

CONFLICTE, PAU I REPTES DE SEGURETAT

Sahel: de la 'pau liberal' a la 'pau militar'

Iván Navarro Millán



Fotografia: "Moving Shadows", [Girma Berta](#)

La construcció de la pau i la seguretat a l'Àfrica continua representant un dels reptes fonamentals del continent. Des de l'inici de la dècada de 2010, l'optimisme que s'havia generat gràcies a la tendència en la reducció dels escenaris de violència va donar pas a la decepció davant les conseqüències de les denominades primaveres àrabs i, de forma particular, a la intervenció externa en Líbia a finals de 2011, els efectes de la qual van provocar un *tsunami* geopolític que va incendiar el Sahel, donant lloc a una nova onada de violència a la regió. És en aquest context, el maig de 2013, quan la Unió Africana (UA) va engegar el programa "[Silenciar les armes el 2020](#)", com parteix de la seva *Agenda 2063: The Africa We Want*, el plantejament del qual era assolir una Àfrica pacífica i segura a través d'accions emmarcades en la pau, la seguretat, la defensa i l'estabilitat. La Unió Africana va adoptar un full de ruta sota la premissa que assolir la pau, la seguretat i el desenvolupament socioeconòmic havien de ser objectius simultanis, entenent que no hi pot haver pau sense desenvolupament, ni desenvolupament sense aconseguir el final de la violència.

A partir d'aquell moment les operacions de construcció de pau a l'Àfrica s'han caracteritzat per apostar per uns mandats cada vegada més robustos sobre l'ús de la força, així com per prioritzar la construcció dels aparells de seguretat dels estats africans immersos en escenaris de conflictivitat armada. Tant la UA com altres actors interns i externs (CEDEAO, UE, ONU, França, EUA o Espanya) [1] han apostat per les respostes militars com a mitjà per abordar la inestabilitat, particularment en aquells escenaris de violència caracteritzats per la presència d'actors autodenominats "gihadistes". Aquest tipus d'enfocaments securitaris ha prioritzat les estratègies de militarització, engegant missions *ad hoc* antiterroristes, i les reformes del sector de seguretat (RSS), a expenses d'altres estratègies polítiques més integrals que prenguin en consideració la resolució de problemes socials i polítics, la reforma de la governança local, la introducció de programes de desenvolupament i l'augment dels serveis bàsics, o l'impuls del diàleg i la reconciliació. De la mateixa manera, si bé la promoció de l'equitat de gènere es presenta, cada vegada més, com un element transversal en construcció de pau i la RSS, a la pràctica, la bretxa entre els discursos i la realitat continua sent considerable [2].

En els últims anys la regió del Sahel occidental s'ha convertit en el principal laboratori de l'esmentada estratègia de seguretat a l'Àfrica. En tots els enfocaments oficials s'observa una estratègia multidimensional assentada sobre el binomi seguretat-desenvolupament, en la qual es reconeix explícitament que la resposta militar s'ha de conjugar amb accions de desenvolupament, reformes polítiques, equitat de gènere i ajuda humanitària. Tanmateix, a la realitat les prioritats han estat centrades en la contenció militar i l'enfortiment de l'aparell estatal obtenint resultats qüestionables.

Els intents per contenir la violència al Sahel

Des de l'inici del conflicte armat al nord de Mali el 2012, la violència ha adquirit gradualment un caràcter cada vegada més transnacional, afectant a gran part del territori malià així com a estats veïns (Burkina Faso i Níger, principalment). Això ha donat lloc a un constant desplegament de diverses operacions militars on han participat diferents actors. El 2012, a més de la ja existent Missió d'Enfortiment de Capacitats de la UE a Níger (EUCAP Sahel Níger) i de la *Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership* dels EUA, es va posar en marxa la Missió Africana Internacional de Suport a Mali (AFISMA) per part de la Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Occidental (CEDEAO), reemplaçada l'abril de 2013 per la Missió Multidimensional Integrada d'Estabilització de les Nacions Unides a Mali (MINUSMA). Aquell mateix any també es va desplegar l'Operació Serval antiterrorista a Mali per part de França —transformada l'agost de 2014 en l'actual Operació Barkhane, ampliant-se a Burkina Faso, Txad, Mauritània i Níger— i la Missió de Formació de la UE a Mali (EUTM Mali) en la qual Espanya és el principal contribuent de tropes. Un any després, el 2014, es va crear la Missió d'Enfortiment de Capacitats de la UE a Mali (EUCAP Sahel Mali), així com el Grup de Cooperació G5 Sahel, conformat per Burkina Faso, Txad, Mali, Mauritània i Níger, que el 2017 van posar en funcionament la força militar conjunta antiterrorista.

