

LA CONFEDERACIÓN DE LA ALIANZA DE LOS ESTADOS DEL SAHEL A LA LUZ DEL DERECHO DE LOS TRATADOS

THE CONFEDERATION OF THE ALLIANCE OF SAHEL STATES IN LIGHT OF THE LAW OF TREATIES

CRISTINA CASTILLA CID*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CARTA LIPTAKO-GOURMA SEGÚN LA CONVENCION DE VIENA. III. INTERPRETACION JURIDICA DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA ALIANZA DE LOS ESTADOS DEL SAHEL. IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El 16 de septiembre de 2023 las juntas militares de Mali, Burkina Faso y Níger adoptaron la Carta de Liptako-Gourma, a través de la cual anunciaron la creación de la Alianza de los Estados del Sahel. El 6 de julio de 2024 firmaron el Tratado por el cual se crea la Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel. Ambos textos, que ven la luz en un momento de ruptura de relaciones con Naciones Unidas, la Unión Europea y la CE-DEAO, suponen la *reconfiguración* de la cooperación en el Sahel Occidental para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. El objetivo del presente estudio es determinar la naturaleza jurídica de la Carta de Liptako-Gourma, a fin de dilucidar si se trata de un tratado fundacional de un actor internacional con personalidad jurídica, o si se trata de un acuerdo entre sujetos de Derecho internacional carente de efectos jurídicos que, un año después, ha culminado en la firma de un Tratado fundacional de una Confederación. Para ello, se interpretarán las disposiciones de los instrumentos normativos de esta nueva Alianza según lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena.

ABSTRACT: *On 16th September 2023, the military junta of Mali, Burkina Faso and Niger adopted the Liptako-Gourma Charter; through which they announced the creation of the Alliance of Sahel States. On 6th July 2024 they signed the Treaty creating the Confederation of the Alliance of Sahel States. Both texts, which appear at a time when relations with the United Nations, the European Union and ECOWAS have been severed, mark the reconfiguration of cooperation in the Western Sahel in the fight against terrorism and organised crime. The objective of this analysis is to determine the legal nature of the Liptako-Gourma Charter, in order to elucidate whether it is a founding treaty of an international actor with legal personality, or whether it is an agreement between subjects of international law lacking of legal effects that, a year later, culminated in the signing of a founding Treaty of a Confederation. To this end, the provisions of the regulatory instruments of this new Alliance will be interpreted according to articles 31 and 32 of the Vienna Convention.*

PALABRAS CLAVE: Sahel Occidental, Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel, cooperación regional, Convención de Viena, interpretación de Tratados, seguridad colectiva.

Fecha de recepción del trabajo: 21 enero de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 8 de abril de 2025

* Investigadora Predoctoral en Formación (FPI) en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, en el marco del Proyecto de I+D+i “Hacia una Geoestrategia y Política exterior de España y la UE para la Región del Estrecho: Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos y el Sáhara Occidental” (GEOESTRECHO), PID2023-149810NB-I00, cuya IP es la Prof. Dra. D.^a Inmaculada González García. Esta publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto de I+D+i PID2023-149810NB-I00 (GEOESTRECHO), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER, UE. IP Dra. Inmaculada González García. Contacto: cristina.castilla@uca.es

KEYWORDS: *Western sahel, Confederation of the Alliance of Sahel States, regional cooperation, Viena Convention, Treaty interpretation, collective security.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2012, el Sahel Occidental ha sido objeto de múltiples iniciativas, tanto de carácter internacional como regional. Por una parte, países como Mali y Níger han solicitado la ayuda internacional para la seguridad de su territorio, lo que ha permitido el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (en adelante, MINUSMA) en 2013¹, así como de múltiples misiones de la Unión Europea en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD): EUCAP Sahel Níger (2012)², EUTM Mali (2013)³, EUCAP Sahel Mali (2014)⁴ y EUMPM Níger (2022)⁵. Por otra parte, los países sahelianos han diseñado sus propios marcos de cooperación regional. En particular, la comunidad internacional ha mostrado especial interés por la coalición *ad hoc* conocida como G5 Sahel, creada por Mali, Níger, Burkina Faso, Mauritania y Chad en 2014⁶.

Sin embargo, los acontecimientos que desde 2020 han convulsionado Mali, Burkina Faso y Níger han hecho de esta alianza regional una promesa fugaz. Mali sufrió sendos golpes de Estado el 18 de agosto de 2020⁷ y el 24 de mayo de 2021⁸, ambos perpetrados por el coronel Assimi Goïta, quien hoy en día ostenta el cargo de Presidente de la transición⁹. Burkina Faso

-
- 1 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2100/2013 que establece la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), 25 de abril de 2013, S/RES/2100.
 - 2 Decisión núm. 2012/392/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger) [2012], L187/48.
 - 3 Decisión núm. 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) [2013], L14/19.
 - 4 Decisión núm. 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) [2014], L113/21.
 - 5 Decisión núm. 2022/2444/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2022, relativa a una Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger) [2022], L319/86.
 - 6 Convenio por el que se crea el G5 Sahel, adoptado el 19 de diciembre de 2014 en Nuakchot (Mauritania). Para más información sobre el G5 Sahel véase, entre otros: MORA TEBAS, J.A., “G5 Sahel: La Fuerza [antiterrorista] Conjunta (FC-G5S)”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2017; DÍEZ ALCALDE, J., “G5 Sahel: debilidades y fortalezas nacionales frente a la seguridad y el desarrollo en el Sahel Occidental”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2019; KWASI, S., CILLIERS, J., DONNENFELD, Z., WELBORN, L. y MAÏGA, I., “Prospects for the G5 Sahel countries to 2040”, *Institute for Security Studies*, 2019; DESGRAIS, N., “Cinq ans après, une radioscopie du G5 Sahel. Des réformes nécessaires de l’architecture et du processus décisionnel”, *Observatoire du Monde Arabe-Musulman et du Sahel*, 2019.
 - 7 Cfr. NARANJO, J., “El golpe de Estado en Mali fuerza la salida del presidente después de meses de inestabilidad”, *El País*, 19 de agosto de 2020, <https://elpais.com/internacional/2020-08-18/sublevacion-militar-en-mali.html>, consultado el 16 de enero de 2025.
 - 8 Cfr. NARANJO, J., “Los militares golpistas deponen al presidente y al primer ministro de Mali”, *El País*, 25 de mayo de 2021, <https://elpais.com/internacional/2021-05-24/militares-arrestan-al-presidente-interino-y-al-primer-ministro-de-mali.html>, consultado el 16 de enero de 2025.
 - 9 Cfr. ORTIZ DE ZARATE, R., “Assimi Goïta”, *CIDOB Barcelona Centre for International Affairs*, 2023.

también ha sido objeto de dos *coup d'État*. El 24 de enero de 2022, un grupo de soldados dirigidos por Paul-Henri Sandaogo Damiba depusieron al presidente Roch Marc Christian Kaboré. Apenas unos meses después, en la madrugada del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2022, soldados liderados por el capitán del Ejército nacional Ibrahim Traoré tomaron el poder¹⁰. En cuanto a Níger, hubo un intento de desestabilización en marzo de 2021, si bien fue el pasado 26 de julio de 2023 cuando una nueva ola de violencia resultó en el derrocamiento del gobierno. Desde entonces, el general Abdourahamane Tchiani ejerce las funciones de Jefe de Estado de la República de Níger¹¹.

El panorama descrito ha repercutido gravemente en las relaciones internacionales de los tres Estados, especialmente con aquellos actores que han estado activamente implicados en la paz y la seguridad de sus territorios. En mayo de 2022, Mali anunciaba su retirada del G5 Sahel¹², mientras que Burkina Faso y Níger harían lo propio, a través de un comunicado de prensa conjunto, el 29 de noviembre de 2023¹³. Según el artículo 20 de la Convención por la que se crea el G5 Sahel, la disolución de esta iniciativa se debe materializar con la demanda de al menos tres de sus Estados miembros, motivo por el cual los gobiernos de Mauritania y Chad emitieron un comunicado el 6 de diciembre de 2023, notificando la aplicación del citado precepto¹⁴.

El 28 de enero de 2024 los tres regímenes golpistas también declaraban públicamente su retirada de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (en adelante, CE-

10 Véase, entre otros: El Mundo, “Un grupo de militares da un golpe de estado y depone a la junta militar de Burkina Faso”, 30 de septiembre de 2022, <https://www.elmundo.es/internacional/2022/09/30/63376012f-dddfb5a98b45af.html>, consultado el 16 de enero de 2025; NARANJO, J., “Un grupo de militares dan un nuevo golpe de Estado en Burkina Faso ante la creciente violencia yihadista”, *El País*, 30 de septiembre de 2022, <https://elpais.com/internacional/2022-09-30/un-grupo-de-militares-dan-un-nuevo-golpe-de-estado-en-burkina-faso-ante-la-creciente-violencia-yihadista.html>, consultado el 16 de enero de 2025.

11 Departamento de Seguridad Nacional de España, “Situación en Níger tras el golpe de Estado”, 8 de agosto de 2023, <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/situaci%C3%B3n-n%C3%ADger-tras-golpe-estado>, consultado el 6 de agosto de 2024.

12 Véase, entre otros: Europa Press Internacional, “La junta de Malí comunica al G5 Sahel que su salida del bloque se hará efectiva el 30 de junio”, 15 de junio de 2022, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-junta-mali-comunica-g5-sahel-salida-bloque-hara-efectiva-30-junio-20220615150206.html>, consultado el 16 de enero de 2025; Le Monde, “Le Mali annonce son retrait de l’organisation régionale G5 Sahel”, 16 de mayo de 2022, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/05/16/le-mali-annonce-son-retrait-de-l-organisation-regionale-g5-sahel_6126249_3212.html#:~:text=Bamako%20a%20annon%C3%A9%2C%20dimanche%2015,Burkina%20Faso%20et%20le%20Niger, consultado el 16 de enero de 2025.

13 Véase, entre otros: Departamento de Seguridad Nacional de España, “G5 Sahel: Níger y Burkina Faso anuncian su retirada de la organización regional”, 7 de diciembre de 2023, <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/g5-sahel-n%C3%ADger-burkina-faso-anuncian-su-retirada-organizaci%C3%B3n-regional>, consultado el 26 de abril de 2024; France 24, “Burkina Faso y Níger se retiran de la organización antiyihadista G5 Sahel”, 2 de diciembre de 2023, <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20231202-por-qu%C3%A9-la-organizaci%C3%B3n-g5-sahel-podr%C3%ADa-estar-condenada-a-desaparecer>, consultado el 16 de enero de 2025.

14 Agence Mauritanienne D’information, “Communiqué Conjoint de la République Islamique de Mauritanie et de la République du Tchad à propos du G5-Sahel”, Nouakchott, 5 de diciembre de 2023, <https://ami.mr/fr/archives/235354>, consultado el 16 de enero de 2025; Véase también GRÜTJEN, K., “Current Developments in West Africa’s Regional Integration – Challenges for the Future Design of Foreign and Development Policy”, *German Institute of Development and Sustainability (IDOS)*, núm. 6, 2024, p. 8.

DEAO) “con efecto inmediato”¹⁵. De la misma manera, Mali y Níger han puesto fin a la cooperación en materia de seguridad y defensa con Naciones Unidas y la Unión Europea¹⁶. El 30 de junio de 2023 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2690 por la que decidía poner fin al mandato de la MINUSMA¹⁷. Para ello se estableció un periodo de tiempo, hasta el 31 de diciembre de 2023, con el objetivo de culminar “el cese de sus operaciones, el traspaso de sus tareas, y la reducción y retirada ordenada y en condiciones de seguridad de su personal”¹⁸. De manera similar, las operaciones civiles y militares de la PCSD de la Unión se han visto afectadas por estos cambios de régimen. En el caso de Mali, parece ser que tanto EUTM Mali

-
- 15 Ese mismo día la CEDEAO solicitó la notificación formal de los Estados implicados. Pese a que algunos medios afirman que dicha petición ha sido debidamente atendida por los gobiernos en transición, en el momento en que se escriben estas palabras no es posible corroborar esta información con fuentes oficiales. De hecho, sería pertinente tener en cuenta el artículo 91 del Tratado de la CEDEAO, por el cual se establece el proceso de retirada de un Estado miembro de la Organización, para sostener lo contrario: previa notificación escrita al Secretario General, se prevé un año desde el momento de la recepción del anuncio para hacer efectiva la salida, permitiendo al Estado solicitante revocar su decisión durante dicho periodo. En el mejor de los escenarios, una interpretación amplia de las circunstancias del presente caso permitiría pensar que el comunicado publicado por los tres golpistas habría sido también recibido por el Secretario General y, por lo tanto, se habría aplicado la mencionada *cuenta atrás*. Sin embargo, no sería hasta la culminación del procedimiento que los Estados solicitantes dejarían de estar obligados por el Tratado. Sorprendentemente, el pasado 16 de diciembre de 2024, varios medios de comunicación se hicieron eco de la decisión unilateral de la CEDEAO de conceder una prórroga de seis meses a Mali, Burkina Faso y Níger para gestionar los aspectos técnicos de la retirada. Por su parte, los miembros del AES han mostrado su disconformidad con la medida adoptada. A fin de conocer la información que ofrecen algunos medios de comunicación sobre la salida oficial de Mali, Burkina Faso y Níger, véase Jeune Afrique, “Alliance des États du Sahel”, s.f., <https://www.jeuneafrique.com/institutions/alliance-etats-du-sahel-mali-burkina-faso-niger/>, consultado el 16 de enero de 2025; Departamento de Seguridad Nacional de España, “Sahel – retirada CEDEAO”, 29 de enero de 2024, <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/sahel-%E2%80%93-retirada-cedeao>, consultado el 26 de julio de 2024; MASOLIVER, A., “Mali, Níger y Burkina Faso anuncian su retirada ‘inmediata’ de la CEDEAO”, *La Razón*, 28 de enero de 2024, https://www.larazon.es/internacional/mali-niger-burkina-faso-anuncian-retirada-inmediata-cedeao_2024012865b68199b8340700014607d9.html, consultado el 16 de enero de 2025; Swissinfo.ch, “Mali, Níger y Burkina rechazan decisión de Cedeao y ponen «en alerta máxima» sus fuerzas”, 22 de diciembre de 2024, <https://www.swissinfo.ch/spa/mal%c3%ad%2c-n%c3%adger-y-burkina-rechazan-decisi%c3%b3n-de-cedeao-y-ponen-%22en-alerta-m%c3%a1xima%22-sus-fuerzas/88628876>, consultado el 15 de enero de 2025; Europa Press, “Burkina Faso, Malí y Níger rechazan el plazo de retirada anunciado “unilateralmente” por la CEDEAO”, 23 de diciembre de 2024, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-mali-niger-rechazan-plazo-retirada-anunciado-unilateralmente-cedeao-20241223062834.html>, consultado el 15 de enero de 2025.
- 16 También cabe mencionar la ruptura de relaciones con Francia, quien ha liderado la Operación Serval, en enero de 2013, así como la Operación Barkhane, en activo desde 2014 hasta noviembre de 2022. Para más información sobre la presencia de Francia en el Sahel, *cf.* FALSANISI, E., “The French Army as a European leader: the Sahel’s securitisation and stabilisation”, Finabel, 2021, 40 p.; OGOU CORBI, V., “Burkina Faso y Mali expulsan a Francia: el rol del sentimiento antifrancés en el giro pro-ruso”, CIDOB opinión, núm. 763, 2023, <https://www.cidob.org/publicaciones/burkina-faso-y-mali-expulsan-francia-el-rol-del-sentimiento-antifrances-en-el-giro>, consultado el 25 de marzo de 2025; France24, “Las últimas tropas francesas abandonan Níger, poniendo fin a una década de misiones en el Sahel”, 22 de diciembre de 2023, <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20231222-las-%C3%BAltimas-tropas-francesas-abandonan-n%C3%ADger-poniendo-fin-a-una-d%C3%A9cada-de-misiones-en-el-sahel>, consultado el 25 de marzo de 2025.
- 17 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 2690, 30 de junio de 2023, S/RES/2690.
- 18 *Ibid.*, párr. 2.

como EUCAP Sahel Mali ya han sido replegadas¹⁹, mientras que el Consejo ha renovado su Decisión de mantener las sanciones impuestas al país hasta el 14 de diciembre de 2024²⁰. En cuanto a Níger, el 4 de diciembre de 2023 el gobierno en funciones decretó la revocación de los acuerdos con la Unión que permitían el despliegue de EUCAP Sahel Níger y la neonata EUMPM Níger²¹. A día de hoy, el boletín de información de EUCAP Sahel Níger da constancia del fin de la misión sobre el terreno y el abandono del personal de la zona de operaciones²². Asimismo, el 27 de mayo de 2024 el Consejo anunciaba la decisión de no prorrogar EUMPM Níger, cuyo mandato finalizó el pasado 30 de junio de 2024²³.

