

---

## DESAFÍOS: UNA MUESTRA DE LA MIRADA INTERNACIONAL

- POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) EN EL SAHEL:  
UNA MIRADA ECONÓMICA PARA UN ENFOQUE MÁS  
ALLÁ DE LA SEGURIDAD

*Ainhoa Marín Egoscozábal*

- DEMOGRAFÍA: MULTIPLICADOR DE RIESGOS EN EL  
SAHEL

*Juan A. Mora Tebas*

- EL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD DESDE UN  
ANÁLISIS DE CASO:  
MALÍ, ¿CONDENADO A UNA CRISIS PERMANENTE?

*David Nievas Bullejos*



## Ainhoa Marín Egoscozabal

*Investigadora principal, Real Instituto Elcano.  
Profesora de Ciencias Económicas y Empresariales,  
Universidad Complutense de Madrid (UCM)*

La región del Sahel es la más vulnerable en África. Compuesta en términos ecológicos y culturales por áreas pertenecientes a 11 países<sup>1</sup> de África Subsahariana, o por cinco países si tenemos en cuenta el actual enfoque institucional internacional (los agrupados en torno al organismo regional G-5 Sahel), enfrenta numerosos retos políticos, sociales y económicos.

La historia económica del Sahel nos muestra una región que ha sido en la antigüedad protagonista de importantes y dinámicas rutas comerciales. El comercio de oro, sal, algodón y pieles enriquecía a importantes reinos y ciudades. Sin embargo, hoy en día los países sahelianos presentan los índices de desarrollo humano más bajos del planeta, con indicadores educativos, de esperanza de vida y de ingreso per cápita de entre los más bajos de África Subsahariana. Frente a estas realidades, no existen fórmulas mágicas de lucha contra la pobreza en el Sahel, pero sí diferentes enfoques estratégicos adoptados desde lo que se ha venido llamando «comunidad internacional». Señalo los dos que más predicamento institucional han tenido.

Un primer enfoque de desarrollo del Sahel, prioriza la seguridad como paso previo al resto de retos, y afirma que, sin establecer seguridad, no es posible avanzar en otros ámbitos. Este enfoque presenta dos grandes riesgos derivados de considerar la seguridad como el principal problema: (i) se priorizan las intervenciones (y por tanto la financiación) en acciones militares y con las fuerzas de seguridad; y (ii) se supeditan el resto de acciones e impactos de la propia securitización a un segundo plano (p.ej.: el impacto de las acciones militares y fuerzas de seguridad sobre los derechos humanos).

Por otro lado, un segundo enfoque integra la ausencia de seguridad en un análisis multifactorial de las causas de la pobreza en los países sahelianos: razones climáticas (como sequías, cambio climático y desertificación), fragilidad de las economías (sobre todo de un sector agrícola débil y poco productivo), la falta de infraestructuras, el deterioro de los derechos humanos, la vulnerabilidad de niñas y mujeres, la inseguridad alimentaria, entre otros factores.

La Unión Europea (UE) es uno de los principales actores internacionales en el Sahel. Las diferentes estrategias e instrumentos de la política europea en

**1.** Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Argelia, Niger, Nigeria, Chad, Camerún, Sudán y Eritrea.

Un análisis económico de los instrumentos europeos, desde la perspectiva de lucha contra la pobreza y su impacto en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones del Sahel, no impide dialogar con otros enfoques, más micro o mesosociales, que devuelvan protagonismo a las poblaciones locales

la región plantean varios interrogantes relacionados con temas como: (i) enfoque geográfico, (ii) importancia de la cuestión de la seguridad frente a otros marcos de cooperación, (iii) alineamiento con la propia agenda africana de desarrollo, o (iv) impacto de algunas políticas europeas sectoriales (como la agenda comercial, o el apoyo europeo a la agrupación G-5) sobre las relaciones comerciales e institucionales entre los países del Sahel. Este artículo se propone un análisis fundamentalmente económico de estos instrumentos europeos desde la perspectiva de lucha contra la pobreza y su impacto en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones del Sahel, para poder dialogar con otros enfoques, más micro o mesosociales, que confieran el protagonismo a las poblaciones locales.

## I. Estrategia e instrumentos de la política de la UE en África Subsahariana

La cooperación entre la UE y el continente africano se desarrolla en dos diferentes marcos geográficos. Mientras que con África del Norte el marco de referencia es la Política Europea de Vecindad, para el resto de 54 países de África Subsahariana las relaciones se establecen en diferentes marcos regulatorios, planes de acción, asociaciones y estrategias.

