

La implicación de la Unión Europea en Mali: un balance de la reforma del sector de defensa

The involvement of the European Union in Mali: an assessment of the Defence Sector Reform

ALBERTO BUENO

Universidad de Granada, España

ALEJANDRO BUENO

Ejército del Aire

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

BUENO, A., y BUENO, A. (2019). La implicación de la Unión Europea en Mali: un balance de la reforma del sector de defensa. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 3: 21-47. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i3.9661>

Resumen

La misión de entrenamiento que la Unión Europea despliega en Mali (EUTM Mali) es una de las más importantes por su relevancia estratégica y por el número de actores implicados. Su finalidad es la de asesorar y adiestrar al ejército maliense como misión de Reforma del Sector de Seguridad. Por esta razón, este artículo se pregunta por el cumplimiento de los objetivos de la misión comparándolos con el Handbook on Security System Reform de la OCDE, modelo de referencia. Así, analiza su contexto, propósito, planeamiento y desarrollo. Para ello, emplea fuentes bibliográficas primarias y secundarias, así como entrevistas a expertos civiles y militares. Con este enfoque, realiza un balance aproximativo de esta misión en curso, destacando el cumplimiento mayoritario de sus objetivos y señalando aspectos de mejora referidos a la necesaria vinculación con la reforma de otros sectores.

Abstract

The training mission deployed by the European Union in Mali (EUTM Mali) is one of the most important because of its strategic relevance and the number of actors involved. Its purpose is to advise and train the Malian army as a Security Sector Reform mission. For this reason, this article assesses the achievement of the objectives of the mission, comparing them with a reference model: the 'Handbook on Security System Reform' published by the OECD. Thus, it analyzes its context, purpose, planning, and development. In order to do that, it uses primary and secondary bibliographical sources, as well as interviews with civil and military experts. With this approach, it makes an approximate balance of this ongoing mission. It highlights the majority compliance of its objectives and points out some aspects of improvement related to the necessary link between them and the reform of other sectors.

P

22

Palabras clave: Reforma del Sector de Seguridad; Mali; Unión Europea; España; Reforma del Sector de Defensa; Defensa; OCDE.

Keywords: Security Sector Reform; Mali; European Union; Spain; Defence Sector Reform; Defence; OECD.

Correspondencia / Correspondence

ALBERTO BUENO
Universidad de Granada, España
albertobueno@ugr.es

Conflicto de Intereses / Competing interest

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Recibido / Received

23.03.2018

Revisado / Review

18.12.2018

Aceptado / Accepted

29.06.2018

1. Introducción

Las misiones destinadas a reformar los sectores de seguridad en Estados frágiles o en escenarios posconflicto tienen un protagonismo creciente entre las operaciones internacionales desempeñadas por organismos supranacionales y fuerzas armadas de países occidentales. Así, el apoyo a los procesos de buena gobernanza y la mejora de la gestión de las políticas de seguridad y defensa se han convertido en prioritarias en tales actuaciones. La Unión Europea (UE, en adelante)¹ y, en particular, España² son buena muestra de esta reorientación de su acción exterior hacia escenarios vecinos frente a otros enfoques tradicionales de construcción de paz (*peacebuilding*).

Un análisis de estas misiones permite apreciar el lugar destacado que ocupa el continente africano en el establecimiento de esta perspectiva de intervención internacional. La reforma del sector de seguridad es un concepto de especial aplicación para África (Hueso, 2013) debido a las condiciones de pobreza, subdesarrollo, corrupción, inestabilidad institucional y social, conflictos armados, etc., que afectan a muchos de sus países. Además, la proximidad geográfica y los vínculos políticos, culturales o comerciales existentes refuerzan dicho interés. En este área geográfica en particular, preocupa la actividad de grupos yihadistas (Reinares, 2013; Moliner, 2015; Fuente Cobo, 2018; GESI, n.d.), las rutas de tráfico ilícitos existentes (IEEE & IMDEP, 2013; Sánchez & Yubero, 2016), los movimientos migratorios inducidos por múltiples causas (Mora, 2017) o la fragilidad estatal (Fuente Cobo & Herranz, 2017); todas ellas en una zona donde la porosidad de las fronteras o los vacíos de soberanía son un rasgo insoslayable.

Por estos motivos, la Unión Europea ha reorientado progresivamente el foco de su actuación internacional hacia estas regiones, tal y como refleja la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (UE, 2016a). Asimismo, la agenda institucional de seguridad española muestra esta singular atención, tal y como afirman las distintas estrategias de seguridad nacional publicadas (Gobierno de España, 2011, 2013, 2017). En efecto, las misiones de entrenamiento de la Unión Europea se han convertido en uno de los marcos preferentes de su acción exterior para el continente africano, como muestran la EU Training Mission en República Centroafricana (Puertas,

1 Se trata de las misiones en República Centroafricana, Somalia, Mali y Bosnia-Herzegovina.

2 Bien sea en el marco OTAN, UE o en coaliciones *ad hoc*, España despliega en la actualidad en seis misiones de esta naturaleza sobre el total de dieciséis en curso (República Centroafricana, Somalia, Mali, Irak, Afganistán y Bosnia-Herzegovina). Por otro lado, y aunque no se califiquen propiamente como reforma del sector de seguridad, en el marco de la denominada Diplomacia de Defensa desarrolla misiones de similares características en el Golfo de Guinea, Cabo Verde, Mauritania, Senegal y Túnez.

2018), la EU Training Mission en Somalia (Oksamytna, 2011) o la EU Training Mission en Mali³.

En este escenario, Mali representa uno de los compromisos internacionales más importantes tanto para la UE como para España⁴ (Díez Alcalde, 2012), constituyendo además uno de los mayores esfuerzos de la comunidad internacional en el continente africano en toda la historia (Ballesteros & Cisse, 2015). Después de que el levantamiento tuareg en Mali en 2012 se convirtiera en una insurgencia de tipo yihadista, la temprana actuación de Francia evitó el colapso del depauperado Estado saheliano (Boeke & Shuurman, 2015). Posteriormente, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental con la AFISMA⁵, las Naciones Unidas después con la MINUSMA⁶ y, por último, la Unión Europea con EUTM Mali, intervinieron en el país tratando de aportar seguridad, por un lado, y reconstruir sus críticas estructuras de gobierno, por otro. Los principales objetivos de ésta última son asesorar y adiestrar al ejército maliense para éste que pueda garantizar la soberanía, integridad y condiciones de seguridad de Mali. Por ello, el subsector de defensa recibe el mayor protagonismo y recursos, toda vez que se trata de una misión preeminentemente militar.

Por tanto, este trabajo tiene la finalidad de realizar un primer balance de la misión de reforma del sector de seguridad, y en particular de su subsector de defensa, desarrollada por la EUTM Mali. Trata de responder así a la pregunta de si dicha misión está cumpliendo con los objetivos marcados en relación a un modelo de referencia doctrinal en la reforma del sector de seguridad, como es *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). Este manual es el que mayor consenso ha alcanzado en el ámbito internacional y en buena medida el planeamiento de la UE en dicha materia está basado en el mismo.

Para este estudio de caso (Szmolka & De Cueto, 2011) se ha empleado una metodología fundamentalmente cualitativa: por un lado, la revisión bibliográfica de literatura especializada, tanto fuentes primarias (documentos oficiales de organismos internacionales) como secundarias (estudios y análisis sobre la reforma del sector de seguridad o Mali); por otro, se han realizado entrevistas semiestructuradas a ocho expertos, civiles y militares, cuya área de especialización es la del entorno geoestratégico objeto de atención. Con esta estrategia se ha querido ahondar, en primer término, en las características, evolución y retos

3 European Union Training Mission, EU Training Mission o EUTM: “Misión de entrenamiento de la Unión Europea”, por sus siglas en inglés.

