe, “Security and Stability in the Sahel: The EU’s 2021 Integrated Strategy”, *IDRN*, 2021 27 Mayo; SCHMAUDER, Anna, “Strategic Missteps: Learning from a failed EU Sahel Strategy”, *Clingendael*, 9 Noviembre 2020; STEVENS, Friso y KOOL, Dorith, “The EU as a Soft Power Superpower: Why a Green Marshall Plan for the Sahel Is Imperative”, *Egmont Paper* 117, Junio 2022.

⁹⁵ Véase ROMERA PINTOR, Antonio Javier, “La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 184, 2017, p. 194 y ss.

⁹⁶ BØÅS, *op. cit.* p. 61.

⁹⁷ GURNEY, *op. cit.* p. 2.

⁹⁸ PICHON, Eric, y BETANT-RASMUSSEN, Mathilde, “New EU strategic priorities for the Sahel Addressing regional challenges through better governance”, *European Parliamentary Research Service*, Julio 2021, p. 6.

⁹⁹ SIMON, Luis, MATTELAER, Alexander y HADFIELD, Amelia, “A Coherent EU Strategy for the Sahel”, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2012, p. 20.

con los países del Sahel¹⁰⁰ y enfocarse en una política de carácter regional. Este nuevo enfoque regional ya tuvo su principal manifestación en la Estrategia de la UE en el Sahel 2011-2020, adoptada por el Consejo en marzo de 2011¹⁰¹, en la que se unía desarrollo y seguridad, entendiendo que se ofrecía de este modo un enfoque integral a las amenazas en el Sahel¹⁰². Así, se consideraba necesario reforzar la capacidad de los países para luchar contra la radicalización y la migración irregular, considerando estos elementos como generadores de fragilidad de los Estados, si bien los mismos eran elementos inherentes y consecuencia de la fragilidad que ya presentaban dichos Estados¹⁰³.

En todo caso, esta Estrategia puso en práctica una pléyade de instrumentos por parte de la UE, que iban desde la tradicional cooperación al desarrollo al envío de misiones militares, junto con la creación de fondos específicos, y que constituyen una muestra de la acción exterior de la Unión.

En primer lugar, la Estrategia de la UE para el Sahel se implementó a través del Plan de Acción Regional para el Sahel 2015-2020 adoptado por el Consejo en abril de 2015¹⁰⁴, señalando que se utilizarían todos los instrumentos de los que disponía la UE, pero especialmente los programas indicativos regionales y nacionales del Fondo Europeo para el Desarrollo, así como las misiones militares y civiles y el Instrumento para contribuir a la Paz y la Estabilidad.

Respecto del primero de ellos, el Fondo Europeo para el Desarrollo, es necesario señalar que es un instrumento no financiado a través de los presupuestos de la UE, tratándose por tanto de una financiación a través de aportaciones específicas de los Estados miembros, siendo la Comisión la encargada de administrarlo¹⁰⁵.

Como elemento para completar esta actuación de la UE en el Sahel, y de manera más general en África, se creó en 2015 el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, cuyo Acuerdo Constitutivo establecía en su art. 2 la región del Sahel como una de las zonas en la que se llevarían a cabo las actuaciones de dicho Fondo¹⁰⁶. Este Fondo recibiría financiación

¹⁰⁰ DÍEZ ALCALDE, Jesús, "Cooperación Unión Europea-África Occidental: Garantizar la seguridad compartida", *IEEE*, núm. 43, 2013, p. 8.

¹⁰¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Council Conclusions on a European Union Strategy for Security and Development in the Sahel", 21 Marzo 2011.

¹⁰² PLANK, Friederich, y BERGMANN, Julian, "The European Union as a Security Actor in the Sahel", *ERIS*, vol. 8, núm. 3, 2021, pp. 391 y ss.

¹⁰³ RAINERI, y BALDARO, *op. cit.*, p. 171.

¹⁰⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020". Bruselas, 20 April 2015 (OR. en) 7823/15.

¹⁰⁵ Véase el Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11º Fondo Europeo de Desarrollo, DOUE L 58 de 3 de marzo de 2015. Véase VAN VOOREN, Bart, y WESSEL, Ramses A., *EU External Relations Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, pp. 337-339.

