



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades

Máster Universitario en Cooperación Internacional al
Desarrollo: Gestión y Dirección de Proyectos

**La influencia de la securitización en la
cooperación al desarrollo de la Unión
Europea:
El caso del Sahel.**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Ángel Núñez Martínez
Tipo de trabajo:	Investigación
Director/a:	Iván Cuesta Fernández
Fecha:	09/07/2024

Resumen

Ante la alarmante situación en el Sahel, la Unión Europea se encuentra en un proceso de reflexión sobre cómo incidir de manera más efectiva a través de sus herramientas de cooperación al desarrollo. Para no perjudicar sus intereses en una región cada vez más favorable a otros actores internacionales, parece haber incorporado elementos securitarios en sus proyectos en Burkina Faso, Chad, Mali y Níger. Este trabajo se centra en investigar cómo ha influido la teoría de la securitización en la cooperación al desarrollo de la Unión, analizando instrumentos como el Global Gateway y los Programas Indicativos Multianuales (MIPs) firmados con dichos países. El análisis prueba la influencia de la securitización y desgrana en qué aspectos tiene mayor protagonismo y cómo se aplica sobre el terreno. Así pues, esta investigación permite conocer más a fondo las dinámicas de funcionamiento de este sector, desvela los intereses de la Unión Europea en el Sahel y plantea una reflexión final sobre el modelo actual de cooperación al desarrollo y sus elementos.

Palabras clave: Unión Europea, cooperación al desarrollo, Sahel, seguridad, securitización.

Abstract

Faced with the alarming situation in the Sahel, the EU is in the process of reflecting on how it can more effectively use its development cooperation tools to make an impact. In order not to harm its interests in a region increasingly favourable to other international actors, it seems to have incorporated security elements into its projects in Burkina Faso, Chad, Mali and Niger. This paper focuses on investigating how securitisation theory has influenced EU development cooperation, analysing instruments such as the Global Gateway and the Multi-Annual Indicative Programmes (MIPs) signed with these countries. The analysis proves the influence of securitisation and unpacks where it is most prominent and how it is applied on the ground. Thus, this research provides a deeper understanding of the dynamics of how this sector operates, reveals the EU's interests in the Sahel, and offers a final reflection on the current model of development cooperation and its elements.

Keywords: European Union, development cooperation, Sahel, security, securitisation.

Índice de contenidos

1.1. Justificación de la investigación.....	6
1.2. Objeto de estudio y objetivos.....	8
2. Marco Teórico	10
2.1. La Teoría de la securitización.....	10
2.1.1. El concepto de securitización	10
2.1.2. Componentes de la securitización.....	12
2.1.3. Los conceptos surgidos de la securitización.....	18
2.2. La securitización en la cooperación al desarrollo.....	19
2.2.1. Definición e historia de la securitización en la cooperación al desarrollo	19
2.2.2. Indicadores de securitización en la cooperación al desarrollo	20
2.2.3. La securitización en la ayuda humanitaria	24
2.3. Creando un diseño de estudio propio.....	25
3. Metodología	28
3.1. Pregunta de investigación	32
4. Resultados	32
4.1. Análisis de documentos.....	33
4.1.1. Global Gateway	33
4.1.2. Programas indicativos multianuales de la unión europea (MIPs).....	40
4.2. Discusión de resultados.....	62
5. Conclusiones.....	67
6. Limitaciones y prospectiva	71
Referencias bibliográficas.....	72

Índice de tablas.

Tabla 1: Diseño propio de categorías para la identificación de procesos de securitización en cooperación al desarrollo. Elaboración propia.....	26
Tabla 2: Componentes de la securitización identificados en el documento de presentación de la iniciativa Global Gateway. Tabla de elaboración propia.	37
Tabla 3: Componentes de la securitización identificados en los documentos de proyectos de la UE en el Sahel dentro del alcance del Global Gateway. Tabla de elaboración propia.....	40
Tabla 4: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el PCe de Mali 2021-2024. Tabla de elaboración propia.	47
Tabla 5: Componentes de la securitización identificados en el PCe de Mali 2021-2024. Tabla de diseño propio.....	48
Tabla 6: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Burkina Faso 2021-2027. Tabla de elaboración propia.....	52
Tabla 7: Componentes de la securitización identificados en el MIP de Burkina Faso 2021-2027. Tabla de elaboración propia.....	52
Tabla 8: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Níger 2021-2027. Tabla de elaboración propia.....	57
Tabla 9: Componentes de la securitización identificados en el MIP de Níger 2021-2027. Tabla de diseño propio.....	57
Tabla 10: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Chad 2021-2027. Tabla de elaboración propia	61
Tabla 11: Componentes de la securitización identificados en el MIP de la República de Chad 2021-2027. Tabla de elaboración propia.....	62

Introducción

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

La Unión Europea se ha constituido como uno de los mayores socios en el panorama de la cooperación al desarrollo internacional. A lo largo del recorrido de los diferentes países del Sahel como Estados independientes, la Unión Europea, Comunidad Económica Europea previamente, ha mantenido estrechos lazos de cooperación con dichos Estados. A mayores, ha contribuido con el desarrollo de estos en sectores clave como el desarrollo rural, el desafío medioambiental, la construcción de infraestructuras, ayuda humanitaria, apoyo institucional y desarrollo social, entre otros, a través de diversos instrumentos como el Fondo Europeo de Desarrollo. Concretamente, en 2024 el total de euros destinados como ayuda a los países del Sahel asciende a 144 millones de euros. Por ejemplo, en el caso de Mali, de acuerdo con datos del Servicio de Acción de Exterior de la Unión Europea, el monto total de la ayuda hasta el momento se eleva a 2 billones de francos CFA (Delegation of the EU to Mali, 2021). Además, en coherencia con las dinámicas de apoyo a la descentralización política que abandera la Unión Europea, Bruselas también trabajó con las diferentes Autoridades regionales a través de su instrumento de financiación regional: el EDF Regional Indicative Programme.

Para contextualizar la situación desesperada que se vive en el Sahel basta con comprobar que Níger, Chad y Mali aparecen en el top 5 de países con menor índice de desarrollo humano. Por su parte, Burkina Faso aparece también entre los 10 últimos países. Datos que profundizan en esta problemática se comprueban a partir de conocer que 4,9 millones de personas¹ se han visto obligadas a abandonar sus hogares, mientras que los que han permanecido no tienen asegurado aspectos básicos como la seguridad, servicios básicos y oportunidades de trabajo. A mayores, se calcula que un aproximado de 11.9 millones de personas en la Región se encontrarán en necesidad de ayuda alimentaria en los meses de verano de 2024 (Comisión Europea, s.f.).

La complejidad de la situación del Sahel se ve acompañada de una inestabilidad política constante desde la década de 2010. Desde 2012 se han producido distintos golpes de Estado en Chad, Mali, Níger y Burkina Faso. En el caso de Mali, desde mayo de 2021, el Coronel Goita

¹ Del conjunto de los siguientes países del Sahel: Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger.

ha mantenido el poder y ha dotado de cierta estabilidad gubernamental al país, lo cual no lo exime de episodios de tensión recientes como los relativos a las disputas con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. Esta tensión con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, CEDEAO, viene provocada por el éxito de los golpes de estado en sus países vecinos y la oposición de la institución contra estos y la deriva política e ideológica que han tomado. En el caso de Chad, tras la muerte del Presidente Déby, en batalla contra rebeldes, fue su hijo, con el beneplácito de los países occidentales, quien tomó las riendas del país de manera autocrática en abril de 2021. Por su parte, Burkina Faso sufrió dos golpes de estado en 2022, triunfando el último en septiembre y otorgando la presidencia a Ibrahim Traoré. El último en la región fue el dado por la Junta Militar Nigerina, en julio de 2023. Esta situación geopolítica ha desembocado formándose una alianza entre Mali, Burkina Faso y Níger y la salida de Francia de la región.

En este contexto internacional cambiante y tenso, la Unión Europea ve amenazados sus intereses geopolíticos y económicos en el Sahel, así como sus valores, su modelo legal y de Sociedad. La guerra en Ucrania y en Gaza, el auge del yihadismo en el Sahel y en África Occidental, así como los flujos migratorios condicionan el comportamiento internacional de la Unión, así como la visión respecto a sus socios e, incluso, valores. Esto tiene consecuencias en el uso de sus instrumentos de política exterior, desde la diplomacia hasta la ayuda oficial al desarrollo. En este contexto es cuando emerge el renovado concepto de seguridad que la Unión parece haber incorporado en sus relaciones de cooperación con los Estados del Sahel. Históricamente, la seguridad se refería principalmente a las amenazas militares provenientes de otros Estados (o de actores violentos no estatales, en contextos de conflicto interno). Sin embargo, durante los últimos tiempos parecen haber cogido peso otros conceptos de seguridad que se alejan de este término tradicional de la seguridad. Ejemplos de esto podrían ser la seguridad ambiental, el terrorismo o la defensa de la identidad de algún grupo. Asimismo, en un mundo globalizado donde las acciones en un Estado tienen consecuencias internacionales, para algunos actores es necesario plantear un modelo securitario atento y capaz de responder a amenazas multidimensionales y ajenas o procedentes de terceros territorios. La securitización, concebida como la introducción de términos o estrategias tradicionalmente del ámbito de seguridad en políticas pertenecientes a otros sectores, es quizás la herramienta más reconocible para lograr una actuación sobre asuntos que afecten a la seguridad de un actor a través de diversos instrumentos. Esto puede tener la ventaja de

actuar de manera más amplia, incorporando de manera transversal conceptos de seguridad, lo cual la convierte en una herramienta interesante para incidir sobre objetos cambiantes, complejos y que no se pueden solucionar desde una óptica simple o al uso. En definitiva, la securitización de las políticas públicas es un aspecto a valorar ante un panorama amplio de fenómenos con el potencial de introducirse en la agenda de seguridad, ya que estos generan consecuencias significativas cuando adquieren el estatus de amenazas a la estabilidad, en este caso de la Unión Europea (Waever, 2017).

1.2. Objeto de estudio y objetivos.

El objeto de estudio de esta investigación es la cooperación al desarrollo que la Unión Europea lleva a cabo en el Sahel. A pesar de la estrecha colaboración de la Unión Europea, la situación en el Sahel sigue sin atisbos de mejora a gran escala. El desembolso de fondos es elevado, por lo cual es lógico querer preguntarse por la estructura de los proyectos, su efectividad y, a largo plazo, querer proponer cambios en ellos en busca de un mayor impacto en la sociedad saheliana. A vistas de los nuevos Programa Indicativo Multi Anual (de aquí en adelante, MIP²), que cubren desde el ya pasado 2021 hasta el 2027, parece interesante estudiar si se ha procedido a ejecutar algún cambio en búsqueda de mayor efectividad en la cooperación al desarrollo. Entre esos cambios, merece la pena detenerse en la comprensión de la estructura de los programas y proyectos y, principalmente, en el análisis sobre si la Unión Europea, temerosa ante las amenazas que parecen surgir en el Sahel, las cuales pudieran tener potenciales efectos en la UE, ha hecho uso de la securitización para convertir la cooperación al desarrollo en un instrumento de la agenda de seguridad del viejo continente.

En ese sentido, se enumeran debajo los objetivos de investigación que se pretenden abordar:

- Aportar conocimiento sobre el sistema de herramientas actual de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el Sahel.
- Analizar la implicación de la seguridad en estas y en el modelo de cooperación.
- Describir los mayores retos de la cooperación de la UE en el Sahel y las problemáticas estructurales de estos países, así como identificar los intereses de la UE en la región.

² Por sus siglas en inglés, Multi-Annual Indicative Programme.

- Reflexionar y abrir debate acerca del modelo de cooperación al desarrollo, sus límites y si es necesario redefinir conceptos.

Para cumplir con estos objetivos, el trabajo se ha estructurado en 5 capítulos, cada cual con un propósito determinado y subdividido en diferentes subapartados según las necesidades del trabajo. En el primero, al que pertenece esta introducción, servirá como antesala de la investigación y, aparte de presentarse los objetivos, se introducirá la problemática y el contexto de la investigación a modo de justificación de la investigación. El segundo capítulo corresponde al Marco Teórico. En este apartado se diseñará el mismo a través de una revisión de la literatura y, muy importantemente, se presentará un diseño de estudio propio que servirá para identificar la existencia de procesos de securitización en políticas de cooperación al desarrollo.

El Capítulo III abarca la metodología. En él, se describen y desarrollan las técnicas, instrumentos y herramientas de investigación utilizadas a lo largo del trabajo. Igualmente, en su subapartado se presenta la pregunta de investigación, alrededor de la cual se estructura la investigación. Partiendo de esa pregunta de investigación, surge el Capítulo IV que, correspondiendo con el apartado de análisis, se subdivide en dos subapartados. El primero abarca el análisis de los resultados, presentándose los hallazgos en la materia; mientras que el segundo hace referencia a la discusión de resultados. Este segundo subapartado responde, tras una exposición de argumentos según lo descrito en el anterior subapartado, a la pregunta de investigación. Finalmente, el capítulo quinto es el apartado de conclusiones, donde se procederá a una reflexión profunda sobre los objetivos planteados y, muy importantemente, sobre el objeto de estudio de la investigación: la cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el Sahel.