4 Es la tercera por mayor número de militares españoles desplegados.

5 Misión Internacional de Apoyo a Mali con Liderazgo Africano.

6 Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali.

de esta misión, y en segundo, realizar un balance aproximativo de la implicación española y europea en el país.

Esta investigación pretende continuar con la línea de trabajo abierta en España con estudios de caso sobre misiones militares españolas en el exterior y, en particular, sobre misiones enmarcadas en la reforma del sector de seguridad (Fernández Alfaro, 2016). Además, se aprecia el interés por esta materia considerando la serie de trabajos elaborados por diferentes centros de pensamiento españoles, como la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2017), el Centro Internacional para la Paz de Toledo y el Real Instituto Elcano (2008) o el Instituto Español de Estudios Estratégicos (2008).

Para ello, el artículo comienza con la conceptualización de reforma de seguridad y el análisis de las dimensiones fundamentales del *Handbook* de la OCDE. A continuación se estudia la EUTM Mali partiendo del contexto histórico-político que motivó la intervención internacional, para examinar a continuación su marco legal, modelo y principios, estructura, objetivos específicos y desarrollo. En ese mismo apartado se expone la evaluación realizada, vinculando igualmente la reforma del subsector defensa con otros subsectores de seguridad. Por último, se cierra con un epígrafe con las principales conclusiones y alguna recomendación de política.

2. La reforma del sector de seguridad como concepto y marco de actuación

2.1. De la seguridad a la necesidad de su reforma

El de seguridad es un concepto complejo de definir que ha experimentado una amplia transformación (Williams, 2008). De las diversas conceptualizaciones aportadas por la doctrina se puede extraer el elemento común de entender la seguridad como “la ausencia de peligros y amenazas contra determinados valores” (Jordán, 2015). Esta concepción amplia de seguridad, alejada del paradigma estado-céntrico, es la que impulsó el trabajo de diversos organismos internacionales, como la ONU o la OCDE, y algunos Estados, como Canadá, desde principios de los años noventa para conciliar la seguridad con el desarrollo. De ahí surge el término de “seguridad humana” como concepto integrador de diversas (in)seguridades: económica, alimentaria, ambiental, personal, política, etc. (Ballesteros, 2016).

En torno a este nuevo paradigma se desenvuelve la actividad de la comunidad internacional, junto con otros conceptos innovadores como el de la responsabilidad de proteger (Añaños, 2009) o la responsabilidad de reconstruir (Evans, 2006). Si bien el Estado continúa siendo el elemento vertebrador de la

seguridad, el proveedor de la misma y marco analítico, este paradigma adopta un enfoque integral para integrar a otros actores y sectores, ya no sólo estrictamente el militar. Por tanto, la reforma del sector de seguridad (RSS, en adelante) se concibe como uno de los procesos fundamentales y básicos para el fortalecimiento del Estado de derecho y la buena gobernanza. La RSS es clave para abordar con éxito una transición política, económica y social, e igualmente importante en la reconstrucción nacional (Mahecic, 2003). Más aún en el Sahel, donde seguridad y desarrollo están estrechamente ligadas (Fuente Cobo & Herranz, 2017).

No existe un modelo único de sector de seguridad; por lo que no hay un único modelo para su reforma. En términos generales se comprende que la RSS pretende transformar el sistema de seguridad buscando garantizar el respeto de las normas democráticas y los derechos humanos, promoviendo una buena gestión de las políticas públicas de seguridad y defensa. Para este fin, trata de incorporar a estos procesos a todos los actores implicados, estatales o no, sopesando sus roles y responsabilidades. Este enfoque sistemático persigue, en palabras de Kasrou (2012), dos grandes objetivos: por un lado, asegurar el control democrático y civil de dicho sector; y, por otro, procurar que éste sea eficaz y eficiente. Así, el sector de la seguridad se entiende como (Kasrou, 2012: 380) “el conjunto de las instituciones públicas y privadas que contribuyen a asegurar la seguridad del Estado y sus ciudadanos y que está integrado por actores de naturaleza diversa”.

Por tanto, la RSS se orienta hacia un tratamiento holístico e integral del problema (Churruca, 2008). Si el Estado no es capaz de garantizar la seguridad, es la comunidad internacional la que adquiere el compromiso de proporcionarlo. La principal ventaja del enfoque RSS es que respeta la soberanía del Estado “huésped”; como contrapartida, éste ha de respetar los compromisos adquiridos con la comunidad internacional. Con ello se quiere igualmente aminorar la imagen de injerencia externa.

Diversos organismos internacionales tienen documentos de nivel político-estratégico y/o de tipo jurídico que abordan su política de RSS. Así, Naciones Unidas publicó la Resolución 2151 de 2014⁷ como su primera resolución autónoma centrada en este marco. La OSCE publicó en 2016 su primera guía específica al respecto. Sin embargo, ni la Unión Europea ni la OTAN han desarrollado documentos específicos al respecto; no obstante, la OTAN sí la contempla para sus misiones (Peral, 2008) y la UE asume de forma explícita este tipo de misiones para el impulso de capacidades de gestión militar y civil, especialmente en la gestión de crisis (ESFAS, 2013, 2017). Mención aparte

7 S/RES/2151 (2014) 28 de abril de 2014 Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - Reforma del sector de la seguridad: retos y oportunidades

merece la OCDE: esta organización, sin estar orientada a la seguridad internacional de manera preferente, fue una de las primeras que decidió trabajar prioritariamente dentro de este marco. Su *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, elaborado por su Development Co-operation Directorate (DAC), es una referencia y, por esta razón, es objeto de mayor análisis en los apartados siguientes.

2.2. Objetivos, actores y sectores de la RSS

La intención última de la contribución internacional a los procesos de RSS es aumentar la capacidad de los países asistidos para hacer frente a los desafíos contra la seguridad a los que se enfrenten, apostando para ello por la consolidación institucional (Peral, 2008). Este esfuerzo debe estar orientado a la consecución de cuatro objetivos principales:

1. Establecimiento de un sistema de seguridad basado en los principios de buena gobernanza.
3. Mejora en la prestación de servicios de seguridad y justicia.
4. Sostenibilidad de la prestación de servicios de seguridad y justicia.
5. Fomento del liderazgo nacional para la apropiación del proceso de reforma.

Por tanto, la RSS es un concepto “multidisciplinar, multiactor y multiactividad” donde interactúan los Estados donantes y receptores (Argerey, 2008). La RSS implica a dos tipos de actores desde el punto de vista del Estado: aquellos que se comprometen a garantizar la estabilidad y aquellos que solicitan el apoyo de la comunidad internacional. Según la terminología estándar, son los denominados *donors* y *receiverscountries*, respectivamente. Dependiendo del enfoque, el país receptor deberá establecer estructuras nacionales que trabajen en el plano estratégico y estructuras locales que se involucren y asimilen la ayuda internacional *in situ*. La RSS se dirige a que sea el propio Estado el que aglutine las responsabilidades relacionadas con la seguridad. Pero para ello se deberá contar con todos los actores que, de una manera u otra, desempeñan un rol relevante en el campo de la seguridad y la defensa.

En este sentido, el *Handbook* de la OCDE define un sistema de seguridad que incluye a los siguientes actores:

- Principales actores de seguridad: fuerzas armadas, policía, gendarmería, guardias presidenciales, servicios de inteligencia, policía fronteriza, autoridades de aduanas, otras milicias de carácter étnico o religioso.
- Órganos de gestión y supervisión: gobierno, órganos legislativos, ministerio de defensa, ministerio de asuntos exteriores, ministerio de interior, ministerio de economía y hacienda, organizaciones de la sociedad civil.

- Órganos del sistema de justicia: tribunales, jueces, fiscales, funcionariado de presiones, servicios de investigación criminal, defensor del pueblo, comités defensores de derechos, otras autoridades étnicas, sociales o religiosas “judiciales” tradicionales.
- Actores armados no estatales: ejércitos populares, guerrillas, compañías de seguridad privada, facciones políticas armadas.