¹⁰⁶ *Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa*, 12 noviembre 2015

no solo de la UE y sus Estados miembros, sino también de Estados no partes como Noruega o Suiza. Por lo tanto, mediante este Fondo se creaba un nuevo instrumento para financiar actividades¹⁰⁷ que contribuyeran a la paz y estabilidad en la región, sin bien el mismo seguía enfocado en seguridad y especialmente en cuestiones migratorias, de hecho, la creación del Fondo fue adoptada en la Cumbre de La Valeta sobre migración de 2015¹⁰⁸. En este caso, se crea también una estructura administrativa para la gestión de dicho Fondo, como la Junta del Fondo Fiduciario (Trust Fund Board) y el Comité Operativo (Operational Committee), con representantes tanto de la Comisión en nombre de la UE, como de los Estados contribuyentes¹⁰⁹. Este Fondo fue sustituido por el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz¹¹⁰, no centrado ya exclusivamente en África y enfocado en financiar las misiones PCSD y la asistencia a terceros Estados y organizaciones internacionales en materia de capacidades militares y operaciones de apoyo a la paz.

En línea con el enfoque en seguridad, la Unión Europea adoptó también en 2014 el Instrumento para contribuir a la Paz y la Estabilidad¹¹¹. Este Instrumento se enmarcaba en el marco financiero plurianual de la UE 2014-2020,¹¹² y estaba centrado en respuestas de carácter inmediato a situaciones de crisis en determinados países, así como en actuaciones a largo plazo relativas a prevención de conflictos, consolidación de la paz y preparación frente a situaciones de crisis, junto con medidas para responder a amenazas mundiales y transregionales. Este instrumento suponía también un elemento de conexión en la acción exterior de la UE entre la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior, ya que ambos estarían a cargo de su implementación¹¹³, lo cual permitiría contribuir a una acción exterior más coherente por parte de la UE. Por otra parte, es necesario señalar que el cambio climático

¹⁰⁷ Hasta 2021 se habían financiado 600 intervenciones en 26 países, con 4.8 billones de euros aprobados para programación. ZARDO, Federica, "Planning the Future of the EU Trust Fund for Africa", *EUROMESCO, Spot On*, núm. 22, 2021.

¹⁰⁸ Valetta Summit, 11-12 noviembre 2015. Political Declaration. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/11/11-12/#>

Precisamente en este año el número de personas procedentes de países del Sahel que fueron detectados cruzando de manera irregular las fronteras europeas fue de 110.297, uno de los más altos desde que se tiene registro. Frontex, *op. cit.*

¹⁰⁹ Artículos 5 y 6 *Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa*.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, DOUE L 77 de 13 de marzo de 2014.

¹¹² Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

¹¹³ BERGMANN, Julian, "A bridge over troubled water? The Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) and the security-development nexus in EU external policy", *Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, núm 6, 2018, p. 10.

se consideró como un aspecto transversal en la programación¹¹⁴ así como un elemento a analizar debido a su “impacto potencialmente desestabilizador sobre la paz y la seguridad”¹¹⁵. A través de este instrumento se financiaron diversas actuaciones en todos los países del Sahel, si bien a fecha de 2017 estos países no se encontraban entre los principales beneficiarios¹¹⁶. En todo caso, si se analizan los informes de 2019, el Sahel adquiere una nueva relevancia, llevándose a cabo acciones relativas a mejorar las capacidades de las fuerzas de seguridad y defensa en Burkina Faso y Níger, el apoyo al componente policial de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel, o el apoyo a la lucha contra el terrorismo en la región, especialmente en Burkina Faso¹¹⁷.

Estos no constituyen los únicos instrumentos con los que la UE decidió hacer frente a la amenaza que constituía la inestabilidad en el Sahel. En 2017, a iniciativa de Francia, Alemania y la Unión Europea, se lanzaba la Alianza para el Sahel, un proyecto de cooperación política para hacer frente a las amenazas ya señaladas. Este proyecto tenía un campo de actuación más limitado que los anteriores, ya que se enfocaba únicamente en cinco países del Sahel (Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad), socios también de dicha Alianza, y contaba con una participación más reducida de Estados miembros (Francia, Alemania, España, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca y en su momento Reino Unido, que sigue perteneciendo a la Alianza), si bien incorporaba otros actores como el Banco Mundial, el Banco Africano para el Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, y Estados como Noruega, Estados Unidos y Canadá¹¹⁸. Esta Alianza no constituye una nueva organización o fondo, sino que se entiende como una plataforma de cooperación entre los distintos actores participantes con el fin de gestionar la ayuda a determinados sectores. Por otra parte, es necesario señalar que, en relación con la UE, la financiación aportada a la Alianza provenía el Fondo Fiduciario para África ya mencionado.