En definitiva, parece que los lazos estrechados en materia de seguridad durante tanto tiempo entre la comunidad internacional y los tres Estados africanos se han deshecho, dando pie a una reconfiguración de la cooperación regional en el Sahel Occidental. El pasado 16 de septiembre de 2023, las juntas militares de Goïta, Traoré y Tchiani anunciaron la creación de la “Alianza de los Estados del Sahel” (en adelante, la Alianza o AES)²⁴. Según su Carta de fundación, conocida como “Carta de Liptako-Gourma” (en adelante, Carta Liptako-Gourma o Carta AES), los mandatarios se han comprometido a crear un *espacio de cooperación* para combatir el terrorismo de carácter yihadista y la delincuencia grave y organizada, considerados los mayores retos a la

-
- 19 El General Ortiz-Repiso, último Jefe de Misión de EUTM Mali, informa que el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea decidió no renovar el mandato de la misión el 26 de abril de 2024, día en el que se comenzó a planear y ejecutar la retirada de tropas y material. *Cfr.* RUIZ LIMA, N., “Conocer al... general Ortiz-Repiso, Force Commander EUTM Mali”, *Blog oficial del Ejército de Tierra de España*, 28 de julio de 2024, <https://ejercitotierra.blog/2024/07/28/conocer-al-general-ortiz-repiso/>, consultado el 16 de enero de 2025; En cuanto a EUCAP Sahel Mali, conviene destacar que en enero de 2023 el Consejo había decidido extender el mandato hasta el 31 de enero de 2025. Además, el boletín de información de la misión da constancia de que se mantienen algunas actividades en el terreno. Por ejemplo, el 23 de julio de 2024 se publicó una noticia sobre la inauguración de un nuevo Centro Inter-Fuerzas en Kourémalé, en la región de Koulikoro, cuyo acto de apertura tuvo lugar el 5 de julio y donde participaron autoridades europeas y malienses. *Cfr.* Decisión núm. 2023/96/PESC del Consejo, de 10 de enero de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) [2023], L8/2; EUCAP Sahel Mali, “Press release-Kouremale”, s.f., https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-mali/press-release-kouremale_en?s=331, consultado el 16 de enero de 2025.
- 20 Decisión núm. 2024/1204/PESC del Consejo, de 22 de abril de 2024, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1775 relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Mali [2024], serie L. Véase también: Reglamento núm. 2024/1205/UE del Consejo, de 22 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1770 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Mali [2024], serie L.
- 21 Swissinfo.ch., “La UE lamenta que la junta de Níger haya denunciado el acuerdo para misiones de seguridad”, 5 de diciembre de 2023, <https://www.swissinfo.ch/spa/la-ue-lamenta-que-la-junta-de-n%C3%ADger-haya-denunciado-acuerdo-para-misiones-de-seguridad/49033056>, consultado el 16 de enero de 2025.
- 22 EUCAP Sahel Níger, “Boletín d’information”, s.f., <https://www.eucap-sahel.eu/>, consultado el 28 de julio de 2024.
- 23 Consejo de la Unión Europea, “EUMPM Níger: el Consejo decide no prorrogar el mandato de la misión”, 27 de mayo de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/27/eumpm-niger-council-decides-not-to-extend-the-mandate-of-the-mission/>, consultado el 16 de enero de 2025.
- 24 Artículo 1 de la Carta AES, de 16 de septiembre de 2023: “Par la presente Charte, dénommée Charte du Liptako-Gourma, les Parties contractantes instituent entre elles l’Alliance des Etats du Sahel, en abrégé ‘AES’”.

seguridad a los que se enfrentan los tres países²⁵. Desde entonces, han sido numerosos los encuentros entre estos dirigentes, donde han manifestado de forma reiterada su deseo de fortalecer esta nueva iniciativa²⁶. Como resultado, el 6 de julio de 2024 tuvo lugar la Cumbre de Niamey, donde los mismos firmaron *in situ* el Tratado por el cual se crea la Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel (en adelante, el Tratado de la Confederación o Tratado)²⁷.

Son muchas las incógnitas que plantea este nuevo escenario para el futuro de la región. Desde el punto de vista jurídico, cabe preguntarse si la Carta AES creó la Alianza de los Estados del Sahel como Organización Internacional. Por una parte, podría considerarse que dicha Carta es el tratado fundacional del AES, que ha gozado de personalidad jurídica *ab initio* para ejercer sus competencias en las relaciones internacionales, mientras que el Tratado posterior ha sido celebrado con el mero objetivo de oficializar el sistema de gobierno basado en el confederalismo; *contrario sensu*, la citada Carta sería un acuerdo entre sujetos de Derecho internacional pero carente de efectos jurídicos que, un año después, ha culminado en la firma de un Tratado fundacional de una Confederación. De todo ello se infiere que las conclusiones a las que se puedan llegar en el presente análisis estarán condicionadas por la determinación de la naturaleza jurídica de la Carta AES.

En consecuencia, en el primer apartado se averiguará si la Carta AES cumple *grosso modo* con los elementos característicos de un tratado internacional, a la luz del artículo 2.1.a) de la

-
- 25 Una parte de la doctrina considera que esta nueva iniciativa es consecuencia directa del descontento manifiesto de los tres gobiernos de transición con la advertencia emitida por la CEDEAO de intervenir militarmente en Níger para el restablecimiento de la seguridad tras el golpe de Estado en julio de 2023. Véase, por ejemplo, GRÜTJEN, K., “Current Developments in...”, *Op. Cit.*, pp. 2-3, p. 6; DIENG, M. y FROWD, P.M., “Burkina Faso, Mali and Niger have a new defence alliance: an expert view of its chances of success”, *The Conservation*, 2023.
- 26 GRÜTJEN destaca el encuentro del 25 de noviembre de 2023, donde se abordaron los “retos económicos al desarrollo” y se tomó la decisión de crear una unión monetaria, así como la reunión interministerial que tuvo lugar entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2023, cuyo principal punto del día fue la creación de mecanismos de coordinación entre los tres países; según BASSOU, los tres dirigentes se encontraron en Ouagadougou el 16 de febrero de 2024, con el ánimo de redactar el Tratado por el cual se crea la Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel. Por último, los propios Jefes de Estado han dado cuenta de la reunión celebrada los días 5 y 6 de marzo de 2024 para la creación de la Fuera unificada de los Estados del Sahel. Por último, la reunión del 16 y 17 de mayo de 2024, cuyo principal objetivo fue el fortalecimiento de la estructura organizativa del AES. GRÜTJEN, K., “Current Developments in...”, *Op. Cit.*, pp. 3-4; BASSOU, A., “From the Alliance of Sahel States to the Confederation of Sahel States: The Road is Clear, But Full of Traps”, *Policy Center for the New South*, 2024, p. 2, p. 5; Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel. Niamey, 6 de julio de 2024, párr. 13, párr. 21.
- 27 Declaración de Niamey, 6 de julio de 2024, párr. 1; Comunicación final... *Op. Cit.*, párr. 1; Véase también: KAMBOU, S.F., “Consolidation de l’AES: Les Chefs d’Etat adoptent le traité portant création de la confédération”, *Burkina24*, <https://burkina24.com/2024/07/07/consolidation-de-laes-les-chefs-detat-adoptent-le-traite-portant-creation-de-la-confederation/>, consultado el 16 de enero de 2025; France 24, “Les pays de l’AES instaurent une Confédération, actent la rupture avec la CEDEAO”, 7 de julio de 2024, <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/journal-de-l-afrique/20240706-les-pays-de-l-aes-instaurent-une-conf%C3%A9d%C3%A9ration-actent-la-rupture-avec-la-cedeao>, consultado el 4 de agosto de 2024; Europa Press, “Burkina Faso, Níger y Malí consolidan su unidad con la creación de la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel”, 7 de julio de 2024, <https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-niger-mali-consolidan-unidad-creacion-confederacion-alianza-estados-sahel-20240707084825.html>, consultado el 16 de enero de 2025.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante, la Convención de Viena)²⁸. Asimismo será imprescindible atender a su contenido, cometido al cual se consagra el segundo epígrafe, donde se interpretarán cada una de las disposiciones materiales que conforman la Carta AES en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena. Dicho análisis se llevará a cabo en conjunto con la interpretación del Tratado de la Confederación, en aras de conocer cómo han evolucionado los objetivos y propósitos, los órganos y los mecanismos de toma de decisiones de la Alianza, haciendo especial hincapié en su régimen de cooperación con terceros Estados y la cláusula de seguridad colectiva. En el apartado de conclusiones, la ilación entre las partes del presente estudio permitirá valorar —en clave geopolítica— los posibles escenarios de asociación estratégica que pueden conformarse en esta nueva etapa de gestión de crisis, así como sobre el futuro de la cooperación entre la Unión Europea y el Sahel Occidental.

Huelga decir que no es cometido del presente análisis dotar de certeza jurídica a la Carta Liptako-Gourma, es decir, no se pretende prever de forma exhaustiva las consecuencias jurídicas que puedan derivar de las acciones emprendidas en el marco del AES. Son los Estados parte, bien a través de sus órganos gubernamentales o de la Alianza, y en su caso los órganos jurisdiccionales internacionales, quienes deben clarificar el propósito, sentido y alcance de los preceptos aquí valorados²⁹. Ante la crítica que ha recibido el sistema de interpretación de la Convención de Viena por una parte de la doctrina³⁰, y dando por supuesta la diversidad de opiniones a las que pudieran dar lugar los documentos marco del AES, el presente estudio tan solo pretende aportar al debate jurídico sobre el contenido de los mismos. Se espera, en todo caso, que el discurrir de los acontecimientos en el Sahel Occidental y el flujo de actividad de la Alianza contribuyan a nuevas lecturas o reinterpretaciones de lo aquí argumentado, enriqueciendo así el debate jurídico y geopolítico sobre la cuestión.

II. LA CARTA LIPTAKO-GOURMA SEGÚN LA CONVENCIÓN DE VIENA

El artículo 2.a) de la Convención de Viena establece que un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denomina-

28 Los tres Estados fundadores de la AES manifestaron su consentimiento en obligarse por el Convenio de Viena, por medio de la aceptación, en las siguientes fechas: Mali el 31 de agosto de 1998, Níger el 27 de octubre de 1971 y Burkina Faso el 25 de mayo de 2006. *Cfr.* United Nations Treaty Collection, “Chapter XXIII Law of Treaties: Vienna Convention on the Law of Treaties”, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en, consultado el 16 de enero de 2025. Aún así, cabe matizar que las normas de interpretación recogidas en la citada Convención forman parte de la costumbre internacional, y por tanto son de aplicación en cualquier tratado internacional aún cuando uno o varios Estados parte no formen parte de la Convención de Viena. *Cfr.* ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de interpretación de los tratados”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP)*, núm. 52, 2019, p. 293; GARDINER, R., *Treaty Interpretation*, Oxford University Press, 2015, pp. 162-163.

29 *Cfr.* NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de interpretación de los Tratados”, *Themis-Revista de Derecho*, núm. 63, 2013, pp. 72-73.

30 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 301.

ción particular”³¹. La interpretación literal del citado precepto permite enumerar una serie de características que son comunes a estos acuerdos jurídicos: i) son de carácter internacional, ii) consignan la voluntad de los Estados de asumir los derechos y obligaciones conferidos en el texto, iii) son celebrados por escrito y iv) su contenido obedece al Derecho internacional³². La detección de características diferentes a las dispuestas en la norma descrita supondría la identificación de un acuerdo jurídicamente no obligatorio³³, esto es, un acuerdo político o un *gentlemen agreement*. De acuerdo con DEGAN, se trataría de una “declaración de intenciones” por parte de personalidades con capacidad de vincular jurídicamente a sujetos de Derecho Internacional, pero cuya intención dista de asumir las consecuencias legales de lo pactado en dicho acuerdo³⁴. Por ello, ante la ausencia de mención expresa de las Partes sobre la naturaleza jurídica de la Carta AES, a continuación se examinará si cumple con cada uno de los elementos dispuestos en el artículo 2.a) de la Convención de Viena, aprovechando la oportunidad que ofrece dicho espacio de análisis para también hacer alusión a los aspectos formales del texto.

1. Elementos característicos de la Carta Liptako-Gourma

El primer rasgo distintivo de los tratados es su carácter *internacional*. En palabras de VEGA BARTRA, el acuerdo debe tener “su origen o génesis en la práctica jurídica internacional”³⁵:

-
- 31 Tal y como ya se ha expresado en el cuerpo del texto, el sistema de definición e interpretación de la Convención de Viena ha recibido numerosas críticas por una parte de la comunidad académica. No es objeto del presente trabajo llevar a cabo un análisis en profundidad sobre el concepto de tratado. Por el momento, basta reconocer cierta verdad en las palabras de FITZMAURICE: “the evolution of the notion of treaty in international law has mostly arisen on the basis of the jurisprudence of various international and national courts, and this is a continuous process that has been adding new elements to the definition of what constitutes a treaty”. Cfr. FITZMAURICE, M., “Concept of a Treaty in Decisions of International Courts and Tribunals”, *International Community Law Review*, núm. 20, 2018, p. 138. Para saber más sobre el proceso de codificación de la Comisión de Derecho Internacional, que culminó con la celebración del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, y que dio lugar a la definición de “tratado” que se reproduce en este análisis, véase: ORIHUELA CALATAYUD, E., “La codificación del derecho de los tratados”, en GALIMBERTI DÍAZ FAES, S., JIMÉNEZ PIERNAS, C. y BENEYTO, J.M., *Derecho de los Tratados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 21-81; PASCUAL-VIVES, F., “El concepto de tratado internacional: la tensión entre formalismo y flexibilidad”, en GALIMBERTI DÍAZ FAES, S., JIMÉNEZ PIERNAS, C. y BENEYTO, J.M., *Derecho de los Tratados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 83-172.
- 32 Para un análisis en profundidad sobre el concepto de “tratado” y sus principales características, véase PASCUAL-VIVES, F., “El concepto de...”, *Op. Cit.*, pp. 83-172.
- 33 Cfr. REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional, curso general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 192. En palabras de GUTIÉRREZ ESPADA “Los tratados internacionales se diferencian, así, de los acuerdos que no pretenden crear derechos y obligaciones de estricta observancia jurídica, y cuyo eventual incumplimiento no da lugar a hecho ilícito internacional alguno ni supone, en consecuencia, responsabilidad jurídica ni, más en general, da lugar a la activación de los procedimientos previstos por todo sistema jurídico en caso de violación”. Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Artículo 43. Naturaleza” en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, p. 836.
- 34 Cfr. DEGAN, D.V., *Sources of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1997, p. 358.
- 35 Cfr. VEGA BARTRA, A.A., “Una breve introducción al derecho de los tratados”, *Ius et Praxis*, núm. 45, 2014, p. 104.

precisamente, debe emanar de la voluntad de los Estados de intervenir en el escenario internacional, mediante el reconocimiento de derechos y obligaciones en sus relaciones bilaterales y multilaterales, así como la asunción de que cualquier incumplimiento derivaría en responsabilidad internacional. Se torna entonces necesario determinar si la Carta AES ha sido un medio de *creación* de normas jurídicamente vinculantes³⁶, cuestión que será debidamente atendida en el epígrafe III. Por el momento, conviene mencionar el encabezado de la Carta AES, donde la República de Mali, la República de Níger y Burkina Faso son anunciadas como “les Parties contractantes” (en adelante, los Estados parte o las Partes). Dicha etiqueta ofrece una primera impresión sobre la intención inicial de estos países de establecer un *contrato*, esto es, una relación jurídica conforme a las condiciones recogidas en el documento³⁷.

De este primer rasgo distintivo de los tratados deriva el segundo: la expresión del consentimiento del Estado (*ex consensu advenit vinculum*)³⁸, que debe haber sido consignado por aquellas figuras legitimadas para ello. El artículo 7.2.a) de la Convención de Viena establece que los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros están capacitados para ello, incluso sin necesidad de presentar los plenos poderes³⁹. *A priori*, de ello se infiere que la validez o invalidez del acuerdo no depende de los medios a través de los cuales estos representantes han llegado al poder: desde el momento en que actúan en el plano internacional y en nombre del país, se presupone que gozan de *legitimidad* para ejercer los plenos poderes⁴⁰.

En tercer lugar, debe ser un acuerdo por escrito, independientemente del número de instrumentos que lo compongan. A los efectos del presente análisis, la doctrina ha querido precisar que dicho escrito debe cumplir con los requisitos de “permanencia” —entiéndase como

36 Cfr. Comisión de Derecho Internacional, “Derecho de los Tratados”, vol. II, 17 de marzo de 1959, Documento A/CN.4/120, p. 46. Conviene mencionar que los acuerdos internacionales pueden ser concertados entre Estados, entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional (por ejemplo, Organizaciones Internacionales) o entre otros sujetos entre sí (por ejemplo, entre Organizaciones Internacionales).

37 A pesar de que esta fórmula no se repite en el Tratado de la Confederación, dada la ausencia de duda sobre la naturaleza jurídica de dicho acuerdo es posible afirmar que sus signatarios mantienen su condición de Estado “parte” o “contratante”.

38 Para un estudio en mayor profundidad sobre el principio de consentimiento, véase FITZMAURICE, G.G., “Derecho de los Tratados”, 17 de marzo de 1959, A/CN.4/120, p. 46, pp. 57-58.

39 La definición de “plenos poderes” puede encontrarse en el artículo 2.c) de la Convención de Viena: “un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado”.

40 Es honesto reconocer que la presente reflexión resultaría de especial interés en un análisis sobre el papel del Derecho internacional en las dinámicas de poder estatales. Sin embargo, el discurrir sobre la *legitimidad* es propio de disciplinas como las Ciencias Políticas o las Relaciones Internacionales, por lo que cualquier intento de profundizar en este concepto se alejaría del objetivo del presente trabajo. Si acaso, cabría acudir a las normas sobre nulidad recogidas en la Convención de Viena para considerar si concurre alguno de los motivos relacionados con la representación indebida del Estado. Para un estudio en profundidad sobre los dilemas jurídicos que plantea la manifestación del consentimiento en la celebración de tratados, véase MORE CABALLERO, Y., “La manifestación del consentimiento para obligarse por Tratados internacionales. Problemas actuales”, *International Law*, 2005, pp. 243-281.

perdurabilidad en el tiempo del soporte físico del acuerdo⁴¹— y “legibilidad”⁴² —aludiendo a capacidad de identificar los caracteres del texto con claridad. En relación con el acuerdo internacional que aquí es objeto de estudio, no cabe duda de que ha quedado documentado de forma electrónica y, como se verá más adelante, también se debe suponer que una copia en físico ha sido debidamente depositada. La legibilidad de la Carta AES queda acreditada, por ser presupuesto indispensable para la realización del presente trabajo de interpretación.

En cuarto lugar, debe ser un acuerdo regido por el Derecho internacional. En palabras de FITZMAURICE “it is not enough that it fall within the ambit of international law or that international law be applicable to it”⁴³. En 1966, la Comisión de Derecho Internacional aclaró que la intención era distinguir “entre los acuerdos internacionales regulados por el Derecho internacional público y los que, aunque celebrados entre Estados, se rigen por el Derecho nacional de una de las partes (o por otro sistema de Derecho nacional elegido por las partes)”⁴⁴. A fin de clarificar qué régimen jurídico es de aplicación a la Carta AES conviene, una vez más, atender a su contenido, por lo que esta cuestión recibirá especial atención en el tercer epígrafe, junto con su carácter (o no) internacional.

2. Aspectos formales

Llegados a este punto, y como se ha podido observar en la definición de la Convención de Viena, la comunidad internacional no impone ninguna condición formal para la conclusión de un tratado⁴⁵. Más aún, el citado artículo 2.a) alivia cualquier presión que puedan sentir los Estados a la hora de utilizar una terminología determinada para referirse a un acuerdo internacional: convenio, convención, tratado, protocolo, acuerdo o carta, cualquiera de estas denominaciones son globalmente aceptadas y ninguna de ellas entraña una superioridad normativa sobre las demás. Sí es cierto, empero, que el término “carta” tiene un uso notable en aquellos instrumentos internacionales de especial relevancia, como es el caso de la constitución de una Organización Internacional o el reconocimiento de los derechos humanos. *A priori*, el uso de dicho vocablo por parte de los Estados sahelianos induce a pensar que han querido revestir de cierta solemnidad el compromiso recién asumido.