Sin embargo, cada caso particular debe ser estudiado desde el escalón estratégico, teniendo en cuenta las posibles singularidades que pueden concurrir en el país de despliegue. La incardinación de la RSS en un Estado deberá abordarse teniendo en cuenta los diferentes niveles donde se gestiona la seguridad: desde el político al terreno táctico. Así, y haciendo un símil con el planeamiento militar estandarizado, el proceso de transformación deberá abordarse:

- En el nivel político, con el compromiso gubernamental de fomentar la reorientación de las políticas de Estado hacia los subsectores que atañen a la RSS. Estas tareas son procesos inherentemente políticos. Se deberá mediar para facilitar el trabajo sobre el terreno y atender las posibles peticiones de los países donantes.
- En el nivel estratégico se planearán y gestionarán todos los recursos necesarios para conseguir la consecución de los objetivos marcados, así como donde se conducirán las operaciones. En este nivel, y en lo que a RSS se refiere, se deberá involucrar a los primeros principales actores de seguridad: militares, policías, personal de justicia, etc.
- A nivel operacional, la gestión de la misión en el área concreta de despliegue. Este nivel dará sentido a las operaciones emprendidas, al vincularlas con la consecución de los objetivos estratégicos. Sobre él se planeará, se conducirá y se sostendrá la campaña. Sin embargo, en lo que se a RSS se refiere, en este nivel se discernirá entre un subsector de trabajo u otro, ocupándose solo de las tareas que conformen su reforma.
- Nivel táctico: el personal trabajará con los recursos que se les haya facilitado para obtener los resultados convenientes según fueron establecidos en el nivel de planeamiento político. En este nivel, se realizará actividades específicas.

El trabajo para reformar el sector de seguridad de un Estado comprende diversos campos de actuación o subsectores, como se ha señalado: supervisión democrática y rendición de cuentas, defensa, servicios de inteligencia, gestión integral de fronteras, policía, sistema de justicia, prisiones, empresas militares de seguridad y sociedad civil. La Tabla 1 muestra las diferentes relaciones observadas entre todos los subsectores. Sin embargo, debido a que la EUTM Mali

es el objeto de estudio principal, se estudian a continuación sólo los vínculos del subsector defensa con los demás.

La reforma del subsector de defensa, en síntesis, se ocupa de que el Estado sea capaz de garantizar su propia defensa formando a unas fuerzas de seguridad competentes, adiestradas, y democráticas, separando a los militares de cualquier injerencia política y subordinándolos al poder civil. Por ello, este subsector se relaciona con los mecanismos de supervisión democrática. Por el carácter estratégico de esta política, se trabaja para que dichas fuerzas de seguridad estén supeditadas al control parlamentario y al ordenamiento jurídico.

Igualmente, se vela por establecer una adecuada división competencial entre la política y el ejército. A priori, el órgano policial tiene un carácter de protección interior, mientras que las fuerzas armadas se encargan de garantizar la defensa e integridad del Estado, aunque sin descartar su actuación en el interior en situaciones contempladas legalmente (como lucha frente a una insurgencia o situaciones de emergencia). En lo relativo a la gestión de fronteras, la implantación de un sistema bien gestionado pasa por redefinir los cometidos de cada uno de los actores implicados, también del ejército.

En materia de reforma de justicia, se deberá tener un especial control sobre la justicia militar, legislando para que la jurisdicción militar no juzgue ilegítimamente a personal no militar o para que las prisiones dejen de estar bajo el control del ejército, circunstancia habitual en Estados con débiles estructuras estatales. Se habrá de garantizar una transición hacia un control de tipo civil, por lo que el sistema tendrá que separar los órganos de jurisdicción civil de los castrenses.

Por último, en cuanto a las empresas militares privadas de seguridad, es importante tener claro que no pertenecen a ninguna institución estatal (Gómez del Prado & Torroja Mateu, 2011), por lo que no se relacionan de manera directa con la reforma del subsector defensa. No obstante, evidentemente la RSS también se pueden aplicar en este subsector, sobre todo si hay una presencia extensa de empresas de este tipo en el país o hay actividades de seguridad externalizadas.

Como en toda reforma, existen situaciones de oportunidad para comenzar este proceso: la existencia de nuevas amenazas en el entorno de seguridad o la transición a regímenes democráticos son momentos propicios para ello. En esos momentos se ha de impulsar la reforma o la creación, en su caso, de unas fuerzas armadas adaptadas, legal y políticamente, a la nueva realidad, procurando evitar que el mismo ejército sea un problema para la viabilidad del Estado de derecho y la democracia. También surge la oportunidad de impulsar la reforma de este subsector cuando un Estado, de forma autónoma, prevea reformar sus fuerzas armadas por diversos motivos, como la mejora eficiente de la gestión del recurso financiero o la reestructuración en el ámbito territorial. La

comunidad internacional buscará que el Estado acate las leyes internacionales como contraparte para la integración del mismo en la comunidad.

Tabla 1. Relación entre los distintos subsectores del sector de seguridad

	Supervisión democrática	Defensa	Inteligencia	Gestión de fronteras	Policía	Sistema de Justicia	Sistema de prisiones	Empresas privadas	Sociedad civil
Supervisión democrática	-	X				X			
Defensa	X	-	X	X	X	X			
Inteligencia	X	X	-		X		X		
Gestión de fronteras	X	X	X	-	X				
Policía	X	X	X		-	X			X
Sistema de justicia	X				X	-		X	X
Sistema de prisiones	X	X			X	X	-	X	
Empresas privadas	X	X			X			-	
Sociedad civil					X	X			-

Elaboración propia

3. La crisis maliense y la EUTM Mali

3.1. El conflicto de 2012 y la reacción de la comunidad internacional

El objetivo de la EUTM Mali es, en síntesis, el de asesorar e instruir a las fuerzas armadas malienses (FAMA) con la finalidad de que éstas logren alcanzar una “capacitación operativa” (Díez Alcalde, 2013: 9) que les permita garantizar la soberanía e integridad territorial maliense, así como las condiciones

de seguridad en el país, especialmente en su región septentrional⁸. Su propósito último es el de refundarla defensa del país saheliano, cohesionando y generando sinergias político y sociales para la reforma de la institución militar (objetivos de coordinación y de cohesión), así como su sujeción a los principios democráticos (objetivo político) (Díez Alcalde, 2013b: 8). De este modo se quieren superar algunas de las fallas y complejos condicionantes estructurales (Boås&Torheim, 2013), causados por problemas históricos profundos tanto del gobierno como, en particular, del ejército, (Castilla, 2013), que Malique agudizaron gravemente la crisis de seguridad que se precipitó en 2012.

A principios de ese año, grupos rebeldes tuareg del norte declararon la independencia de la región del Azawad. No era la primera vez que se producía una insurrección separatista el norte, por lo que no constituyó sorpresa estratégica alguna. Pero en esta ocasión, la rebelión ganó rápidamente posiciones frente a un ejército maliense claramente superado por las circunstancias, mal pertrechado y bajo de moral, e incapaz de contener el avance de unas fuerzas rebeldes reforzadas por hombres y armas procedentes de la guerra libia. El fracaso militar y el profundo malestar en el seno de la institución castrense fue además el pretexto de un grupo de militares para perpetrar en ese momento un golpe de Estado.

Las circunstancias fueron aprovechadas por los grupos yihadistas asentados en la región para fagocitar este movimiento rebelde. Mejor entrenados y mejor equipados, así como con una estrategia clara, en enero de 2013 decidieron avanzar hacia el sur. En apenas unos días se situaron en el “cuello de botella” que separa el norte del sur maliense, en la región central de Mopti y a horas de marcha del aeropuerto estratégico de Sévaré. La toma de esa posición habría precipitado a la postre la caída de la capital y, con ella, el colapso del país. De este modo, la crisis trascendió la dimensión regional para convertirse en una emergencia internacional (Castilla, 2014). A petición del gobierno de Mali, Francia lanzó la Operación *Serval* con el fin de detener la expansión yihadista, para lo que contó con el apoyo de Estados vecinos y otros aliados europeos, como España. En apenas un mes, los objetivos iniciales de la operación se habían conseguido. En febrero de ese mismo año, la EUTM-Mali se puso en marcha y en abril alcanzó su plena capacidad operativa⁹.