Este instrumento parecía avanzar en cuanto al enfoque de los ámbitos de actuación necesarios para abordar la cuestión de la inestabilidad en el Sahel. En este sentido, además de la seguridad, se establecían como áreas prioritarias el empleo y educación joven, el desarrollo rural, la agricultura, la seguridad alimentaria, el clima y energía, la gobernanza y el desarrollo de servicios básicos¹¹⁹. En la elección de estas áreas prioritarias se advierte la participación de actores diferentes de la UE y sus Estados miembros, no centrándose por tanto en los ámbitos de especial e inmediato interés para la

¹¹⁴ Artículo 2.4 f), Reglamento (UE) n.º 230/2014

¹¹⁵ Artículo 5.2 d) Ibid.

¹¹⁶ BERGMANN, *op. cit.*, p. 14.

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, “Instrument contributing to Peace and Stability”, *Programme Statement, Heading 4: Global Europe*, DB2021, 2021.

¹¹⁸ Véase Sahel Alliance <https://www.alliance-sahel.org/en/>

¹¹⁹ Véase The European Union’s Partnership with the G5 Sahel countries. Disponible en: http://eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eu_g5_sahel_july-2019.pdf

UE, y que venían siendo la reducción de presión migratoria y acabar con la amenaza del terrorismo¹²⁰.

Finalmente, mencionaremos otro de los elementos esenciales de actuación de la UE en el Sahel, esto es, las misiones de la UE desplegadas en la zona y financiadas a través del Fondo Europeo para la Paz. Se trata de tres misiones civiles: EUCAP Sahel Mali¹²¹, EUCAP Sahel Niger¹²² y EU RACC Sahel¹²³; y una misión militar: EUTM Mali. Previamente, y con anterioridad a la adopción del Plan de acción Regional para el SAHEL, estuvo desplegada la misión militar EUFOR TChad/RCA¹²⁴.

Centrándonos en las misiones desplegadas actualmente, las mismas vienen a cumplir con los objetivos del Plan de Acción para el Sahel, enfocándose indudablemente en la seguridad, de modo que la misión civil en Mali, que ha sido ampliada hasta 2023, tiene como objetivo reforzar las fuerzas de seguridad interior del Estado con el fin de que el mismo pueda implementar la reforma de la seguridad¹²⁵.

El mismo objetivo tiene la EUCAP Sahel Niger, si bien la misma incluye también en su mandato el apoyo a la gestión y control de fronteras¹²⁶, incluyendo por tanto el segundo elemento de interés esencial para la UE en el Sahel: el control de los flujos migratorios. Para ello, se modificó el mandato de la misión y la misma colaboró en el establecimiento de puestos de control fronterizo en las principales rutas migratorias y en la formación del personal encargado de gestionar dichos puestos, además de analizar las rutas migratorias y adoptar acciones en función de los cambios que puedan producirse en las mismas¹²⁷. Si bien esta misión podía presentar resultados prometedores en cuanto al desarrollo de las fuerzas de seguridad interior, Luca Raineri y Edoardo Baldaro señalan que no se ha atajado la corrupción o el nepotismo que caracterizan el sector de la seguridad, y que contribuyen también a

¹²⁰ BØÅS, *op. cit.* p. 60.

¹²¹ Decisión 2014/219/PESC del Consejo de 15 de abril de 2014, relativa a la misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali), DOUE L 113 de 16 de abril de 2014.

¹²² Decisión 2012/392/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger), DOUE L 187 de 17 de julio de 2012.

¹²³ 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 Mali (EUCAP Sahel Mali), DOUE L 125 de 14 de mayo de 2019.

¹²⁴ Acción Común 2007/677/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2007, sobre la Operación Militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana, DOUE L 279 de 23 de octubre de 2007.