En els últims anys la tendència ha seguit en la línia d'enfortir l'arquitectura de seguretat

desplegada, intensificant les operacions militars. El gener de 2020 el govern francès es va comprometre a augmentar la seva presència militar al Sahel de 4.500 soldats a 5.100, mentre que el Govern de Mali va anunciar la seva intenció d'incrementar la mida de les Forces Armades en un 50%. Paral·lelament, la UA va anunciar el desplegament temporal d'uns altres 3.000 efectius addicionals; EUTM va informar que estenia la seva missió als països veïns; EUCAP Sahel Mali va ampliar el seu mandat fins al gener de 2023; mentre que el Consell de Seguretat de l'ONU va ampliar el mandat de la MINUSMA, mantenint el nombre de tropes desplegades en 13.289 soldats i 1.920 policies. A tot això se li va afegir, a mitjans del 2020, l'anunci del desplegament de la força militar europea *Takouba Task Force*, l'última operació de tipus antiterrorista que s'ha incorporat a la zona, composta per forces especials d'11 països europeus (Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Estònia, França, Holanda, Noruega, Portugal, Regne Unit, República Txeca, Suècia), així com de Mali i Níger, i que operarà sota el comandament de l'esmentada operació Barkhane francesa. Tanmateix, el juliol del 2021 es va produir un canvi de rumb de França, anunciant la retirada del 40% de les seves tropes a inicis del 2022, la qual cosa donarà més protagonisme a la força europea i al G5 Sahel, que assumirà una responsabilitat més gran. Així mateix, en el context de l'anunci del replegament francès a la regió, el govern malià va anunciar la contractació dels serveis de l'empresa de seguretat russa Grup Wagner per combatre les insurgències al país.

En els últims anys, la regió del Sahel occidental s'ha convertit en el principal laboratori d'una estratègia de seguretat multidimensional, assentada sobre el binomi seguretat-desenvolupament

Paral·lelament al desplegament de la iniciativa militar, a Mali es va apostar per altres estratègies multidimensionals centrades en l'exploració i obertura de processos de negociació política amb certs actors armats, la qual cosa va donar lloc a la firma de l'Acord de Pau d'Alger el 2015 entre el Govern de Mali i els grups rebels àrab-tuaregs del nord del país (Coordinadora de Moviments d'Azawad i la Plataforma). Tanmateix, si bé la firma de l'acord de pau va aconseguir un cessament d'hostilitats i l'obertura d'un procés transicional —amb un pes significatiu de la RSS— l'exclusió de la taula de diàleg dels actors amb agendes gihadistes ha impedit d'assolir l'estabilitat al país, i està dificultant posar en marxa la implementació de les seves clàusules.

Resultats obtinguts en la contenció de la violència i la construcció de la pau

Els esforços compartits que han dut a terme les operacions desplegades per múltiples actors que hem comentat s'han caracteritzat per la desconexió entre els seus objectius, pràctiques, discursos i capacitats, creant iniciatives superposades (i en ocasions contraposades) la qual cosa ha incidit negativament en els resultats obtinguts en la contenció de la violència [3]. Segons dades de l'Africa Center for Strategic Studies el 2020

es va registrar un augment del 43% en la violència produïda per grups armats de tipus gihadista a l'Àfrica, que es corresponen amb els escenaris que han prioritzat el desplegament d'estratègies militars: Sahel occidental, Llac Txad i Banya de l'Àfrica, principalment [4]. De manera específica, la situació de seguretat a la regió del Sahel ha continuat deteriorant-se any rere any. Mostra d'això són les dades del 2020 a les zones frontereres de la regió de Liptako-Gourma —est de Mali, nord de Burkina Faso i sud-oest de Níger—, que indiquen l'escalada més dramàtica de violència registrada des de mitjans de 2017. Dades que recolza el centre d'investigació ACLED, assenyalant que l'any 2020 ha estat el més mortífer registrat a Mali des de l'inici del conflicte armat [5]. Així mateix, les xifres sobre desplaçament forçat situaven a la regió com la zona més afectada a nivell global el 2020, amb al voltant de dos milions de persones desplaçades a la força, la qual cosa significa un augment del 43% des de finals de 2019 [6].