El Acuerdo de Cotonú, como muestra la figura 2, es el marco jurídico de mayor nivel para las relaciones entre la UE y los países subsaharianos, que quedan a este efecto englobados dentro del grupo denominado África, Caribe y Pacífico (ACP). Este acuerdo, que estará en vigor hasta el 2020, será sustituido por un nuevo marco regulador –denominado Post-Cotonú–, actualmente en proceso de negociación. Además, la cooperación política se ha ido reforzando progresivamente desde 2007, con el arranque de la denominada Asociación Estratégica UE-África (en inglés *Joint Africa-EU Strategy JAES*). Desde entonces, y cada tres años, se revisa la JAES en diferentes cumbres entre la UE y la Unión Africana (figura 1):

### FIGURA 1. Evolución del marco político y cumbres UE-Unión Africana (2000-2020)

- 2000-2020: Acuerdo Cotonú
- 2005: Estrategia de la UE para África (en inglés: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development)
- 2007: I Cumbre UE-África: Estrategia Conjunta África-UE (en inglés Joint Africa-EU Strategy (JAES))
- 2010: II Cumbre UE-África: 1.ª revisión de la JAES
- 2014: III Cumbre UE-África: Cumbre de Bruselas 2.ª revisión de JAES
- 2017: V Cumbre UE-África: Cumbre de Abidjan (Costa de Marfil)

Fuente: Elaboración propia.

La V Cumbre en Costa de Marfil se planteó como una nueva oportunidad de redefinir la relación 2018-2020 y establecer nuevas prioridades para las futuras relaciones, discutir los progresos de plan de acción adoptado de 2014-2017 en la Cumbre de Bruselas (2014-2017 *Action Plan*) y concretar una nueva estrategia conjunta. Durante la Cumbre se identificaron las siguientes prioridades: (i) la juventud africana y la educación; (ii) paz, seguridad y migraciones (con la idea básica: *African solutions, to African Problems*); (iii) atracción de inversión responsable y

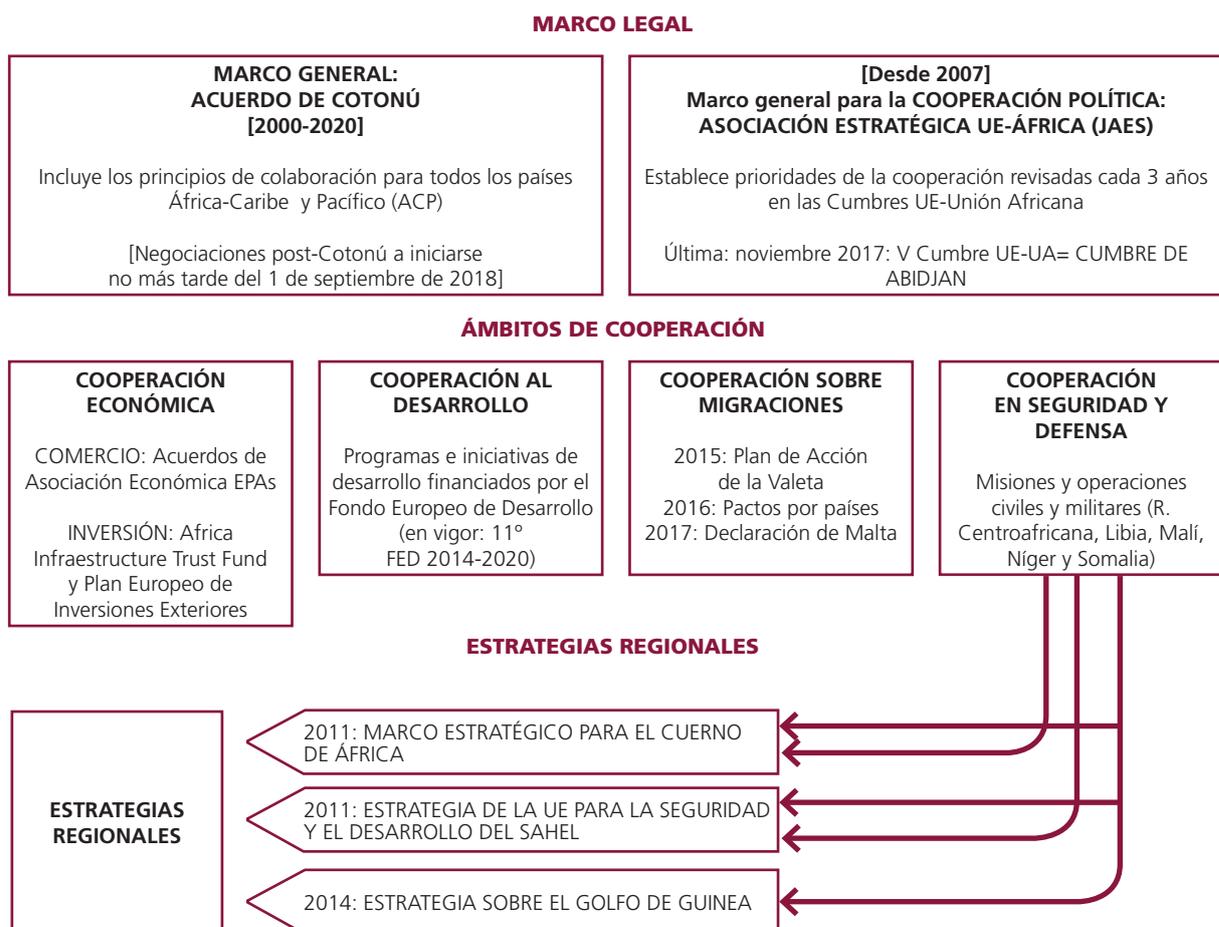
sostenible; y (iv) la potenciación de energías renovables y la producción eléctrica.