Con todo, cabe *describir* cómo es la estructura de la Carta AES y sus disposiciones formales, sin que las peculiaridades de la misma deban ser tenidas en cuenta para determinar su naturaleza jurídica. El documento está compuesto por un preámbulo y 17 artículos. El orden de dichos preceptos parece no haber seguido un criterio específico —el texto carece de títulos, capítulos

41 Según FITZMAURICE, durante el proceso de redacción de la Convención de Viena, el representante de la Comisión de Derecho Internacional, el Sr. J.L. BRIERLY, quiso matizar que la inclusión del requisito “por escrito” en la definición pretendía hacer referencia a cualquier método “permanente” de registro. FITZMAURICE, M., “Concept of a...”, *Op. Cit.*, p. 146.

42 VEGA BARTRA, A.A., “Una breve introducción...”, *Op. Cit.*, p. 105.

43 FITZMAURICE, M., “Concept of a...”, *Op. Cit.*, p. 143.

44 Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, “Yearbook of the International Law Commission”, vol. II, 1966, A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, p. 189.

45 FITZMAURICE, M., “Concept of a...”, *Op. Cit.*, p. 146.

o secciones que categoricen las diferentes materias tratadas—, si bien los artículos 12 a 17 recogen una serie de disposiciones adicionales y finales relacionadas con la formulación de enmiendas, la denuncia del texto y la previsión de acuerdos adicionales, los mecanismos previstos para la solución de controversias y la entrada en vigor de la Carta AES.

El artículo 12 reconoce el derecho de los Estados parte a proponer enmiendas. La literalidad de la norma permite creer que éstas podrían afectar a la totalidad o parcialidad de la Carta AES⁴⁶. Dicha propuesta de supresión, modificación o adición deberá ser primero notificada a los Estados por vía diplomática y con tres meses de antelación; después, deberá ser aprobada por unanimidad. En cualquier caso, el artículo 14 concede la oportunidad a las Partes contratantes de denunciar la Carta AES mediante el envío de un escrito por vía diplomática y con acuse de recibo, en este caso tratándose de un preaviso de seis meses⁴⁷. Salvo que las partes convengan lo contrario, y ante la ausencia de disposiciones en la Carta AES que así lo estipulen, se presupone que la manifestación de la retirada del consentimiento sí afectaría a la totalidad del acuerdo⁴⁸. Con todo, las Partes no han previsto ningún procedimiento específico para la nulidad o suspensión de la Carta AES. Si fuera de aplicación la Convención de Viena, sería preciso acudir a lo dispuesto en los artículos 42 a 72⁴⁹.

46 Véase el artículo 12 de la Carta AES en su idioma original: “[t]oute proposition de modification de la présente Charte est soumise à l’acceptation unanime des Etats Parties. La demande de modification doit être notifiée aux autres Etats Parties par la voie diplomatique, moyennant un préavis de trois (03) mois”. En cambio, en el Tratado de la Confederación el artículo 26 establece que toda propuesta de modificación deberá ser presentada al depositario, el cual deberá someter dicha propuesta a una Sesión confederal de Parlamentos (véase el epígrafe III del presente trabajo). Dicho órgano deberá emitir un dictamen que será negociado posteriormente por los Estados confederados, a fin de tomar una decisión final sobre su inclusión en el Tratado de la Confederación. Además, el citado precepto establece un régimen de modificación diferente en el caso de los Protocolos adicionales al Tratado, que serán ser aceptados por acuerdo (se entiende que por unanimidad) de los Estados Confederados. El artículo 26 del Tratado de la Confederación en su idioma original: “[c]haque Etat confédéré peut soumettre au dépositaire du présent Traité, des propositions d’amendement. Le dépositaire soumet les propositions à une Session confédérale des Parlements, pour avis. Après avis de la Session confédérale des Parlements, les Etats confédérés entament des négociations pour décider conjointement des amendements à apporter au présent Traité. Les dispositions des alinéas précédents du présent article ne s’appliquent pas aux protocoles additionnels, qui peuvent être amendés par voie d’accord entre les Etats confédérés. Les amendements au présent Traité entrent en vigueur dans les conditions prévues à l’article 25”.

47 Véase el artículo 14 de la Carta AES en su idioma original: “[l]a présente Charte peut être dénoncée par toute Partie contractante. La dénonciation doit être notifiée par son auteur à toutes les autres Parties signataires de la Charte, par lettre transmise par voie diplomatique avec accusé de réception et un préavis de six (06) mois”.

48 Si fuera de aplicación la Convención de Viena, sería pertinente atender a su artículo 44: “[e]l derecho de una parte, previsto en un tratado o emanado del artículo 56, a denunciar ese tratado, retirarse de él o suspender su aplicación no podrá ejercerse sino con respecto a la totalidad del tratado, a menos que el tratado disponga o las partes convengan otra cosa al respecto”.

49 No es objeto de este análisis determinar la validez o invalidez jurídica de la Carta AES, sino concluir si es un acuerdo internacional que ha dado lugar a la creación de una nueva Organización. Sin embargo, llama la atención el artículo 46 de la Convención de Viena, donde se estipula que la violación del derecho interno concerniente a la competencia para celebrar el tratado puede ser un motivo de nulidad del tratado. En este sentido, REMIRO BROTONS puntualiza que debe haberse afectado a una norma fundamental o consti-

El artículo 15 prevé que el texto principal sea completado por “par des textes additionnels, en vue de la mise en oeuvre des dispositions prévues à l’article 3”, relativo a la creación de órganos y otros mecanismos. Si bien el artículo 3 será objeto de consideración más detallada en el siguiente epígrafe, por el momento cabe tan solo mencionar que no se han encontrado publicados ningún anexo a la Carta AES, sino que será el Tratado de la Confederación el que dotará de contenido orgánico a la Alianza.

El artículo 13 prevé la vía diplomática para resolver cualquier litigio relativo a la *interpretación* o *aplicación* de la Carta AES⁵⁰. Así, los Estados parte han querido recurrir a los medios políticos o diplomáticos antes que a los medios jurisdiccionales, como hubieran sido el arbitraje o la solución judicial. Si bien el precepto utiliza un vocablo muy general —“voie diplomatique”— para hacer referencia a los medios no jurisdiccionales de solución de controversias, se espera que las Partes opten por la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación o la conciliación para resolver sus controversias⁵¹. En cualquier caso, esto significa que solo los miembros de la Alianza (o terceros elegidos por las Partes) gozan de *legitimidad* para interpretar o determinar la correcta aplicación de las disposiciones de la Carta AES⁵².

En cuanto a las disposiciones finales, el artículo 16 fija la entrada en vigor de la Carta AES en el momento de la firma⁵³ por todas las Partes⁵⁴, mientras que el artículo 17 designa a la República de Mali como “dépositaire”⁵⁵ y por ende encargada de hacer llegar copias certificadas al resto de

tucional sobre la competencia para celebrar tratados, y que dicha violación del Derecho interno debe ser “manifiesta”. *Cfr.* REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional, Op. Cit.*, pp. 310-311.

50 Véase el artículo 13 de la Carta AES en su idioma original: “[t]out différend nê de l’interprétation ou de l’application de la présente Charte est réglé par la voie diplomatique”.

51 VILLALTA VIZCARRA, A.E., “Solución de controversias en el Derecho internacional”, XLI Curso de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos, 2014, pp. 17-18.

52 Esta regla se reproduce en los mismos términos en el artículo 20 del Tratado de la Confederación.

53 En cambio, el Tratado de la Confederación en su artículo 24 establece la ratificación como método de manifestación del consentimiento de las Partes, “conformément à leurs normes constitutionnelles”. Asimismo, el artículo 25 establece la entrada en vigor del Tratado “le jour du dépôt du dernier instrument de ratification”, mientras que el artículo 27 del Tratado prevé la misma regla para el caso de sus Protocolos adicionales: “[d]es protocoles additionnels sont adoptés aux fins d’application du présent Traité. Ils entrent en vigueur après leur ratification par les Etats”.

54 Véase el artículo 16 de la Carta AES en su idioma original: “[l]es Parties acceptent les termes de la présente Charte qui entre en vigueur dès sa signature par toutes les Parties”.

55 En relación con las funciones asignadas en la Carta AES al depositario, dando por hecho el reparto de copias certificadas entre los Estados participantes y ante la ausencia de solicitudes de adhesión (hasta el momento) por otros Estados, conviene tan solo profundizar en el deber de *registro* ante el Secretario General de Naciones Unidas que prevé en el artículo 77.1.g) de la Convención de Viena. Efectivamente, un análisis comparativo entre la Carta AES y el Tratado de la Confederación permite atisbar la intención de los Estados de revestir de mayor formalidad al segundo, puesto que el artículo 31 del Tratado sí prevé su depósito, no solo ante Naciones Unidas sino también la Unión Africana “et de toute autre Organisation désignée par le Collège des Chefs d’Etat”. Con todo, y aunque la Convención de Viena no impone un plazo específico para ello, una breve búsqueda en el Sistema de Notificaciones del Depositario del Secretario General de Naciones Unidas permite corroborar que Mali no ha cumplido (quizás todavía) con dicha formalidad. Sin embargo, tal y como dijo la Corte Internacional de Justicia en el *asunto Qatar/Bahréin* “la falta de registro o el registro tardío no tienen ninguna consecuencia sobre la validez efectiva del acuerdo, que sigue siendo igualmente vinculante para las partes”. Sobre el depósito del Tratado de la Confederación ante el Secretario

signatarios⁵⁶. Asimismo, “[l]e dépositaire reçoit et soumet à la décision unanime des Etats Parties toute nouvelle demande d’adhésion à l’Alliance, conformément aux dispositions prévues à l’article 11 de la présente Charte”⁵⁷, cuestión que también será posteriormente analizada⁵⁸.

Por último, es menester mencionar que los Estados parte no han formulado reservas ni se ha previsto en el texto nada al respecto⁵⁹, aunque a los efectos del análisis que se muestra a continuación, cabría en todo caso determinar si la razón por la cual no se prevén reservas es su incompatibilidad con el objeto y fin de la Carta AES⁶⁰. Asimismo, las partes negociadoras de la Carta AES tampoco han formulado cláusulas facultativas o de exclusión⁶¹; cláusulas de opción⁶² o cláusulas de salvaguardia⁶³. Con todo, las ausencias aquí identificadas no son motivo alguno para descartar que la Carta AES sea un tratado fundacional de una Organización Internacional. Ante todo, prevalece la libertad de forma según la voluntad de las partes⁶⁴.

General, véase Naciones Unidas, Depositary Notifications (CNs) by the Secretary-General, https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en, consultado el 16 de enero de 2025.

- 56 Cabe mencionar que el artículo 29 del Tratado de la Confederación también asigna a la República de Mali como depositaria del Tratado y le concede las mismas funciones que las recogidas en la Carta AES. El artículo 29 del Tratado de la Confederación en su idioma original: “[l]a République du Mali est désignée dépositaire du présent Traité. Elle transmet des copies certifiées conformes aux autres Etats confédérés”.
- 57 El artículo 30 del Tratado de la Confederación reproduce la citada norma en términos parecidos, sin que los cambios introducidos hayan alterado el contenido de la norma.
- 58 En relación con las funciones del depositario, la Carta AES no manifiesta el deseo de los Estados parte de limitar las funciones del depositario a las expresamente recogidas en el texto. Si fuera de aplicación la Convención de Viena, el artículo 77.h) agregaría *de iure* los siguientes cometidos a la República de Mali, sin perjuicio de otras funciones específicas recogidas en la Convención i) la custodia del texto original del tratado y de los plenos poderes que, en el caso que nos ocupa y en virtud del artículo 7 de la Convención de Viena, cabe la posibilidad de no haberlos recibido; ii) la recepción de las firmas del tratado y custodia de otros instrumentos, notificaciones y comunicaciones relacionadas con éste; iii) el examen de la debida forma de las firmas, instrumentos, notificaciones o comunicaciones relacionados con el tratado; iv) la comunicación a los Estados parte de cualquier comunicación relacionada con el tratado, no solo en caso de solicitud de adhesión; v) la comunicación al Estado solicitante de adhesión de la fecha de recepción o depósito del número de firmas o instrumentos necesarios para su adhesión; vi) el registro del tratado en la Secretaría de las Naciones Unidas. Esta última función también se encuentra recogida en el artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas: “[t]odo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible”.
- 59 Esto plantearía la necesidad de atender a los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena, a fin de conocer el régimen jurídico de las reservas al que se someterían los Estados parte.
- 60 En el caso del Tratado de la Confederación se reconoce en su artículo 28 de manera explícita que “[l]e présent Traité n’admet aucune réserve”.
- 61 Dichas cláusulas hubieran requerido de los Estados contratantes (actuales y futuros) la aceptación o la exclusión expresa de una determinada disposición. REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 281.
- 62 La adopción de las mencionadas cláusulas hubiera permitido a las partes optar a la manifestación del consentimiento bien de la totalidad o parcialidad de la Carta AES, o entre dos o más disposiciones excluyentes entre sí. REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 282.
- 63 Las citadas cláusulas hubieran ofrecido una vía de escape a los Estados signatarios siempre que hubieran concurrido una serie de circunstancias que, en todo caso, tendrían que haber sido también detalladas en la Carta AES. REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 282.
- 64 Como mera curiosidad, al contrario que en el Tratado de la Confederación, la Carta AES no incluye disposiciones finales sobre las lenguas oficiales de la Confederación. El artículo 22 del Tratado de la Confede-

III. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA ALIANZA DE LOS ESTADOS DEL SAHEL

Llegados a este punto, conviene recurrir a las normas de interpretación recogidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena⁶⁵, con el propósito de entender el significado y alcance de los artículos que conforman la Carta Liptako-Gourma, por ser éstos “una expresión auténtica de las partes”⁶⁶. Efectivamente, el objetivo del presente epígrafe es atender al contenido de dicho acuerdo, a fin de confirmar si la Carta AES cumpliría las condiciones impuestas en el artículo 2.a) de la Convención de Viena sobre su carácter internacional y sobre la aplicación del Derecho internacional a lo convenido entre las Partes. En el fragor del análisis será esencial atender también al Tratado de la Confederación, por ser la declaración de voluntad de las Partes más reciente y que, tal y como se verá a continuación, ha colmado algunas de las *lagunas* previamente identificadas en la Carta AES. Ello permitirá entender cómo ha evolucionado la Alianza durante su primer año de existencia.

Antes de abordar el principal cometido del presente epígrafe, conviene detenerse a conocer las reglas de interpretación de la Convención de Viena, atendiendo a cada uno de los criterios que serán llevados a la práctica durante el análisis material de ambos acuerdos. Por una parte, el artículo 31 de la Convención de Viena establece que la regla general⁶⁷ de la interpretación debe ser el principio de buena fe⁶⁸, conforme al sentido corriente de los términos recogidos en el texto y teniendo en cuenta su contexto, objeto y fin. Por otra parte, el artículo 32 de la

ración establece que las lenguas oficiales serán las lenguas nacionales de los Estados miembros elegidos por el Colegio de Jefes de Estado, órgano que será descrito en el siguiente apartado, estipulando además que el inglés y el francés serán las lenguas de trabajo. El artículo 22 del Tratado en su idioma original: “[I]es langues officielles de la Confédération sont les langues nationales des Etats membres choisies par le Collège des Chefs d’Etat de la Confédération. L’anglais et le français sont les langues de travail de la confédération”.

65 El artículo 33 de la Convención de Viena recoge una tercera regla de interpretación de los tratados, para aquellos que hayan sido autenticados en dos o más idiomas. Puesto que no es el caso de la Carta AES, el presente análisis no hará referencia a dicho precepto. Para saber más sobre la interpretación de tratados según la Convención de Viena, véase TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., “La interpretación de los tratados internacionales” en GALIMBERTI DÍAZ FAES, S., JIMÉNEZ PIERNAS, C. y BENEYTO, J.M., *Derecho de los Tratados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 403-454; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Artículo 35. Reglas de interpretación” en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 709-743.

66 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 293; NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 75.

67 Autores como ROJAS AMANDI y NOVAK TALAVERA reproducen los postulados de la Corte Internacional de Justicia sobre la “integridad” de las reglas conferidas en el artículo 31 de la Convención de Viena. Esto es, dichas reglas no han sido dispuestas en un orden jerárquico sino más bien deben ser aplicadas en su conjunto, de forma integral y “en una sola operación combinada”. ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 294; NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 74. Véase también GARDINER, R., *Treaty Interpretation*, *Op. Cit.*, pp. 161-162.

68 En relación con el principio de buena fe en la interpretación de tratados, TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO explica que el fin último es “buscar la eficacia del tratado, pues el texto convencional persigue un propósito concreto que el intérprete ha de identificar”. En este sentido, NOVAK TALAVERA entiende que “se debe escoger aquella interpretación que le brinda un sentido, efectos prácticos o utilidad

Convención de Viena recoge una serie de reglas subsidiarias a las anteriores, relacionadas con los elementos coyunturales que han podido dar forma a un acuerdo, así como sus trabajos preparatorios.

En primer lugar, y de acuerdo con los postulados de la Comisión de Derecho Internacional, el principio de buena fe debe ser apreciado junto al principio *pacta sunt servanda*⁶⁹. En palabras de TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, el respeto de este principio radica en “la interpretación realizada con imparcialidad y buscando el verdadero significado y alcance del objeto de la tarea interpretativa”⁷⁰. Dicho esto, según ROJAS AMANDI la explicación de una norma a partir de su literalidad debe consistir en atribuir el sentido a las palabras en función de “lo que una persona razonablemente informada sobre la materia objeto del tratado entendería sobre los términos utilizados”⁷¹. El consenso doctrinal sobre esta cuestión ha permanecido inalterado, salvo en aquellos casos donde el paso del tiempo ha podido influir en el sentido literal de los términos. En tales circunstancias, la doctrina se encuentra dividida entre aquellos que abogan por interpretar las palabras de un acuerdo según el significado atribuido en el momento de su celebración, y quienes propugnan la asimilación de nuevas acepciones al sentido de los vocablos, a pesar de haber sido escritos con anterioridad⁷². Sin embargo, en el presente caso el reducido espacio temporal que guarda este análisis con la adopción del acuerdo permite llevar a cabo este ejercicio de interpretación con seguridad sobre la invariabilidad de la definición de las palabras.