Así, Mali se convirtió en un ejemplo claro de cómo la debilidad de las estructuras estatales e instituciones de seguridad y defensa puede ser un factor crítico,

8 Aunque establecida para un periodo inicial de quince meses, el 23 de marzo de 2016, el Consejo de la UE actualizó la vigencia del mandato de la misión, que continuará en territorio maliense hasta mayo de 2018 (UE, 2016a).

9 Para una descripción más detallada de las causas de la crisis maliense de 2012, el desarrollo bélico posterior y la respuesta internacional, se pueden consultar las siguientes obras: Arteaga (2012), Díez Alcalde (2012, 2013a, 2014), García Martín (2014), Nievas (2014) o García-Vaquero (2015).

no sólo ya para la misma supervivencia de un país en particular, sino para toda la comunidad internacional con consecuencias ciertamente impredecibles.

3.2. La necesidad de reformar el ejército malienses y el establecimiento de la EUTM

La incapacidad de las FAMA ante la rebelión tuareg del norte y las posteriores derrotas en enfrentamientos contra los grupos yihadistas destacaron los dramáticos problemas de formación del personal y de escasez material que padecían. Además, las mismas FAMA eran fiel reflejo del estado convulso en el que se encontraba el país, existiendo asimismo una fuerte desconfianza entre los distintos escalones de mando: por un lado, se observaba un aislamiento entre la cadena orgánica y las unidades operativas; por otro, los soldados entendían que el envío a luchar al norte del país era el envío a una muerte segura. Por otro parte, algunos de sus oficiales habían sido acusados de corrupción ligada a la los beneficios que les reportaban los cometidos que realizaban para las administraciones territoriales (Castilla, 2013). Además, el golpe de Estado fue crítico por dos motivos: primero, porque estuvo a punto de liquidar en términos políticos uno de los países con mejores índices de democracia en África desde la época colonial; y segundo, porque se transmitía una imagen de completa fractura dentro de las FAMA, ya que el apoyo al mismo no fue unánime.

Las diferentes misiones que se establecieron posteriormente, señaladas en el epígrafe introductorio, compartían el objetivo, directa o indirectamente, de colaborar con la defensa de Mali ante la necesidad de reconstruir y asistir a su ejército. La principal ventaja del enfoque adoptado era el respeto de la soberanía del gobierno maliense: se necesitaba del poder político local tanto para evitar una imagen de injerencia externa como para favorecer la colaboración, dada la rebelión política que se hallaba en la génesis de la crisis. Cabe señalar que, considerando la cantidad de sectores que implica la reforma de la seguridad, la EUTM también podría haberlos situado entre sus objetivos. Sin embargo, la urgencia de reparar las estructuras básicas de seguridad influyó en el propósito militar de la misión, creándose así otras misiones independientes para esos otros subsectores¹⁰.

Los fines establecidos sitúan a la EUTM Mali dentro de las operaciones de RSS, ya que su propósito último es el de refundar la defensa maliense, cohesionando y generando sinergias político y sociales para la reforma de la institución militar, así como su sujeción a los principios democráticos (Diez Alcalde, 2014b). El producto de esta operación es que los militares entrenados sean capaces de participar en las operaciones destinadas a restituir la integridad

¹⁰ Por ejemplo, la misión EUCAP Sahel Mali cubre un espectro de cometidos relacionados con la reforma del sector policial.

territorial de su país. Estas operaciones deberán ser gestionadas, en un futuro, por las autoridades civiles legítimas que están recibiendo a su vez asesoramiento. En un futuro, las autoridades de Mali deberán ser capaces de continuar, de forma autónoma, la reforma de sus fuerzas armadas mientras proporcionan el adecuado nivel de seguridad (Diez Alcalde, 2015). La misión EUTM Mali se enfrenta a dos retos militares: primero, cumplir con las propias exigencias de la misión en cuanto a formación y adiestramiento; posteriormente, gestionar adecuadamente el elevado número de efectivos desplegados (García Martín, 2014).

El caso de Mali encaja, desde la misma concepción de la EUTM, con las “situaciones de oportunidad” que el *Handbook* de la OCDE planteaba para comenzar la reforma del sector de defensa: un entorno de seguridad débil, la necesidad de replantear el sistema militar al completo, un frágil sistema democrático amenazado y la existencia de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz con participación de entidades regionales, como la CEDEAO con la AFISMA.

Existen otros elementos que llevan a enjuiciar el diseño de esta misión como positivo: 1) la implicación de la comunidad internacional para restablecer la paz en una zona concreta, 2) la adecuación del proyecto de reforma a las necesidades de las FAMA y 3) la independencia del proceso de formación con la provisión equipamiento, ya que podría reportar problemas en el aspecto económico. Todo ello teniendo presente que la misión no persigue tanto la derrota directa del yihadismo, sino potenciar los mecanismos del Estado maliense para que ellos mismos sean quienes lo enfrenten de manera autónoma. Con esta diferencia, procurando apoyar desde el primer momento la soberanía del país receptor, la UE trata de perfilar una imagen pública propia en su implicación internacional¹¹.

3.3. Marco legal, principios y objetivos de la EUTM

La progresiva reorientación de la Unión Europea para consolidarse como actor internacional en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad ha fomentado que, efectivamente, se desplieguen distintas misiones bajo auspicio comunitario. En el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea (UE, 2010) se afirma que la organización podrá recurrir a medios civiles y militares para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional¹². La EUTM Mali se encuadra como misión de carácter militar, de tipo autónoma (sin apoyo

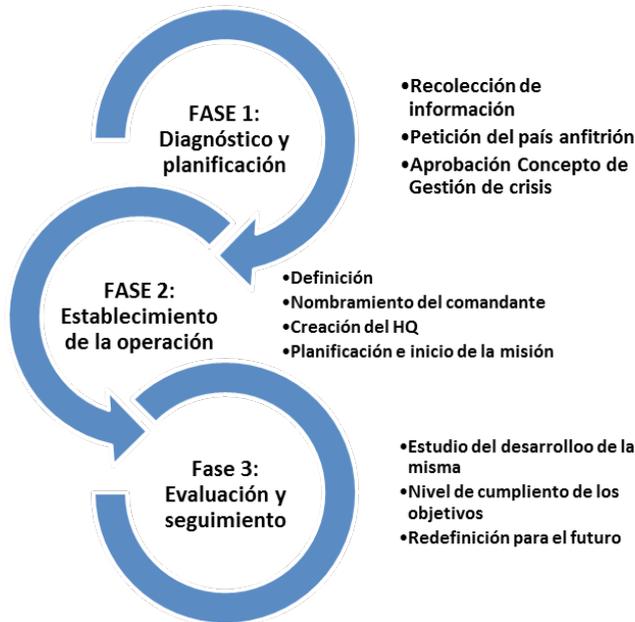
11 El modelo EUTM ya se venía realizando en Somalia desde el año 2010. Esta experiencia fue de gran ayuda durante los primeros compases de las tareas de asistencia.

12 Se establecen operaciones militares (humanitarias, de rescate y de evacuación; de mantenimiento de la paz; combate), civiles (policía, fortalecimiento del Estado de derecho, administración civil, protección civil, observación de paz o electoral, apoyo a los representantes especiales de la UE) y mixtas.

de OTAN) y dentro de la categoría operación de gestión de crisis. Además, hay que considerar que los integrantes europeos de la misión, y así viene recogido en la Decisión del Consejo, no podrán participar en operaciones de combate¹³. Las acciones militares de combate recaen en otras operaciones, como la francesa *Barkhane*, que sustituyó a *Serval*.