Además del marco legal general formado por el Acuerdo de Cotonú y las JAES, los cuatro ámbitos generales de cooperación entre la UE y África Subsahariana son los siguientes:

- (i) Cooperación económica
- (ii) Cooperación al desarrollo
- (iii) Cooperación sobre migraciones
- (iv) Cooperación en seguridad, defensa y lucha antiterrorista

En estos ámbitos de cooperación se incluyen diferentes instrumentos: acuerdos comerciales (*Economic Partnership Agreements EPAs*), instrumentos de inversión (como el *Africa Infrastructure Trust Fund*), el FED (Fondo Europeo de Desarrollo), misiones y operaciones civiles y militares, entre otros. El mapa de relaciones entre la UE y África Subsahariana se completa con una serie de estrategias regionales que abarcan diferentes ámbitos: la Estrategia para el Cuerno de África de 2011, la Estrategia sobre el Golfo de Guinea de 2014, y finalmente la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel.

**FIGURA 2. Mapa de las relaciones y ámbitos de cooperación entre la UE y África Subsahariana**



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Europeo y Parlamento Europeo (2017).

Una cuestión relevante en el diseño de la política de la UE-Sahel es que, desde la perspectiva europea, el Sahel no se identifica con el denominado «Sahel geográfico» que incluye un mayor número de países sino, en general, con los cinco que componen la agrupación regional G-5 Sahel, formada en 2014 por Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger

## II. Los instrumentos y estrategias de la política de la UE en el Sahel

El ámbito de cooperación en seguridad y defensa de la UE está muy desarrollado de forma específica para la región del Sahel. Con varias misiones europeas en marcha desde 2013 (EUCAP Sahel Malí, EUCAP Sahel Níger y EUTM Malí) se han cubierto varios objetivos: formación de cuadros policiales, entrenamiento de batallones, diferentes gendarmías y guardias nacionales para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular (EEAS, 2018).

Existe además una estrategia regional específica relacionada con los ámbitos de seguridad, defensa y migraciones desde 2011: la Estrategia para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel, completada con un Plan de Acción Regional de 2015, con líneas prioritarias similares.

En el ámbito económico, la UE es el primer donante de AOD a través del Fondo Europeo de Desarrollo en el Sahel y además recibe atención de un instrumento de inversión específico, el Fondo Fiduciario de Emergencia para África. El Fondo se utiliza para «hacer frente a las causas de la inmigración irregular», según la UE, mediante la financiación de proyectos para la creación de microempresas y/o formación profesional en la región de Sahel y el lago Chad. La UE tiene iniciado además un acuerdo comercial EPA con la mayoría de los países sahelianos.