En relación con el contexto, NOVAK TALAVERA entiende que el propósito es “confirmar la interpretación resultante del sentido ordinario y natural de los términos”⁷³. En consonancia con esta idea, ROJAS AMANDI puntualiza que la Convención de Viena hace referencia a la necesidad de tener en cuenta la “integridad” del texto —incluido el preámbulo, los títulos⁷⁴ y los anexos, si los hubiere— a la hora de interpretar una palabra o frase particular⁷⁵. Además, el segundo apartado del artículo 31 de la Convención de Viena establece que se debe tener en cuenta todo acuerdo o instrumento complementario que haga referencia al tratado o haya

a las mismas”. TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., “La interpretación de...”, *Op. Cit.*, p. 409; NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 82.

69 En palabras de la Comisión de Derecho Internacional, “La norma *pacta sunt servanda*, según la cual los tratados obligan a las partes y deben ser ejecutados de buena fe, es el principio fundamental del derecho de los tratados”. Del mismo modo, “el principio de la buena fe es un principio jurídico que forma parte integrante de la norma *pacta sunt servanda*”. *Cfr.* Comisión de Derecho Internacional, “Derecho de los Tratados”, vol. II, 1966, Documento A/CN.4/SER.A/1966/Add.1, p. 231. Véase también TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., “La interpretación de...”, *Op. Cit.*, p. 409.

70 TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., “La interpretación de...”, *Op. Cit.*, p. 410.

71 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 295.

72 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, pp. 295-296; REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional...* *Op. Cit.*, p. 282.

73 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 77.

74 Si bien la Convención de Viena no menciona los títulos —entiéndase el término “título” independientemente de si se trata de un epígrafe o subepígrafe— como un elemento a tener en cuenta en la interpretación del contexto de la norma. Sin embargo, gran parte de la doctrina sí los considera importantes para cualquier ejercicio de interpretación. ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 297; NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, pp. 77-78.

75 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 297.

sido concertado por motivo de su celebración. Asimismo, el tercer apartado de la citada norma insta al intérprete a prestar atención sobre todo acuerdo o práctica ulterior de las partes acerca de la interpretación del propio tratado. Según NOVAK TALAVERA dicha práctica debe ser “concordante, común y consistente”⁷⁶. En cualquier caso, y de acuerdo con ROJAS AMANI, resulta interesante atender también, no solo cualquier acción, sino la falta de ella “para dar cumplimiento a las disposiciones del tratado”⁷⁷.

En último término, el tercer apartado del artículo 31 invita a tomar en consideración: a) “todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones”; b) “toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado”; y c) “toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”. Tal y como se infiere de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, tanto “acuerdo” como “práctica ulterior” aluden a una actividad que pueda ser atribuible a una de las partes del acuerdo⁷⁸ y que haya sido llevada a cabo en un momento posterior a la celebración del mismo, con la intención de favorecer la interpretación de sus disposiciones⁷⁹. Bien se trate de un documento escrito o de un “comportamiento observado en la aplicación del tratado”, la Comisión considera que ello “puede dar lugar a la restricción, la ampliación o la determinación, de algún otro modo, de las posibles interpretaciones, incluido cualquier margen de discrecionalidad que el tratado conceda a las partes”⁸⁰. En relación con el tercer párrafo, la CIJ expresó en el asunto *Namibia* de 1971 que “an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation”⁸¹. En consonancia, NOVAK TALAVERA especifica que deben tener en cuenta la “costumbre bilateral, regional o universal, todo tratado bilateral o multilateral, a los principios generales del Derecho e incluso sentencias existentes sobre la materia, a los que las partes se encuentren obligados a la fecha de ser interpretado el acuerdo de dictarse sentencia”⁸². Dicho esto, y antes de continuar, conviene mencionar que se hubiera atendido al párrafo cuarto del artículo 31, si los Estados parte hubieran dado constancia de querer atribuir un sentido técnico o especial a un término concreto⁸³.

76 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 80.

77 El autor hace mención a “la correspondencia diplomática, los comunicados de prensa, las transacciones, las votaciones sobre las resoluciones de las organizaciones internacionales”, así como a “los actos nacionales de legislación o decisiones judiciales” como prácticas extrínsecas al acuerdo que también se pueden tener en cuenta para entender el contexto del mismo. ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 301.

78 En el caso de instrumentos constitutivos de organizaciones internacionales, dicho acuerdo o práctica ulterior podría ser expresión “de la práctica de una organización internacional en la aplicación de su instrumentos constitutivo”. Comisión de Derecho Internacional, “Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados”, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, vol. II, Parte 2, 2015, p. 59.

79 Comisión de Derecho Internacional, “Los acuerdos ulteriores...”, *Op. Cit.*, p. 58.

80 Comisión de Derecho Internacional, “Los acuerdos ulteriores...”, *Op. Cit.*, p. 58.

81 *Cfr.* “Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstandig security Council Resolution 276 (1970)”, Advisory Opinion, ICJ, Informes 1971, p. 19, párr. 53. Véase también ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 302.

82 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 81.

83 El artículo 31.4 de la Convención de Viena establece que “[s]e dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”. Para saber más sobre la interpretación de citado precepto véase ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 304.

Finalmente, por objeto y fin se suele entender una interpretación teleológica⁸⁴. Esto es, mientras que el *objeto* abarca “los derechos y obligaciones previstos en sus término”⁸⁵, el *fin* alude al “resultado general que las partes quieren lograr con la aplicación de las correspondientes disposiciones”⁸⁶. Este criterio de interpretación ha sido acogido con agrado en numerosas ocasiones por parte de la doctrina para la interpretación de tratados constitutivos de organizaciones internacionales, como puede ser el caso del presente estudio⁸⁷. En particular, ambos elementos serán especialmente interesantes para atisbar posibles competencias implícitas que, aun careciendo de un reconocimiento expreso en las disposiciones que serán objeto de análisis, pueden haber sido también asumidas por estar indisociablemente vinculadas al ejercicio de determinadas competencias atribuidas a la Alianza.

El artículo 32 de la Convención de Viena establece que los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración son medios de interpretación *complementarios* al artículo 31⁸⁸. En particular, se recurrirá a esta regla cuando el sentido que las Partes pretenden otorgar a un término resulte ser “ambiguo u oscuro”, o bien “conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”⁸⁹. En el caso que nos ocupa, tan solo se hará alusión a las circunstancias históricas, políticas, culturales y socioeconómicas⁹⁰ que han rodeado la celebración de este acuerdo, puesto que no se tiene constancia de que se hayan publicado los *travaux préparatoires* de la Carta AES o del Tratado. Asimismo, tan solo se recurrirá a lo estipulado en el artículo 32 en caso “estrictamente necesario”, prevaleciendo así las reglas generales del artículo 31⁹¹.

Con el propósito de dotar de un sentido lógico el hilo discursivo de este trabajo, no se seguirá el orden de los artículos de ninguno de los acuerdos. En cambio, la información ha sido organizada en bloques temáticos, en función de los ámbitos materiales que han sido identificados en un ejercicio de esquematización previo al análisis que acontece. En primer lugar se abordará el objeto y principios de la Carta AES y del Tratado de la Confederación del AES, donde prevalecerá una interpretación teleológica de los preámbulos y de los artículos 1, 2 y 4 de la Carta AES y los artículos 2 a 5 del Tratado de la Confederación; en segundo lugar, la estructura orgánica y el proceso de toma de decisiones del AES, según lo dispuesto en los artículos 3, 9, 10 y 15 de la Carta AES y los artículos 7 a 19 del Tratado; en tercer lugar, el artículo 11 de

84 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 79.

85 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 298.

86 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 298.

87 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, pp. 301-302; NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 79.

88 Según NOVAK TALAVERA, de la literalidad del artículo 32 se desprende que los trabajos preparatorios y las circunstancias de celebración de los tratados son sólo “ejemplos” que pone la Convención de Viena a disposición del intérprete, por tanto tratándose de una lista abierta. NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 83.

89 En relación con lo que ROJAS AMANDI denomina “uso confirmativo” o “uso determinativo” del artículo 32 de la Convención de Viena: “[e]l primero solo sirve para constatar el resultado interpretativo al que se ha llegado utilizando las reglas del artículo 31, en tanto que el segundo sirve para establecer el sentido que hay que atribuir a una disposición convencional”. ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 305.

90 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 84.

91 NOVAK TALAVERA, F., “Los criterios de...”, *Op. Cit.*, p. 82.

la Carta AES sobre cooperación con terceros Estados y el artículo 21 del Tratado; en cuarto y último lugar, se hará hincapié en la cláusula de seguridad colectiva recogida en los artículos 5 a 8 de la Carta AES.

1. Objetivo y principios de la Alianza de los Estados del Sahel

A) OBJETIVOS DE LA ALIANZA DE LOS ESTADOS DEL SAHEL

Según los artículos 1 y 2 de la Carta AES, el *objetivo* de las Partes Contratantes es crear “une architecture de défense collective et d’assistance mutuelle” bajo el auspicio de una nueva institución, la Alianza de los Estados del Sahel, situando en el centro de su diana —según el artículo 4— la lucha “contre le terrorisme sous toutes ses formes et la criminalité en bande organisée dans l’espace commun de l’Alliance”. Teniendo en cuenta que el sistema de defensa colectiva será un elemento de análisis posterior, conviene ahora centrarse en la literalidad de este último precepto, el cual ofrece un amplio margen de interpretación sobre lo que se puede entender por (i) “todas las formas de terrorismo y de delincuencia organizada”, (ii) “espacio común” y (iii) “Alianza”.

En primer lugar, el ánimo de hacer frente a grupos terroristas y a redes de delincuencia grave y organizada obedece a la situación de inestabilidad que experimentan los tres países en manos de estos actores no estatales. Según el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (por sus siglas, OIET), entre enero y noviembre de 2024 se han registrado un total de 861 ataques en los tres países, la mayoría perpetrados por los grupos de carácter yihadista Jama’at Nasr al-Islam wal Muslimin (por sus siglas, JNIM) o del Estado Islámico en el Sahel, principalmente en la región Liptako-Gourma pero también en zonas concretas del norte y este de Burkina Faso, el centro y sur de Mali y el suroeste de Níger⁹². Adicionalmente, el Proyecto ACLED (*Armed Conflict Location & Event Data Project*) ofrece información actualizada sobre los últimos acontecimientos del mes de diciembre de 2024, contabilizando un total de 134 eventos (de violencia política y manifestaciones) en Mali, 118 en Burkina Faso y 20 en Níger⁹³. En cuanto a la actividad de las redes de crimen organizado, los datos recopilados en el *Global Organized Crime Index* muestran cómo los tres Estados están lidiando con un problema sistémico de trata de seres humanos y tráfico de migrantes, así como de armas, productos sanitarios de primera necesidad, fauna y flora silvestre, recursos minerales y drogas⁹⁴.

92 Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, “Yihadismo en el Magreb y el Sahel 2024”, s.f., <https://observatorioterrorismo.com/category/yihadismo-en-el-magreb-y-el-sahel-2024/>, consultado el 16 de enero de 2025.

93 Armed Conflict Location & Event Data Project, “ACLED Conflict Alert System (CAST)”, s.f., <https://acleddata.com/2024/08/12/africa-overview-july-2024/>, consultado el 16 de enero de 2025.

94 Global Organized Crime Index, “Mali”, s.f., <https://ocindex.net/country/mali>, consultado el 15 de agosto de 2024; GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, “Niger”, s.f., <https://ocindex.net/country/niger>, consultado el 15 de agosto de 2024; GLOBAL ORGANIZED CRIME INDEX, “Burkina Faso”, s.f., https://ocindex.net/country/burkina_faso, consultado el 15 de agosto de 2024. Aún así, conviene mencionar que las evidencias cuantitativas sobre actividades criminales relacionadas con grupos graves y organizados son escasas, en comparación con la atención que reciben los grupos terroristas en la región. Ello se debe a factores como la clandestinidad que caracteriza a estas redes, así como a la ausencia de coordinación en el tipo de información y

Es escaso el margen de duda de que la determinación de la Alianza de enfrentar estos dos fenómenos ha sido incentivada por la magnitud reflejada en los datos cuantitativos. Sin embargo, en dicha decisión también ha podido influir la interconexión que existe entre células terroristas y redes de delincuencia grave y organizada en la región, y que resulta imprescindible para la pervivencia de ambos. Las evidencias sobre este nexo no son novedosas, la década de los noventa fue un momento prolífico para los estudios académicos al respecto⁹⁵. Sin embargo, investigaciones recientes muestran cómo la cooperación entre estos actores se está estrechando considerablemente, hasta el punto de difuminarse los elementos característicos que siempre han permitido diferenciar unos grupos de otros⁹⁶. Ahora bien, la imprecisión de la expresión “todas las formas” del artículo 4 de la Carta AES puede dar lugar a interpretaciones expansivas por parte de los Estados de la Alianza, sobre el tipo de actividades y de actores considerados como “terrorismo” y “crimen organizado”. Ante la ausencia de aclaración por parte de los Estados sahelianos, en un futuro convendrá atender a su actuación sobre el terreno. Por el momento, tan solo es posible percibir algunos indicios que apuntan en dirección de la inquietud manifestada, cuando la *Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel*, celebrada en Niamey el 6 de julio de 2024, informa que la misión de la Fuerza Conjunta creada por los Estados del AES (ver subepígrafe 2) tiene por objetivo luchar “contra les groupes armés terroristes, la criminalité transnationale organisée et les autres menaces auxquelles ces pays font face”⁹⁷.

En segundo lugar, es menester reflexionar sobre el ámbito espacial que los Estados del AES consideran “común”. Una vez más, la indeterminación de la redacción ofrece un campo abierto a la imaginación sobre la extensión geográfica que pretenden abarcar para la consecución de sus objetivos. Una primera opción sería la región Liptako-Gourma, habida cuenta del nombre que ha recibido la Carta AES: conocida como la zona de las tres fronteras, se trata del punto de encuentro entre los límites territoriales de Mali, Burkina Faso y Níger, y donde se registran el mayor número de incidentes relacionados con células terroristas y redes de tráfico ilícito. No obstante, si este fuera el caso, ¿tendría sentido la adhesión de otros Estados a la Alianza con los cuales no comparten dicha frontera? A la luz de los datos aportados anteriormente sobre las zonas que más ataques sufren, el hecho de circunscribir su campo de actuación a esta zona (a pesar de ser el epicentro de la inseguridad en la región), podría resultar ineficiente. Todo ello

la metodología empleada por organismos nacionales y regionales para la recopilación de datos sobre este fenómeno.

95 CAMPILLO, E., “Nexos entre el terrorismo y el narcotráfico en el Sahel: ¿Narcoterrorismo?”, *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, núm. 8, 2023, p. 48.

96 Más aún, parte de la doctrina defiende la paulatina fusión entre ambos fenómenos. En el caso que nos ocupa resulta de especial interés mencionar la tesis de Beatriz Mesa quien afirma que los grupos armados terroristas en Mali están evolucionando hacia grupos criminales, ahora motivados por intereses económicos y no tanto ideológicos. Cfr. MESA, B., *Los grupos armados del Sahel. Conflicto y economía criminal en el norte de Mali*, Catarata, 301 p. Para conocer más sobre el nexo entre el terrorismo y el crimen organizado en el Sahel, véase CAMPILLO, E., “Nexos entre el...”, *Op. Cit.*; ANN HOUSE, J., “El vínculo entre crimen organizado y grupos radicales en el Sahel. Posibles consecuencias para España”, *Cuadernos de pensamiento político*, 2018, pp. 45-55; GARCIA MARCOS, A., “El Sahel: ¿el nuevo edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado?”, *bie3: Boletín IEEE*, núm. 26, 2022, pp. 1306-1320.

97 Párrafo 13 de la Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel, énfasis de la autora.

obliga a plantear como segunda opción el territorio de los Estados del AES. En este supuesto no habría duda de la idoneidad de acoger a países vecinos que compartan fronteras con los Estados negociadores y que, dado el marcado carácter transnacional de los retos a la seguridad que son objeto de atención del AES, también podrían verse afectados por el terrorismo y el crimen organizado.

Dicho esto, los Estados Parte han desaprovechado la oportunidad de aclarar esta cuestión en el Tratado de la Confederación o en otros documentos oficiales donde se reproducen expresiones similares a la escogida para la redacción del artículo 4 de la Carta AES⁹⁸. Máxima expresión de la confusión que genera esta cuestión es la mencionada *Comunicación*, documento donde el AES deja constancia de la celebración por parte de los Jefes de Estado de “toutes les victoires dans l’espace de l’Alliance, notamment celle de la libération de la ville de Kidal”⁹⁹. Ubicada al este de Mali y próxima a la frontera con Argelia y Níger, diversos mapas muestran como esta ciudad es uno de los límites hasta donde alcanza la región Liptako-Gourma¹⁰⁰. Tratándose de la única vez (hasta el momento) que los Jefes de Estado mencionan un punto geográfico en particular para referirse a la zona de acción del AES, la información proporcionada sigue resultando insuficiente para poner en claro esta cuestión.

Con todo, cabría descartar que la Alianza abarque el Sahel Occidental en su totalidad, de conformidad con el principio de respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados reconocido en el artículo 3 del Tratado de la Confederación. Ello no significa, empero, que esta no sea su *aspiración*, tal y como las Partes dejan entrever en la *Declaración de Niamey*: “[t]enant compte de la volonté des Etats de la Confédération AES de mener une lutte commune et efficace contre le terrorisme au Sahel en général et dans la zone du Liptako-Gourma en particulier”¹⁰¹.

98 El párrafo 9 del preámbulo del Tratado de la Confederación dice así: “[r]ésolus à promouvoir le développement économique de leur espace”. En cuanto a la *Comunicación*, el tercer párrafo dejó constancia de que “trois Chefs d’Etat ont fait un tour d’horizon du contexte géopolitique de la sous-région ouest-africaine et examiné la situation sécuritaire dans l’espace de l’Alliance”; también su párrafo 11: “[l]es Chefs d’Etat ont réaffirmé leur détermination à combattre et à éradiquer ensemble le terrorisme sous toutes ses formes et la criminalité en bande organisée dans l’espace de l’Alliance” (énfasis de la autora).

99 El párrafo 10 de la *Comunicación* dice así: “[l]es Chefs d’Etat ont exprimé leur satisfaction pour les succès enregistrés grâce à la mutualisation des moyens des trois (03) Etats dans la lutte contre le terrorisme. A cet effet, ils se sont félicités de toutes les victoires dans l’espace de l’Alliance, notamment celle de la libération de la ville de Kidal, symbole de la souveraineté et de l’unité retrouvées pour la République du Mali, étape charnière dans la lutte contre le terrorisme au Sahel”.