La EUTM Mali es un modelo a seguir, doctrinalmente hablando, en cuanto al proceso de creación y despliegue de misiones establecido por la Unión Europea (García Martín, 2014), con tres fases diferenciadas recogidas en el Gráfico 1, a través el cual se trata de reforzar el *comprehensive approach*, o enfoque integral¹⁴. Esta perspectiva holística venía exigida por la Estrategia para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel(UE, 2011).

Gráfico 1. Fases del proceso de establecimiento de misiones de entrenamiento de la Unión Europea



Elaboración propia

13 Se aprobó el día 17 de enero de 2013, gracias a la Decisión del Consejo 2013/34/PESC (UE, 2013a), responde, por un lado, a las resoluciones 2071/2012 (ONU, 2012a) y 2085/2012 (ONU, 2012b) de la ONU, donde se instaba a la comunidad internacional a poner todos los medios de asistencia a disposición de Mali, para mejorar la situación de inestabilidad en el país, y por otro, a lo recogido en la *EU Strategy for Security and Development*. La misión fue lanzada, definitivamente, con la Decisión 2013/87/PESC (UE, 2013b).

14 El enfoque integral para la gestión de crisis ha sido una constante programática para la Unión Europea, con especial relevancia en la acción exterior hacia el Sahel (Vidal, 2017).

Por su parte, las misiones encuadradas dentro del modelo EUTM deben cumplir una serie de principios (Churruca, 2008). Estos principios son comparados con los rasgos de la EUTM Mali en la Tabla 2. De esta forma, se observa la efectiva concurrencia de los mismos en la misión maliense.

El modelo EUTM tiene plena coherencia con lo establecido doctrinalmente por la OCDE (y asumido por la UE) en cuanto a niveles de planeamiento: nivel político, estratégico, operacional y táctico. Toda la misión estará bajo el mando estratégico del Comandante de la Misión, quien depende, de forma directa, del Comité Político y de Seguridad (en adelante, CPS). El Comandante será apoyado y asesorado por el Cuartel General de la Misión. A nivel político, el CPS ejercerá el control y la dirección estratégica de la misión, siempre bajo la responsabilidad del Consejo y la supervisión de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad¹⁵. El Comité Militar de la UE recibirá, asimismo, los informes necesarios para realizar el seguimiento adecuado de la ejecución de la misión.

Tabla 2. EUTM Mali en relación con el modelo EUTM

Principios modelo EUTM	EUTM Mali
Ser procesos gestionados en el ámbito nacional o regional	La misión EUTM Mali tiene todos sus órganos de dirección establecidos en el país, así como el nivel táctico
Desarrollar un concepto de seguridad gestionado en el ámbito nacional	Dentro de las tareas de asesoramiento, se han diseñado ocho grupos de trabajo donde se abordan las tareas futuras para mejorar el ámbito de la seguridad
Enfoque multisectorial orientado a las necesidades	La EUTM Mali solo se orienta a la reforma de la Defensa. Ahora bien, comparte esfuerzos con la EUCAP Sahel que asesora el sector policial
Basado en la responsabilidad, rendición de cuentas transparencia	Control por parte de los órganos de la UE (Comité Político y de Seguridad, Alta Representante)
Diálogo político	Interacción continua con los militares malienses para adaptar la misión a los nuevos requerimientos que surjan

Elaboración propia a partir de Churruca (2008)

¹⁵ Artículo 2,3 y 5 de la Decisión 2013/34/PESC del Consejo de la UE (UE, 2013a)

Subordinados al Comandante en el ámbito operacional, aparecen cuatro grupos de trabajo. Por un lado, el equipo de asesoramiento (ATF- *Advisory Task Force*), basado en Bamako. Comparte emplazamiento con el Cuartel General Multinacional (MHQ – *Multinational Headquarter*) de la misión, encargado del planeamiento y seguimiento. Junto con el apoyo de una Célula Estratégica de Seguimiento, en Bruselas, asesora al poder político en Bamako. Las operaciones tácticas de enseñanza, a cargo del Grupo de Entrenamiento (TTF – *Training TaskForce*) se desarrollan en la ciudad de Koulioro. En esta población se lleva a cabo, tradicionalmente, la formación e instrucción de los oficiales y suboficiales de las FAMA. Por último, se contempla la existencia de un grupo de *Force Protection* (FP) que trabaja tanto en Bamako como en la ciudad de Koulikoro (Diez Alcalde, 2014a). Ésta última es una exigencia y necesidad básica exigida por la UE y España (García-Vaquero, 2015).

Asimismo, se colabora y coordina con otros actores internacionales presentes en Mali, como la ONU o la CEDEAO. Así, por ejemplo, coopera con la MINUSMA en el proceso de DDR¹⁶ que incluye el Acuerdo de Paz, así como con la iniciativa G5 Sahel¹⁷.

3.4. Desarrollo de la misión

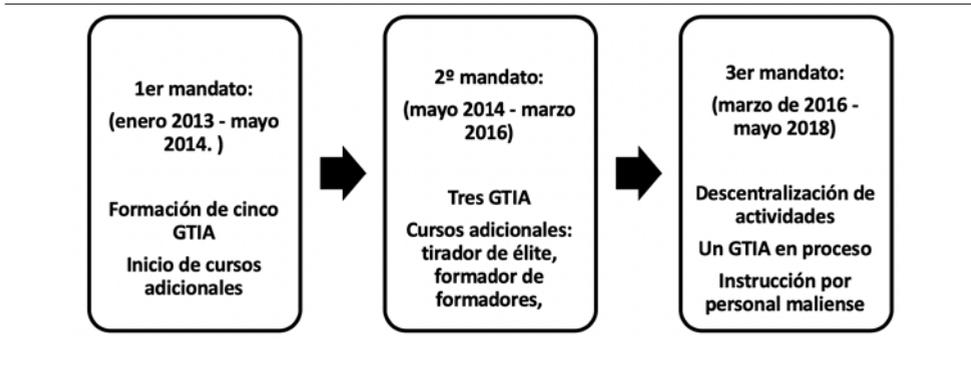
Desde la aprobación de la misión por parte del Consejo de la Unión Europea, en enero de 2013, en tres meses el contingente internacional se estableció en Mali, con las cadenas de mando y control, logística y personal necesarias para poner en marcha las oficinas en Bamako y el campamento de Koulikoro. En éste se han formado, hasta la fecha, ocho grupos tácticos inter-armas (GTIA)¹⁸. Cronológicamente, se puede dividir la misión en tres mandatos, recogidos en el Gráfico 2.

La misión EUTM Mali centra su actividad en tres conceptos: asesoramiento, formación y educación. En relación con el primero, el equipo ATF es el encargado de asesorar, doctrinalmente, al Ministerio de Defensa y a las fuerzas armadas malienses en su preparación para sus tareas futuras, en los ámbitos de inteligencia, logística, finanzas o planificación. Se han establecido hasta ocho grupos de trabajo (Diez Alcalde, 2014b), que reúnen personal nacional y expertos de la UE, donde se abordan estas materias. De manera resumida, estos grupos de trabajo se ocupan de las siguientes:

- 16 Procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes de actores armados no estatales u otras facciones políticas armadas.
- 17 Institución formada por los Estados de Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger, que desde 2014 coordina la política de seguridad en la región del Sahel.
- 18 Los GTIA están compuestos por unidades de infantería, elementos mecanizados, y unidades de apoyo al combate (artillería, logística e ingeniería militar).