2. Marco Teórico

2.1. La Teoría de la securitización.

En este apartado se expone la teoría de la securitización. De acuerdo con lo descrito en el apartado introductorio, la UE puede que esté llevando a cabo un proceso de incorporación de consideraciones de seguridad a la hora de relacionarse con terceros, por lo que la teoría de la securitización emerge como una herramienta útil para analizar este hipotético giro de la cooperación al desarrollo europea. Dicho esto, la teoría de la securitización surge de la mano de la conocida como Escuela de Copenhague y se expone por primera vez en el libro "Seguridad: un nuevo marco de análisis". Publicado en 1998 y escrito por los profesores Buzan, Waever y De Wilde, este introduce la idea de un nuevo concepto de seguridad, más allá de la vinculación tradicional al sector de defensa, militar y político. Por lo tal, la teoría de la securitización aparece en un contexto en el que era necesario abarcarla desde una perspectiva multidimensional, incluyendo cuestiones económicas, sociales y medioambientales (Demurtas, 2019). Esta teoría tiene por objeto explicar el proceso político a través del cual suceden los siguientes fenómenos: el establecimiento del elemento de seguridad en las políticas públicas; la aceptación social de que un suceso se debe considerar una amenaza; y la posibilidad de que se diseñe e implemente una determinada política pública (Balzacq, Léonard y Ruzicka, 2016).

2.1.1. El concepto de securitización.

Una definición inicial del concepto de securitización aparece mencionada en el libro de la Escuela de Copenhague como «el acto extremo de politización de una cuestión» (Buzan, Waever y De Wilde 1998, p.23). Esta breve frase se explica a través de la idea de que la securitización provoca que cuestiones que no se estuvieren tratando o que se trataran por mecanismos habituales de la política pública, se traten como si fueran cuestiones de defensa o militares, incorporando instrumentos urgentes de tramitación de políticas públicas. A pesar de la definición primigenia de los teóricos de la Escuela de Copenhague, a esta se le han seguido añadiendo aspectos. En ese sentido, hay diferentes corrientes, discursiva y teórica, que pretenden proponer nuevas definiciones más extensas en aras de profundizar en las acciones que conforman el proceso de securitización, bien centrándose en la acción discursiva o en lo procesal-institucional de la securitización. Así pues, la corriente discursiva considera

estos actos como aquellos «actos de habla de una autoridad considerada como legítima, que designa una amenaza a la que hay que responder con una actuación de emergencia» (Demurtas 2019, p. 169).

Por su parte, la corriente teórica, la cual se centra en el análisis del concepto desde las instituciones, ofrece una definición de la securitización muy expandida y que servirá de base para esta investigación. Esta se refiere a aquel proceso «a través del cual un asunto público y ordinario adquiere el estatus de amenaza existencial y se convierte en una cuestión de seguridad» (Delkáder-Palacios 2019, p.175). Como se puede inferir, la principal diferencia entre estas dos definiciones consiste en la focalización al elemento más importante del conjunto del proceso de securitización. Mientras que el primero hace referencia al elemento discursivo, Delkáder-Palacios se refiere al conjunto de acciones y consecuencias del proceso, incluyendo el acto de habla, pero también los procesos burocráticos y, muy importantemente y de manera subyacente, a quien recibe y acepta ese proceso.

El teórico de la Escuela de Copenhague Ole Waever proporciona una definición del concepto de securitización que aporta los elementos clave de este, sirviendo de base para que los autores posteriores se nutran. En primer lugar, afirma que la securitización consiste en dictaminar que un suceso o elemento es una amenaza para la Sociedad a la que el sujeto afirmador pertenece. En consecuencia, el Estado puede actuar con instrumentos extremos, es decir, más allá de los límites convencionales, para combatir esta amenaza. Hasta aquí, se destacan tres ideas principales, siendo la primera la existencia de un acto discursivo estructurador, la segunda que el Estado actuará en consecuencia, por lo cual para Waever (2017) el único actor que puede hacer uso de la securitización es el Estado, ya que identifica y actúa conforme a lo señalado; y, en tercer lugar, la potencialidad de una actuación más allá de los medios convencionales. Es decir, que, ante esta amenaza, se pueden implementar herramientas que, en cualquier otra situación, estarían prohibidas o muy limitadas. En relación con este tipo de herramientas extraordinarias, es necesario también considerar, en el marco de un ejercicio de identificación de procesos de securitización, que la urgencia y la puesta en marcha de políticas o instrumentos no habituales, o extraordinarios, son un claro indicador de este (Délkader-Palacios, 2019).

Asimismo, es importante aclarar que una cuestión no llega a estar totalmente securitizada si no es aceptada por una audiencia relevante (Waever, 2017). Es decir, si, por ejemplo, la

ciudadanía de un país no considera que el Estado deba llevar a cabo determinadas acciones para afrontar una amenaza identificada por el propio Estado, por ejemplo, una huelga general, el proceso de securitización no se habría logrado. Waever dota de mucha importancia al rol de la audiencia dentro del proceso de securitización, puesto que, sin su conformidad con las acciones, para el teórico, no es posible completar el procedimiento. En definitiva, un asunto concreto se securiza cuando la audiencia relevante, por ejemplo, la ciudadanía, acepta que la amenaza justifica tales procedimientos.

La definición usada en el trabajo de Frenklen (2017, p.186) es muy similar a las anteriores, puesto que considera la securitización como un proceso intersubjetivo –impulsado por uno o más actores particulares– a través del cual cuestiones palpables por actores de la sociedad e impulsados por ellos mismos se transforman en amenazas a la seguridad. Una vez, considerados como amenazas, el proceso de securitización requiere que se implementen acciones extraordinarias para combatirlas.

2.1.2. Componentes de la securitización.

Desde la eclosión del concepto de securitización, los diferentes teóricos y autores han ido identificando los diferentes componentes que son necesarios para que se dé el proceso de securitización. Esta construcción conceptual ha sido gradual y ha ido agrandándose con el paso de los años hasta constituirse en los siguientes. La identificación de estos conceptos es útil a la hora de detectar procesos de securitización en el análisis de políticas de cooperación al desarrollo.

2.1.2.1. Objeto referente.

El objeto referente es uno de los elementos que ha de estar siempre presente para que se pueda proceder con el proceso de securitización. Este se define como el componente que se ha de proteger ante la amenaza (Demurtas, 2019). Es interesante que, a raíz de la ampliación del concepto de seguridad, el objeto referente se haya expandido más allá de los marcos clásicos, que se pudieran corresponder características políticas estatales o geopolíticas (véase la soberanía nacional o un estrecho marítimo), hacia otros terrenos como la economía³, el

³ Demurtas (2019) expone en su trabajo que dentro del sector económico podrían aparecer objetos referentes como el libre comercio, los principios de la economía liberal o los intereses de las empresas.

medioambiente u otros sectores. Por lo tanto, se pasa de la concepción de la teoría realista de la seguridad, consistente en la protección de los intereses estatales, siendo la integridad nacional el objeto referente por antonomasia, a un concepto apoyado por el constructivismo. Este comienza ampliando el concepto de seguridad al de seguridad global, que defiende las estructuras globales, los lazos identitarios y resto de factores que se alejan de la concepción estatal de seguridad. Finalmente, una vez se elimina el monopolio de la seguridad estatal como único elemento a proteger y aparece la seguridad individual, se produce la aparición de la seguridad humana como concepto más extenso de seguridad y su contraparte: la expansión de las amenazas a considerar (Orozco Restrepo, 2020).

2.1.2.2. El actor securizante.

En segundo lugar, emerge el actor securizante, siendo este el encargado de estructurar y formular el discurso sobre seguridad, señalando las prioridades en esta materia y revistiendo de urgencia las actuaciones para proteger al objeto referente. Si bien, de acuerdo con la Escuela de Copenhague, el Estado, los lobbies y las élites⁴ son quienes ocupan mayor protagonismo a la hora de ocupar este rol, Demurtas (2019) subraya el emergente papel de los medios de comunicación como actores securizantes. A mayores, les dota de un papel fundamental a la hora de politizar una amenaza, puesto que los medios de comunicación influyen decisivamente en la opinión pública, elemento clave en el proceso de securitización, y tienen la posibilidad de construir un discurso securitizador sobre una amenaza a través de sus instrumentos.

Dicho lo anterior, y muy en relación con la definición ya mencionada de Waever (2017), el actor securizante encuentra en los medios de comunicación un arma de doble filo ya que, si se muestran favorables al discurso securitizador que lleva a cabo el Estado, por ejemplo, la securitización de la amenaza será más viable, al contar con mayor apoyo de la opinión pública. No obstante, si los medios de comunicación se enfrentan al actor securizante, el proceso de securitización puede ser rechazado por la opinión pública y, en consecuencia, la amenaza

⁴ Sanahuja y Schüneman (2012) exponen que no es raro que existan disputas entre los diversos actores que aspiran a ser securizantes para apropiarse el proceso y moldearlo conforme a sus gustos. Otra idea interesante que se apunta en la obra de Balzacq, Léonard y Ruzicka (2016) es aquella que el rol de las élites como actores securizantes alberga el peligro de que obtengan o consoliden mucho más su poder debido a las herramientas extraordinarias que acaban poseyendo si el proceso de securitización es un éxito. Por lo cual, la securitización puede ser indicio de procesos de aglutinación de poder o debilitamiento de la democracia.

descrita por el actor securizante deba de ser atajada por los medios convencionales. Así las cosas, en lo referido al proceso de concreción de la securitización, las percepciones de la opinión pública y del Estado⁵ aparecen como los factores que habilitan la securitización de un asunto. Es decir, si no perciben una cuestión como una amenaza, esta mismo no se securitizará.

2.1.2.3. El actor funcional

El actor funcional se trata de un sujeto que, a través de sus acciones y discursos, es capaz de influir decisivamente en sectores de seguridad. Al fin y al cabo, es un actor que participa de manera directa o indirecta en los procesos y funcionamiento de la seguridad, por lo que su ámbito de influencia y comportamiento es decisivo en el proceso de securitización. Esto se puede corresponder con lo que Buzan (2006) llama agente provocador, el cual es un sujeto que busca exagerar sobre la amenaza a securitzar en aras de su propio beneficio⁶. En el trabajo de Demurtas (2019) se enumeran distintos ejemplos, entre los que se podría destacar en el ámbito de la seguridad medioambiental a una empresa contaminante que no se adhiere a la normativa nacional o internacional. También, se podría teorizar que los medios de comunicación podrían ejercer el rol de actor funcional, al ser un sujeto que tiene capacidad de influenciar el trabajo de los actores securizantes, hasta el punto de condicionar la política de seguridad.

2.1.2.4. La amenaza.

Uno de los elementos alrededor de los cuales gira el resto de los conceptos se trata de la propia amenaza identificada. Si bien cuando se menciona amenaza se podría pensar en un suceso peligroso tradicional, relacionado con lo militar y la defensa, el proceso de securitización tiende a aparecer ante la ausencia de este tipo de acontecimientos. Es decir, al no existir una amenaza tradicional, se genera un vacío en la labor de la defensa de los Estados, por lo que este vacío puede ser cubierto por cuestiones que de otro modo nunca hubiesen sido securitizadas (Frenklen, 2019). Así pues, la amenaza que surge, que se detecta, tiende a

⁵ Para algunos autores, véase Demurtas, el Estado no es el único actor legitimador de la securitización. Por lo que, en Estados Fallidos o donde el monopolio de la legitimidad/violencia esté contestado por grupos no estatales, su percepción surge como factor posibilitador de la securitización.

⁶ Ejemplos de este tipo de sujetos serían aquellos dirigentes que fomentan la ejecución de políticas públicas en determinados sectores para favorecer intereses propios.

provenir de espacios o sectores, como el medioambiente o lo económico, sobre los cuales antes no se había puesto el foco. En conclusión, los asuntos que pueden ser securitzados aumentan, a la vez que el alcance de lo identificable como amenaza se expande. Igualmente, no se ha de pensar en la amenaza como un elemento objetivo, sino que se trata de una situación maleable, una construcción social, que no tiene por qué ser interpretada de manera uniforme por todos los actores de la Sociedad Civil, sino que son los actores securizantes quienes se encargan de darle forma⁷ (Sanahuja, Schüneman, 2012).