Els efectes de les estratègies militars no es queden allà. En múltiples ocasions també han contribuït a la vulneració i violació de drets humans per part de membres dels cossos de seguretat de l'estat. Si bé aquesta realitat no és nova, el fet que la UE tingui en marxa diferents missions dirigides a la formació i capacitació de les forces armades de diferents països involucrades en episodis que podrien incórrer en crims de guerra i lesa humanitat, resulta particularment problemàtic. Només durant l'any 2020 diferents denúncies relacionades amb violacions i vulneració de drets humans per part dels cossos de seguretat dels estats de la regió en el marc de la denominada "guerra antiterrorista" reflecteixen la gravetat del problema. Per exemple, la MINUSMA va acusar els exèrcits de Mali i Níger de perpetrar 135 execucions extrajudicials a Mopti, regió central de Mali [7]; la Comissió Nacional de Drets Humans de Níger va atribuir a soldats nigerins la desaparició forçada de més de 100 persones a la regió de Tillaberi; l'Observatori per a la Democràcia i els Drets Humans de Burkina Faso va assenyalar les Forces Armades com a responsables de la mort de 588 civils en el context de les accions antiterroristes, així com Human Rights Watch va denunciar l'aparició d'una fossa amb 180 cossos al nord del país, suggerint que van ser executats extrajudicialment per membres de l'exèrcit [8]; també Amnistia Internacional va acusar els exèrcits dels tres països de cometre crims de guerra en les seves operacions, en particular contra civils, incloent 57 casos d'execucions extrajudicials i 142 casos de desaparicions forçades [9].

Així mateix, resulta molt significatiu (i preocupant) assenyalar que l'exèrcit de Mali és acusat de matar més civils l'any passat que els insurgents gihadistes contra els que se suposa que està combatent. I ho és encara més quan la mateixa UE, segons denúncia The New Humanitarian, sembla no comptar amb un mecanisme d'investigació sistemàtic per comprovar si les unitats militars malianes que està formant han comès violacions de drets humans [10]. De la mateixa manera, una altra de les importants limitacions denunciades dels programes d'assistència militar de la UE es refereix en procedir de l'EUCAP quant al mandat de promoure l'equitat de gènere. La prioritització de les mesures de securització i la seva alineació amb l'estratègia de la "guerra contra el terrorisme", ha fet que aquesta promoció quedi relegada a un segon pla [11].

També resulta pertinent assenyalar que la prioritització dels enfocaments militars ha contribuït a la conformació de milícies d'autodefensa i grups paramilitars per combatre les

insurgències, la qual cosa ha comportat diferents resultats: denúncies de violacions als drets humans; més friccions intercomunitàries i esclat de conflictes; augment del reclutament de grups armats; o ampliació de la guerra i els seus impactes contra la població civil acusada ara de col·laboracionista [12]. Aquestes i altres violacions als drets humans no només reforcen la desconfiança de la població cap als cossos de seguretat i cap a les operacions militars, sinó que també contribueixen a impulsar la radicalització i l'extremisme que se li suposa combatre, generant un caldo de cultiu idoni per al reclutament dels grups armats i l'ampliació d'àrees de control.

D'altra banda, en l'al·lusu a la implementació de l'Acord de Pau d'Alger (2015), la prioritització de les agendes destinades a la reforma política i de seguretat —la primera ampliant l'accés dels grups armats al govern transicional o a les cambres legislatives, i la segona concentrant els esforços en els programes de RSS— també està tenint efectes contraproductius. En primer lloc, la incapacitat de la RSS per consolidar la legitimitat de les institucions estatals de seguretat, convertides en una font d'inseguretat per a la població no només quant a les violacions dels drets humans sinó també quant a la defensa dels valors democràtics —prova d'això són els dos cops d'estat que ha patit Mali en menys de nou mesos—, posa en dubte la seva eficàcia. Així mateix, donen un toc d'atenció al model i enfocament de seguretat, incloent el paper de la UE com a proveïdor de formació, assessoria i assistència militar al país [13]. En segon lloc, l'esmentada agenda està generant que les mesures més estructurals centrades en el desenvolupament, la justícia o l'equitat de gènere quedin relegades, la qual cosa pot convertir-se en un nou detonador d'inestabilitat. Referent a això, el Carter Center, que actua com a centre observador independent de la implementació de l'Acord de Pau d'Alger, ha alertat sobre l'enorme desequilibri que està tenint la implementació de la RSS davant altres aspectes polítics, socials i econòmics, detonadors de la rebel·lió de 2012.