1. Redacción de la nueva doctrina a aplicar; reestructuración del organigrama de las fuerzas
2. Reorganización territorial y operativa
3. Diseño del nuevo sistema de sostenimiento logístico
4. Preparación operativa y entrenamiento
5. Gestión del recurso humano en las FAMA
6. Planeamiento de la formación militar
7. Reforma de la inteligencia militar
8. Interoperabilidad con fuerzas internacionales

Gráfico 2. Mandatos y objetivos correspondientes de la EUTM Mali.



Elaboración propia

Por otro lado, desde el punto de vista de la formación, el personal se aglutina en los denominados GTIA. Esta estructura se mantiene para las operaciones reales que se llevan a cabo. Los batallones reciben instrucción básica durante las dos primeras semanas. Durante las cinco siguientes, reciben formación específica, dependiendo de su especialidad: infantería, ingeniería, artillería, escuadrón blindado, operaciones especiales, control táctico aéreo y logística. La preparación concluye con otras tres semanas de formación conjunta, que se cierran con un ejercicio con el que se evalúa e incrementa su capacidad operativa (Diez Alcalde, 2014b).

Dentro de este ámbito, cabe destacar la formación específica que se ha llevado a cabo en diferentes cursos. Se ha realizado especial esfuerzo en: curso para jefes de unidad, curso para jefe de compañía, curso de “formación de formadores” (dirigido específicamente a que las FAMA vayan progresivamente ganando autonomía), curso de formación de reciclaje (para los GTIA que vuelven del combate), cursos para cadetes oficiales y suboficiales, y curso de Estado Mayor.

Por último, el concepto de educación se enfoca hacia el desarrollo de las capacidades de liderazgo de los mandos de las FAMA, basado en los principios de autoridad y legitimidad. De igual manera, se han empezado a desarrollar

cursos que instruyen a los soldados en aspectos vinculados al Derecho Internacional Humanitario, derechos humanos y relaciones civiles-militares.

3.5. Balance aproximativo de la misión en relación a la reforma del subsector defensa

Posiblemente sea pronto para establecer un balance definitivo de la misión, toda vez que la EUTM todavía se encuentra en pleno despliegue. Por esta razón, se realiza un balance que sólo puede ser aproximativo y se señalan áreas de mejora, sobre todo en lo referente a la vinculación del subsector defensa con otros subsectores.

En primer lugar, el concepto EUTM aplicado al caso maliense ha demostrado hasta el momento su validez y eficacia operativa para abordar la reforma de las Fuerzas Armadas (Diez Alcalde, 2015), gracias en buena medida a su capacidad de adaptación a la evolución política y estratégica, y a su enfoque integral frente al gran número de tareas encomendadas (Diez Alcalde, 2014b). Las medidas que el gobierno maliense ha adoptado para mejorar las capacidades relativas a los recursos humanos y materiales, al despliegue operativo, a la proyección, a la prevención o a la información son adecuadas, especialmente si se consideran que eran las mayores carencias que tenían las FAMA.

En el aspecto político, ha sido clave la presentación del Programa de Refundación de las Fuerzas Armadas de Mali, que ha establecido una lista de objetivos a resolver durante distintas fases. Este programa se fija en el largo plazo, por lo que todavía es difícil evaluar los efectos e impacto de sus objetivos, que son:

- Objetivos políticos, que estipulan el control de las FAMA por parte del ejecutivo, y evitar su injerencia en los asuntos estatales
- Objetivos de coordinación, que regulen la relación entre los ámbitos político, social y militar
- Objetivos de cohesión, orientados a fortalecer la unidad dentro de la institución.

De forma paralela, en el aspecto táctico, los instructores forman a los soldados malienses que deberán trabajar para mejorar la seguridad de su país. De hecho, que los GTIA formados en Koulikoro ya hayan entrado en combate en el norte de forma autónoma, es un indicador, por ahora en positivo, de los progresos de la instrucción. Quizá sea éste uno de los aspectos más exitosos. Hay elementos negativos, como las dificultades que han tenido para fomentar la cultura de entrenamiento entre los receptores, así como las deficiencias que se han tenido en el equipamiento, ya mencionadas.

Un impedimento que se desprende de las limitaciones de la UE respecto del marco financiero, porque la legislación de la UE prohíbe que se dote de

armamento ni equipamiento militar a los instruidos. Se genera entonces una situación que obstaculiza la operatividad de los combatientes. Asimismo, la falta de flexibilidad en el sistema de financiación y en el plano logístico perjudica el aspecto operativo de la misión. Aparte de redefinir el modelo EUTM en este sentido (no solo en Mali, sino en el resto de misiones de entrenamiento), se debería desplegar más personal especializado en la gestión de recursos financieros.

Aún con los avances señalados respecto a los GTIA, se ha de reconocer, sin embargo, que las FAMA aún no están capacitadas para enfrentarse con éxito y en solitario a una amenaza tan difusa como la yihadista. Entre otras razones, debido al periodo tan breve transcurrido desde el comienzo del adiestramiento hasta que se desplazan a la zona de operaciones, así como al precario equipamiento con el que combaten. Esta segunda consideración es un factor con amplio margen de mejora. Además, y a pesar de que diversos GTIA ya instruidos hayan desplegado en el norte, no parece haber grandes mejoras de seguridad. Los objetivos se establecieron en función de las amenazas existentes en ese momento, por lo que habrían de revisarse según se consolidase la situación en el país para reorientar este trabajo.

Por otra parte, la prolongación en el tiempo de las operaciones provoca, necesariamente, que los actores de la comunidad internacional implicados empiecen a adolecer de fatiga, más aún en una misión cuyo fin se sitúa en un horizonte lejano. De hecho, lo normal es que el cansancio de los gobiernos y sus opiniones públicas aumente, lo que puede a la postre obstaculizar posteriores prolongaciones de mandato. Sin embargo, un proceso de RSS implica necesariamente mucho tiempo y esfuerzo, por lo que la carencia de “paciencia estratégica” puede ser crítica. De hecho, uno de los principales inconvenientes de este enfoque de RSS son los largos períodos hasta que se percibe la eficacia de los procesos. Mientras que los propósitos marcados por la operación *Serval* se cumplieron rápidamente, las metas de la EUTM Mali se mueven, necesariamente, en el largo plazo y serán más difíciles de evaluar, y cuyos éxitos o fracasos se podrán atribuir también a otras variables.

Por otro lado, se coincide en que la UE debería pensar de manera prospectiva, tratando de adelantarse a situaciones de crisis. Como en otras tantas ocasiones, la misión EUTM Mali tuvo un carácter reactivo: fue una misión establecida cuando Mali se encontraba sumida en el máximo caos y al borde del colapso. Romper las dinámicas que condujeron al conflicto, innovando en la práctica (Davis, 2015), así como la prevención, son recomendaciones para evitar crisis venideras.

Todas las misiones EUTM son objeto de revisiones estratégicas periódicas, con las que se buscan vías de mejora. Aunque los avances en el subsector de defensa están siendo visibles, las mejoras en otros subsectores se muestran todavía

necesarias. La reforma del sector de la defensa en Mali engloba todos los niveles, desde el político hasta el táctico: el espectro está cubierto en el plano militar, por lo que se puede abrir una puerta a otros ámbitos relacionados con la seguridad pero que no competen directamente: DDR, equipamiento, financiación. Por consiguiente, la EUTM Mali podría abordar estos nuevos cometidos, aunque nunca en detrimento de la formación y el asesoramiento. El equipamiento de las unidades con materiales modernos y efectivos, incluyendo un sistema logístico que pertreche de lo necesario a las FAMA, deberían ser nuevas líneas de trabajo para la misión, sopesando la mayor implicación que ello supondría.