Como instrumentos más recientes de la política europea no institucional, está la Alianza para el Sahel, lanzada por Alemania y Francia en julio de 2017. Esta iniciativa pretende ser un mecanismo de coordinación entre los socios en cinco ámbitos: educación y formación de los jóvenes; agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria; energía y clima; gobernanza y descentralización; y desarrollo de los servicios básicos. En ella participan hasta el momento la UE, Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido, PNUD, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo.

De forma sintética, los principales instrumentos identificados de la estrategia de la UE en el Sahel son los siguientes:

- Misiones europeas de seguridad en el Sahel
- Estrategia para la Seguridad y Desarrollo en el Sahel de 2011
- Plan de Acción Regional de 2015
- Alianza para el Sahel de 2017
- Estrategias generales: Fondo Europeo de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, acuerdos comerciales EPA y Acuerdo Post-Cotonú.

La primera cuestión relevante que debe tenerse en cuenta en el diseño de la política de la UE-Sahel es que, desde la perspectiva europea, el Sahel no se identifica con el denominado «Sahel geográfico» que incluye un mayor número de países, sino en general con los cinco que componen la agrupación regional G-5 Sahel formada en 2014 por: Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger. Es importante destacar el creciente apoyo europeo a esta organización suprarregional. El G-5, creado en el 2014, ha puesto en marcha una fuerza militar

conjunta que la UE apoya financieramente (100 millones de euros para su puesta en marcha<sup>2</sup>), que tiene por objeto la mejora de la seguridad en la región y combatir el terrorismo y los grupos criminales, según el propio organismo. La UE tiene un Representante Especial ante el órgano y celebra cumbres anuales para el diálogo político entre ambas instituciones.

### III. Heterogeneidad económica del Sahel: algunos indicadores socio-económicos

A continuación, se exponen algunos datos socioeconómicos del Sahel, relacionados con la demografía, indicadores de renta per cápita y crecimiento económico, distribución de la actividad económica y sectorial, así como una aproximación a las diferentes pautas comerciales y principales socios económicos. Este análisis de carácter general, permite refrendar una primera idea relacionada con la heterogeneidad de los países sahelianos, pero también algunas pautas comunes a nivel macroeconómico y comercial.

#### Demografía del Sahel

Las ya conocidas previsiones de crecimiento acelerado de la población en el continente africano son igualmente apreciables para el Sahel (véase en este mismo dossier, el texto de Juan Mora). Entre los cinco países analizados, destaca la proyección de crecimiento demográfico para Níger, que triplicaría su población en tres décadas, según la ONU. Este aumento poblacional viene comúnmente asociado a una fase de transición demográfica caracterizada por una reducción en las tasas de mortalidad, que se mantiene con altas tasas de natalidad, con alguna excepción, como la de Mauritania, donde la tasa de natalidad desciende desde 1975, pero de manera lenta (OECD, 2014). Con todo, la excepcional rapidez del aumento también podría acompañarse con variaciones significativas en el ritmo previsto por el modelo estándar.

Las implicaciones del crecimiento demográfico son múltiples y sobre diferentes variables: acceso a salud y educación, seguridad alimentaria, creación de empleo y retos medioambientales y migratorios, pero sobre todo en el Sahel se espera un impacto mayor sobre el crecimiento de las ciudades y el fenómeno de la urbanización.

El fenómeno de la urbanización creciente presenta numerosos riesgos en la calidad de vida, pero al mismo tiempo la OCDE señala que contribuye al descenso de la tasa de fertilidad, debido a un mejor acceso a la educación, a la información y al empleo de niñas y mujeres.

El fenómeno de la urbanización creciente presenta numerosos riesgos en la calidad de vida pero, al mismo tiempo, la OCDE señala que contribuye al descenso de la tasa de fertilidad, debido a un mejor acceso a la educación, a la información y al empleo de niñas y mujeres

Tabla 1. Población y proyecciones (G-5 Sahel)

País	Burkina Faso	Chad	Malí	Mauritania	Níger
<b>Indicadores demográficos</b>					
Población (millones) (2017)	19,1	12,1	18,9	3,8	18,7
Población (millones) (proyección 2050)	43,2	33,6	44,0	8,9	68,4

Fuente: Elaboración propia según datos de UN-DESA (2018).