La crisi de seguretat al Sahel posa de manifest que s'ha de modificar el seu enfocament securitari: si bé les operacions militars poden ser rellevants, aquestes han de contribuir a enfocaments més amplis

Després de cinc anys amb prou feines s'han aconseguit avenços en els compromisos de descentralització política, la implementació dels projectes de desenvolupament econòmic establerts al Capítol IV o l'aplicació de justícia transicional amb vista a millorar la reconciliació nacional, la qual cosa representa una amenaça que pot socavar la consecució d'una pau sostenible al país [14]. La prioritització de les despeses militars en detriment de les inversions en desenvolupament i prestacions socials perjudica especialment els col·lectius més vulnerables de la societat, afectant desproporcionalment a les dones. Referent a això, n'hi ha prou amb tan sols fer un cop d'ull a l'índex de desenvolupament humà de 2020 per advertir els reptes que afronta la regió, on Mali, Burkina Faso i Níger es troben entre les deu últimes posicions de la llista, sent Níger l'últim [15].

Cap a un enfocament basat en respostes multidimensionals

Una part important de la responsabilitat de l'evolució negativa dels escenaris de violència en el Sahel es deu al fracàs de les polítiques antiterroristes i de l'enfocament de seguretat. Aquestes polítiques han prioritzat la resposta militar en absència d'altres respostes polítiques i socials més àmplies. Des de fa molt temps la literatura feminista ha alertat dels riscos d'aquests enfocaments i del model impulsat per la pau liberal en la construcció de la pau, que no qüestionen les lògiques de poder, profundament militaritzades i patriarcals, en la construcció de les estructures i institucions hegemòniques estatals, prioritzant els aspectes de seguretat militar, que, entre altres aspectes, han exclòs sistemàticament les dones [16]. Aquestes lògiques de poder, tal com sosté Cynthia Cockburn, representen una de les causes principals dels conflictes armats, per la qual cosa la construcció d'una pau duradora hauria de començar per redefinir la idea de "seguretat" i "pau" per posar al centre la satisfacció de les necessitats humanes, incloent la seguretat de les dones [17]. Si bé la resolució 1325 de les Nacions Unides sobre dones, pau i seguretat ha facilitat un important pas a l'agenda de construcció de la pau, encara es requereixen més compromisos en la promoció de l'equitat de gènere. Un dels principals reptes es refereix a la pròpia reforma de les agendes de RSS, que han d'incorporar a les dones, no només ampliant l'equilibri de gènere, sinó transversalitzant-lo, transformant les lògiques de les institucions i estructures del sector de seguretat [18].

La crisi de seguretat al Sahel posa de manifest que s'ha de modificar el seu enfocament securitari per ser abordada com una crisi de governança, en la qual si bé les operacions militars poden ser rellevants, aquestes han de contribuir a enfocaments més àmplis. La construcció d'aquests plantejaments multidimensionals passa per prioritzar mesures destinades a impulsar el desenvolupament, proporcionar serveis socials, adoptar reformes no només en el camp de la seguretat sinó també en la promoció de l'equitat de gènere, entaular espais de diàleg amb els grups armats i apostar per un enfocament d'apropiació local que veritablement integri les iniciatives de les poblacions. En aquest sentit, la People's Coalition for the Sahel, una coalició que aglutina més de 30 organitzacions tant regionals com internacionals, ha donat algunes claus que s'haurien de prendre seriosament en consideració. Entre elles, la Coalició demanda una reordenació de les prioritats en l'estratègia securitària que tingui en compte quatre pilars: 1) situar la protecció de la població civil en el centre de la resposta i no només la lluita contra el terrorisme; 2) donar suport a les estratègies polítiques per resoldre la crisi de governança, incloent el diàleg polític amb totes les parts en conflicte i la societat civil, apostant per les diverses iniciatives locals de mediació i reconciliació ja existents; 3) facilitar resposta a les emergències humanitàries, garantint el seu finançament i accés; i 4) aplicar una política de tolerància zero davant els delictes comesos per totes les forces armades contra la població civil que posi fi a la impunitat [19]. La construcció de la pau estable i duradora només serà possible amb una transformació estructural de l'enfocament de seguretat, que incorpori respostes multidimensionals (socials, polítiques, econòmiques, de gènere, etc.), prengui en consideració els actors locals i actuï sobre les causes estructurals que originen la violència.