100 Según la Autoridad de Desarrollo Integrado de Estados de Liptako-Gourma, se trata de un área de 370.000 km², que comprende las siguientes regiones: en Burkina Faso, el norte y el este del país (Ouagadougou, Tenkodogo, Manga, Kaya, Fada N’ Gourma, Ziniaré, Ouahigouya y Dori); en la República de Mali, las regiones quinta a octava (Mopti, Tombuctú, Gao y Kidal); en la República de Níger, Tillabéri, Dosso y Niamey. Sin embargo, los estudios de la Organización Internacional de las Migraciones (en adelante, OIM) se han centrado en las siguientes áreas: en Burkina Faso, el norte y el este del país (Komandjoari, Tapoa, Lorum, Yatenga, Oudalan, Seno, Soum, Yagha); en la República de Mali, la zona de Ségou; en la República de Níger, la región de Tillabéri. *Cfr.* Autorité de Développement Intègre des Etats du Liptako-Gourma, “zones d’intervention”, s.f., <https://liptakogourma.org/zones-dintervention/>, consultado 16 de enero de 2025; Organización Internacional de las Migraciones, “Study on border community perception of border security and management in the Liptako-Gourma Region”, 2021, p. xxvii.

101 Preámbulo de la Declaración de Niamey, 6 de julio de 2024.

En tercer lugar, el concepto de “Alianza” no resulta controvertido para la doctrina. En palabras de FAWCETT “is a formal union or league between States designed to achieve a common objective through combined action”¹⁰². Además, el autor añade que suelen caracterizarse por su naturaleza defensiva, si bien también pueden llegar a tener funciones de carácter político o económico¹⁰³. Ahora bien, tras la adopción del Tratado —concretamente en su artículo 2— el objetivo de la Alianza ha experimentado un cambio fundamental relacionado con la naturaleza de la unión política entre Mali, Burkina Faso y Níger: a partir de ese momento, los tres Estados han creado una *confederación*. Se trata de un concepto ampliamente estudiado en disciplinas como las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. Sin embargo, la libertad de los Estados para dar forma a diferentes regímenes confederalistas¹⁰⁴ ha hecho de su definición un cometido inabarcable. Por ello, conviene acudir a las múltiples propuestas de la doctrina para identificar sus características más comunes.

Partiendo de la definición propuesta por MORRISON, “[a] confederation is a governmental entity created by independent sovereign State[s] that join together to perform some governmental functions under common authority”¹⁰⁵. GUEVARA PALACIOS incorpora un detalle adicional, según el autor las confederaciones “se vinculan por medio de un pacto o tratado internacional, y en consecuencia en las relaciones entre Estados miembros rige el derecho internacional”¹⁰⁶.

El análisis conjunto de las definiciones expuestas permite incidir en algunos rasgos distintivos de las confederaciones. En primer lugar, los Estados conservan su autonomía interna y externa¹⁰⁷. El artículo 4 del Tratado de la Confederación reconoce la “indépendance” y “souveraineté” de los Estados Parte, si bien exceptúa el ejercicio de dicho poder soberano en el caso de “des compétences délégées à la Confédération”. Lo dicho aquí muestra la delgada línea que separa este tipo de régimen político de aquellos basados en la integración, si bien será conveniente indagar sobre qué competencias han sido cedidas y el grado de renuncia a las mismas por parte de los Estados signatarios, cuestión que será atendida de inmediato. Con todo, según DEL VALLE GALVEZ “no parece necesario que la Confederación tenga personalidad internacional propia”¹⁰⁸.

En segundo lugar, se prevé la creación de un órgano central, de carácter intergubernamental y regido por el criterio de unanimidad¹⁰⁹, eludiendo así su mero carácter consultivo o diplomático¹¹⁰. En consonancia con la primera característica, REMIRO BROTONS estima que la

102 FAWCETT, L., “Alliances”, *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2009, párr. 1.

103 *Ibidem*.

104 DEL VALLE GALVEZ, A., “Europa más allá de la Unión: Pacto confederal y nuevo relato europeo”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 348.

105 MORRISON, F.L., “Confederations of States”, *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2007, párr. 1. Véase también DEL VALLE GALVEZ, A., “Europa más allá...”, *Op. Cit.*, p. 348.

106 GUEVARA PALACIOS, A.M., “Algunos planteamientos sobre el Federalismo y la Unión Europea”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, Vol. 1, núm. 13, p. 98.

107 MORRISON, F.L., “Confederations of...”, *Op. Cit.*, párr. 1.

108 DEL VALLE GALVEZ, A., “Europa más allá...”, *Op. Cit.*, p. 348.

109 GUEVARA PALACIOS, A.M., “Algunos planteamientos sobre...”, *Op. Cit.*, p. 98.

110 MORRISON, F.L., “Confederations of...”, *Op. Cit.*, párr. 1.

“transferencia de competencias estatales a una entidad superior”¹¹¹ es el rasgo principal de esta unión de Estados tan particular. Baste ahora tan solo mencionar que el Tratado de la Confederación ha creado un órgano primario de estas características.

En tercer lugar, GUEVARA PALACIOS considera que entre los Estados —y a través del órgano confederal— se impone una relación de “coordinación”, donde típicamente el objetivo de estas asociaciones es la “protección exterior o de seguridad interior”¹¹². Este rasgo distintivo coincide con el tipo de Alianza que se preveía en la Carta AES y que posteriormente se confirma en el Tratado. Especialmente, en lo concerniente a la cláusula de seguridad colectiva.

En cuarto y último lugar, GUEVARA PALACIOS argumenta que la confederación entraña el derecho de nulificación, por el cual un Estado confederado puede dar por nula una decisión adoptada en el seno de un órgano común; y el derecho de secesión, que confiere a los Estados el derecho de retirada de la confederación¹¹³. Ninguno de ellos ha sido expresamente recogido en el Tratado de la Confederación, si bien cabría afirmar que han sido reconocidos implícitamente por las Partes contratantes, ante el deber de respetar la voluntad soberana de cada Estado en sus relaciones internacionales.

En definitiva, la confederación es una forma de asociación política y jurídica entre dos o más Estados independientes, basada en la cesión de competencias a uno o varios órganos intergubernamentales para la consecución de un interés común, que se rige por las normas de Derecho Internacional. Tal y como se ha anunciado, la pregunta que tiene más sentido plantearse ahora es ¿qué competencias y en qué grado han sido cedidas a la Confederación del AES? Para ello, es esencial atender primero al artículo 4 del Tratado de la Confederación, el cual deja constancia de las “áreas” donde los Estados han delegado sus competencias: la defensa y la seguridad, así como la diplomacia y el desarrollo. En consonancia con esto, el artículo 5 del Tratado de la Confederación recoge una serie de “compromisos generales” relacionados con los tres citados ámbitos: la cooperación en materia de defensa y seguridad para la salvaguarda de la soberanía y la integridad territorial; la coordinación de acciones diplomáticas a través de una posición común que sea reflejo de la “misma visión” frente a los grandes retos geopolíticos a los que se enfrentan; la cooperación en materia de progreso económico y financiero; la promoción de la libre circulación de las personas y servicios, haciendo hincapié en el establecimiento de un derecho de residencia en el “espacio confederal”; la creación de instituciones comunes y, por último, la prohibición de “toute mesure coercitive qui impacterait négativement les populations, la stabilité des Etats et la solidarité entre les Etats confédérés”¹¹⁴.

111 REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 242.

112 *Ibidem*.

113 GUEVARA PALACIOS, A.M., “Algunos planteamientos sobre...”, *Op. Cit.*, p. 99.

114 Artículo 5 del Tratado de la Confederación: “[I]es Etats confédérés s’engagent à: coopérer en matière de défense et de sécurité à travers des accords afin de défendre leur souveraineté et leur intégrité territoriale; coordonner leurs actions diplomatiques à travers le partage d’une même vision et d’une position commune par rapport aux grands enjeux géopolitiques; coopérer en matière des progrès économique et financier en vue de la réalisation d’investissements structurants; promouvoir l’intégration des Peuples par la facilitation de la libre circulation des personnes, des biens et des services ainsi que le droit de résidence et d’établissement dans l’espace confédéral; créer des institutions communes; interdire toute mesure coercitive qui impacterait négativement les populations, la stabilité des Etats et la solidarité entre les Etats confédérés”.

La inconcreción que reviste la literalidad de la norma citada impide conocer el grado de cesión de las competencias soberanas a la Alianza, tratándose tan solo de una categorización de ámbitos materiales, que en ningún caso concede la facultad de actuación por parte de un órgano confederado. Es por ello que el artículo 4 del Tratado de la Confederación prevé la adopción de un protocolo adicional por cada ámbito material donde se especifique las competencias particulares que han sido cedidas, la *Comunicación* deja entrever aquellos “sectores estratégicos” donde los Jefes de Estado pretenden concentrar sus esfuerzos: agricultura y seguridad alimentaria; agua y medio ambiente; energía y minería; comercio y transformación industrial; infraestructuras y transportes; comunicación y telecomunicaciones; libre circulación de personas y mercancías; y economía digital, prestando especial atención a la cohesión social, la recuperación y estabilización, la juventud, deporte y cultura, la educación y formación profesional, el empleo y la salud¹¹⁵.

B) PRINCIPIOS DE LA ALIANZA DE LOS ESTADOS DEL SAHEL

Los principios rectores son la máxima expresión de los valores sobre los que se funda el AES, y que sirven de hoja de ruta para la consecución de sus objetivos. Estos se han mantenido impasibles al paso del tiempo, si bien la Carta AES y el Tratado son el reflejo de dos momentos distintos de madurez en la definición de este imaginario común, que ha sido perfeccionado en paralelo al propio desarrollo de la Alianza. Es por ello que, a fin de conocer cuáles son estos principios se debe acudir directamente al artículo 3 del Tratado de la Confederación, que los enumera en el siguiente orden: el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no agresión *entre los Estados confederados*, la prohibición de todas las medidas coercitivas, la solidaridad entre los Estados confederados y la salvaguardia y defensa de los intereses de la población¹¹⁶. Además, los preámbulos de la Carta AES y del Tratado también son elementos esenciales a tener en cuenta puesto que exponen una serie de razones que, si bien carecen de valor normativo¹¹⁷, son una declaración del marco jurídico internacional al que se someten, de la propuesta regionalista planteada por los Estados negociadores, y de los valores propugnados *por y en* la Alianza.

115 Párrafos 16 y 17 de la Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel, Niamey, 6 de julio de 2024.

116 Artículo 3 del Tratado de la Confederación: “[l]a Confédération est fondée sur les principes ci-après: le respect de la souveraineté et de l’intégrité territoriale des Etats; la non-agression entre les Etats confédérés; l’interdiction de toute mesure coercitive; la solidarité entre les Etats confédérés; la sauvegarde et la défense des intérêts des populations”.

117 *Cfr.* Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “Preámbulo”, s.f.; Contrario a esta afirmación, HULME dibuja un espectro en cuyos extremos se encuentran, de un lado, los preámbulos que resultan ser una mera formalidad y que no producen efectos jurídicos; de otro lado, aquellos que contienen disposiciones normativas y que por tanto, crean derechos y obligaciones. Eso sí, no cabe duda de que “In the realm of law, a slightly more specific definition intrinsically links preambles with statements of the motivations and objectives that inform the legal document they introduce”. *Cfr.* HULME, M.H., “Preambles in Treaty interpretation”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 164, núm. 5, 2016, p. 1288.

Desde el primer momento los Estados parte reafirman su compromiso con la legalidad internacional y regional del sistema de Naciones Unidas —particularmente la Carta (en adelante, CNU) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos— y de la Unión Africana —tanto su Acta constitutiva (en adelante, AUA) como la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos¹¹⁸. Así, considerando suficiente el reconocimiento, en los preámbulos de la Carta AES y del Tratado, del respeto de los derechos recogidos en la Resolución 217 (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1948 y la Carta de Banjul de la Unión Africana de 1981, la Alianza centra su atención en el principio de igualdad soberana y la prohibición del recurso a la fuerza contra otro Estado, según lo dispuesto en los artículos 2 CNU y 4 AUA.

En particular, las Partes muestran especial interés en recordar el respeto pleno de la soberanía “nationale et internationale”¹¹⁹, así como “le droit naturel des Etats à la légitime défense individuelle ou collective”¹²⁰, por cuanto que están “[r]ésolus à défendre l’unité nationale et l’intégrité des Etats respectifs”¹²¹. Ahora bien, en relación con el principio de no agresión recogido en el artículo 3 del Tratado de la Confederación, se debe hacer hincapié en la determinación con la que los negociadores del acuerdo han querido dejar claro que tan solo aplicaría a la relación *entre* los Estados confederados. Ello plantea la duda de si esta expresión se extiende, de manera implícita, al tercer principio reconocido en el artículo 3 sobre la “l’interdiction de toute mesure coercitive”.

Antes de continuar, el principio de solidaridad entre los Estados confederados alude al compromiso por asumir obligaciones mutuas¹²²: en la Carta AES, para la salvaguardia de la integridad territorial y política de sus países, mientras que el Tratado de la Confederación se agrega

118 En realidad, en el preámbulo de la Carta AES los Estados parte reafirman su compromiso con la legalidad internacional y regional, “consacrée notamment par la Charte des Nations Unies, l’Acte constitutif de l’Union Africaine et le *Traité révisé de la CEDEAO*” (énfasis de la autora). Teniendo en cuenta el anuncio de la retirada de los tres países de la CEDEAO, sorprende encontrar una referencia directa a dicha organización. Sin embargo, dicha alusión puede ser interpretada como un reconocimiento por las Partes de sus obligaciones jurídicas en el momento de adopción de la Carta AES (véase nota al pie 15). En cambio, el preámbulo del Tratado de la Confederación deja constancia de la retirada a la que se ha estado haciendo alusión, reduciendo su compromiso de respetar la legalidad internacional al régimen jurídico de las Naciones Unidas y la Unión Africana. *Cfr.* CEDEAO, “Communiqué”, 28 de enero de 2024, <https://www.ecowas.int/ecowas-communique-on-burkina-faso-mali-niger/>, consultado el 16 de enero de 2025; GRÜTJEN, K., “Current Developments in...”, *Op. Cit.*, p. 7. Véase el párrafo 1 del preámbulo de la Carta AES y el párrafo 3 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[c]onsidérant la décision conjointe de retrait du Burkina Faso, de la République du Mali et de la République du Niger de la Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), le 28 janvier 2024”.

119 El párrafo 6 del preámbulo de la Carta AES establece lo siguiente: “[d]éterminés à exercer pleinement et à veiller au respect de la souveraineté nationale et internationale”. Véase también el párrafo 2 y 8 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[r]éaffirmant leur pleine souveraineté et désireux de créer un espace de paix et de prospérité”; “Déterminés à mutualiser leurs efforts en matière de défense et de sécurité”.

120 Párrafo 10 del preámbulo de la Carta AES: “[r]appelant le droit naturel des Etats à la légitime défense individuelle ou collective”.

121 Párrafo 7 del preámbulo de la Carta AES.

122 *Cfr.* PÉREZ DE LA FUENTE, O. y VALLÉS, M.H., “Solidaridad: aspectos filosóficos, jurídicos, políticos, sociológicos y antropológicos” en RUEDA, N. y PEREIRA FREDES, E. (eds.), *La idea de solidaridad en el derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2023, p. 125.

la voluntad por lograr conjuntamente la “integración subregional y regional”¹²³, el “desarrollo económico”¹²⁴ y la coordinación de “sus acciones políticas y diplomáticas”¹²⁵. Más aún, tanto el preámbulo de la Carta AES como del Tratado dan cuenta del vínculo que para los Estados de la Alianza guarda la solidaridad con la “fraternidad” y “amistad”¹²⁶, en cierto sentido haciéndose eco de movimientos revolucionarios que antaño enarbolaron estos conceptos como valores inherentes a sus luchas¹²⁷.

Esto último guarda relación con el principio la salvaguardia y defensa de los intereses de la población. Así, en el preámbulo de la Carta AES, las Partes dicen estar “[e]ngagés à renforcer les liens séculaires entre leurs Peuples”¹²⁸. Posteriormente, el Tratado de la Confederación se reafirma en esta idea haciendo alusión a “des liens historiques, géographiques et culturels”¹²⁹ que unen a los tres países firmantes. Además, en el Preámbulo de la Carta AES muestran su convencimiento sobre “la nécessité de poursuivre les luttes héroïques menées par les peuples et les pays africains por l’indépendance politique, la dignité humaine et l’émancipation économique”¹³⁰. Al poner en el centro de la cuestión al individuo, los Estados parte se reafirman en su derecho de proteger la población y el territorio que gobiernan, al mismo tiempo que reivindican un sentimiento de liberación, independencia y emancipación con respecto a la subordinación política y económica que históricamente han soportado los países africanos.

2. Estructura orgánica de la Alianza de los Estados del Sahel y el proceso de toma de decisiones

A propósito de la estructura que sugiere la Carta AES para la Alianza, el artículo 3 pospone —a un momento futuro indeterminado— la creación de sus “órganos”, así como el desarrollo de sus “mecanismos” y “modalidades de su funcionamiento”, decisión que en todo caso deberá ser tomada por las Partes contratantes¹³¹. Tal y como ya se ha adelantado antes, dicha disposición debe entenderse en conjunto con el artículo 15, en el cual se precisa que estas futuras decisiones de los miembros del AES “completarán” la presente Carta en forma de “textos adicionales”. Si acaso, en el artículo 10 se formula brevemente cómo deberá ser la organiza-

123 Párrafo 4 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[t]enant compte des expériences vécues en matière de coopération et d’intégration sous-régionale et régionale”.

124 Párrafo 9 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[r]ésolus à promouvoir le développement économique de leur espace”.

125 Párrafo 10 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[c]onscients de la nécessité de coordonner leurs actions politiques et diplomatiques”.

126 Párrafo 4 de preámbulo de la Carta AES y párrafo 11 del preámbulo del Tratado de la confederación: “[g]uidés par l’esprit de fraternité, de solidarité et d’amitié”.

127 PÉREZ DE LA FUENTE, O. y VALLÉS, M.H., “Solidaridad: aspectos filosóficos...”, *Op. Cit.*, pp. 139-141.

128 Párrafo 5 del preámbulo de la Carta AES.

129 Párrafo 1 del preámbulo del Tratado de la Confederación: “[c]onscients des liens historiques, géographiques et culturels qui unissent les trois (3) pays et des valeurs auxquelles ils sont attachés”.