Por su parte, el adiestramiento debería, en un plazo no muy lejano, desconcentrarse del campo de Koulikoro con el fin de fomentar que las unidades se adapten más fácilmente a la actividad diaria en su zona de despliegue. De manera paralela, se debería continuar el adiestramiento aun cuando desplieguen en las regiones de conflicto. Igualmente, se podría considerar la ampliación de los países que colaboran en el adiestramiento de las fuerzas malienses, provenientes de otras fuerzas o unidades internacionales. De hecho, actualmente se invita a terceros Estados¹⁹, que en principio no formaban parte de los países donantes, a ofrecer apoyo y contribuir a la misión. Sin duda beneficia a ambas partes: 1) por un lado, el gobierno maliense recibe más personal formador; 2) la UE cuenta con más personal para plantear una misión más ambiciosa; 3) los Estados que se involucran solo lo hacen en el “plano operativo” porque, como viene recogido en la Decisión que ampara la misión, estos actores quedan exentos de contribuciones financieras al presupuesto de la misión.

Su futuro es que, en el medio plazo, el gobierno maliense sea capaz de asumir las labores que el personal desplegado por la UE está realizando. Para ello, se ha de seguir trabajando en todos los niveles: desde la planificación política, pasando por el nivel estratégico del Estado Mayor hasta el ámbito operacional y táctico. Aprovechando los esfuerzos de EUTM, si el Acuerdo de Paz y Reconciliación prosperase en la dirección correcta, se deberá fomentar la transformación de los grupos armados de Azawad en milicias integradas dentro del sistema de defensa de Mali como paso previo a su integración en las FAMA.

Doctrinalmente, la reforma del subsector de defensa está estrechamente relacionada con: 1) mejorar los mecanismos gubernamentales de supervisión democrática; 2) reforma de la policía; 3) reforma de los servicios de inteligencia; 4) reforma del sistema de justicia; y 5) reforma de la gestión de fronteras. Identificándolos en el escenario de la seguridad maliense, puede afirmarse que el primero de ellos se está tratado con el asesoramiento al Estado Mayor Maliense. En segundo término, la misión EUCAP Sahel Mali, realiza tareas de

19 Por ejemplo, se ha aceptó la participación de Georgia, Moldavia, Serbia y Montenegro en 2014 o la de Albania en 2015.

reforma con la policía, la gendarmería y la Guardia Nacional. Sin embargo, los otros tres sectores no tienen previsión de una mayor profundización. Así, la reforma de la justicia civil y militar es un tema sensible en el que aún nadie ha tomado el liderazgo. Sin embargo, hay que inclinarse por la probable opción de que una reforma tan holística no sea acometida por la EUTM Mali. Se necesitaría de la implicación de otros organismos que trabajasen estas materias, así como la colaboración de otras instituciones o actores civiles para realizar una reforma integral.

Con estos fines, la RSS podría orientarse a mejorar la gestión gubernamental y la buena gobernanza a través de distintas líneas y acciones, aquí expuestas a título meramente tentativo: a) reforzarla consolidación de un Estado constitucional y democrático que represente a las diferentes etnias que componen su población y, particularmente, a los pueblos del Azawad; b) impulsar una definitiva transición militar que consolide unas relaciones civiles-militares, gobierno-ejército, democráticas e imposibilite la injerencia castrense en los órganos de decisión; c) luchar contra la radicalización y sus causas políticas y sociales; d) fomentar políticas económicas que disminuyan la desigualdad e incentiven el desarrollo, prestando especial atención a la brecha norte-sur con el fin de lograr una mejor integración en el país. En este sentido, se habrá de poner el foco en los jóvenes para evitar procesos de radicalización o de integración en grupos criminales o de otra índole como vía de supervivencia; e) establecer mecanismos que regulen el tráfico ilícito (armamento, drogas, etc.) y las migraciones irregulares, que proporcionan un importante fuente de ingresos inmensa a familias y clanes, pero también a grupos criminales y terroristas involucrados en ellos; f) estimular programas de igualdad de género, generar una conciencia pública que promueva políticas no discriminatorias. Al igual que en la reforma de la defensa, y más aún si cabe, para realizar estas y otras reformas también se ha de contar con el apoyo de los organismos de la sociedad civil. Para ello, deberá existir una situación estable y segura que permita operar a los especialistas civiles.

4. Conclusiones

El análisis de la EUTM ha servido para examinar la relevancia, pertinencia y coherencia interna de los principios, objetivos y estructura de la misión en relación con el *Handbook* de la OCDE, considerado aquí como modelo teórico-práctico. Si bien, una primera conclusión que se puede extraer es que, aunque dicha publicación resulta esencial, la UE aporta un perfil propio en el planeamiento y conducción de la reforma del sector de seguridad y, en particular, del subsector defensa.

La necesidad de transformar las FAMA era perentoria y, en atención al contexto y desarrollo, es posible afirmar que la misión está cumpliendo en líneas generales con su encomienda. En este sentido, la EUTM Mali podría convertirse en una referencia para la intervención ante futuras crisis de similares características al fijar su desenvolvimiento en dos ámbitos: por un lado, el asesoramiento político en diferentes esferas para redefinir la estrategia futura de las fuerzas armadas locales; por otro, en el nivel más táctico-operativo, el adiestramiento e instrucción de batallones capaces de estar preparados en un corto período de tiempo y actuar de forma autónoma.

Sin embargo, estos aspectos positivos tienen que ser matizados, ya que se detectan déficits en ciertas áreas. En primer lugar, problemas de financiación (y contribución al esfuerzo económico) de la misión y obstáculos a la dotación de recursos materiales de las FAMA; la primera dificultad puede comprometer el sostenimiento en el tiempo de la misma, mientras que la segunda puede debilitar la autonomía y capacidad de los grupos adiestrados. En segundo lugar, la imbricación de la reforma del subsector defensa con otros subsectores: la acción armada no es una herramienta suficiente y adecuada por sí sola para garantizar una paz duradera, por lo que se ha de vincular de manera expresa y coordinada a la construcción de estructuras democráticas de Estado. Igualmente, es esencial incidir en que la cultura del respeto a los derechos humanos y de las buenas prácticas en el uso de la fuerza han de colocarse en primera línea del trabajo.

En el escenario saheliano, militares, civiles y diplomáticos han de trabajar de manera coordinada, manteniendo siempre un criterio único de intervención y esfuerzo. Solo el análisis y empleo desde una perspectiva holística e integral puede contribuir a generar mecanismos que proporcionen seguridad y desarrollo en el largo plazo. Además, dicha labor ha de tener siempre en mente que el fin último es que sean los propios Estados receptores quienes se ocupen de su estabilidad y progreso. Para ello el enfoque RSS resulta fundamental, siendo una importante aportación de las fuerzas armadas de los países miembros de la UE.

5. Bibliografía

- Añaños, M^a Cecilia, (2009). “La” Responsabilidad de Proteger” en Naciones Unidas y la Doctrina de la” Responsabilidad de Proteger””, *UNISCI DiscussionPapers*, 21(10).
- Argerey, Patricia (2008), “Conclusiones”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 138 La Reforma del Sector de Seguridad: el nex*

- entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Madrid: Ministerio de defensa.
- Arteaga, Félix (2012). “Intervención militar en Mali: entre la necesidad y la aventura”, *Comentario Elcano* 27/2012, (en línea) <https://goo.gl/LArXcF>
- Ballesteros, Miguel Ángel (2016), *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- Ballesteros, Miguel Ángel & Cisse, Sékou dit Gaoussou (2015). “Conversaciones sobre Mali: razones, acciones y futuro”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 176: Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Boås, Morten, & Torheim, Liv E. (2013). “The Trouble in Mali—corruption, collusion, resistance”, *Third World Quarterly*, 34(7).
- Boeke, Sergei & Schuurman, Bart (2015). “Operation ‘Serval’: A strategic analysis of the French intervention in Mali, 2013–2014”, *Journal of Strategic Studies*, 38(6).
- Castilla, Juan C. (2014), “Evolución estratégica y operacional del terrorismo global en África: el caso de Mali”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 37/2014 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO37_2014_TerrorismoMali_CastillaBarea.pdf
- (2013), “Reforma de las Fuerzas Armadas de Mali y el futuro de la EUTM”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 97/2013 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO93-2013_EUTM_Mali_CastillaBarea.pdf
- Centro Internacional para la Paz y Real Instituto Elcano (2008). *La Reforma del Sector de la Seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española* (en línea) http://www.toledopax.org/sites/default/files/DOC_N_8_%20RSS.pdf
- Churruca, Cristina (2008), “El apoyo de la Unión Europea a la Reforma del Sector de la Seguridad: el valor añadido de la UE como actor de seguridad global”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 138 La Reforma del Sector de Seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Madrid: Ministerio de defensa.
- Davis, Laura (2015). “Reform or business as usual? EU security provision in complex contexts: Mali”, *Global Society*, 29(2).
- Díez Alcalde, Jesús (2015). “Desafío en Mali: Acordar una paz definitiva y reforzar la seguridad (EUTM Mali)”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 29/2015 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA29-2015_Desafio_en_Mali_JDA.pdf