2.1.2.5. El acto discursivo

El acto discursivo es la elección lingüística a través de la cual se ejecuta la estructuración del mensaje. Este acto se divide en dos sub-unidades de análisis: la interna, que corresponde a la categoría lingüística-gramatical⁸; y la externa, la socio-contextual. A estos efectos, la primera subunidad se relaciona directamente con la enunciación discursiva, el mensaje como tal en su composición, a la cual Sanahuja y Shüneman (2012; 20) dotan de mucha importancia, ya que esta amalgama discursiva construye un marco⁹ desde el que ya se puede observar el proceso de decisión sobre las políticas, revestidas de mecanismos de aplicación extraordinarios, que se van a aplicar; mientras que la segunda se refiere a la posición más o menos legítima en la que se encuentra el actor securizante para señalar una amenaza. En relación con esta segunda subunidad, Frenklen considera necesario que exista un contexto favorable que permita detectar la amenaza, lo que describe Sanahuja (2012) como ventana de oportunidad, así como que el agente securizante se encuentre en una posición de alta legitimidad o de poder que le permita, igualmente, auto legitimarse, para llevar a cabo sus acciones (Frenklen, 2022). Dicho esto, el estudio del contexto estuvo mucho tiempo ignorado por los teóricos de la teoría de la securitización, aunque, actualmente, nadie niega su importancia clave en el proceso securizador. A mayores, existe un gran interés en estudiar la influencia del contexto en este tipo de procesos y su relación directa con el resultado del mismo. Eso sí, existe una tendencia crítica con la manera en la que se está efectuando este análisis, puesto que conciben que los

⁷ En el trabajo de Sanahuja y Shüneman (2012) aparece la idea de que la amenaza no es algo inamovible que tan sólo se prioriza sobre otras cuestiones, sino que en el ejercicio de la securitización esta se construye y se moldea. Es decir, la cuestión existe, pero, a través del proceso de securitización esta adquiere una forma determinada que se adapta a las necesidades discursivas del actor securizante.

⁸ Aquí se debería identificar la existencia de una narrativa de seguridad.

⁹ Sanahuja y Schümerman utilizan el concepto de *framing* y encuadre para referirse a este marco.

estudios no se están centrándo en exponer qué situaciones varían en los diferentes contextos, sino en categorizarlos sin presentarlos desde un punto de vista sistémico (Balzacq, Léonard, y Ruzicka, 2016).

En definitiva, sin un contexto idóneo no puede detectarse una cuestión a considerarse como amenaza¹⁰, ni tampoco pueden encontrarse herramientas discursivas para estructurar el mensaje securitizador, pero, sin poder, evidenciado en la capacidad de emprender acciones sin gran riesgo de rechazo; ni siquiera se puede plantear la acción de securitización.

2.1.2.6. La audiencia.

La audiencia es elemento de análisis que quizás sea el más característico aportado por el teórico Ole Waever. Así pues, referenciando el trabajo de la Escuela de Copenhague, en especial de Buzan, da a la audiencia el papel de otorgar legitimidad democrática a la identificación de amenazas. Es decir, acoge la capacidad legitimadora de cualquier acción pública. A mayores, han de apuntarse varios aspectos más relativos a la audiencia. El primero se refiere a que la audiencia tiene que encontrarse en una disposición «psicocultural» para poder mostrarse favorable a la securitización, por lo tanto, implica que ha de existir un contexto social donde la audiencia no sienta rechazo al posicionarse de tal modo (Frenklen, 2019, p.186). El segundo aspecto merece la pena mencionarse por la reflexión acerca de la división de opiniones relativas a la libertad de acción de la audiencia. Este se refiere a las consecuencias de la asociación de la audiencia alrededor de los intereses de las clases poderosas en situaciones en las que se produce un proceso de securitización (Orozco Respreto, 2020). De aquí se infieren dos ideas relevantes: la primera, la interpretación del autor sobre la utilización de este proceso para proteger los intereses de las clases dominantes; y la segunda, la visión utilitarista del papel de la audiencia, que no se consideraría un actor proactivo en este tipo de procesos.

No obstante, no hay un consenso en la academia sobre si la audiencia ha de ser interpretada de manera uniforme o como un único ente existente. Autores como Salter o Kautner¹¹ teorizan que hay subgrupos que conforman la audiencia, entre ellos, Salter enumera al grupo

¹⁰ Por ejemplo, autores como Huysman (2022) afirma que sin unas acciones que conformen un contexto no puede surgir nunca un discurso que securitize.

¹¹ Recogido de la obra de Balzacq, Léonard y Ruzicka, (2016).

popular, al tecnócrata, a la élite y al científico, a los cuales han de tratar de forma diferenciada y separada, en aras de conseguir su beneplácito. A estos efectos, la pertenencia a un subgrupo determina la importancia y la función de la audiencia. Los dos subgrupos más palpables en el panorama de los sistemas democráticos son lo que se podría conocer como “el pueblo” y los miembros de la Cámara Legislativa. Así las funciones de dichos subgrupos serían, respectivamente, proveer de apoyo moral y, por otro lado, dar el respaldo formal para que el Actor Securizante (en este caso los votos en el proceso de respaldo de la proposición de ley o política pública). Por lo cual, aquí se puede dar una situación de enfrentamiento entre los dos subgrupos de la audiencia ya que el “pueblo” puede mostrarse en contra de una iniciativa votada a favor por los miembros de la Cámara Legislativa (Balzacq, Léonard y Ruzicka, 2016).

2.1.2.7. La excepcionalidad.

La excepcionalidad se refiere en este concepto a la implementación de políticas públicas o herramientas fuera de los procesos usuales para actuar sobre la amenaza detectada. La urgencia, lo extraconvencional o lo novedoso son características de este elemento y se justifican en el peligro inmediato que representa la amenaza para el objeto referente. Quizás, lo más identifiable es el uso de instrumentos extraordinarios, como la movilización de recursos económicos o la puesta en marcha de políticas públicas no convencionales (Delkáder-Palacios, 2019, p.186-188).

Esta excepcionalidad no sólo se identifica en la mera ejecución de políticas públicas, sino que es también observable en el ambiente en el que surge. Véase, por ejemplo, el proceso organizativo y burocrático que pone en marcha las acciones administrativas e institucionales para actuar contra la amenaza y accionar el ejercicio securitario. Dentro de este último paso, se podrían englobar las actuaciones policiales, las órdenes judiciales, los cambios legislativos etc...

Por otro lado, se ha de subrayar que la dotación de excepcionalidad en la securitización no tiene por qué ser algo concreto en el tiempo, también puede ser continuado, convirtiéndose en un proceso institucionalizado (Demurtas, 2019). Es decir, se le puede dar prioridad sobre otros asuntos, elevándola como algo más relevante que otros aspectos de la política, y, por ende, un suceso que pasa a ser extraordinario. Por ejemplo, las políticas de migración de la UE, según Delkáder-Palacios, son una muestra de este tipo de institucionalización. Así pues, la securitización institucionalizada se detecta en la propia identificación de una amenaza por las

instituciones (en este caso, la migración), y la rápida dotación de prioridad sobre otras áreas o la inclusión del objetivo transversal de combatir esta amenaza dentro de los objetivos propios de otros sectores y la aplicación o habilitación de instrumentos o políticas extraordinarias para afrontar esta amenaza, revistiéndolo de un carácter de excepcionalidad o urgencia (Delkáder-Palacios, 2019).

2.1.3. Los conceptos surgidos de la securitización.

Como consecuencia de la securitización surgen dos conceptos complementarios que permiten explicar otros procesos muy relacionados con el primero, pero en diferentes escalas, así como completar el paradigma del concepto de securitización. En primer lugar, aparece la antítesis de este concepto: la desecuritización. Esta surge como el concepto contrario a la securitización. De acuerdo con Demurtas (2019), este consiste en el retorno de una materia a la lógica rutinaria del trato de las políticas públicas desde el ámbito de la seguridad y defensa. Con relación a lo anterior, Sanahuja y Schüneman aportan la siguiente definición:

Supone que una cuestión determinada se mantiene o se (re)sitúa en el ámbito de lo político, se aborda o se vuelve a abordar a través de medios ordinarios, y se debate a través de los procesos políticos habituales, en particular, de los cauces democráticos. (Sanahuja, Shüneman, 2012, p. 19).

En segundo lugar, los procesos de macrosecuritización son aquellas construcciones que abogan proteger un elemento mayor que uno de nivel intermedio y que pretende aglutinar diferentes procesos de securitización que se encuentran en escalones inferiores. Suelen aparecer en sociedades con valores o instituciones en común, que se encuentren en consenso sobre ciertos aspectos vitales (bien impulsados por la religión, bien por una ideología) (Demurtas, 2019). Estos procesos se pueden observar en organizaciones internacionales como la Unión Europea o en organizaciones como el Dáesh¹².

¹² Para estas organizaciones el elemento a defender serían los valores europeístas, en el caso de la UE y, en caso del DAESH, el islam y la *umma*.

2.2. La securitización en la cooperación al desarrollo.

En este apartado se desarrollará la presencia de procesos de securitización en el área de cooperación al desarrollo. Como se infiere de los apartados anteriores, las amenazas han dejado de pertenecer exclusivamente al área de defensa y es por ello por lo que este proceso aparece en el resto de los sectores de las entidades públicas. A estos efectos, los actores securizantes se sirven de la cooperación al desarrollo como una herramienta en el proceso de securitización, a pesar de que, tradicionalmente y de acuerdo con sus principios, esta debiera estar excluida de cualquier influencia exógena y que pretenda subjetivizarla. Igualmente, este apartado aporta contenido teórico que se utilizará en el análisis de esta investigación, al servir para identificar categorías que permitirá detectar procesos de securitización llevados a cabo por la Unión Europea en el marco de sus proyectos de cooperación internacional al desarrollo en el Sahel.

2.2.1. Definición e historia de la securitización en la cooperación al desarrollo.

La securitización de la acción humanitaria consiste en la instrumentalización de la ayuda humanitaria o los proyectos de cooperación al desarrollo para la consecución de objetivos de seguridad (Pozo Martín, 2020; 466). Por lo tal, se infiere una supeditación de la cooperación al desarrollo a la política de defensa del Estado Donante y, muy importantemente, la priorización de la agenda de este en detrimento del supuesto Estado beneficiario. Dicho esto, se podría argumentar que la securitización de la cooperación al desarrollo vicia los pilares constituyentes de la misma.

De acuerdo con Sanahuja y con Scünerman (2022), el inicio de la puesta en práctica del proceso de securitización se puede observar en las ayudas tras la II Guerra Mundial. El Plan Marshall es el mayor exponente, ya que vinculó las ayudas a la reconstrucción de Europa con las necesidades de seguridad y de protección de los intereses de la política exterior de EE. UU, en un momento crucial al comienzo de la Guerra Fría, condicionando el reparto de ayuda al alineamiento de los beneficiarios con los intereses estadounidenses. No fue hasta el fin de la Guerra Fría cuando la cooperación al desarrollo comenzó a experimentar un proceso de despolitización a través de la adquisición de un valor propio sin estar subordinadas a la disputa por la hegemonía mundial, sino a la consecución de un proceso de paz global impulsado por las Naciones Unidas. Así pues, con la ampliación del concepto de seguridad y el surgimiento

de la vinculación de la asistencia, rehabilitación y desarrollo, el panorama global de la cooperación al desarrollo abandonó definitivamente las dinámicas anteriores.

No obstante, se ha de remarcar el nacimiento del concepto de seguridad humana como el más relevante para entender las políticas de cooperación, hasta los sucesos del 11 de septiembre, puesto que significa una ampliación del concepto de seguridad muy notable¹³. Así pues, los teóricos exponentes del concepto de seguridad humana entienden la seguridad como la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo¹⁴. Como se mencionaba, fue tras el 11 de septiembre cuando el consenso en torno al concepto de seguridad humana se incorporó al modelo de cooperación securitizado, consecuencia directa de la declaración de guerra global contra el terrorismo enunciada por Bush. Además, la reacción de Estados Unidos ante los ataques de las Torres Gemelas incorporó argumentos de la Teoría de la Seguridad Regional Compleja, RSCT por sus siglas en inglés, que añade la necesidad de aplicar políticas de securitización a escala regional, ya que, en un mundo interconectado, la seguridad no puede atajarse desde la mera óptica nacional. Así pues, los problemas de seguridad de todos los sectores se encuentran conectados y no se pueden resolver de manera aislada (Bertschi Wrigley, 2016).

Hilando con lo anterior, al comenzar a entenderse que las problemáticas de un país pueden convertirse en amenazas para el resto de Estados, se aumentó el interés por la implementación de políticas al desarrollo en los Estados Fallidos¹⁵. Este interés se justificó en la vinculación de pobreza e inseguridad y se apoya en teorías como la de seguridad regional compleja, al argumentar que estos Estados Fallidos son un caldo de cultivo para conformar amenazas globales¹⁶ y, debido a su complejidad, se han de tratar de manera multisectorial.

2.2.2. Indicadores de securitización en la cooperación al desarrollo.

En aras de detectar los elementos que señalan la existencia de la securitización en la cooperación al desarrollo, se ha procedido a identificar aquellos indicadores a través de la

¹³ En el trabajo de Bertschi Wrigley (2016;3) se enumeran los componentes de la seguridad humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política.

¹⁴ Sanahuja y Schünerman (2012) explican este concepto como la libertad ante el miedo y la libertad ante la necesidad.

¹⁵ Se entiende por Estado Fallido a aquel que no puede o no quiere prestar los servicios mínimos a sus ciudadanos.