¹²⁵ 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 Mali (EUCAP Sahel Mali), DOUE L 5 de 8 de enero de 2021.

¹²⁶ Art. 3 c) y d) Decisión 2012/392/PESC.

¹²⁷ Decisión (PESC) 2016/1172 del Consejo, de 18 de julio de 2016, por la que se modifica la Decisión 2012/392/PESC sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger), DOU L 193 de 19 de julio de 2016. Fue este año en el que el número de personas detectadas por Frontex cruzando de manera irregular la frontera y procedentes del Sahel alcanzó su pico máximo. Véase nota 20.

aquello frente a lo que pretende luchar la UE: la radicalización, la migración irregular, el tráfico de armas y el crimen organizado¹²⁸.

En 2019 se modificaba la Decisión por la que se creaba la EUCAP Sahel Mali¹²⁹ para incluir la creación de la Célula de Asesoramiento y Coordinación Regional, centrada ésta en los países del G5 Sahel y con la finalidad de coordinar las misiones de la PCSD de la Unión en la región, apoyar a las estructuras y los países del G5 “para reforzar la cooperación regional y sus capacidades operativas en el ámbito de la defensa y la seguridad”, e informar a la Unión sobre las necesidades de la región en materia de seguridad y defensa¹³⁰. Esta misión no ha estado exenta de controversias, y su efectividad parece encontrarse en duda, ya que, a su difuso mandato se une una competencia y desconfianza entre las diferentes misiones y actores de la UE en el terreno¹³¹.

Finalmente, en marzo de 2020 la UE prorrogaba la misión militar EUTM Mali, y además ampliaba su mandato centrado en el entrenamiento de las fuerzas militares malienses y apoyo a la Fuerza Conjunta del G5 Sahel para sean más operativas, incluyendo el “acompañamiento no ejecutivo hasta el nivel táctico”, lo que permitiría acompañar a las fuerzas en las operaciones y dar asistencia táctica en situaciones de combate¹³². A este proceso en dirección hacia una “*hard security*”¹³³, se une la creación del Fondo Europeo para la Paz, mencionado anteriormente, y que prevé la compra de material militar para los socios con los que colabora la UE¹³⁴, si bien actualmente se encuentra centrado en Ucrania¹³⁵.

5. CONCLUSIONES: LA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL SAHEL ¿FINALMENTE EN CAMINO HACIA UNA ACCIÓN EFECTIVA?

Como se ha señalado en este trabajo, la situación en el Sahel lejos de mejorar parece haber empeorado, y a esto se une un abandono de la presencia de

¹²⁸ RAINERI, y BALDARO, *op. cit.*, pp. 174-175. Véase también, LAVALLE, Chantal y VÖLKEL, Jan Claudius, “Military in Mali: The EU’s Action against Instability in the Sahel Region”, *Eur Foreign Aff Rev*, vol. 20, 2015, núm. 2 p. 162.

¹²⁹ Decisión (PESC) 2019/762 del Consejo.

¹³⁰ *Ibid.*, art. 14 bis 3.

¹³¹ LÓPEZ LUCÍA, Elisa, “The European Union integrated and regionalised approach towards the Sahel. Stabilizing Mali Project Report”, *Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix*, 2019, p. 45. Disponible en :

https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_Report-Lopez-Lucia.pdf.

¹³² PLANK y BERGMANN, *op. cit.*, p. 395.

¹³³ *Ibid.*, p. 394

¹³⁴ Art. 1.2 b) y art. 59.5, Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo.

¹³⁵ Véase Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales, DOUE L 60 de 28 de febrero de 2022; Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas. DOUE L 61 de 28 de febrero de 2022.

la UE en la región y la entrada de otros actores y Estados que vienen a ocupar los vacíos dejados por la UE, además de utilizar métodos descartados por la Unión para sostener a los gobiernos de la región. En este sentido, durante el reciente golpe de Estado en Burkina Faso se pudieron ver banderas rusas ondeadas por la población¹³⁶, siendo además la presencia del grupo paramilitar Wagner cada vez mayor en la región¹³⁷, a pesar de haber sido acusado y sancionado por la UE por la comisión de violaciones de derechos humanos, incluidas ejecuciones sumarias y torturas, o actividades de desestabilización¹³⁸.