130 Párrafo 2 del preámbulo de la Carta AES.

131 Artículo 3 de la Carta AES: “[l]es Parties contractantes mettront en place ultérieurement les organes nécessaires au fonctionnement et mécanismes subséquents de l’Alliance et définiront les modalités de son fonctionnement”.

ción financiera¹³²: “[I]e financement de l’Alliance est assuré par les contributions des Etats Parties”¹³³. Aún así, tampoco se crea un órgano encargado de la aprobación del presupuesto ni se prevé un mecanismo de gestión económica, por lo que se entiende que también sería de aplicación el mencionado artículo 15 de la Carta AES.

Retomando la interpretación del artículo 3, parece que el término “órgano” no plantea dudas mayores sobre su significado. De acuerdo con REMIRO BROTONS, son “medios de acción para el ejercicio de las funciones y la consecución de los fines de la Organización”¹³⁴. Ahora bien, los términos “mecanismos” —*mécanismes*— y “modalidades de su funcionamiento” —*modalités de son fonctionnement*— sí se tornan más ambiguos, aun cuando se presume que guardan relación con el desempeño de las funciones atribuidas a los órganos venideros. Si acaso, es razonable pensar que ello guarda relación con el proceso de toma de decisiones recogido en el artículo 9 de la Carta AES, donde se impone la unanimidad como regla en cualquier proceso deliberativo¹³⁵: por ejemplo, dicha norma deberá ser de aplicación en el supuesto del artículo 11 de la Carta AES, relativo a la solicitud de adhesión de terceros Estados; así como en el artículo 12 que, tal y como ya se ha reconocido, otorga a los Estados la posibilidad de proponer modificaciones a la Carta AES. Ahora bien, dado el carácter absoluto con el cual se ha redactado el artículo 9, parece que las Partes han impuesto la concurrencia de la voluntad de todas ellas para tomar *cualquier* decisión: tanto en el seno de (futuros) órganos principales como de órganos subsidiarios o de auxilio, e independientemente de la materia sobre la cual deban pronunciarse.

A priori, la imprecisión de los términos que los Estados signatarios han empleado para referirse a la organización interna de la Alianza invita a pensar que esta cuestión ha podido ser uno de los elementos más controvertidos durante el proceso de negociación de la Carta AES. También podría haber sido un *mal menor*, a fin de evitar cualquier retraso en su publicación y dejando así un amplio margen para futuros acuerdos al respecto. Sea como fuere, en marzo de 2024 (esto es, antes de la adopción del Tratado de la Confederación), los Jefes de Estado crearon *ad hoc* una Fuerza Conjunta cuya misión es “mettre en oeuvre un plan à caractère trilatéral permanent de lutte contre les groupes armés terroristes, la criminalité transnationale organisée et les autres menaces auxquelles ces pays font face”¹³⁶. Hasta el momento, el AES no ha publicado ningún documento de carácter oficial que recoja las normas de funcionamiento de su brazo militar, ni siquiera los medios de comunicación aportan información relevante

132 Tal y como muestra la Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel, el 6 de julio de 2024 los Estados del AES decidieron la creación de un Banco de Inversiones (párr. 18). Desde entonces, varios autores han publicado estudios sobre las implicaciones de esta iniciativa, especialmente en relación con la posible creación de una nueva moneda común. Véase, entre otros: NENOVSKY, N. y BONDI, G., “Towards a common currency for AES countries based on resources: theoretical approaches and practical aspects”, MPRA Paper No. 121465, 2024, 20 p.; SISSOKO, E.F., TANGARA, T. y DEMBELE, K., “Retrait des pays de l’AES de la CEDEAO: Analyse théorique des conséquences macroéconomiques”, *International Journal of Strategic Management and Economic Studies*, Vol. 3, núm. 2, 2024, pp. 576-597.

133 Artículo 10 de la Carta AES.

134 REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 163.

135 Artículo 9 de la Carta AES: “[I]es décisions de l’Alliance sont prises à l’unanimité des Etats Parties”.

136 Párrafo 13 de la Comunicación final de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza de Estados del Sahel, Niamey, 6 de julio de 2024.

que permita conocer en mayor profundidad esta iniciativa, por lo que será conveniente prestar atención a nuevas noticias sobre la actividad conjunta de las fuerzas armadas de los tres países.

Dicho esto, las Partes han consagrado el grueso del Tratado de la Confederación a cubrir las manifiestas lagunas de la Carta AES en relación con la estructura orgánica de la Alianza. En virtud del artículo 6 se crean tres órganos principales¹³⁷: el Colegio de Jefes de Estado — *Collège des Chefs d’Etat*—, las Sesiones Confederales del Consejo de Ministros — *Sessions confédérales du Conseil des Ministres*— y las Sesiones Confederales de los Parlamentos — *Sessions confédérales des Parlements*. A continuación, se detallarán las siguientes disposiciones: a) los artículos 7 a 11, relativos al Colegio, junto con el Reglamento Interno dedicado a este órgano, según lo previsto en el artículo 10 del Tratado de la Confederación¹³⁸; b) los artículos 12 y 13, sobre el Consejo de Ministros y; c) los artículos 14 a 19, dedicados a la regulación de las Sesiones de los Parlamentos.

A) COLEGIO DE JEFES DE ESTADO

Según el artículo 7 del Tratado, el Colegio de Jefes de Estado (en adelante, el Colegio) es “l’instance suprême de la Confédération”¹³⁹, elevando su así posición jerárquica por encima de las Sesiones Confederales del Consejo de Ministros y las Sesiones de los Parlamentos. Ello no solo se deduce de los rasgos esenciales que caracterizan cada uno de estos órganos, ta0Con el propósito de facilitar la interpretación de las disposiciones aquí analizadas, el presente apartado se dividirá de la siguiente forma: i) composición y funciones; ii) reuniones y proceso de toma de decisiones; iii) actos adoptados. Antes de continuar, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento interno, el cual otorga al Colegio la posibilidad de modificar sus disposiciones en cualquier momento, según el criterio de unanimidad, por lo que todo lo dicho a partir de este momento podría cambiar con el tiempo.

a) *Composición y funciones*

El artículo 9 del Tratado de la Confederación establece que la misión de este órgano es “impulse la vision” y “détermine la politique confédérale en matière de défense, de sécurité, de

137 La traducción literal del término que los Estados miembros del AES utilizan en el artículo 6 del Tratado de la Confederación sería “instancia”: “[I]es *instances* de la Confédération son: le Collège des Chefs d’Etat, les Sessions confédérales du Conseil des Ministres, les Sessions confédérales des Parlements” (énfasis de la autora). Si bien pudiera parecer que se está utilizando como sinónimo al término “*organes*” empleado en la Carta AES, el análisis comparativo del significado de ambos términos permite matizar que “instancia” se trataría de un órgano con capacidad de adoptar decisiones, mientras que el término “órgano” tiene un uso más genérico que pudiera hacer alusión también a órganos subsidiarios o auxiliares.

138 El Reglamento interno del AES sobre el Colegio de Jefes de Estado fue aprobado el 6 de julio de 2024, en el mismo momento de la adopción del Tratado de la Confederación. Dicho reglamento consta de 14 artículos, divididos en seis secciones, donde se detallan el lugar de las sesiones, el orden del día de las sesiones, el formato de las sesiones y asistencia, la designación y la atribución del presidente de la Confederación, los actos y el proceso de toma de decisiones.

139 Artículo 7 párrafo 1 del Tratado de la Confederación.

diplomatie et de développement”, competencias que han sido delegadas a la Confederación en virtud del citado artículo 4 del Tratado. Para ello, en virtud del artículo 7 del Tratado, el Colegio está compuesto “d’un Président et de Vice-présidents représentant chacun son Etat”. El citado precepto no menciona de forma expresa el número concreto de Vicepresidentes que acompañarán al Presidente, si bien, teniendo en cuenta que su función principal es la representación del Estado de su nacionalidad y el número actual de Partes, cabría pensar que se trata de *dos* personalidades. Con todo, conviene preguntarse cómo se plantean los Estados actuales del AES que se configure este órgano en caso de nuevas incorporaciones a la Confederación: bien podrían ampliar el número de Vicepresidentes o podrían mantener la configuración actual, reduciendo la posibilidad de formar parte del órgano supremo tan solo a los Estados negociadores del tratado y, como se verá a continuación, dotándoles así de una especie de derecho de veto. Dicha cuestión también afectaría a la propia presidencia de la Confederación, ya que el tercer párrafo del artículo 7 del Tratado establece claramente que “[l]e Président du Collège des Chefs d’Etat est le Président de la Confédération”. Esto es, solo aquellos Estados que forman parte de este órgano supremo podrán optar a la presidencia de la Alianza.

Con respecto al Presidente del Colegio, el artículo 8 del Tratado dicta que solo podrían ser elegibles los Presidentes de los Estados confederados, tratándose en todo caso de un puesto de carácter rotatorio, por un periodo de un año y sin derecho a renovación de forma consecutiva¹⁴⁰. En consonancia, el artículo 9 del Reglamento interno establece que los criterios para su designación serán los convenidos por el Colegio¹⁴¹, postergando una vez más la definición de normas sobre el funcionamiento interno de la Confederación y habiendo elegido *ad hoc* al primer Presidente del Colegio y del AES.

El Reglamento interno sí ofrece mayor seguridad jurídica en lo referente a las funciones del Presidente, concretamente en su artículo 10: “a) convoque les sessions du Collège; b) préside les sessions; c) prononce les discours d’ouverture et de clôture des sessions; d) présente, pour approbation, les procès-verbaux des sessions”. Será pertinente, en todo caso, atender a otras disposiciones que recogen funciones adicionales a este catálogo. Por último, el artículo 8 del Tratado prevé dos situaciones hipotéticas: por una parte, “[e]n cas d’empêchement du Président de la Confédération, le Président auquel il a succédé assure l’intérim pendant cette période”, si bien no se recogen los motivos que justificarían dicho “impedimento”; por otra parte, “En cas de changement à la présidence de l’Etat assurant la présidence de la Confédération, le nouveau Président de cet Etat continue le mandat de son prédécesseur jusqu’à son terme”.

Antes de continuar, advertir que ni el Tratado ni el Reglamento interno del Colegio regulan la figura de “vicepresidente”. Por una parte, y ante la ausencia de reglas más claras al respecto, las normas sobre el proceso de designación del Presidente podrían ser interpretadas de forma expansiva y, por ende, aplicadas a este caso; Por otra parte, el artículo 6 del Reglamento interno les confiere la tarea de pronunciar (se entiende que uno o varios) discursos en el momento

140 Artículo 8 párrafo 1 del Tratado de la Confederación: “[l]a présidence de la Confédération est assurée à tour de rôle, par les Présidents respectifs des Etats confédérés pour un mandat d’un (1) an, non renouvelable de façon consécutive”.

141 Artículo 9 del Reglamento Interno del Colegio de Jefes de Estado: “[l]e Collège désigne le Président de la Confédération pour une durée d’un (1) an, de façon rotative, sur la base des critères qu’il aura convenus”.

de apertura de las sesiones del Colegio¹⁴². Con todo, es justo afirmar que existe un *vacío* con respecto a sus funciones y no se prevé ninguna fórmula para resolver esta cuestión en el futuro.

b) *Celebración de las reuniones*

El artículo 8 del Tratado prevé que el Colegio se reúna en sesiones ordinarias y extraordinarias, siempre y cuando sean convocadas y presididas por el Presidente y previa consulta con sus pares¹⁴³. En relación con el lugar de celebración de las sesiones —bien de carácter ordinario o extraordinario—, el primer artículo del reglamento interno establece que tendrán lugar en el país que asuma la presidencia de la Confederación, en el momento de su celebración¹⁴⁴. En cuanto a su periodicidad, el artículo 2 del Reglamento interno establece que el Colegio se reunirá en sesión ordinaria una vez al año, por cada Presidencia de la Confederación, previa consulta a los Vicepresidentes y habiendo sido notificada la fecha de apertura de la sesión con al menos treinta días de antelación¹⁴⁵. En caso de convocatoria extraordinaria, el artículo 3 del Reglamento interno dispone que tanto el Presidente de la Confederación como cualquier otro Jefe de Estado de una Parte del AES puede solicitar la celebración de una sesión extraordinaria, previa aprobación del resto de participantes. Así, “[l]e Président informe les Etats confédérés de la demande de convocation de la session extraordinaire. Il les invite à lui communiquer par écrit leur réponse dans un délai raisonnable. La session se tient après réception de la réponse de tous les Etats confédérés”¹⁴⁶. Con todo, para este procedimiento el reglamento no se prevé ningún plazo específico.

Una vez convocada la reunión, el Reglamento interno recoge cómo se debe elaborar el orden del día. De acuerdo con su artículo 4, primero será el Consejo de Ministros quien determine de forma *provisional* los puntos a tratar en la reunión del Colegio, debiendo incluir las siguientes cuestiones: “a) les points que le Collège a décidé d’inscrire à son ordre du jour lors de sa précédente session; b) les point proposés par le Conseil des Ministres; c) les points proposés par les Etats

142 Artículo 6 del Reglamento interno: “[l]ors de la cérémonie d’ouverture des sessions, les Vice-présidents de la Confédération prononcent des allocutions”.

143 Artículo 8 párrafo 2 del Tratado de la Confederación: “[l]e Collège des Chefs d’Etat de la Confédération tient des sessions ordinaires et extraordinaires, sur convocation du Président après consultation de ses pairs”.

144 Artículo primero del Reglamento interno: “[l]es sessions du Collège des Chefs d’Etat se tiennent dans le pays qui assure la présidence de la Confédération”. Véase también el artículo 3 párrafo 5 del Reglamento interno: “[l]es sessions extraordinaires se tiennent dans le pays du Président de la Confédération”.

145 Artículo 2 del Reglamento interno: “[l]e Collège se réunit en session ordinaire une fois par an sur convocation du Président de la Confédération, après consultation de ses pairs. La décision de convocation de la session ordinaire est notifiée aux Etats confédérés dans un délai de trente jours au moins avant l’ouverture de la session”.

146 Artículo 3 del Reglamento interno: “[l]e Collège peut également se réunir en session extraordinaire à la demande du Président de la Confédération, ou de tout autre Chef d’Etat membre de la Confédération. La session extraordinaire est convoquée après approbation de tous les Etats confédérés. Le Président informe les Etats confédérés de la demande de convocation de la session extraordinaire. Il les invite à lui communiquer par écrit leur réponse dans un délai raisonnable. La session se tient après réception de la réponse de tous les Etats confédérés”.

membres de la Confédération avant l'ouverture de la session"¹⁴⁷. Una vez redactado, será comunicado a los Estados parte con, al menos, treinta días de antelación a la apertura de la sesión, momento en el que será oficialmente adoptado¹⁴⁸. En el caso de las sesiones extraordinarias, el artículo 5 del Reglamento interno confía al Presidente de la Confederación la tarea de comunicar al resto de Estados parte el orden del día provisional, en esta ocasión “dans un délai raisonnable avant l'ouverture de la session”¹⁴⁹. Asimismo, el citado precepto renuncia a la obligación de cubrir los puntos que establece el artículo 4 para el caso de las sesiones ordinarias¹⁵⁰.

Una vez iniciada la reunión, y al margen de lo ya comentado sobre el papel del Presidente y de los Vicepresidentes en el momento de la apertura de la sesión, el artículo 7 del Reglamento interno establece que serán de carácter cerrado, salvo que los miembros del Colegio decidan por unanimidad lo contrario¹⁵¹. En cuanto a los participantes, el artículo 8 del Reglamento interno reconoce que serán los Jefes de Estado quienes participen personalmente, salvo en caso de impedimento que podrán ser representados por una personalidad “dûment mandatée”. Además, el citado precepto permite a los miembros del Consejo de Ministros y Embajadores, así como Ministros sectoriales y “autre personnalité”, a asistir a las sesiones del Colegio, siempre y cuando así sea preciso según el orden del día¹⁵². De hecho, el artículo 6 del Reglamento interno dice que durante la clausura “les personnalités désignées” podrán leer las conclusiones y las mociones adoptadas. Con todo, no se ha previsto que estos individuos deban cumplir con ninguna condición relativa a su cargo o funciones gubernamentales, dejando así al libre albedrío de los integrantes de las sesiones ministeriales dicha decisión.

c) *Actos*

El artículo 11 del Reglamento interno establece que los actos adoptados por el Colegio podrán ser “décisions” o “déclarations”. Sorprende que tanto el Tratado como el Reglamento inter-

147 Artículo 4 apartados 1 a 5 del Reglamento interno: “[l]e Collège adopte son ordre du jour à l'ouverture de chaque session ordinaire. L'ordre du jour provisoire d'une session ordinaire est proposé par le Conseil des Ministres. Il peut comporter les points suivants: a) les points que le Collège a décidé d'inscrire à son ordre du jour lors de sa précédente session; b) les points proposés par le Conseil des Ministres; c) les points proposés par les Etats membres de la Confédération avant l'ouverture de la session”.

148 Artículo 4 apartados 6 y 7 del Reglamento interno: “[l]e Collège statue sur les points a, b et c ainsi que sur les recommandations du Conseil des Ministres. L'ordre du jour des sessions ordinaires est notifié aux Etats membres de la Confédération dans un délai de trente (30) jours au moins avant l'ouverture de la session”.

149 Artículo 5 del Reglamento interno: “[l]e Président de la Confédération communique aux Etats confédérés l'ordre du jour provisoire des sessions extraordinaires dans un délai raisonnable avant l'ouverture de la session”.

150 Apartado 2 del artículo 5 del Reglamento interno: “[l]'ordre du jour d'une session extraordinaire ne comprend que le(s) point(s) proposé(s) pour examen dans la demande de convocation de cette session extraordinaire”.

151 Artículo 7 del Reglamento interno: “[l]es séances du Collège se tiennent à huis clos selon le format convenu par les Chefs d'Etat. Toutefois, le Collège peut décider, à l'unanimité, que certaines séances soient publiques”.

152 Artículo 8 párrafos 2 y 3 del Reglamento interno del Colegio de Jefes de Estado: “[p]articipent également aux sessions du Collège, les membres du Conseil des Ministres, les Ambassadeurs des Etats membres de la Confédération et, en fonction de l'ordre du jour de la session, les autres Ministres sectoriels. Le Collège peut inviter toute autre personnalité à assister à ses sessions”.

no obvien cualquier disposición interpretativa que permita diferenciar ambos actos. Se torna entonces necesario recurrir al sentido común para argumentar que las *decisiones* podrían encarnar una resolución firme sobre una cuestión particular, que dé lugar a una acción u omisión posterior; mientras, el término *declaración* haría alusión a la manifestación de una postura, sin que ello implique un resultado de hacer o de no hacer.