¹⁶ Entre ellas, el terrorismo, el crimen organizado o el narcotráfico.

revisión de la literatura y el estado del arte. Estos elementos, una vez categorizados, se utilizarán para analizar las políticas de cooperación de la Unión Europea y detectar procesos de securitización en ellas. La construcción de este sistema de categorías e indicadores está muy influenciada por la obra de Sanahuja y Shünerman (2012) y sus aportaciones se utilizan como hilo conductor. Se realiza una re-estructuración de las mismas, incorporando ideas de otros autores e incluyendo suyas, que aparecen como diferenciadas e iguales, dentro de conceptos más grandes (categorías) en aras de una mayor claridad y profundidad.

En primer lugar, ha de aparecer una lógica discursiva alrededor de la ayuda que busque la legitimación de esta. Aquí, cobra importancia el sentido de urgencia que en anteriores apartados se menciona. Se ha de revestir la necesidad del ejercicio de la cooperación al desarrollo con argumentos constantes y poco flexibles, que la sitúen como un elemento indispensable o, por lo menos, difícil de rechazar por la audiencia. Asimismo, es importante que esta lógica discursiva se plantea desde órganos sobradamente legitimados y e incluso que puedan ser vistos con capacidad legitimadora. Es decir, que su acción discursiva se vea apoyada en una percepción general del sujeto como neutral o respetable.

Muy hilado a esta primera categoría, se identifica en este tipo de procesos de securitización, la existencia de un ejercicio de redefinición de los marcos y conceptos pre establecidos. Ejemplo de dinámicas que se incluyen dentro de este segundo elemento son, por ejemplo, la redefinición de los conceptos relativos a construcción de paz y seguridad humana dentro del marco de la amenaza detectada, en aras de que sea viable atender este suceso valiéndose de las herramientas que estos dos conceptos permiten utilizar.

Asimismo, esta redefinición alberga la inclusión de conceptos en el área de ciertos sectores de la cooperación al desarrollo donde no eran habituales o ni se les concebía. Así pues, la aparición de la seguridad como un término incluido dentro del concepto de gobernanza democrática es un indicador de que se está llevando a cabo un proceso de securitización Sanahuja y Shünerman (2012, p. 18). Dicho esto, la inclusión de terminología política o militar, hasta el punto de la propia militarización o politización de la cooperación y de la ayuda, es también síntoma de este suceso. De hecho, si se analizan los discursos de los Estados donantes, conceptos clásicos asociados a la ayuda oficial al desarrollo como «reducción de la pobreza, conflicto y paz son cada vez más utilizados junto a otras noción como terrorismo y seguridad» (Díaz, 2012, p.82). El punto más extremo de esta circunstancia es la conversión de

la acción humanitaria en una herramienta acoplada, *de iure o de facto*, en los engranajes de la agenda de seguridad del país donante (Pozo, 2020). En resumen, este segundo elemento lo que realmente permite inferir es el ejercicio de redefinición de las problemáticas y agendas de cooperación al desarrollo en clave de securitización.

El tercer indicador se trata de la puesta en marcha de políticas extraordinarias. Una subcategoría relativamente sencilla de identificar se trata de la movilización de fondos alejándose de los cauces normativos. Al final, la utilización de procesos no convencionales para la financiación de acciones determinadas tiende a significar la necesidad de tramitar o actuar sobre algo de manera veloz y urgente. Es decir, la urgencia en las acciones del actor securizante también se debe considerar como una subcategoría de este grupo. Finalmente, el suceso más radical que se podría concebir dentro de esta categoría es la implementación de políticas o actividades securitarias por el propio personal desplegado en un proyecto de cooperación al desarrollo o en el marco de una operación de ayuda humanitaria. Aquí, se estaría siendo testigo de la excepcionalidad en su cénit al hacer uso de herramientas globalmente concebidas como no securitarias en tareas claramente alejadas a su alcance de competencias¹⁷.

La cuarta categoría se corresponde con el cambio en el criterio de decisión sobre la política de cooperación a implementarse. Este elemento puede abarcar desde modificaciones en los aspectos o áreas sobre los que ejecutar proyectos de cooperación al desarrollo hasta cambios en los rangos de puntuación o de evaluación de propuestas de proyectos de desarrollo en el marco de licitaciones. Si se tiene en cuenta la primera subcategoría mencionada, indicadores de esta serían el cambio de prioridades en la geografía donde se llevan a cabo proyectos de cooperación al desarrollo, siempre que sean variando con respecto a lo habitual de manera drástica o exponencial sin causa aparentemente justificadora; o la pérdida de importancia de proyectos focalizados en potenciar el buen gobierno y los DDHH frente a proyectos que se centren en acciones relativas a desarrollar la seguridad por encima de otros factores. Un ejemplo que combina ambas situaciones mencionadas sería el giro de la cooperación al desarrollo hacia Estados Frágiles o Fallidos, sin priorizar el desarrollo de estos. A estos efectos,

¹⁷ En el trabajo de Del Pozo (2020) se señala también la posibilidad de que no sólo sean las instituciones públicas quienes puedan ser utilizadas como herramientas securitarias, sino también las Organizaciones No Gubernamentales. Por lo que se ha de tener en cuenta a estas en la identificación de procesos de securitización.

se puede evidenciar que los proyectos de cooperación al desarrollo en este tipo de países no están teniendo en cuenta los intereses de estos en la visible marginación en la que quedan los supuestos beneficiarios, sin ser incluidos en el diseño, formulación ni ejecución de los proyectos, así como se tiende a la pérdida de autonomía de la Sociedad Civil, la cual, de acuerdo con las tendencias que predominan en el diseño de proyectos han de participar de manera activa en este tipo de acciones (Sanahuja y Shünerman, 2012; p.28-32). En relación con la segunda subcategoría, se pueden dar cambios que impidan a ciertos tipos de organizaciones no participar en la ejecución de proyectos. Así pues, la aparición de obstáculos para actores no gubernamentales o el rechazo a ciertos instrumentos de cooperación y modalidades de ayuda que puedan representar pérdida de control por parte del Donante son indicadores de que se puede estar produciendo un episodio de securitización.

2.2.2.1. La condicionalidad en la ayuda oficial al desarrollo (AOD)

Finalmente, existe un último indicador que, dada su importancia y en aras de un mejor acercamiento al mismo, se ha preferido separar en un apartado distinto. La condicionalidad es el elemento clave que permite identificar el proceso de securitización de una cuestión (Delkáder Palacios, 2019). En sí, la condicionalidad corresponde a los requisitos exigidos por los países donantes a los países socios para ser receptores de AOD en sus diferentes modalidades. Se ha de tener en cuenta que los Estados son los responsables del diseño de las políticas de cooperación al desarrollo, por lo tal tienen la capacidad de incluir su agenda política en ellas, condicionando la ayuda. Esta vinculación suele identificarse al detectar la inclusión de las prioridades en materia de seguridad del Estado donante en los proyectos de cooperación al desarrollo (Díaz, 2012) o en el establecimiento de la seguridad nacional como el elemento legitimador de la existencia de la ayuda externa a otros Estados (Sanahuja, Shünerman, 2012).

Por lo tanto, si como bien señala Pozo Marín (2020) los tres principios por los que se rige la cooperación al desarrollo son la imparcialidad, la neutralidad y la independencia; la existencia del elemento de la condicionalidad vulneraría los mismos pilares en los que se sustenta la ayuda oficial al desarrollo. A mayores, existen ciertos autores que defienden que la acción

humanitaria siempre ha estado condicionada¹⁸. Para argumentar su pensamiento, se hacen uso de lo dictaminado por países como EE.UU y de UK, los cuales, a través de la web de sus respectivas agencias de desarrollo¹⁹, dejan claro que la actividad de estas defienden los intereses nacionales. Asimismo, como se desarrollará más adelante en el apartado de análisis, en la Unión Europea, a través de su nueva iniciativa Global Gateway, hace uso de la condicionalidad en sus relaciones internacionales y de cooperación.

Igualmente, quizás un ejemplo muy visual de la condicionalidad en la cooperación al desarrollo fue el protagonizado por Estados Unidos durante la guerra de Afganistán. En esta, se repartieron folletos a la población civil amenazando con cortar el flujo de ayuda humanitaria si no se daban pistas sobre el paradero de Osama Bin Laden. En dicha acción, se observa la subyugación de la ayuda al desarrollo a los intereses securitarios de Estados Unidos.

En resumen, en aras de una mayor rigurosidad a la hora de proceder con el análisis de documentos, se ha de remarcar que la condicionalidad por sí sola no demuestra la existencia de la puesta en marcha de un proceso de securitización, sino que se ha de identificar aquellas subcategorías relacionadas con la priorización de elementos relacionados con la estrategia de seguridad para poder argumentar presencia de la securitización en la cooperación al desarrollo.

2.2.3. La securitización en la ayuda humanitaria.

En este apartado, se pretende ejemplificar los procesos de securitización en la ayuda humanitaria a través del origen de la introducción de este concepto en esta modalidad al desarrollo, así como en la concisa recopilación de hitos reseñables. Si bien la ayuda humanitaria se puede implementar en diversas circunstancias, aquí se hará uso de situaciones en el marco de desastres naturales o conflictos armados.

Dicho esto, a principios del siglo XXI, en la teoría de actuación ante desastres naturales convivían dos modelos. El modelo fiscalista, que se centraba en la intervención post-desastre, entendiendo los desastres naturales como algo inevitable; y el modelo constructivista que,

¹⁸ El propio Pozo Marín es un ejemplo de ello.

¹⁹ En la página frontal del portal web de USAID se encuentra escrito: «USAID's work advances U.S. national security and economic prosperity, demonstrates American generosity, and promotes a path to recipient self-reliance and resilience» Consultado en: <https://www.usaid.gov/>

centrándose en la prevención, mitigación y gestión del riesgo, postulaba que, a través de intervenciones sociales correctas, los desastres naturales se podían evitar o, al menos, mitigar. En el escenario que presenta el modelo constructivista es donde surge la securitización de la ayuda humanitaria ante este tipo de sucesos. Este proceso fue impulsado inicialmente por Estados Unidos²⁰, llevando a cabo políticas de rehabilitación, prevención y mitigación, buscando mantener su influencia en terceros países e impulsando el uso de los elementos de defensa y militares como actores fundamentales en la ayuda humanitaria y en otros sectores no tradicionales. En definitiva, EE. UU. siguió una estrategia de amalgamación de la política interior y exterior, expandiendo el uso de las fuerzas militares como policiales para situaciones excepcionales, como pudieran ser los desastres naturales (Frenklen, 2019²¹).

Dentro de la ayuda humanitaria se detectan multitud de indicadores de securitización, destacándose aquellas intervenciones en lugares que han sufrido los estragos de la violencia o de la guerra. Por ejemplo, el surgimiento de lo conocido como misiones de integradas es un propio indicador en sí, al representar la implementación de políticas securitarias por parte de organizaciones o grupos que debieran ejecutar únicamente relacionadas con la ayuda o el desarrollo, acción que elimina todo elemento de independencia en la acción humanitaria. Este concepto está aceptado por la ONU, organismo que lo promueve en aras de crear sinergias, y se puede definir como la vinculación de acciones de ayuda humanitaria, militares y políticas a través de la actividad de un mismo Actor (Pozo Marín, 2020). Es decir, que el agente de cooperación lleve a cabo provisión de ayuda/asistencia humanitaria, a la vez que ejecuta programas de refuerzo de la democracia o de desarme, incluyendo el enfoque de securitización a través de acciones determinadas.

2.3. Creando un diseño de estudio propio.

Para mejor referencia, se ha procedido a elaborar un diseño propio de categorías, con base en lo identificado en los diferentes apartados que comprenden el Marco Teórico, que sirva como guía para detectar este tipo de procesos en acuerdos marco, términos de referencia o similares. Está conformado por las ideas expuestas por los autores mencionados, pero

²⁰ Este movimiento se dio tras los atentados del 11S en búsqueda de una mayor influencia y la expansión de su modelo de seguridad en el marco de lo conocido como guerra global contra el terrorismo.

²¹ Tras el terremoto de Haití, se da uno de los ejemplos más significativos de la política estadounidense al prestar ayuda humanitaria a través del ejército, quien de facto controló el país durante los meses posteriores al desastre.

estructurado y categorizado según los criterios del investigador. Se ha pretendido potenciar la visualización clara, el fortalecimiento de las categorías en aras de que abarquen varios elementos coherentes entre sí y aportar rigurosidad en la detección de la securitización.

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍAS
Lógica discursiva legitimadora	N/A
Redefinición de marcos y conceptos	Presencia inusual de construcción de paz y seguridad humana (Sanahuja y Shüneman) Inclusión de terminología militar/política. Acoplamiento de la cooperación a la agenda de seguridad (Sanahuja y Shüneman).
Excepcionalidad de procedimientos	Aprobación de financiación extraordinaria. Urgencia de los procedimientos (Demurtas). Acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación (Pozo).
Cambio en criterios de decisión	Modificación en áreas o aspectos de ejecución (Sanahuja y Shüneman). Cambio de criterios de evaluación o puntuación de licitaciones.
Condicionalidad	Inclusión de prioridades en seguridad del donante (Díaz). Seguridad nacional como elemento legitimador (Sanahuja y Shüneman)
Presencia del resto de componentes de procesos de securitización	Actor securizante, objeto referente, actor funcional, amenaza y audiencia (Varios).