2. Este apoyo financiero proviene del fondo denominado *African Peace Facility*.

La presencia de China en el Sahel se debe no solo a sus necesidades de hidrocarburos sino también a la renuncia de otras empresas petroleras a participar de la explotación. China es además un socio comercial de creciente importancia para los países de Sahel

## Indicadores macroeconómicos básicos y distribución sectorial

La renta per cápita de los países del G-5 Sahel oscila entre 1.165 y 2.348 dólares anuales por habitante. En comparativa africana, estos niveles están entre los más bajos del continente. Además, estos cinco países tienen la consideración de PMA (Países menos Adelantados, LDCs por sus siglas en inglés), que les incluyen en la categoría de países más vulnerables económicamente por Naciones Unidas.

**Tabla 2. Indicadores económicos básicos**

País	Burkina Faso	Chad	Malí	Mauritania	Níger
<b>Indicadores económicos</b>					
Crecimiento económico (2017)	6,4%	-3,1%	5,4%	3,5%	4,9%
PIB pc (dólares ingreso medio anual)	1.867	2.348	2.181	4.451	1.165
País Menos Adelantado PMA	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia según datos del Fondo Monetario Internacional (2019).

En el caso de Mauritania, Chad y Níger son productores de petróleo, con gran presencia de China, por ejemplo, en Níger a través de la CNPC (*China National Petroleum Corporation*). Esta representación del gigante asiático en el Sahel se debe, según el Club de Sahel de la OCDE, no solo a sus necesidades de hidrocarburos (ya que desde mediados de los noventa no pueden satisfacer con su producción energética nacional), sino también a la renuncia de otras empresas petroleras a participar de la explotación. Este es el caso en Níger, en el bloque de Agadem, cerca de la frontera con Chad, en el que las condiciones iniciales de inversión requeridas por el Gobierno de Níger (sujetas a una producción mínima de 20.000 barriles diarios) desalentaron a la mayoría de empresas extranjeras interesadas en el proyecto, pero no a la estatal CNPC. Se consolidó así la explotación petrolífera china en el país.

**Tabla 3. Evolución de la distribución sectorial de la actividad económica (en % sobre el total del PIB)**

	Agricultura		Industria (% PIB)		Manufacturas (% PIB)		Sector servicios (% PIB)	
	2006	2017	2006	2017	2006	2017	2006	2017
Burkina Faso	36,4	31,3	17,6	20,2	11,3	6,5	46,1	48,4
Chad	27,0	32,2	37,1	25,4	6,6	7,8	35,9	42,4
Malí	31,7	40,7	29,3	18,5	18,4	12,2	39,1	40,8
Mauritania	22,6	24,7	45,8	33,2	6,9	9,5	31,6	42,1
Níger	45,8	42,0	12,0	16,8	5,8	6,0	42,1	41,3

Fuente: Elaboración propia según datos de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (2019).

## Indicadores comerciales en el Sahel: destinos y principales productos exportados

Como se observa en la tabla 4, China es además un socio comercial de creciente importancia para los países de Sahel. En términos de importaciones, ya es el más importante para Burkina Faso, Chad y Mauritania

(destino del 13%, 21% y 24% respectivamente) y principal socio exportador para Mauritania.

En términos comerciales, la dependencia de un único producto exportado es más que evidente en Burkina Faso (donde el 72% de lo exportado es oro), Chad (el 82% es petróleo) y Malí (77% de las exportaciones también son oro). Algo más diversificadas son las tendencias exportadoras para Mauritania (hierro 36%, pescado y moluscos 26% y oro 17%) y Níger (uranio 27%, oro 15,2% y arroz integral 11%, respectivamente). El uranio exportado por Níger tiene como destino Francia (72%) y Corea del Sur (28%).

En cuanto a las importaciones y exportaciones de alimentos es interesante destacar que las exportaciones de arroz de Níger tienen como destino fundamental Tailandia (79%) e India (14%), y que las importaciones de arroz de Malí vienen a su vez de la India (40%) y de Senegal (17%). Analizando además la importancia del comercio intraafricano, solo es relevante en el caso de Malí, que tiene a Sudáfrica como importante socio exportador y a Senegal como país de origen del 15% de las importaciones. Malí importa de Senegal sobre todo petróleo refinado (44%), cemento (26%), sopas y caldos (5%), y arroz (2,4%). En el resto de países del Sahel, el comercio intraafricano es muy reducido. Sin embargo, algunos expertos apuntan a sectores que podrían cambiar esta tendencia, como es el caso de Níger y su potencial de convertirse en proveedor de arroz de Nigeria<sup>3</sup>.