En consonancia, el artículo 12 del Reglamento interno establece que las propuestas de decisiones y de declaraciones serán elaboradas por el Consejo de Ministros, quienes las presentarán por escrito al Colegio para su aprobación. Si el acto supera la fase de proyecto, serán firmadas por el Presidente de la Confederación. En particular, las *decisiones* serán comunicadas a cada Estado miembro para su publicación en los boletines oficiales de cada uno, mientras que nada se dice sobre la publicación de las declaraciones¹⁵³. Ello podría ser un indicativo del carácter vinculante de los primeros actos, en detrimento de los segundos. De hecho, el artículo 11 del Tratado podría corroborar esta afirmación, puesto que establece una regla específica para aquellas “*décisions du Collège des Chefs d’Etat qui ont un caractère normatif*”, y es que serán “*applicables dans les États membres confédérés après leur réception dans l’ordre juridique interne, selon les procédures propres à chaque État*”¹⁵⁴.

B) SESIONES CONFEDERALES DEL CONSEJO DE MINISTROS

En virtud del artículo 12 del Tratado, los componentes de las Sesiones Confederales del Consejo de Ministros (en adelante, Sesiones de Ministros) son los Ministros de Asuntos Exteriores, los Ministros de Defensa y Seguridad y los Ministros en cuestiones de Desarrollo. Asimismo, el citado precepto abre la posibilidad de *participación* a otras personalidades “*désignées par le Collège des Chefs d’Etat de la Confédération*”¹⁵⁵. En esta ocasión, será el Presidente y los Vicepresidentes quienes tendrán la potestad de elegir libremente quienes acuden a las sesiones ministeriales, sin que la norma imponga ninguna condición para la elección de estas personas.

Asimismo, la regulación de las funciones de los integrantes se limita —una vez más— a la figura del Presidente de la Confederación que, aunque no forma parte de este órgano ni toma partido en sus decisiones, debe presidir las sesiones (aunque podrá ser sustituido por su Primer Ministro) y determinar el orden del día¹⁵⁶. Eso sí, para llevar a cabo esta última tarea deberá

153 Artículo 12 apartados 2 y 3 del Reglamento interno: “[l]es projets de décisions et de déclarations sont soumis par écrit au Collège, par le Conseil des Ministres, pour approbation. Les décisions et déclarations adoptées par le Collège sont signées par le Président de la Confédération. Les décisions sont communiquées à chaque Etat membre de la Confédération pour publication dans son Journal officiel”.

154 Énfasis de la autora.

155 Artículo 12 párrafos 1 y 2 del Tratado de la Confederación: “[l]es Ministres chargés des Affaires Etrangères, les Ministres chargés de la Défense et de la Sécurité, et les Ministres chargés de la coordination des questions de Développement participent aux Sessions du Conseil des Ministres de la Confédération. Des personnalités désignées par le Collège des Chefs d’Etat de la Confédération peuvent prendre part aux Sessions du Conseil des Ministres”.

156 Artículo 12 párrafos 3 y 5 del Tratado de la Confederación: “[l]’ordre du jour du Conseil des Ministres est fixé par le Président de la Confédération, après concertation avec ses pairs et sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères du pays qui assure la présidence”; “Le Président de la Confédération preside les

haber contado previamente “après concertation avec ses pairs et sur proposition du Ministre des Affaires Etrangères du pays qui assure la présidence”¹⁵⁷, esto es, de su misma nacionalidad. De esta manera, para conocer las labores de los participantes de las Sesiones ministeriales tan solo cabe recurrir al artículo 13 de Tratado de la Confederación, que permite a los miembros con cargo ministerial —haciendo especial referencia a los Ministros de Asuntos Exteriores— celebrar “des réunions de travail” en los ámbitos donde tienen competencia¹⁵⁸.

Así, los Estados negociadores han renunciado a regular el tipo de reuniones que los miembros de las Sesiones confederales de Ministros pueden celebrar, así como el lugar y la periodicidad de dichos encuentros, el sistema de votación (en caso de poder adoptar actos) y la naturaleza jurídica de los mismos. Con todo, el artículo 12 del Tratado estipula que el Reglamento interno de este órgano debe ser adoptado en la primera sesión del Consejo de Ministros¹⁵⁹. En el momento en que se escriben estas palabras no ha sido posible corroborar la adopción de dicho instrumento, pero se entiende que todas estas cuestiones serán debidamente atendidas en un momento ulterior, tal y como ha ocurrido en el caso del Colegio de Jefes de Estado. Si bien, lo más notable es el contundente *silencio* con respecto a la misión de este órgano: esto es, el fin último de su existencia, que permite identificar el *late motiv* de las reuniones entre los Ministros, y que en todo caso deberá ser distinto de la misión atribuida al Colegio y, como se verá a continuación, a las Sesiones Confederales de los Parlamentos.

C) SESIONES CONFEDERALES DE LOS PARLAMENTOS

Según el artículo 14 del Tratado, la función de las Sesiones Confederales es “délibèrent sur les questions d’intérêt commun de la Confédération”, “sur toutes questions qui présentent pour la Confédération une importance majeure, en matière de défense de sécurité, de diplomatie et de développement” y “de toute autre question pertinente intéressant la vie de la Confédération”¹⁶⁰. Tanto la expresión *interés común* como *importancia mayor* exigen una delimitación teórica difícil de llevar a cabo y sin la cual queda en manos de la subjetividad de los integrantes el orden del día de las sesiones, que podrían decidir a qué se debe dar prioridad según los elementos coyunturales de la realidad más favorables a sus intereses. Del mismo modo, una interpretación extensiva del tercer párrafo permitiría incluir *cualquier* materia que, aun no

Sessions du Conseil des Ministres de la Confédération. Il peut déléguer cette prérogative à son Premier Ministre”.

157 *Ibidem*.

158 Artículo 13 del Tratado de la Confederación: “[e]ntre les Sessions du Conseil des Ministres, les Ministres des Affaires Etrangères et les Ministres sectoriels peuvent tenir des réunions de travail dans leurs domaines respectifs”.

159 Artículo 12 párrafo 4 del Tratado de la Confederación: “[l]e règlement intérieur des Sessions du Conseil des Ministres est adopté lors de sa première Session”.

160 Artículo 14 párrafo 1 del Tratado de la Confederación: “[l]es Sessions confédérales des Parlements délibèrent sur les questions d’intérêt commun de la Confédération. En outre, elles peuvent délibérer sur toutes questions qui présentent pour la Confédération une importance majeure, en matière de défense de sécurité, de diplomatie et de développement ou de toute autre question pertinente intéressant la vie de la Confédération”.

estando recogida en los ámbitos competenciales cedidos por virtud del artículo 4 del Tratado, pudiera ser motivo de preocupación para todos los Estados del AES.

En cuanto a la composición de este órgano, el artículo 15 del Tratado otorga el título de “Député confédéral” a los representantes de los Parlamentos que participen en las Sesiones Parlamentarias de la Confederación¹⁶¹. En virtud del artículo 16 del Tratado, estos diputados podrán ser elegidos por los Parlamentos nacionales “ou tout autre organe en tenant lieu”. Asimismo, deberán coincidir en número los diputados de todos los países, si bien la norma delega la decisión sobre “[l]es modalités de désignation des représentants des Parlements, leurs attributions, la durée du mandat, le nombre et la durée des Sessions” a un Protocolo adicional, que deberá ser aprobado en la primera sesión confederal de los Parlamentos, pero sobre el cual no hay constancia¹⁶².

Con todo, el artículo 17 otorga la presidencia de las sesiones confederales de los Parlamentos a un diputado confederado del Estado que “qui assure la Présidence du Collège des Chefs d’Etat de la Confédération”. Asimismo, será asistido por “de Vice-présidents désignés parmi les représentants des Parlements des autres Etats confédérés, représentant chacun son Etat”¹⁶³. En relación con esto último, parece que se refiere en todo caso a los vicepresidentes del Colegio de Jefes de Estado.

En relación con el funcionamiento interno de las Sesiones parlamentarias, el ya citado artículo 14 define quien puede convocar las sesiones confederales de los Parlamentos: bien el Presidente de la Confederación o por mayoría absoluta de los representantes de los Parlamentos¹⁶⁴. Tanto el número como la duración de las Sesiones parlamentarias son también cuestiones delegadas a una regulación posterior.

Por último, en relación con los actos adoptados en el seno de este órgano, el artículo 19 del Tratado dice que “[l]es résolutions et recommandations issues des Sessions confédérales des Parlements sont communiquées au Président de la Confédération. Elles ont une valeur consultative”. Al igual que en el caso del Colegio de Jefes de Estado, ningún instrumento de la Alianza deja constancia de las diferencias entre las *resoluciones* y *recomendaciones* que prevé el citado artículo, ni delimitan el contenido que debe tener cada uno de estos actos. Si acaso,

161 Artículo 15 del Tratado de la Confederación: “[l]es représentants des Parlements des Etats confédérés aux Sessions parlementaires confédérales portent le titre de ‘Député confédéral’ durant leur mandat”.

162 Artículo 16 del Tratado de la Confederación: “[l]es représentants des Parlements des Etats confédérés sont choisis à égalité de nombre par les Parlements nationaux ou tout autre organe en tenant lieu. Les modalités de désignation des représentants des Parlements, leurs attributions, la durée du mandat, le nombre et la durée des Sessions sont définis dans un protocole additionnel”.

163 Artículo 17 del Tratado de la Confederación: “[l]es Sessions confédérales des Parlements son présidées par un Député confédéral de l’Etat qui assure la Présidence du Collège des Chefs d’Etat de la Confédération. Il est assisté de Vice-présidents désignés parmi les représentants des Parlements des autres Etats confédérés, représentant chacun son Etat”.

164 Artículo 14 párrafo 2 del Tratado de la Confederación: “[l]es Sessions confédérales des Parlements sont convoquées par le Président de la Confédération ou à la demande de la majorité absolue des représentants des Parlements”.

cabe entender que un objetivo particular de las recomendaciones podría ser orientar o sugerir una acción u omisión a la Confederación.

3. Ampliación de la Alianza y cooperación con otros sujetos internacionales

El artículo 11 de la Carta AES establece que ésta: “peut être ouverte à tout autre Etat partageant les mêmes réalités géographiques, politiques, socio-culturelles qui accepte les objectifs de l’Alliance. La demande d’adhésion est acceptée à l’unanimité des Etats Parties”. Teniendo en cuenta que ya se ha reflexionado sobre el proceso de toma de decisiones, en el presente apartado se prestará especial atención a la posibilidad que se le brinda a terceros Estados de formar parte de la Alianza. En particular, los solicitantes deben, por una parte, compartir la *realidad geográfica, política y sociocultural* que ha motivado la creación de la Alianza; por otra parte, *asumir como propios los objetivos* de la Carta AES. Conforme a una interpretación literal de la norma, es posible afirmar además que estos dos requisitos son cumulativos, debiendo concurrir ambos para proceder a la adhesión de un nuevo miembro.

En primer lugar, la necesidad de demostrar un vínculo basado en factores geográficos, políticos y socioculturales guarda estrecha relación con la naturaleza regional que tanto caracteriza a la Alianza. Tal y como se ha podido observar en el apartado dedicado a sus propósitos y principios, la “realidad geográfica” a la que se alude en el artículo 11 de la Carta AES reaviva el debate sobre el espacio territorial que abarca esta iniciativa, según el análisis recién llevado a cabo del artículo 4 de la Carta AES. En relación con la ampliación de la Alianza, tiene sentido pensar que los Estados del Sahel Occidental han compartido y comparten retos asociados con el entorno natural, así como desafíos geopolíticos, sociales y culturales, por lo que esta predisposición a la aceptación de nuevos integrantes podría estar directamente pensada para los países de la subregión. Sin embargo, la búsqueda de mayor certeza sobre los elementos concretos que se pudieran considerar *comunes* motiva la aplicación de un método de interpretación extensiva de la primera parte del artículo 11 de la Carta AES, lo cual permitiría incluir a otros Estados del cinturón del Sahel. Dicha reflexión no resulta extravagante si se tienen en cuenta afirmaciones como la recogida en la Declaración de Niamey (ya mencionada anteriormente), donde los Jefes de Estado mostraron su “voluntad” de “librar una lucha común y eficaz contra el terrorismo *en el Sahel en general* y en la zona Liptako-Gourma en particular”¹⁶⁵.

En cuanto al segundo requisito, relativo a la aceptación de los objetivos de la Alianza por parte de nuevos integrantes, es preciso retomar el análisis de los artículos 2 y 4 de la Carta AES y del artículo 4 del Tratado. Inicialmente, el objetivo de la Alianza al que hacía referencia el artículo 11 de la Carta AES era la creación de un sistema de seguridad colectiva para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, la adopción del Tratado ha supuesto la incorporación de dos objetivos más a la iniciativa: la cooperación en asuntos diplomáticos y en desarrollo. Por ello, el proceso de integración de nuevos Estados a la Alianza deberá tener en consideración la evolución de los fines a los que se encamina la acción de la Confederación. En relación con esta última idea, es posible argumentar que existe un tercer requisito para la

165 Ver nota al pie 94. Énfasis de la autora.

aceptación de una solicitud de adhesión a la Alianza, *implícito* en ambos instrumentos: esto es, el hecho de no haber previsto cláusulas facultativas, de exclusión, de excepción o de modificación, las nuevas incorporaciones no solo deberán asimilar los objetivos del AES, también deberán asumir *in toto* el resto de obligaciones dispuestas en la norma¹⁶⁶, especialmente en lo relativo a la participación en sus órganos.

Por el momento, no hay constancia de que se hayan producido solicitudes de adhesión. En cambio, países como Togo y Chad sí han participado en ejercicios conjuntos con la Fuerza militar del AES, para hacer frente a la amenaza terrorista de carácter yihadista en la región¹⁶⁷. Según GRÜTJEN, en octubre 2023 el Ministro de Asuntos Exteriores de Togo organizó un Foro sobre Paz y Seguridad (*Peace and Security Forum*, por sus siglas en inglés, LPSF) donde fue invitado el Ministerio de Interior, Seguridad Pública y Administración territorial de la República de Níger, el Brigada General Mohamed Toumba. Dicha visita fue seguida por otra reunión sobre la crisis de seguridad en diciembre 2023, en esta ocasión por parte del Jefe de Estado en funciones. Además, el autor afirma que Sierra Leona y Benín podrían estar entablando conversaciones con Níger para fortalecer su cooperación en materia de seguridad, aunque no se especifica si ello implicaría acciones conjuntas con las Fuerzas del AES¹⁶⁸.

Dicho esto, la Carta AES no establece ninguna regla específica para la cooperación de la Alianza con terceros Estados. Sí es el caso del Tratado de la Confederación, cuyo artículo 21 determina que “[c]haque Etat confédère peut conclure des accords internationaux, conformément à ses normes constitutionnelles, sans préjudice des principes et objectifs du présent Traité”. Lo dicho aquí es un reflejo más del respeto a la soberanía y a la independencia de los Estados que se reconoce en el artículo 3 del Tratado de la Confederación. Pero ello también entraña un *silencio*, y es la ausencia de previsión de que la Confederación concluya tratados y acuerdos internacionales con otros actores del panorama global.

Con todo, el 4 de abril de 2025 la prensa se hizo eco de la “asociación estratégica en materia de seguridad y defensa” que han acordado Rusia y los gobiernos golpistas¹⁶⁹. Según estos medios de comunicación, ambos actores han emitido un *comunicado conjunto* donde Rusia se compromete a reforzar las Fuerzas Armadas de los tres Estados africanos, haciendo especial hincapié en la formación del personal militar y policial; del mismo modo, esperan poder afianzar su cooperación en materia económica y parece que han acordado “institucionalizar” las

166 REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 277.

167 CHAMORRO, A., “Nace la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel”, *Descifrando la Guerra*, 7 de julio de 2024, <https://www.descifrandolaguerra.es/nace-la-confederacion-de-la-alianza-de-estados-del-sahel/>, consultado el 4 de agosto de 2024.

168 GRÜTJEN, K., “Current Developments in...”, *Op. Cit.*, p. 6.

169 LISA News, “La Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel y Rusia pactan asociación estratégica”, 4 de abril de 2025, <https://www.lisanews.org/actualidad/la-confederacion-de-la-alianza-de-los-estados-del-sahel-y-rusia-pactan-asociacion-estrategica/>, consultado el 7 de abril de 2025. Véase también MASOLIVER, A., “Rusia y las juntas militares del Sahel estrechan su alianza: ‘Ucrania es un Estado terrorista’”, *La Razón*, 4 de abril de 2025, https://www.larazon.es/internacional/rusia-juntas-militares-sahel-estrechan-alianza-ucrania-estado-terrorista_2025040467efaebdb356160001913e9f.html, consultado el 7 de abril de 2025.

reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores, que deberán encontrarse una vez al año¹⁷⁰. Se trata, en cualquier caso, de una declaración de voluntades de las partes involucradas, que carece de los requisitos para ser considerado un acuerdo o tratado internacional.

4. Seguridad colectiva

Los retos a la seguridad que afrontan Mali, Burkina Faso y Níger han sido uno de los principales alicientes para la creación de la Alianza, motivo por el cual los artículos 5 a 8 de la Carta AES han recibido mayor atención por parte de los medios de comunicación. En el presente estudio, serán interpretados tomando en especial consideración lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Convención de Viena, esto es, teniendo en cuenta las normas generales del Derecho internacional consuetudinario que conforman el *corpus juris* en materia de paz y seguridad y, en particular, en lo relativo al arreglo pacífico de controversias, la prohibición del uso de la fuerza y la legítima defensa¹⁷¹.

Comenzando por el artículo 5 de la Carta AES, las Partes Contratantes han convenido que:

“œuvreront en outre à la prévention, la gestion et au réglément de toute rébellion armée ou autre menace portant atteinte à l’intégrité du territoire et à la souveraineté de chacun des paus membres de l’Alliance, en privilégiant les voies pacifiques et diplomatiques et, en cas de nécessité, à user de la force pour faire face aux situations de rupture de la paix et de la stabilité”.