Tabla 1: Diseño propio de categorías para la identificación de procesos de securitización en cooperación al desarrollo. Elaboración propia.

Cabe mencionar que, dentro de la última categoría, relativa a los componentes, no se mencionan ni el acto discursivo, ni la excepcionalidad como indicadores porque estos se han constituido como una categoría propia aglutinadora de indicadores en el diseño de categorías. Se ha decidido añadir estos componentes en el diseño propio porque, aunque no hayan sido incluidos en el apartado de securitización de la cooperación al desarrollo en el marco teórico, se entiende que son elementos fundamentales en la existencia de procesos de securitización. Por lo cual, si no se identifican los más relevantes es posible que la securitización no haya influido en la política pública. Asimismo, también es conveniente aclarar que, si bien la presencia de la mayoría de los componentes es obligatoria en este tipo de procesos, bajo el criterio de la investigación, existen situaciones en las cuales el actor funcional no tiene porqué aparecer. En ese sentido, se entiende que puede haber procesos de securitización en los cuales no haya ningún actor más allá del propio actor securizante con interés de atajar una problemática. Esto se puede dar tanto por desconocimiento de los beneficios que pueden obtener o de la inexistencia de actores de este tipo en la región donde se esté dando el proceso de securitización. No obstante, otros elementos sí son necesarios. Quizás, los dos más relevantes sean la amenaza y el actor securizante, ya que forman el tandem fundamental del proceso. Como se ha mencionado previamente, es necesario un actor securizante que convierta una situación en una amenaza y ha de existir una situación que pueda ser convertida en amenaza para que el actor securizante pueda ejercer aquel papel transformador-securitario.

3. METODOLOGÍA.

Correspondiendo al apartado metodológico, aquí se detallarán los procedimientos seguidos y herramientas utilizadas para generar evidencias que apoyen la información y el análisis, así como se desarrollará cómo se ha procedido al análisis de la información.

En el capítulo correspondiente al Marco Teórico se utiliza el análisis documental para llevar a cabo una construcción argumentativa del concepto de securitización y su relación con el sector de la cooperación al desarrollo que servirá, posteriormente, para sustentar el análisis de la investigación. El análisis documental consiste en «un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar» la recuperación de su información (Dulzaides Iglesias y Molina Gómez, 2004). La revisión de la literatura que corresponde a este apartado se centra mayoritariamente en la Escuela de Copenhague, exponente máximo y creador del concepto de securitización, así como en el conjunto de autores contemporáneos a dicha generación y recientes, quienes han contribuido a la academia con valiosas aportaciones complementarias a las de la Escuela Clásica.

En búsqueda de diseñar un modelo de estudio propio, se ha procedido a identificar los componentes presentes en los procesos de securitización, centrando el énfasis en categorizar aquellos indicadores que muestren que este proceso se está dando en un contexto de cooperación al desarrollo. Las dos herramientas usadas para poder construir el diseño con base en el marco teórico pertenecen a la etapa de reducción de datos, aquella en la cual se moldea la información bruta obtenida para que pueda ser analizada y permita que se puedan realizar conclusiones al respecto. Estas han sido la categorización y la codificación. La categorización consiste en agrupar ideas o conceptos en grupos según su género o sus semejanzas entre ellas, mientras que la codificación es el ejercicio posterior en el cual se le dota de un nombre a los grupos conceptuales que se han formado (Mejía Villaverde, 2011). Hecho este ejercicio, la información se convierte en un objeto abarcable para el investigador y facilita la aplicación del conocimiento en el análisis. A estos efectos, este ejercicio se ve en el apartado 2.3 donde se presenta la tabla de categorías para la identificación de procesos de securitización en cooperación al desarrollo. Cabe mencionar que, en esta tabla, se presentan, asimismo, subcategorías, que son conceptos que desarrollan y profundizan en las categorías

(Ardila Suárez y Rueda Arenas, 2013). Para su obtención se han seguido los mismos criterios y pasos que para las categorías.

Como la información utilizada para esta investigación proviene en su amplísima mayoría de la revisión de la literatura, a la hora de la categorización se ha seguido el criterio deductivo, siendo este el cual se basa en la información reflejada en un Marco Teórico. Asimismo, para extraer la información pertinente, se ha utilizado el criterio de saturación, así como el de incluir aquellas ideas que, bajo la visión del investigador, y, apoyadas por hechos relevantes, puedan aportar una ventaja adicional a los marcos y diseños estructurados previamente. La saturación consiste en la inclusión de datos e ideas dentro de las categorías hasta que ninguno de ellos aporte más información relevante o profundicen en el desarrollo de la categoría (Ardila Suárez; Rueda Arenas, 2013). En definitiva, esta extracción de ideas se basará en la repetitividad de estas a lo largo de la revisión del Estado del Arte y el “plus” que pudieran aportar en la consecución de un diseño holístico.

Para identificar los elementos que indiquen posibles procesos de securitización, con base en el estudio de diseño propio, en documentos de relevancia máxima en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea se ha utilizado dos técnicas principales: el análisis documental y la categorización de elementos. Así pues, se ha llevado a cabo un análisis de los documentos en búsqueda de elementos que señalesen la presencia de las categorías y subcategorías descritas, dibujándose en cada apartado un mapa conceptual que permitiese vislumbrar la existencia de elementos de securitización. Para ello, se han elegido dos tipos de documentos, bajo el criterio de relevancia, actualidad y vinculación con la región de estudio. El primero es la Estrategia Global Gateway. Si bien, se ha escogido para analizar el documento oficial de presentación de la misma, también se analizan documentos de índole regional. La importancia de esta Estrategia se argumenta por la insistencia de la Comisión en presentarla como guía de las acciones presentes y futuras de Europa en cooperación al desarrollo. Aprobada al principio de la década, es muy útil para identificar indicadores ya que marca los principios de cooperación al desarrollo y profundiza en las estrategias e intereses de la Unión Europea. El análisis de la Pasarela Global, como se conoce en castellano, se subdivide en el ámbito general y, luego, en aras de focalizarse en el área de estudio, se trabaja sobre las acciones implementadas en el Sahel.

El segundo apartado del Capítulo IV se corresponde con el análisis de los documentos marco de cooperación al desarrollo de la Unión Europea por país: el Programa Indicativo Multianual por país. La decisión de escoger estos documentos se basa en que son el marco específico que guía de manera práctica y detallada las acciones de cooperación de la Unión Europea con cada país. Por lo tanto, son el documento que mejor evidencia el proceso de acuerdo, diseño, ejecución y evaluación que se prevé en los países. Así pues, se permite una mejor identificación de prioridades, áreas de trabajo, legitimación de discurso e, importantemente, elementos que indiquen condicionalidad. A mayores, aún a sabiendas de que el Sahel como en región en sí abarca hasta 10 Estados²², para este apartado de la investigación se ha decidido centrar el análisis en Burkina Faso, Chad, Mali y Níger por motivos de concreción del trabajo, coherencia por características comunes en términos de desarrollo humano, similitud y cercanía geográfica e interés geopolítico. Todos ellos pertenecieron al G5 del Sahel, grupo de cooperación estatal que promovió la cooperación en lucha antiterrorista al que también perteneció Mauritania. A mayores, a principios de julio de 2024 Burkina Faso, Mali y Níger firmaron la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel, excluyendo a Chad por diferencias ideológicas (Europa Press Internacional, 2024). Nuakchot no ha sido incluido en el análisis por los motivos mencionados anteriormente, así como por su salida al mar, lo cual es significante a ojos del investigador.

La lógica de análisis aplicada a los documentos de Global Gateway y a los MIPs difiere ligeramente. Si bien comparten en que el análisis consiste en extraer a través de la lectura aquellos elementos fácticos, visibles y/o tácitos que se correspondan con las categorías a través de la comprensión del contexto de los documentos, la vinculación de conceptos con ideas teóricas y la identificación de actividades o acciones pertinentes, la lógica estructural en la que se presenta el análisis no es exactamente igual por motivos de coherencia argumentativa y para facilitar la lectura y comprensión al lector. En el caso de los documentos del Global Gateway, el análisis se presenta desmembrado por categorías, identificando aquellos elementos del texto y exponiéndolos agrupados por categorías en el orden reflejado en la tabla. Es decir, en primer lugar, se tratará la lógica discursiva legitimadora y se seguirán

²² Aún hay discusiones sobre qué países pertenecen al Sahel basadas en lo geográfico, cultural y político. En esta investigación se entiende que los países pertenecientes, al menos una parte de su territorio, a esta región son: Mauritania, Senegal, Nigeria, Mali, Chad, Níger, Burkina Faso, Sudán, Eritrea y Etiopía.

presentando los hallazgos hacia abajo. Por último, en aras de una mayor claridad, se expondrá en cada apartado la categoría correspondiente a los componentes de la securitización (actor securizante, amenaza etc..) a modo de tabla. Esta estructura se intentará seguir fielmente, salvo que por motivos de relación entre categorías que permitan un mejor entendimiento del texto y del contexto, en aras también de una mayor cohesión y coherencia argumentativa, se decida cambiar el orden de desarrollo de las categorías. Un ejemplo de esto puede ser que un elemento identificado tenga relación con dos categorías y por lo tanto se analicen de forma seguida. El motivo que impulsa esta presentación de resultados es el haber trabajado con diversos documentos por apartado. Así pues, se facilitará la referencia y el seguimiento de la exposición de la información analizada.

Por su parte, el análisis de los MIPs, al trabajar cada apartado con el único documento relativo al país²³, seguirá una estructura de análisis paralela al orden expuesto en cada documento marco del país. Es decir, la información se presentará conforme haya sido extraída por el investigador, lo cual permitirá comprender más profundamente la lógica discursiva de la Unión Europea al evidenciarse el esfuerzo legitimador a lo largo de los documentos y no sólo en los apartados de contextualización. Asimismo, al final del apartado se detallará aquellas categorías no encontradas en el documento y se incluirán dos tablas. La primera servirá de resumen y relacionará aquellas categorías y subcategorías del diseño propio con el elemento encontrado; mientras que la segunda, al igual que en el caso del apartado del Global Gateway, representará los componentes clásicos del proceso de securitización.

Por otro lado, en relación con las categorías más relacionadas con los aspectos discursivos, lógica discursiva legitimadora principalmente, la herramienta relativa a la revisión del discurso cobra mucha importancia ya que permite interpretar holísticamente el mensaje del documento sin focalizar la identificación en conceptos exclusivamente. Para esta categoría, por ejemplo, los apartados correspondientes a justificación o contextualización ganan mucho protagonismo puesto que permiten al investigador conocer las intenciones discursivas de la Unión Europea.

²³ Se prevé referenciar al anterior MIP para analizar la presencia de la categoría relativa a cambios de decisión.

En resumen, esta investigación es predominantemente cualitativa, debiéndose subrayar la relevancia del análisis documental en el Capítulo IV y la obtención de información a través de fuentes indirectas (se ha hecho uso de la revisión de la literatura y del Estado del Arte en el Capítulo II). Asimismo, para proceder con el análisis de la información obtenida en ese Capítulo, se hacen uso de técnicas como la saturación y la agrupación, para así poder agrupar datos con características comunes y proceder con el diseño de estudio propio, instrumento clave para la investigación.

3.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Como se ha expuesto previamente, la Unión Europea se encuentra en un proceso de remodelación de sus políticas de cooperación en búsqueda de una mayor efectividad de las mismas. Está claro que, en el Sahel, estas no han tenido el impacto deseado por la UE y que, en esta nueva década, es necesario incorporar nuevos elementos para adaptarse al contexto cambiante en la Región. Es posible que Bruselas haya valorado como solución ante los problemas de su política de cooperación al desarrollo la incorporación de la securitización en sus programas, sobre todo teniendo en cuenta las amenazas a sus intereses que han surgido al sur del Sáhara.

Dicho esto, en las investigaciones cualitativas, la investigación se estructura a partir de una o dos preguntas de investigación. Para este caso, se han escogido dos preguntas complementarias con las cuales se pretende aportar luz sobre las nuevas dinámicas de cooperación al desarrollo por parte de la Unión en dicho territorio, siendo las siguientes:

¿Ha existido un proceso de securitización en las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en el Sahel? En caso afirmativo, ¿hasta qué grado han influido en las mismas?

4. RESULTADOS

En este apartado se discute el *grossó* del Trabajo de Fin de Máster. Aquí se desarrolla el análisis de la cuestión a través de las categorías detectadas en apartado del Marco Teórico. Así pues, cada subapartado se corresponderá con una de las categorías identificadas y en cada uno de ellos se desgranarán documentos de políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en aras de detectar los elementos que indiquen procesos de securitización, si los

hubiera. Para ello, se utilizarán diferentes fuentes y documentación dentro del alcance expuesto en el apartado metodológico para argumentar o desmentir la presencia del proceso de securitización y, por lo tanto, añadir información para probar, o no, la hipótesis que se sostiene en este TFM.