- (2014a). “España en EUTM Mali: compromiso con la estabilidad del Sahel”, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Análisis GESI 3/1 (en línea) <http://seguridadinternacional.es/?q=es/content/españ-en-eutm-mali-compromiso-con-la-estabilidad-del-sahel>
- (2014b). “Mali: Construir Defensa con el respaldo de la UE”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 69/2013 (en línea) <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2013/DIEEEA69-2013.html>
- (2013a): “Seguridad, gobernanza y desarrollo en Mali: enormes desafíos para la reconstrucción nacional”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 15/2013 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA15-2013_Mali_SeguridadGobernanzaDesarrollo_JDA.pdf
- (2013b): “Mali: construir Defensa con el respaldo de la Unión Europea”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 69/2013 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA692013_ConstruirDefensa_Mali_UE_JDA.pdf
- (2012). “Crisis de gobierno en Mali: factor de planeamiento para la intervención internacional”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 58/2012 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA58-2012_Mali_IntervencionInternacional_JDA.pdf
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2017). “La coordinación de elementos militares, policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados”. *Monografías*, 151. Madrid: Ministerio de Defensa.
- (2013). “Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad”. *Documentos de Seguridad y Defensa*, 57. Madrid. Ministerio de Defensa.
- Evans, Gareth (2006). “From humanitarian intervention to the responsibility to protect”, *Wis. International Law Journal*, 24.
- Fernández Alfaro, José Antonio (2016). Afganistán como estudio de caso de la aplicación de la reforma del sector seguridad al ejército de tierra afgano, *Tesis de la Universidad de Granada* (inédita).
- Fuente Cobo, Ignacio (2018). “Yihadismo en el Sahel: la expansión de la amenaza oscura”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis 12/2018(en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA12-2018_Yihadismo_Sahel_IFC.pdf
- Fuente Cobo, Ignacio & Herranz, Anastasia (2017). “Contribución española”, en IEEE & IMDEP, *Seguridad y desarrollo sostenible en el Sahel: un enfoque regional*, IEEE Documento de Trabajo 01/2017 (en línea) <http://www.ieee.es/>

Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET01-2017_Seguridad_De-sarrolloSostenible_Sahel_IFC.pdf

García Martín, Laura (2014). “La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Mali”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 21/2014 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO21-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf

García-Vaquero, Juan Carlos (2015): “Capacidades militares para futuras operaciones en el Sahel”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 176: Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*, Madrid: Ministerio de Defensa.

[GESI] Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (s.d.). Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental (en línea) <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental>

Gobierno de España (2017), “Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido de todos y para todos”.

— (2013), “Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido”.

— (2011), “Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos”.

Gómez del Prado, José L. & Mateu, Helena (2011), *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Madrid: Marcial Pons.

Hueso, Vicente (2013). “La respuesta de las organizaciones internacionales en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en África” en Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2013). “Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad”. *Documentos de Seguridad y Defensa*, 57. Madrid. Ministerio de Defensa.

Instituto Español de Estudios Estratégicos (2008). “La Reforma del Sector de Seguridad: el nexo entre seguridad, el desarrollo y el buen gobierno”, *Cuaderno de Estrategia 138*. Madrid: Ministerio de Defensa.

[IEEE & IMDEP] Instituto Español de Estudios Estratégicos & Instituto Militar de Documentación, Evaluación y Prospectiva de Argelia (2013). “Terrorismo y tráfico de drogas en África Subsahariana”(en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf

Jordán, Javier (2015). “¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política?”, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Análisis GESI, 3/2015 (en línea) <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/¿por-qué-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-interés-de-la-ciencia-política>

Kasrou, Ismael (2012). “La perspectiva de género en la reforma del sector de la seguridad”, en Robles Carrillo, Margarita (coord.), *Género, conflictos armados*

- y seguridad. *La asesoría de género en operaciones*. Granada: Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina.
- Mahecic, Zvonimir. (2003). “La reforma de la seguridad y la defensa y el papel de las instituciones estatales”, *Boletín Elcano*, 14(10).
- Moliner, Juan A. (2015). “La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (1).
- Mora, Juan A. (2017). “Demografía del entorno: África y Unión Europea”, en AA.VV., *La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia 190. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Nievas, David (2014). “Rebelión y sharía en el Sahel: una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados”, *UNISCI DiscussionPapers*, No. 34
- [OCDE] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. París: OECD Publishing.
- Oksamytna, Kseniya (2011). “The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform”, *IstitutoAffariInternazionali*, WP 11/16 (en línea) <http://www.cosv.org/download/centrodocumentazione/iaiwpl116.pdf>
- [ONU] Organización de las Naciones Unidas (2012a). Resolución 2085 del Consejo de Seguridad de la ONU.
- (2012b). Resolución 2171 del Consejo de Seguridad de la ONU.
- [OSCE] Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2016). *Security Sector Governance and Reform*. Viena: OSCE
- Peral, Luis (2008). “Alcance y modalidades de la acción de la OTAN en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad y el buen gobierno” en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 138 La Reforma del Sector de Seguridad: el nexa entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Madrid: Ministerio de defensa.
- Puertas, Ignacio (2018). “Análisis de las Operaciones de Apoyo a la Paz en la República Centroafricana”, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Análisis GESI 10/2018 (en línea) <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/análisis-de-las-operaciones-de-apoyo-la-paz-en-la-república-centroafricana>
- Reinares, Fernando (2013): “Cuatro interrogantes sobre el norte de Mali, AQMI y la amenaza terrorista para Europa Occidental”, *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano 9/201 (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario_reinares_norte_mali_aqm_i_amenaza_terrorista_europa

- Sánchez, Verónica & Yubero, Beatriz (2016). “Influencia de las redes criminales de carácter transnacional en los conflictos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de trabajo 12/2016 (en línea) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET12-2016_Redescriminales_VSchezMoreno_BYubero.pdf
- Szmolka, Inmaculada y De Cueto, Carlos (2011). *Objeto y método de la política comparada*. Granada: EUG.
- Williams, Paul D., (2008). “Security Studies. An Introduction”, en Paul D. Williams eEd.), *Security Studies. An Introduction*, New York: Routledge.
- [UE] Unión Europea (2016a). Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (en línea) https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf
- (2016b). Decisión PESC 2016/446 del Consejo por la que se modifica y prorroga la Decisión 2013/34/PESC del Consejo, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).
- (2010). Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea.
- (2013a). Decisión 2013/34/PESC del Consejo relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).
- (2013b). Decisión 2013/87/PESC del consejo sobre el inicio de una misión de la Unión europea destinada a contribuir la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).

Alberto Bueno

Investigador contratado predoctoral FPU en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Secretario académico y profesor del Máster Universitario en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional.

Alejandro Bueno

Teniente del Cuerpo General del Ejército del Aire, Especialidad Defensa y Control Aéreo. Graduado en Ingeniería de Organización Industrial por el Centro Universitario de la Defensa (Universidad Politécnica de Cartagena).