3. <https://punchng.com/niger-can-feed-nigeria-west-africa-rice/>

**Tabla 4. G-5 Sahel: productos exportados e importados y socios comerciales (2018)**

País	Burkina Faso	Chad	Malí	Mauritania	Níger
<b>Indicadores económicos</b>					
Principales productos exportados	Oro (72%)	Petróleo (82%)	Oro (77%)	Mineral de hierro (36%)	Uranio (27%)
	Algodón (12%)	Oro (11%)	Algodón (6%)	Pescado y moluscos (26%)	Oro (15,2%)
Principales productos importados (destacando alimentos)	Petróleo refinado (16%)	Medicam. (7%) y coches (4%)	Petróleo refinado (15%)	Petróleo refinado (7%)	Piezas para aviones (10%)
	Arroz (2,5%)	Harinas de trigo (3%)	Medicamentos (4%)	Trigo (3%)	Arroz blanco (7%)
	Trigo (0,9%)		Arroz (2,1%)	Arroz (1%)	
			Trigo (1,3%)		
<b>Principales socios comerciales</b>					
Destino de las exportaciones					
	Suiza (68%)	EEUU (56%)	EAU (32%)	China (37%)	Francia (20%)
			Sudáfrica (29%)	Suiza (16%)	China (13%)
			España (9,1%)	EAU (13%)	
Origen de las importaciones					
	China (13%)	China (21%)	Senegal (15%)	China (24%)	Francia (19%)
			China (14%)	EEUU (8,4%)	China (16%)
		Francia (8,8%)		EEUU (9%)	

Fuente: Elaboración propia según datos del FMI (2018), OEC (2018).

## IV. Reflexiones finales y elementos de análisis

En relación a las diferentes estrategias e instrumentos que componen lo que se podría denominar como «política europea» en los países de Sahel se plantean a continuación una serie de elementos de interés:

Sería importante analizar si el enfoque geográfico de la estrategia europea, centrado en la agrupación G-5 Sahel, es o no adecuado para un análisis de impacto sobre las condiciones de vida de la población

- En primer lugar, analizar la pertinencia del enfoque geográfico de la estrategia europea, centrado en la agrupación G-5 Sahel. Sería importante analizar si este enfoque geográfico, a pesar de que en algunos ámbitos tiene en cuenta el papel de los países vecinos (como Nigeria, Marruecos, Argelia o Libia), es o no adecuado para un análisis de impacto sobre las condiciones de vida de la población.
- En segundo lugar, analizar el impacto de los instrumentos económicos de la política de la UE en el Sahel, por ejemplo, de la agenda comercial europea sobre el comercio intraafricano y el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano (AfCFTA) y otros instrumentos, como los de inversión institucional europea en la región y otros mecanismos económicos.
- Algunos indicadores de impacto económico importantes para este análisis serían:
  - Indicadores de financiación presupuestaria que permitan establecer líneas de gasto prioritarias;
  - Indicadores cuantitativos de inversión que identifiquen sectores, objetivos prioritarios y nivel de participación de la población local;
  - Indicadores de actividad empresarial y emprendimiento local;
  - Indicadores de creación o destrucción de empleo local;
  - Indicadores de diversificación y otros cambios en la estructura económica local;
  - Indicadores generales de crecimiento económico per cápita y distribución de la renta;
  - Indicadores de impacto de género.

## Referencias bibliográficas

European External Action Service (EEAS). The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries. Bruselas: EEAS, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 15. 01.2019]  
[https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/46674/european-unions-partnership-g5-sahel-countries\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/46674/european-unions-partnership-g5-sahel-countries_en)

Fondo Monetario Internacional (FMI). *World Economic Outlook Database*. Washington: FMI, 2019.

Marín Egoscozabal, Ainhoa. *La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas*. OPEX. Fundación Alternativas, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 20. 02.2019]  
[https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex\\_documentos\\_archivos/7ec324e91cdd50d32f526a7c6a1edf75.pdf](https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/7ec324e91cdd50d32f526a7c6a1edf75.pdf)

OECD. *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*. París: Sahel and West Africa Club - OECD, 2014.

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). *Africa Statistics Flash. Selected Socio-Economic Indicators on Africa*. UNECA, 2019.

UN-DESA. *World Economic Situation and Prospects*. United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018.