REFERÈNCIES

- 1 — Vegeu sobre això: MAEC (2019) III Pla Àfrica. Espanya i Àfrica: desafiament i oportunitat [[Disponible en línia](#)].
- 2 — Mobekk, E. (2010) Gender, Women and Security Sector Reform. *International Peacekeeping*, 17 (2): 278-291.
- 3 — Cold-Ravnkilde, S. M. i Lindskov Jacobsen, K. (2020) Disentangling the security traffic jam in the Sahel: Constitutive effects of contemporary interventionism. *International Affairs*, 96 (4): 855-874.
- 4 — Africa Center for Strategic Studies (ACSS), “Spike in Militant Islamist Violence in Africa Underscores Shifting Security Landscape”, 29 de gener de 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 5 — ACLED (2020) “Mali: Any end to the storm?” [[Disponible en línia](#)].
- 6 — UNHCR, Global Trends Forced Displacement in 2020, 18 de juny de 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 7 — AlJazeera, “UN probe in Mali sees war crimes, crimes against humanity: Report”, 22 de desembre de 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 8 — Human Rights Watch, “Burkina Faso: Residents’ Accounts Point to Mass Executions”, 8 de juny de 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 9 — Amnesty International, “They Executed Some and Brought the Rest with Them: Civilian Lives at risk in the Sahel”, 10 de juny de 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 10 — The New Humanitarian, “No strings attached? How Europe’s military support for Mali closes its eyes to abusions”, 26 d’agost de 2021 [[Disponible en línia](#)].
- 11 — Jayasundara-Smiths, S. (2021) EU and gender-security sector reform in Ukraine and Mali: a picture is worth dozens of policies!. *European Security*, 30 (1): 85-111
- 12 — Un exemple de la conformació d’aquestes milícies es va observar el gener de 2020 a Burkina Faso, quan el Parlament va aprovar la “Llei de Voluntaris per a la Defensa de la Pàtria”, que permet a l’exèrcit reclutar voluntaris civils perquè actuïn com a milícies paramilitars.
- 13 — Skeppström, E., Hull Wiklund, E. & Jonsson, M. (2015) European Union Training Missions: security sector reform or counter-insurgency by servitor intermediari? *European Security*, 24 (2): 353-367
- 14 — The Carter Center, “Report of the Independent Observer. Observations on the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Resulting from the Algiers Process”, desembre 2020 [[Disponible en línia](#)].
- 15 — PNUD (2021) Informe sobre Desenvolupament Humà 2020. La pròxima frontera: El desenvolupament humà i l’Antropocè. Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament [[Disponible en línia](#)].
- 16 — Iñiguez de Heredia, M. (2019) Militarism, states and resistance in Africa: exploring colonial patterns in stabilisation missions. *Conflict, Security & Development*, 19 (6): 623-644
- 17 — Cockburn, C. (2013) War and security, women and gender: an overview of the issues. *Gender & Development*, 21 (3): 433-452
- 18 — Mobekk, E. (2010) Gender, Women and Security Sector Reform. *International Peacekeeping*, 17 (2): 278-291
- 19 — The People’s Coalition for the Sahel (2021) The Sahel: What Needs to Change. Towards a new people-centred approach. Recommendations by the People’s Coalition for the Sahel [[Disponible en línia](#)].

**Iván Navarro Millán**

Iván Navarro Millán és investigador del Programa de Conflictes i Construcció de Pau de l'Escola de Cultura de Pau (UAB) i del Grup d'Estudis Africans (GEA-UAM). És llicenciat en Sociologia i Doctor en Relacions Internacionals i Estudis Africans per la Universitat Autònoma de Madrid. Té un Màster en Relacions Internacionals i Estudis Africans per la UAM i un Postgrau en Desenvolupament Comunitari per la UAQ (Mèxic). Les seves àrees de recerca giren al voltant de l'anàlisi de la conflictivitat armada al continent africà, especialment en el cas d'Uganda i la regió dels Grans Llacs. Ha treballat durant prop de 20 anys al sector de Cooperació Internacional al Desenvolupament, sis dels quals residint a Uganda. És editor i cofundador de la revista online d'anàlisi Africaye.org, i també és cofundador i integrant de l'Associació per a la Transformació Social PolePole. Imparteix docència sobre conflictes armats i construcció de pau, cooperació al desenvolupament, gestió de projectes i metodologies participatives al grau de Relacions Internacionals de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), així com en diversos màsters i postgraus de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Universitat Ramon Llull i la Universitat de Barcelona (UB).