A pesar de la gran inversión económica y personal realizada por la UE, la misma no parece acercarse a los resultados esperados, siendo para muchos autores, tal y como se ha señalado, un problema de identificación de los factores que generan la inestabilidad.

En 2021 la UE aprobaba la Estrategia Integrada de la UE para el Sahel¹³⁹, en la que se abandonaba el enfoque casi exclusivo en seguridad y se abría a explorar otros factores determinantes en la situación de inestabilidad del Sahel, identificándose por ejemplo tendencias a largo plazo que han venido a exacerbar las tensiones, como el cambio climático, la escasez de recursos naturales o la presión demográfica, y señalando factores a abordar más allá de la seguridad y los flujos migratorios. Del mismo modo, señalaba que dichos factores han creado nuevos retos para la región, y que se corresponden con los ya señalados por los expertos como el acceso al agua, al saneamiento o a la tierra.

En todo caso, definitivamente la UE afronta esta cuestión en la estrategia como un compromiso a largo plazo, lo que debería eliminar las opciones de respuesta cortoplacistas y que han estado enfocadas en responder a los problemas inminentes de la Unión. A pesar de ello, la UE no olvida “que la inestabilidad también contribuye a la migración irregular”, siendo ésta una de sus amenazas esenciales, pero pareciendo llevar en este caso un enfoque centrado en el origen de la misma y no en las actuaciones dedicadas a impedirlo.

¹³⁶ Euractiv “Is Moscow involved? Supporters of Burkina Faso coup wave Russian flags”, 3 octubre 2022. Disponible en:

<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/is-moscow-involved-supporters-of-burkina-faso-coup-wave-russian-flags/>

Veáse HEYWOOD, Emma *et al.*, “Burkina Faso coup raises questions about growing Russian involvement in west Africa”, *The Conversation*, 11 octubre 2022. Disponible en:

<https://theconversation.com/burkina-faso-coup-raises-questions-about-growing-russian-involvement-in-west-africa-191909>

¹³⁷ Veáse COEN, Téa, “The Wagner Group in Mali: Another Failed EU Strategy in Sahel?”, *FINABEL, European Army Interoperability Centre*, 19 octubre 2021. Disponible en:

<https://finabel.org/the-wagner-group-in-mali-another-failed-eu-strategy-in-sahel/>

¹³⁸ Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2195 del Consejo de 13 de diciembre de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humano, DOUE L 4451 de 13 de diciembre de 2021.

¹³⁹ Consejo de la Unión Europea, “Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel, Conclusiones del Consejo (16 de abril de 2021)”, Bruselas, 16 de abril de 2021 (OR. fr) 7723/21.

Como elemento destacado, se encuentra el énfasis en la dimensión política, de modo que se aprecia una mayor consideración por cuestiones no relacionadas con la seguridad¹⁴⁰ y sí relativas a la gobernanza, el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción, pudiéndose encontrar en este caso la Unión con la dificultad de competir con actores que no plantean exigencias de tal calado a los gobiernos locales y, por tanto, no siendo sus propuestas tan “atractivas”.

Pese a todo, en la Estrategia se echa de menos un mayor enfoque en los riesgos que suponen el cambio climático en la región, y que como ha quedado puesto de manifiesto en este trabajo son de gran magnitud. Las acciones que se lleven a cabo deben tener presente este elemento, incluyendo la necesidad de crear sociedades resilientes y atendiendo las demandas de crear Estados capaces de responder a los efectos que el cambio climático tendrá sobre los modos de vida de la población.

En todo caso, dada la situación actual de inestabilidad provocada por la agresión rusa a Ucrania, no parece que nos encontremos en el momento más adecuado para evaluar los primeros resultados de la Estrategia, dado que los esfuerzos de la Unión parecen centrados ahora mismo en combatir dicha agresión. Sin dejar de señalar lo esencial de la necesidad de respuesta a la agresión, esta situación conlleva el riesgo de que cuando dejemos de mirar al este para volver la mirada al sur, la situación se encuentre ya en manos de otros actores con intereses contrarios y completamente opuestos a los de la Unión, siendo muy difícil adoptar el rol de actor de estabilización en la región que algún día pudo tener.

¹⁴⁰ GURNEY, *op. cit.* p. 4.