4.1. ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

En este apartado se va a llevar a cabo el análisis de los documentos elegidos en búsqueda de los indicadores del proceso de securitización. Para ello, se irán identificando elementos en los textos a analizar conforme a lo predisuelto en el diseño propio de categorías para la identificación de procesos de securitización en cooperación al desarrollo.

4.1.1. Global Gateway

En este apartado se va a proceder con el análisis documental de aquellos documentos pertenecientes al Global Gateway. El Global Gateway es una iniciativa de cooperación internacional activada por la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE en 2021 y que se ha consolidado como la estrategia principal a nivel internacional de la UE en los sectores de energía, digitalización y transporte, así como principal herramienta para potenciar los sistemas de salud y de educación en el conjunto del planeta. Esta estrategia está basada en la movilización de inversiones en infraestructuras hacia terceros países en aras de lograr impactos transformadores apoyándose en el enfoque de *Team Europe*²⁴. Muy importantemente, se ha de mencionar que la UE resalta que el objetivo es crear vínculos entre países iguales, evitando la relación tradicional de Donante y Beneficiado.

En la comunicación conjunta que realizan la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión Europea para presentar y describir los elementos del Global Gateway, se pueden identificar diferentes elementos que pudieran señalar la existencia de un proceso de securitización. Por lo que, en los siguientes párrafos, se procede a desarrollar los mismos.

²⁴ Team Europe o Equipo Europa está formado por la Unión Europea, los Estados Miembros, sus bancos de desarrollo y agencias de desarrollo; el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. El objetivo de implementar este enfoque es la actuación conjunta como pilar de acciones más eficientes en la cooperación al desarrollo. Surge en el marco de la pandemia del COVID-19 (Team Europe Initiatives, 2024).

Lo primero que se evidencia es la existencia de una fuerte presencia de un discurso legitimador de la acción de la UE. Dicho esto, en el apartado de introducción se emplea un gran esfuerzo para justificar la adopción de esta estrategia. En dicho apartado, como suele ser común en todo tipo de documentos legislativos o políticos²⁵, se procede a justificar la política a ejecutar y, muy importantemente, se indica que existe una necesidad de actuación revestida de urgencia, ya que la situación actual sin la aplicación de la estrategia es muy deficiente. Asimismo, se recurre a la argumentación de forma poco explícita de que llevar a cabo esta estrategia será positivo para la UE porque al realizar este tipo de acciones «la UE también contribuirá a la promoción de sus propios intereses, al refuerzo de la resiliencia de sus cadenas de suministro y a la apertura de más oportunidades comerciales para la economía de la UE» (Comisión Europea y Alto Representante de la UE, 2021, p.2).

Asimismo, cuando se desarrolla en el punto 2.3 del documento el papel del área de transporte en el Global Gateway, surge un esfuerzo legitimador de las iniciativas que se planean ejecutar en el marco de la estrategia. Cuando se enumeran los diferentes proyectos, en su mayoría corredores y mejora de instalaciones portuarias, se argumenta que esta potenciación o mejora de infraestructuras será útil para los intereses europeos ya que permitirá aprovechar la posición geográfica europea, promoverá la adopción de la legislación europea y, muy importantemente, permitirá reforzar y potenciar corredores estratégicos que sitúen a la UE en una posición ventajosa. Por ejemplo, se menciona que «la UE promoverá el refuerzo de las conexiones con corredores estratégicos adyacentes en el África subsahariana (...) promoverá las normas de la UE e internacionales» (Comisión Europea y Alto Representante de la UE, 2021, p.7).

En lo referido a la excepcionalidad de los procedimientos, es en el apartado de introducción donde se entrevén las primeras pinceladas solicitando una actuación urgente en términos financieros, de lo cual se infiere que la solución no pasa por seguir los trámites habituales para estos casos, así como se llama a realizar una acción conjunta haciendo uso del total de instrumentos de la Unión para conseguir una financiación de hasta 300.00 EUR, es decir dedicando todas las herramientas financieras y de la Unión para esta causa. Quizás, lo más

²⁵ En proyectos de cooperación al desarrollo sería lo conocido como background y/o justificación de la intervención dentro del apartado de rationale. Quizás, al ser un documento legislativo o de presentación de política pública, la comparación más sencilla es el elemento de preámbulo que se da en las leyes españolas.

relevante es la creación de un modelo de financiación exclusivamente para esta estrategia. No solo se menciona la adopción de un enfoque nuevo, sino también la necesidad de actualizar el conjunto de herramientas del cual la UE dispone. Un ejemplo de la ampliación del conjunto de herramientas podría ser el nuevo instrumento financiador del Banco Europeo de Inversiones que consistiría en la aportación anual de cuantías para aumentar el presupuesto o un aumento del gasto presupuestario en las áreas de ejecución (Comisión Europea y Alto Representante de la UE, 2021, p.10). Otros instrumentos que se han previsto para el uso en esta estrategia son el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS +) y el borrador de un sistema europeo de créditos a la exportación²⁶.

En el documento se exponen los principios a los cuales las iniciativas se han de acoger. Estos principios son valores democráticos y normas estrictas; buen gobierno y transparencia; asociaciones igualitarias; verde y limpio; catalizar la inversión del sector privado; y la seguridad como eje central. Este último es de interés para la categoría de condicionalidad²⁷ porque, según se describe, requiere que las infraestructuras que se construyan proporcionen seguridad y que sean resistentes ante amenazas geopolíticas o económicas, así como que garanticen la no interrupción de las cadenas de suministro. Como se ha visto en la argumentación utilizada por la UE para justificar esta estrategia, la resiliencia de las cadenas de suministro (ya sea energética, digital o tradicional) son de importancia capital para la Unión. Por lo tanto, el especificar de manera implícita que los proyectos que se financiarán a través del Global Gateway han de proteger estos aspectos, sugiere que no actuar sobre ellos desemboca en una amenaza a los intereses de la UE.

Igualmente, en el mismo apartado donde se exponen los principios clave, dentro del espacio donde se desarrolla el concepto de “asociaciones igualitarias” aparece una frase que ejemplifica a la perfección el elemento de condicionalidad de los proyectos a financiar bajo

²⁶ Actualmente, la iniciativa de la creación de un sistema de créditos a la exportación está siendo analizada por la Comisión, aunque ya cuenta con un beneplácito indirecto de la misma. Por el momento, la UE aboga por una mayor coordinación a estos efectos, aunque la iniciativa la sigan manteniendo los Estados Miembros, a los cuales seguirán apoyando (Consejo de la Unión Europea, 2022).

²⁷ En este trabajo no se pretende juzgar los marcos éticos y morales a través de los cuáles la Unión Europea condiciona la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo. El objetivo de este apartado del análisis es identificar aquellos casos en los que exista una condicionalidad, puesto que la presencia de este elemento suele sugerir existencia de un proceso de securitización. Sobre todo, si se trata de una condicionalidad marcada por tintes securitarios.

esta estrategia. Así pues, se confirma que estos proyectos de infraestructuras se basarán en las necesidades detectadas y, muy importantemente, en los «propios intereses estratégicos de la UE» (Comisión Europea y Alto Representante de la UE, 2021, p.4), desvelándose tanto la inclusión explícita de los intereses de la UE en este proyecto de cooperación y, también reseñable, la incorporación de la coherencia con los intereses de la UE como criterio decisor para ejecutar una inversión/proyecto o no.

Igualmente, vemos como en los principios que guiarán la ejecución de infraestructuras aparece el elemento de seguridad. Asimismo, se le dota de mayor importancia con respecto al resto de principios al añadirle el complemento de «como eje central» (ídem, p. 4), lo que hace inferir una priorización de la inversión en infraestructuras que sean de interés securitario para la UE. De este suceso no sólo se puede entender que ha existido un ejercicio de redefinición de marcos que permita incluir de manera relevante el principio de velar por la seguridad en una estrategia de cooperación internacional al desarrollo basada en la inversión en infraestructuras, sino que también se ha ordenado un cambio en las áreas de ejecución de este tipo de proyectos, apareciendo aquellos Estados cuyas infraestructuras sean de interés para la UE como áreas a priorizar. No obstante, en el apartado correspondiente a las prioridades de inversión, no se les da prioridad a proyectos del área de seguridad, sino de las diferentes áreas mencionadas anteriormente. Esto es coherente con que la temática de los proyectos no incluirá de manera directa proyectos que trabajen en fomentar la seguridad, pero sí que se seleccionen, diseñen y ejecuten teniendo en cuenta las prioridades securitarias de la UE, en su mayoría, geopolíticas y económicas.

Es relevante subrayar que la categoría relativa a cambios en el criterio de decisión no ha sido identificada dado que al ser el Global Gateway un proyecto nuevo es imposible comparar con una edición anterior. Igualmente, no se ha podido acceder a términos de referencia de proyectos dentro del alcance de esta iniciativa para poder observar los criterios de decisión o elección.

A continuación, se expone en formato de tabla los componentes clásicos de los procesos de securitización.

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea.
Objeto referente	Valores de la Unión Europea, cadenas de suministro y cambio climático.
Amenaza	Vulnerabilidades de los Estados Socios.
Audiencia	Ciudadanos de la UE y de terceros países.
Actor funcional	Gobiernos de los Estados Socios.

Tabla 2: Componentes de la securitización identificados en el documento de presentación de la iniciativa Global Gateway. Tabla de elaboración propia.

4.1.1.1. Global Gateway en el Sahel.

África es un área relevante para la Unión Europea y, como era de esperar, a través del Global Gateway la Unión pone su foco en este continente con una inversión de 150 mil millones de euros (INTPA, s.f.). En este apartado, se pretenden analizar las iniciativas y proyectos llevados a cabo en el área de estudio de esta investigación: El Sahel. En esta región, la Unión Europea ha tenido presencia casi constante desde la independencia de los países y ha desplegado diversas misiones de seguridad²⁸, así como cooperación internacional, por eso sorprende observar cómo no presenta ningún proyecto en Mali, ni en Burkina Faso, como buque insignia en África (Comisión Europea, 2023). No obstante, sí ha presentado proyectos de gran calado en Mauritania, relativos a infraestructuras portuarias o en Chad, donde ha modernizado un corredor de transporte entre las dos principales ciudades del país.

A lo largo de los informes e infografías relativas a los avances de los proyectos del Global Gateway en la región, se recalca siempre el beneficio mutuo de los proyectos llevados a cabo, subrayando que toda acción ejecutada tenía su impacto positivo posterior en Europa. A estos efectos, si bien en los programas de educación no se incidía al respecto, sí que era una argumentación recurrente en los proyectos en el área de resiliencia climática (Global Gateway,

²⁸ Quizás la más relevante haya sido EUTM-MALI, enfocada en la preparación de las Fuerzas Armadas Malenses (FAMA).

2023b), iniciativa verde²⁹ (Global Gateway, 2023c), corredores estratégicos, aquí aparece la idea de hacerlos seguros para poder proteger las rutas de transporte y comerciales entre la UE y África, lo cual beneficiaría a las empresas e industrias de ambas partes³⁰ (Global Gateway, 2023d); y de manera implícita en los proyectos relativos a transición digital, donde argumentaban la expansión de oportunidades para empresas europeas y el establecimiento de redes de apoyo ante posibles fallos en conectividad digital (Global Gateway, 2023e).

Quizás, uno de los proyectos más relevantes dentro de la temática de iniciativa verde es el apoyo a la construcción de la Gran Muralla Verde, cuyo objetivo es reforestar una franja de 15km de ancho que atraviesa el completo de los países del Sahel. La Unión ha colaborado de manera activa en la financiación de esta iniciativa, en especial en el acelerador de la Gran Muralla Verde, herramienta de coordinación de la iniciativa a la cual aporta 700 millones de euros al año (INTPA, s.f.b). La Gran Muralla Verde se basa en la consecución de 5 pilares: reforzar la agricultura y ganadería local; restauración y gestión de ecosistemas; energía renovable e infraestructuras sostenibles; capacitación; y la creación de un marco económico e institucional que permita la gobernanza efectiva, sostenibilidad, estabilidad y seguridad. Este último pilar es de gran interés para comprender el esfuerzo financiero que la UE emprende en este proyecto.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que la gravedad de la situación climática en el Sahel ha influido de manera decisiva en el crecimiento de los conflictos interétnicos en la región³¹ y del surgimiento de la amenaza yihadista. Esto se da ya que el cambio climático ha provocado un descenso de la productividad de las cosechas, la reducción del alimento para los animales y la drástica desaparición del agua, desembocando en una situación socioeconómica desesperante para la población local y con la consecuencia de un agravamiento de las pugnas existentes y nacimiento de otras (Sánchez Herráez, 2022). Es por ello por lo que el éxito del

²⁹ Aquí se le otorga un papel preponderante a la Unión Europea, donde se le aseguraba como coordinadora de todos los esfuerzos e inversiones de los Estados Miembros en esta área en la Región.