Los Estados negociadores de la Carta AES no han formulado una definición común de *rebelión armada* o *amenaza*, al contrario que en el caso de *agresión*, como se verá a continuación. En relación con el concepto de rebelión, CABANELLAS DE TORRES propone “[d]esobediencia a la ley, a la autoridad legítima, a la orden obligatoria”¹⁷²; en estos términos, un levantamiento social no implica *per se* el uso de la violencia armada por lo que, a efectos de justificar la aplicación del citado artículo, se torna imprescindible que dicho alzamiento sea de carácter bélico. Si tal fuera el caso —y teniendo en cuenta la voluntad expresada por las Partes en el preámbulo de la Carta AES con el sistema de Naciones Unidas— se entiende que la actuación de los Estados parte sería acorde con el artículo 2.4 y el capítulo VI (artículo 33 a 38) CNU, para la resolución de la controversia por medios pacíficos. Si dichos esfuerzos fueran en vano y solo en caso de legítima defensa, se presume que recurrirían al uso de la fuerza, en virtud de lo dispuesto en el capítulo VII (artículos 39 a 51) CNU.

Delimitar en abstracto el concepto de amenaza es aún más complejo, por cuanto que ha experimentado una *ampliación* en su significado, en paralelo a los cambios experimentados en la agenda de paz y seguridad. Hoy en día, no solo los conflictos armados desafían el sistema

170 Swissinfo.ch, “Rusia y juntas militares de Mali, Burkina Faso y Níger acuerdan asociación estratégica”, 4 de abril de 2025, <https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-y-juntas-militares-de-mali%2C-burkina-faso-y-n%2Dger-acuerdan-asociaci%3Bn-estrat%3A9gica/89112089>, consultado el 7 de abril de 2025.

171 ROJAS AMANDI, V., “Los métodos de...”, *Op. Cit.*, p. 303. Véase en particular los artículos 1.1, 2.5 y 24.1, así como el Capítulo VI (artículos 33 a 38) de la Carta de las Naciones Unidas.

172 CABANELLAS DE TORRES, G., “Diccionario jurídico elemental”, Editorial Heliasa, p. 270.

establecido, también la inseguridad alimentaria, energética, climática, así como el desarme, las vulneraciones de derechos humanos, el tráfico ilícito y, tal y como han reiterado en varias ocasiones los Estados del AES, los actos perpetrados por grupos terroristas y las redes de delincuencia organizada. Con todo, cabría pensar que la identificación de una controversia como rebelión o amenaza será una decisión unánime de todas las Partes, aunque el artículo 39 CNU reconoce el papel primordial del Consejo de Seguridad para la constatación de una amenaza a la paz y a la seguridad, quien además deberá hacer recomendaciones o decidir las medidas que serán tomadas al respecto.

Llegados a este punto, el artículo 6 de la Carta AES recoge una *clausula de seguridad colectiva* en los siguientes términos:

“Toute atteinte à la souveraineté et à l’intégrité du territoire d’une ou plusieurs Parties contractantes sera considérée comme une agression contre les autres Parties et engagera un devoir d’assistance et de secours de toutes les Parties, de manière individuelle ou collective, y compris l’emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité au sein de l’espace couvert par l’Alliance”.

El citado precepto ofrece dos elementos de análisis, relacionados con (i) el concepto de agresión y (ii) el deber de asistencia y socorro. En primer lugar, conviene reiterar una vez más el papel primordial del Consejo de Seguridad para determinar si un acto particular constituye una *agresión* a un Estado. Con todo, la definición propuesta por la Asamblea General en 1974 ha sido ampliamente acogida en el sistema internacional y favorablemente tomada en consideración por el Consejo, entendiéndose así que implica el “uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de Naciones Unidas”¹⁷³. Desde entonces, la doctrina iusinternacionalista ha capitaneado el debate sobre la evolución del término, si bien el AES ha optado por brindar una definición propia, en el artículo 7 de la Carta AES:

“[I]’agression, telle qu’évoquée à l’article 6, comprend également toute attaque contre les Forces de défense et de sécurité de l’une ou plusieurs Parties contractantes, y compris lorsque celles-ci sont déployées à titre national sur un théâtre d’opération en dehors de l’espace de l’Alliance; toute attaque et en tous lieux, contre les navires ou aéronefs de l’une ou plusieurs Parties”.

De la interpretación *ad literam* del citado precepto es posible desprender una primera impresión sobre los límites de la clausula de seguridad colectiva recogida en el artículo 6 de la Carta AES. *A priori*, parece que los Estados de la Alianza prevén actuar colectivamente en caso de uso de la fuerza contra el brazo armado de uno o varios Estados de la Alianza, bien sea en territorio terrestre, marítimo o aéreo, e independientemente de la localización donde se produzca el ataque. No obstante, ello plantea una *aparente* desvinculación de este sistema de asistencia y socorro, de las agresiones directas que pueda sufrir su población en el espacio de

173 Artículo 1 de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1974.

acción de la Alianza. Dicha conclusión parece aislada del cuerpo normativo analizado hasta el momento, especialmente del deber de protección de los Estados frente a su población y territorio, inherente al principio de soberanía y respeto por la integridad territorial. Es por ello que, a fin de armonizar la literalidad del artículo 7 al contexto y propósito de la Carta AES, parece conveniente ampliar el sentido de las oraciones analizadas.

Por otra parte, debe apreciarse un cambio significativo con respecto a la definición de la Asamblea General de 1974: teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de la Alianza es combatir el terrorismo transnacional y las redes de delincuencia grave y organizada en su zona de actuación, y ante el silencio que ofrece el artículo 7 de la Carta AES al respecto, no cabe duda de que los Estados de la Alianza no se limitan al uso ilegítimo de la fuerza por parte de un Estado contra otro, sino que la agresión que activaría la respuesta colectiva de Mali, Burkina Faso y Níger también podría proceder de actores no estatales.

En segundo lugar, nótese un detalle relevante sobre el deber de asistencia y socorro del artículo 6 de la Carta AES: este precepto establece que dicho apoyo interestatal *incluirá* el uso de la fuerza armada, pero no se limita a ello, por lo que puede comprender un abanico más amplio de medidas de carácter coercitivo que no impliquen el uso de la fuerza como, por ejemplo, las dispuestas en el artículo 41 CNU: “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”.

Por último, el artículo 8 de la Carta AES recoge el compromiso de las Partes de:

“Ne pas recourir entre elles, à la menace, à l’emploi de la force ou à l’agression, soit contre l’intégrité territoriale ou l’indépendance politique d’une Partie; Ne pas faire de blocus des ports, des routes, des côtes ou des infrastructures stratégiques d’une Partie par les forces armées; Ne pas à partir d’un territoire mis à la disposition par une Partie, pénétrer des attaques ou des agressions contre une autre partie ou des Etats tiers; Ne pas à partir du territoire d’une Partie permettre à des groupes armés, des forces armées irrégulières ou des mercenaires de perpétrer des attaques contre un pays du champ”.

Los Estados del AES insisten en esta compilación de obligaciones de *no hacer* en el Tratado de la Confederación, cuyo artículo 23 establece que “[a]ucun instrument juridique ni aucun acte de la Confédération ne peut autoriser l’usage de la force contre un Etat confédéré”. A este respecto, las Partes han pretendido reforzar su compromiso mutuo, más allá de la asistencia en caso de ataque por parte de un actor externo a la Alianza, sino también de cualquier agresión que pudiera emanar del interior de ésta.

Por último, conviene reflexionar sobre el papel del Consejo de Seguridad en este acuerdo regional de seguridad colectiva. Si bien del artículo 52.2 CNU establece que los Estados miembros de Naciones Unidas deben llevar a cabo “todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales *antes de someterlas al Consejo de Seguridad*”¹⁷⁴, ninguno de los artículos de la Carta AES hace alusión a la competencia primordial del Consejo de Seguridad, como sí ha sido

174 Énfasis de la autora.

el caso en otras iniciativas regionales¹⁷⁵. Por ejemplo, la OTAN reconoce en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte que el derecho de legítima defensa será ejercido de acuerdo con el artículo 51 CNU; asimismo, el citado artículo establece que las medidas adoptadas “serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”. Otro ejemplo es la Unión Europea, cuyo artículo 42.7 TUE determina que la ayuda y asistencia que los Estados miembros de la Unión ofrezcan a otro Estado miembro que esté siendo objeto de una agresión armada deberá ser de conformidad con el artículo 51 CNU. Pese a este silencio, se presume que los Estados del AES reconocen y respetan el papel del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad, por lo que convendrá atender a los capítulos V a VIII CNU para comprender los mecanismos a través de los cuales este órgano de Naciones Unidas podría intervenir, bien de forma directa o indirecta¹⁷⁶, en la resolución de una controversia.

IV. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha pretendido dilucidar si la Carta de Liptako-Gourma es un tratado fundacional de una Organización Internacional denominada “Alianza de los Estados del Sahel” o “AES”, que posteriormente ha evolucionado hacia un modelo de organización confederal, con el Tratado de la Confederación de la Alianza de los Estados del Sahel. Dada la multitud y variedad de Organizaciones que existen en el sistema internacional, cualquier intento por consensuar una definición jurídica, que sea universalmente aceptada y donde se recojan sus elementos característicos, ha sido infructuoso. Sin embargo, un somero repaso a la obra doctrinal consagrada al estudio de los sujetos de Derecho internacional permite identificar, al menos, cuatro elementos básicos: i) su composición interestatal; ii) una base jurídica de carácter convencional; iii) una estructura orgánica de carácter permanente e independiente de los sujetos primarios que la componen y, por último, iv) su autonomía jurídica respecto de los Estados que lo componen.

Desde el primer momento se ha mencionado que la Alianza de los Estados del Sahel es una iniciativa de los Jefes de Estado de la República de Mali, Burkina Faso y la República de Níger, por lo que su composición interestatal no ha sido objeto de debate. Por esta razón, el análisis que se ha llevado a cabo en el presente trabajo se ha centrado en determinar la naturaleza jurídica de la Carta AES, así como constatar su estructura orgánica y su capacidad de actuar en la esfera internacional de forma independiente a los Estados que la componen. En relación con el carácter convencional de la Carta AES, y de acuerdo con los postulados de la Convención de Viena, el objetivo principal del presente estudio ha sido verificar si este acuerdo comportaba la asunción de derechos y obligaciones jurídicas por parte de los Estados. A este respecto, se ha hecho hincapié en la cooperación regional con otros actores internacionales, pero sobre todo en el sistema de seguridad colectiva consagrado en los artículos 5 a 8 de la Carta AES. En cambio, el análisis de su estructura interna ha sido posible gracias a los artículos 7 a 19 del

175 Artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas.

176 REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, pp. 694-695.

Tratado de la Confederación, mientras que los postulados de la Carta AES no han permitido confirmar la existencia de una estructura orgánica, de carácter permanente e independiente, durante el primer año de vigencia de la Alianza. Del mismo modo, la Carta AES tampoco ha dado cuenta de la autonomía jurídica de la Alianza. A este respecto, es cierto que parte de la doctrina aboga por confirmar el carácter implícito del *ius ad tractatum*¹⁷⁷; sin embargo, dada la disconformidad de la Alianza con respecto al elemento básico de la organización, un análisis en profundidad de esta cuestión hubiera resultado en balde.

En conclusión, resulta pertinente afirmar que la Carta de Liptako-Goruma goza de los presupuestos jurídicos necesarios para ser considerada un tratado internacional con *vocación fundacional* de una Organización Internacional *ad hoc* dedicada a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y compuesta por Mali, Burkina Faso y Níger. Dicho esto, los postulados de la Carta AES deben ser interpretados junto con el Tratado de la Confederación y sus Protocolos adicionales, habida cuenta del modelo de organización confederal que han constituido los tres Jefes de Estado, y que de ahora en adelante marcará el futuro de la región.

El reducido grupo de expertos que hasta el momento se ha pronunciado sobre la AES comparten su recelo sobre el éxito de la iniciativa. En palabras de BASSOU “questions are being raised about its resistance to the vagaries of time, especially as it is being led by transitional military regimes that are supposed to hand over to civilian governments that may not pursue the same effort or develop the same ambitions”¹⁷⁸. Esto es, el éxito de la Alianza dependerá de la voluntad de las partes y del grado de coherencia en sus operaciones conjuntas, especialmente en el contexto de seguridad regional. En particular, los tres Estados del AES se enfrentan al complejo reto de gestionar su relación con la CEDEAO, especialmente en la libre circulación de personas y mercancías¹⁷⁹.

En cuanto al papel de actores no africanos en el devenir de la región, conviene destacar que países como China y Turquía, pero sobre todo Rusia, han fortalecido sus relaciones bilaterales con Goíta, Traoré y Tchiani¹⁸⁰. En particular, tanto los medios de comunicación como los expertos en geopolítica que previamente se habían interesado por la presencia del grupo Wagner en varios países africanos, ahora dan cuenta de la renovada influencia del gobierno ruso sobre el continente, gracias a la “reinención” de esta organización paramilitar¹⁸¹. Desde el año 2017

177 REMIRO BROTONS, A. y otros, *Derecho Internacional... Op. Cit.*, p. 243.

178 BASSOU, A., “From the Alliance...”, *Op. Cit.*, p. 1.

179 DIRK, K., “Navigating Rivalries: Prospects for Coexistence between ECOWAS and AES in West Africa”, MPRA Paper No. 121554, 2024, p. 5.

180 Por ejemplo, el 22 de marzo de 2024, el Coronel Assimi Goíta mostraba en su cuenta de “X” (anteriormente “Twitter”) una foto con Liu Yuxi, representante especial para el gobierno chino en asuntos africanos, celebrando la intensificación de su cooperación; el 27 de marzo de 2024, mencionaba por el mismo medio que había mantenido conversaciones telefónicas con Vladimir Putin para intercambiar posturas en aras de una mejor cooperación bilateral en materia de seguridad, especialmente para la lucha contra el terrorismo; por último, el 31 de julio de 2024 anunciaba el establecimiento de relaciones bilaterales con Turquía en materia de sanidad, energía, agricultura, industria, tecnología, educación y comercio. Véase <https://x.com/GoitaAssimi/status/1771133938133827709>, <https://x.com/GoitaAssimi/status/1772941961785221335> y <https://x.com/GoitaAssimi/status/1818700952519467284>, consultados el 16 de enero de 2025.

181 Para saber más sobre la presencia del Grupo Wagner, ahora Africa Corps, así como de otras compañías privadas de carácter militar en el continente africano, véase: GARRIDO GUIJARRO, O., “Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2024, 18 p.

la presencia de Wagner en el territorio de la República Centroafricana, Libia y Mali ha sido notable¹⁸². Tras la muerte de su líder Yevgueni Prigozhin —quien perdió la vida el 23 de agosto de 2023, cuando el avión en el que viajaba se estrelló al norte de Moscú¹⁸³—, el Ministerio de Defensa ruso tomó el control del grupo y renombró la facción asentada en el continente africano, ahora conocido como Africa Corps. Desde entonces, expertos en la materia consideran que su actividad es cada vez más evidente en Mali, Burkina Faso y Níger¹⁸⁴. De hecho, autores como BRYJKA y CZEREP afirman que los dirigentes rusos han podido impulsar la creación del AES¹⁸⁵. A todo ello debe añadirse el —ya mencionado— acuerdo de asociación estratégica que en abril de este año han pactado Rusia y los gobiernos golpistas¹⁸⁶. En definitiva, será preciso observar el discurrir de los acontecimientos, a fin de poder analizar las implicaciones de su presencia para la seguridad en la región.

Lo dicho hasta el momento pesa sobre el papel que puede jugar la Unión Europea en el futuro de África Occidental. No solo la retirada de sus operaciones militares y civiles de la PCSD, sino la disolución del G5 Sahel han puesto fin a la influencia del gigante europeo en la región. En estos momentos, los lazos entre los Estados europeos y los países del AES se limitan, si acaso, a la prestación de asistencia humanitaria de la población civil. Con todo, el momento actual se presta ideal para la revisión de la *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (2021-2025)* y la *Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel (2021)*, teniendo además en cuenta que ambos documentos estratégicos están llegando al final de su vida útil, con el objetivo de reflexionar sobre las causas del sentimiento de rechazo de su presencia sobre el territorio saheliano y desarrollar un nuevo enfoque que permita retomar las relaciones diplomáticas. En este sentido, resulta especialmente interesante la reflexión de MATEOS, RENTERÍA y TORRELLA, quienes proponen repensar el enfoque securitario de las estrategias europeas para el Sahel, especialmente en lo concerniente a las migraciones, el cambio climático y la “violencia”¹⁸⁷. Por su parte, MEYER, SIMONET y SPÄTH recomiendan apostar por otros instrumentos de carácter estratégico, más allá del despliegue de la PCSD, como por ejemplo la estrategia *Global Getaway*¹⁸⁸ y la

182 GARRIDO GUIJARRO, O., “Reinventando Wagner: Africa...”, *Op. Cit.*, p. 8.

183 BRYJKA, F. y CZEREP, J., “Africa Corps – A...”, *Op. Cit.*, p. 5; GARRIDO GUIJARRO, O., “Reinventando Wagner: Africa...”, *Op. Cit.*, p. 3.

184 BRYJKA, F. y CZEREP, J., “Africa Corps – A...”, *Op. Cit.*, pp. 7-14.

185 BRYJKA y CZEREP afirman que “There are indications of Russian support in the formation of the AES”. Por su parte, GARRIDO GUIJARRO rescata un mensaje del grupo de telegram de Africa Corps que confirma la visita del Ministro de Defensa ruso Yunús-bek Yevkúrov a los dirigentes de la Alianza del Sahel. BRYJKA, F. y CZEREP, J., “Africa Corps – A...”, *Op. Cit.*, p. 14; GARRIDO GUIJARRO, O., “Reinventando Wagner: Africa...”, *Op. Cit.*, p. 13.

186 Véase el apartado 3 del epígrafe III.

187 MATEOS, O., RENTERÍA, J. y TORRELLA, L., “La Unión Europea en el Sahel: repensando su papel más allá de la seguridad”, CIDOB notes internacionales, núm. 312, 2024, 7 p.

188 Para saber más sobre la estrategia *Global Getaway*, véase su página web: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es, consultado el 25 de marzo de 2025.

iniciativa *Africa-EU partnership*¹⁸⁹, entre otros¹⁹⁰. En cualquier caso, y de ahora en adelante, cualquier iniciativa que la Unión Europea pueda liderar, deberá encaminarse hacia la conclusión del proceso de transición en Mali, Burkina Faso y Níger.

189 Para saber más sobre la iniciativa Africa-EU Partnership, véase la página web de la Comisión Europea: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/africa-eu-partnership_en?prefLang=es, consultado el 25 de marzo de 2025.

190 MEYER, A., SIMONET, L. y SPÄTH, J., “The European Union and the Sahel: the day after”, *Österreichisches Institut für Internationale Politik*, núm. 1, 2025, 30 p.