³⁰ El proyecto más relevante hasta el momento en el Sahel es el correspondiente al corredor entre Douala (Camerún) y Djamena (Chad). Es interesante como se ha alineado con otros proyectos financiados por el AfDB en la región, como el corredor de Bamako y Uagadugú que desemboca en Ghana o el que parte de Dakar hasta Niamey (Oumaru, 2019)

³¹ Uno de los conflictos más tensionados en la Región se da entre peuls y dogons quienes tradicionalmente agricultores los unos y agricultores los otros, se enfrentan ante la escasez de recursos. Las diferentes fuerzas yihadistas han sacado rédito de este conflicto y de la inacción del Estado, aumentando la tasa de inseguridad.

proyecto de la Gran Muralla Verde se considera de importancia capital para la pacificación de la región. Se ha de subrayar que, si se consiguiesen cubrir las necesidades alimentarias, así como se cumplieran los vaticinios relativos a la creación de empleo, resultaría en la pérdida de atractivo de las alternativas violentas como opción viable para la población (Hidalgo García, 2022) y, por ende, el debilitamiento de la amenaza que supone para la Unión Europea tener que enfrentar un espacio controlado por grupos yihadistas en su frontera sur.

En resumen, se puede inferir la existencia de una lógica discursiva legitimadora al utilizar el argumento constante de la existencia de beneficios para la UE en el caso de aplicarse estos proyectos. Por ejemplo, en el caso del dossier relativo a corredores estratégicos se menciona que habrá beneficios para «las industrias europeas y africanas» (Global Gateway, 2023d, p.1). Como se puede inferir, la Unión Europea utiliza de manera implícita este proyecto de cooperación al desarrollo para garantizar sus objetivos securitarios en la Región del Sahel. Si bien no se puede decir que se esté utilizando las herramientas de cooperación para acciones securitarias al uso, sí que se está financiando proyectos que cumplen fines securitarios, ejerciéndose una redefinición de conceptos al acoplar la cooperación en materia de cambio climático dentro de la agenda de seguridad de la Unión Europea.

Igualmente, la presencia de la categoría de excepcionalidad de procedimientos se justifica en la propia creación del Global Gateway y sus herramientas de financiación, dotando de una relevancia mayor a este proyecto y sus iniciativas correspondientes. Con respecto a cambios en el criterio de decisión, al igual que con el análisis realizado al Global Gateway General, no se puede percibir cambios relevantes por la inexistencia de una iniciativa anterior. Por otra parte, la condicionalidad está incluida al ser la UE quien fije los sectores de inversión en el Sahel. A mayores, la descripción de los objetivos de los sectores donde se va a trabajar permite entrever tácitamente que la Unión Europea habilita estos proyectos con base en sus aportaciones en beneficio de la UE. Véase, por ejemplo, la necesidad de garantizar cadenas que garanticen la conectividad digital y no aíslen a Bruselas, dotando de «mayor resiliencia ante posibles perturbaciones» (Global Gateway, 2023e, p.1)

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea.

Objeto referente	Valores de la Unión Europea, cadenas de suministro y transporte, propia seguridad europea.
Amenaza	No control del territorio por actores estatales.
Audiencia	Ciudadanos de la UE y de terceros países.
Actor funcional	Gobiernos de los Estados Socios y empresas europeas y sahelianas.

Tabla 3: Componentes de la securitización identificados en los documentos de proyectos de la UE en el Sahel dentro del alcance del Global Gateway. Tabla de elaboración propia.

4.1.2. Programas indicativos multianuales de la Unión Europea (MIPs).

Los Programas Indicativos Multianuales (MIPs³² de ahora en adelante) son los documentos a través de los cuales la Unión Europea establece sus objetivos y prioridades en cooperación internacional con cada uno de los países socios. Estos documentos surgen desde un enfoque participativo con las Autoridades de los distintos Estados, las instituciones europeas y diferentes actores sociales de relevancia; y sirven de guía del papel que la U.E. tendrá en cada país. Suele indicar dónde se invertirán los fondos, así como indicadores y objetivos de la actividad de la Unión en el país. Son documentos de mucha utilidad ya que también indican los sectores prioritarios de intervención, así como detectan las necesidades del país y su contexto. Los MIPs idealmente se programan para 7 años, pero por motivos de viabilidad de proyectos o complejidad en el país socio, se puede programar para un espacio de tiempo menor. En los siguientes subapartados, se procederá al análisis de los MIPs de los países de estudio en aras de detectar indicadores de procesos de securitización.

³² MIP por sus siglas en inglés: Multi-annual indicative programme.

4.1.2.1. La condicionalidad: Un elemento común en los MIPs del Sahel.

Antes de profundizar en los programas de los 4 países seleccionados, se ha de subrayar que los MIPs de por sí comparten un elemento común: la condicionalidad. Por lo tal, esta categoría no se analizará individualmente para cada país, siendo este subapartado donde se procederá con ese análisis. Como se ha mencionado previamente, los MIPs representan las líneas de actuación de la Unión Europea en cada país y es por ello por lo que, siguiendo los principios de la cooperación al desarrollo, están pactados entre Estado Beneficiario (Socio) y Estado Financiador³³. No obstante, la Unión Europea tiene la capacidad negociadora, correspondiente a la que se otorga al ente financiador, para incluir sus prioridades. Es decir, la Unión Europea no firma ningún acuerdo en cooperación al desarrollo con el que no esté de acuerdo y, por lo tal, si ha de añadir ciertos apuntes sobre prioridades de actuación, esto se acaba reflejando de manera más o menos explícita en el Programa Multianual. En la mayoría de las ocasiones, la Unión Europea centra sus esfuerzos en la promoción de sus valores, la promoción de la igualdad de género, la mejora de los índices de democracia o la modernización de la legislación conforme a estándares o recomendaciones internacionales, pero también hace mención, muy discretamente, a objetivos estratégicos para la Unión.

Dicho lo anterior, no se debe concebir la condicionalidad como un esfuerzo bruto y casi militar de imposición de prioridades. En realidad, se trata de un ejercicio de negociaciones que se suelen centrar en el ámbito de la gobernanza, los derechos humanos y los índices de democracia y libertades. Igualmente, la naturaleza de las acciones por las que ha sido condicionada la ayuda, sean más o menos agresivas con la idiosincrasia local, no eliminan la existencia del elemento condicionador y esto se ha de señalar.

Asimismo, si bien en el diseño de estudio propio se señala que, para ser indicador de un proceso de securitización, la condicionalidad ha de ser sobre supuestos estratégicos de defensa o de seguridad, a la hora del análisis hay que afrontarlo desde el enfoque más amplio del concepto de seguridad. Así pues, como se explica en el Marco Teórico, la seguridad no engloba solo lo tradicional, sino que se expande a intereses económicos, ideológicos o

³³ La Unión Europea está llevando a cabo una revisión de la terminología y, adaptándose a las corrientes teóricas más modernas, está incorporando masivamente el uso de la palabra “Socio” (Partner) para referirse a los actores financieros y beneficiarios. El ejemplo más relevante de esto es el nombre de la institución de cooperación al desarrollo de la UE: International Partnerships.

climáticos. Por ejemplo, en el Programa Multianual de Níger, se menciona que la elección de las áreas de implementación prioritarias está en consonancia con las Estrategia de la UE en el Sahel, en África e, incluso, la Estrategia Global de la UE para la política extranjera y de seguridad, de lo cual se infiere que la UE ha establecido líneas rojas en la aprobación del Programa, ya que ha permitido respetar los principios esenciales que dichos documentos de acción marcan. En concreto, se afirma que, en dicho programa, aplicando el enfoque deseado por la Unión Europea, se han conseguido incorporar los siguientes asuntos, todos ellos de importancia capital para la UE: «el género; los derechos humanos y el enfoque basado en los derechos; el cambio climático y el medio ambiente; la gestión multidimensional de la migración y los desplazamientos forzados; y un enfoque sistémico de los sistemas agroalimentarios, para garantizar una base sólida para el desarrollo sostenible» (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p6).

Por su parte, a lo largo del documento relativo a Mali se especifica que las acciones en cooperación deberán ser coherentes con las necesidades de Bamako y coherentes con su política estratégica³⁴. Concretamente, se indica que estas tendrán que incluir las prioridades europeas para poder llevarse a cabo. Dicho esto, ejemplos de esta condicionalidad se pueden encontrar en afirmaciones como que las actuaciones han de ser «sensibles con (nuestras) las prioridades europeas» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p. 11).

En lo relativo a Chad, en el propio MIP se describe que la ejecución de acciones en el marco del programa viene a buscar responder «intereses de ambas partes» (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p.5), lo cual indica que la Unión Europea ha incluido sus prioridades en este. Asimismo, se aclara desde el principio que el objetivo estratégico principal es el de contribuir a la estabilidad en el Chad, al igual que lo dispuesto en el Programa de Burkina Faso, estando este profundamente ligado a los intereses de la UE en el Sahel.³⁵ A estos efectos, la Unión Europea identifica subsectores de estabilidad que se pretenden trabajar en este programa, siendo estos la estabilidad securitaria, medioambiental, democrática,

³⁴ Concretamente, se hace referencia al CREDD.

³⁵ A mayores, la UE no sólo afirma que la estabilidad del Chad es el objetivo del PIM, sino que este mismo ha sido configurado de manera específica para promover los valores fundamentales de la UE (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p5). En definitiva, condicionando las acciones de cooperación al desarrollo a su adaptación a estas indicaciones.

socioeconómica e institucional. Se ha de tener en cuenta que ejecutar este programa es fundamental para la Unión Europea ya que vincula directamente la existencia de inestabilidad en estas subáreas con la existencia de amenazas para los Estados Miembros y las instituciones europeas, como pueden ser el ya mencionado terrorismo yihadista, la radicalización, el desplazamiento y, muy relevantemente, la migración irregular.

Finalmente, cuando se menciona la necesidad de fortalecer las instituciones en estos programas, llevándose a cabo capacitaciones técnicas en Gestión de las Finanzas Públicas (PFM) o reformas en el área de justicia, la Unión Europea está buscando proteger sus intereses a través de la expansión del bienestar, el fomento de las Administraciones fuertes y su sistema de valores, en aras de evitar perder potenciales socios en una Región ya turbulenta de por sí y con muchos competidores al acecho³⁶.

4.1.2.2. Análisis del Programa de Mali (2020-2024)³⁷

La situación en Mali es de verdadera preocupación para la Unión Europea y así se indica en el documento. Tras introducir los 3 objetivos principales del programa (mejor funcionamiento del Estado, crecimiento económico sostenible y desarrollo del capital humano), se subraya que la situación securitaria y la estabilización del país son temas trasversales en este Programa. No obstante, reafirma que considera que las actuaciones en términos de seguridad corresponden a otras instituciones³⁸, pero que con lo previsto en el programa se llevarán a cabo acciones para la estabilización del país, la gobernanza y el desarrollo. De hecho, se incide que las acciones a corto plazo se adaptarán para «asegurar la estabilización de Mali y evitar la aparición de nuevas zonas con dificultades» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p.9).

³⁶Hoy en día, la mayoría de los países del Sahel ya han dado un giro político hacia Rusia ante la ineficaz actuación de la Unión Europea contra el yihadismo. Los nuevos jefes de estado instaurados tras los golpes de Estado en Mali, Burkina Faso y Níger han sido los principales promotores de esta nueva visión en el Sahel, certificando su salida de la CEDEAO en enero de 2024. Esto se ha confirmado con la firma el pasado 6 de julio de la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel entre las juntas de Níger, Burkina Faso y Mali. Aparte de una mayor colaboración militar se ha establecido la libre circulación de bienes y personas, la creación de un fondo de estabilización y la puesta en marcha de un banco de inversiones (Chamorro, 2024).

³⁷ La duración del programa no se extiende a 2027 para coincidir con la duración del CREDD 2, que es el marco de actuación de la política maliense en términos de desarrollo sostenible y de impulso económico. El nombre oficial es Programa Conjunto Europeo en Mali 2021-2024.

³⁸ Se refiere al programa EUTM de la Unión Europea y las autoridades malienses “en justicia, policía y ejército” (Comisión Europea y República de Mali, 2020; pp 9).

De esta introducción hay que destacar varios puntos. El primero es el reconocimiento de manera indirecta de que las acciones llevadas a cabo en el marco de este Programa tienen en cuenta el factor securitario y pretenden colaborar a través de las actividades previstas dentro de su alcance, y a largo plazo, con la erradicación de la amenaza a la seguridad que suponen los grupos armados, a lo cual hace referencia la anterior cita. Por lo tanto, se observa la utilización indirecta de la cooperación y los agentes de cooperación para acciones securitarias, siendo este uno de los indicadores dentro de la utilización de procedimientos extraordinarios. Igualmente, si bien se podría argumentar que la asistencia técnica en términos de gobernanza o justicia, por ejemplo, son acciones que nada tienen que ver puramente con cuestiones de seguridad, el enfoque adoptado en esta investigación, apoyándose en el análisis documental y la contextualización de la situación, permiten observar que la puesta en marcha de los proyectos en estas áreas no tienen como fin último mejorar la capacidad de gestión de la Administración, sino la erradicación de la amenaza detectada en un marco securitario. A más inri, el concepto de estabilización del país, del cual se dice que los actores de cooperación tendrán responsabilidad en atajarlo, parece haber sido incluido como una alegoría de pacificación, ya que, aunque se puede entender que la cooperación tendrá un papel en la mejora de los procesos administrativos o de justicia, la realidad es que forma parte como engranaje del aparato securitario de la Unión Europea en Mali.

Por otro lado, el segundo punto a resaltar corresponde a la conceptualización de la seguridad como un tema trasversal dentro de las áreas priorizadas en este programa, al igual que «la situación securitaria en el centro y norte del país» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p.9). Como se detectaba en el diseño propio de categorías, la inclusión inusual de conceptos de seguridad era un posible indicador de procesos de securitización. En este caso, al señalar que se incluirá la seguridad como tema transversal en el resto de las áreas de trabajo, se está llevando a cabo una redefinición de los marcos habituales, ya que los 3 temas elegidos no suelen incluirla. En el único que podría darse esa inclusión de manera no sorpresiva es en el relativo a mejora del funcionamiento estatal, a través de capacitaciones técnicas o asesoramientos en procesos que incluyeran el enfoque de seguridad, significando, pues, que los agentes de cooperación estarían implementando tareas en el ámbito de seguridad.

Como se indicó al principio del subapartado, la Unión Europea tiene bastantes intereses en Bamako, siendo uno de los más relevantes la inestabilidad causada por los grupos armados. Si bien en el documento se describe que la estabilización no solo ha de ser en términos de seguridad, sino también en términos políticos, la descripción que se hace de los problemas que acarrea la situación en Mali concluye con que la situación fomenta amenazas para los intereses de la Unión. A mayores, afirma que los migrantes, la inestabilidad y el terrorismo se están extendiendo desde el país hacia las fronteras de la UE, clasificando de manera subyacente estos conceptos como amenaza para la Unión, por lo que se ha de actuar desde lo político y securitario para remediarlo. A efectos de categorización, lo mencionado se puede ubicar como un esfuerzo para legitimar la ejecución del MIP, así como una redefinición de los conceptos al englobar terrorismo, inestabilidad política y flujos de migración como amenazas fruto de una misma situación. Así pues, el entendimiento de la Unión Europea de la migración como una amenaza a los intereses de la misma, hace entender que el propio concepto está sufriendo una recalificación y siendo parte de un proceso de securitización. De hecho, la migración aparece como una de las áreas de interés de la Unión Europea en Mali, usando el concepto “presión migratoria”, dotándolo de importancia estratégica y dejando especificado que es necesario afrontar esta problemática, en el marco de este programa de cooperación al desarrollo, a través de la mejor gestión de los flujos y la lucha contra la migración irregular. Esta presión migratoria, de acuerdo con lo descrito en el documento, se concentra en determinados países miembros de la Unión y viene provocada por diversos factores como «la pobreza endémica (...) y el aumento de la inseguridad» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p.19). Es en la palabra “lucha” donde hay un aspecto interesante a comentar. La inclusión de terminología militar, como puede significar “lucha”³⁹, es un indicador registrado en el diseño propio y podría significar la securitización de la cooperación al desarrollo en el ámbito migratorio.

La presencia de elementos relacionados con la seguridad es constante durante el conjunto del documento. Existe una suerte de fantasma presente en cada planteamiento, acción u objetivo planteado al que se hace referencia a veces de manera más directa y otras indirectamente. Es

³⁹ Al estar el documento analizado en francés, la frase original donde se menciona la necesidad de luchar contra la migración ilegal es esta: «la nécessité de gérer les flux et de renforcer la lutte contre l’immigration irrégulière» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p.19).

evidente que la inseguridad en Mali es preocupante y la Unión Europea no lo esconde en este Programa Conjunto. Si bien especifica que el fin principal del Programa es aquel de restituir el contrato social roto entre el Estado Malíense, totalmente incapaz y sin presencia en el conjunto del país, y la población; rápidamente se encuentra entre los objetivos políticos, a través de los cuales se ha de conseguir el fin último, objetivos de índole securitaria. Además del ya mencionado “luchar contra la migración ilegal” y la reforma del sector de la seguridad, el cual puede ser concebido como una asistencia técnica dentro del sector de gobernanza; se ha de subrayar el objetivo de apoyar la respuesta a crisis. Esto se corresponde totalmente con la ejecución de acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación o en el marco de proyectos de cooperación. Esta vez, a la vez que describe la necesidad imperiosa de «atajar a toda prisa la tendencia (en seguridad) del país» (Comisión Europea y República de Mali, 2020, p.20), especifica que se incorporarán en las acciones pertinentes el enfoque de desarrollo y la necesidad de reconciliación política. Como se observa, el marco está siendo redefinido, consiguiéndose que la cooperación entre dentro del concepto de seguridad europeo.

Finalmente, para detectar los cambios en criterio de decisión, al no tener acceso a licitaciones de proyectos, se ha decidido revisar los sectores de ejecución del anterior NIP⁴⁰ 2014-2020 y compararlos con el actual para reflejar los cambios en las áreas de ejecución. El primer cambio notorio es el número de áreas de trabajo en el que está dividida la ejecución. El previo cuenta con 4, siendo estas: mejor reforma del Estado y consolidación del Estado de Derecho, desarrollo rural y seguridad alimentaria, sector de transportes, y apoyo a las organizaciones nacionales y Sociedad Civil (Union Européenne y Mali, 2014). Por su parte, el actual cuenta con los 3 sectores mencionados anteriormente (mejor funcionamiento del Estado, crecimiento económico sostenible y desarrollo del capital humano). Lo más relevante, a pesar de que no coinciden en la nomenclatura, se encuentra en el sector relativo a la consolidación del Estado de Derecho. Aquí ya se menciona como objetivo a cumplir «la restauración de la seguridad humana» y la colaboración con otras unidades para «la reforma del sistema de seguridad» (Union Européenne y Mali, 2014, p.11). De aquí se infiere que las acciones securitarias ya estaban presentes en el anterior NIP. No obstante, no existe una cantidad de

⁴⁰ A diferencia del actual, se llama NIP por su antigua nomenclatura en inglés National Indicative Program.

elementos securitarios tan visible como en el actual, sino que reparte sus esfuerzos en mayor cantidad de sectores.

Categorías	Subcategorías	Elementos identificados
Lógica discursiva legitimadora	N/A	La situación securitaria en Mali amenaza a la UE.
Redefinición de marcos y conceptos	Presencia inusual de seguridad humana. Inclusión de terminología militar. Acoplamiento de la cooperación a la agenda de seguridad.	Inclusión de seguridad como tema transversal. Uso de lucha Redefinición de migración irregular como amenaza. Objetivo de apoyar la respuesta a la crisis.
Excepcionalidad de marcos y conceptos	Acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación	Colaboración para objetivos securitarios a través de sus actividades.
Cambios en criterio de decisión	Cambios en áreas de ejecución.	Presencia más visible de elementos securitarios.

Tabla 4: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el PCe de Mali 2021-2024. Tabla de elaboración propia.

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea
Objeto referente	Propia seguridad europea.
Amenaza	Migración, pobreza, inseguridad, yihadismo.
Audiencia	Ciudadanos europeos y malienses.

Actor funcional	Estado de Mali.
-----------------	-----------------

Tabla 5: Componentes de la securitización identificados en el PCe de Mali 2021-2024. Tabla de elaboración propia.

4.1.2.3. Análisis del Programa Multianual de Burkina Faso (2021-2027)

La inseguridad es un factor común compartido por la gran mayoría de países del Sahel. Burkina Faso no es excepción, como tampoco lo son las consecuencias derivadas de esta situación para los países vecinos y para la Unión Europea. En este MIP, se es incluso más directo que en el Programa de Mali puesto que la Unión Europea admite que la prioridad en cooperación del planteamiento de la Unión en Burkina Faso es la de securitzar y estabilizar el país.⁴¹ Así pues, la cooperación se convierte en un instrumento más de la maquinaria de seguridad de la Unión Europea en el marco de este MIP. A mayores, como sucede en Mali, se insiste en la necesidad de trabajar para estos medios incorporando un enfoque que englobe «desarrollo, humanitarismo y paz⁴²» (Comisión Europea y Burkina Faso, 2021, pp 2). Lo que se infiere del aporte teórico que hace la UE en este marco de cooperación es la puesta en marcha de un esfuerzo redefinidor que permite integrar las acciones en seguridad como parte de las áreas convencionales de actuación dentro de la Unión Europea⁴³.

De hecho, las líneas de actuación establecidas en el Programa se han alzado como pasos para alcanzar lo que es la necesidad más urgente para ambas Partes. Lo dramático de la situación requiere urgencia en la respuesta, sugiriendo la aplicación de procedimientos extraordinarios, y así se expresa a lo largo del documento. Esto es así hasta el punto de estructurar el conjunto de acciones que guiarán la cooperación europea en Uagadugú en torno al objetivo común de evitar el descalabro de la situación y con ello la potenciación de la amenaza que supone para la Unión Europea el conflicto latente en el país, el descontrol estatal y el terrorismo. Si bien se

⁴¹ El texto original en francés dice: «L'objectif prioritaire est de répondre à la situation actuelle de fragilité, et de contribuer à la stabilité du pays»(Comisión Europea y Burkina Faso, 2021, p.1). Luego, se indica que el PIM se alinea con la estrategia de seguridad y estabilización en el Sahel.

⁴² En el MIP se denomina enfoque integrado HDP, por sus siglas en francés que representan *humanitaire-développement-paix*.

⁴³ La cuestión es preguntarse: ¿es lo mismo llevar a cabo acciones securitarias que acciones que promuevan la seguridad en el país? La postura que se mantiene en este trabajo es que no. No es equiparable coger un fusil siendo personal civil, que llevar a cabo asesorías o acciones en el ámbito de la gobernanza o de la economía cuyas consecuencias se prevean positivas para la erradicación de la inseguridad. Esto se seguirá desarrollando en el capítulo V y en la discusión de resultados.

enumeran tres líneas de actuación, en este análisis se pondrá el foco en la primera, que es la relativa a paz, cohesión social, gobernanza y desarrollo local.

El objetivo específico 1 tiene como fin «reforzar el Estado de Derecho, la justicia, la seguridad y la cohesión social» (Comisión Europea y Burkina Faso, 2021, pp 8). Incluida dentro de los conceptos de gobernanza y construcción de paz, la seguridad aparece como el elemento clave que puede conducir a la consecución de los objetivos. En realidad, esta inclusión tan relevante hace inferir una redefinición de los marcos conceptuales y, por tanto, es un posible indicador de securitización. Si se ahonda en los resultados que se prevén para conseguir esta situación, se identifica el uso de terminología militar y actividades de índole de seguridad. Así pues, las acciones previstas en este Programa multianual están altamente relacionadas con el ámbito de la defensa. Véase, por ejemplo, mejorar las capacidades de las Fuerzas Armadas, fomentar un despliegue de estas por el territorio, la mejora de la policía local o la correcta y sostenible preparación de distintas unidades de las Fuerzas Armadas. Aunque estas no sean las únicas acciones que se han pactado dentro de este MIP, de hecho, solo pertenecen al primer objetivo, sí que son de gran significancia para este estudio debido a la incorporación manifiesta de tareas del ámbito de la seguridad en las labores que ha de ejercer la cooperación europea en Burkina Faso (*íbidem*, p. 8).

Finalmente, de la matriz de intervención se ha de rescatar el resultado 1.2 de la intervención, relativo a la mejora de las capacidades de defensa y de seguridad, así como la mayor eficiencia de estas. Los indicadores son puramente cuantitativos y pretenden medir el número de unidades desplegadas por administración y la ratio de personal de seguridad por habitante. A mayores, para medir los resultados del 1.3, relativo a cohesión social, el indicador 1.3.1 hace inferir una mayor implicación de la cooperación al desarrollo de la UE en materias de seguridad. Este hace referencia, para medir el cumplimiento o no del objetivo, «al número de conflictos locales solucionados gracias a la ayuda/intervención⁴⁴ de la Unión Europea» (Comisión Europea y Burkina Faso, 2021, p.24). La suma de lo anterior parece indicar que la

⁴⁴ Si bien “ayuda” o “intervención” no desvelan la naturaleza de las acciones de la UE para resolver este tipo de conflictos, sí se interpreta que las acciones de la UE en cooperación al desarrollo en Burkina Faso tienen un carácter y objetivo de seguridad, incorporando este fin dentro del concepto de mejora de la gobernanza.

cooperación en Burkina Faso se incluye como una herramienta dentro de la agenda de seguridad de la Unión Europea⁴⁵.

Al igual que con Mali, para identificar posibles cambios en áreas de ejecución, se ha llevado a cabo un análisis comparativo entre el NIP anterior, relativo al espacio entre los años 2014-2020, y el actual, en vigor hasta 2027. En primer lugar, si bien ambos comparten la identificación del mismo número de áreas de trabajo, estas difieren entre sí. En el NIP de 2014 se divide en gobernanza, salud y seguridad alimentaria, agricultura sostenible y agua. Mientras que, en el actual, a pesar de que se mantiene un área de trabajo relativa a gobernanza, eso sí acompañada de otros subsectores (Paz, cohesión local, buena gobernanza y desarrollo local); los otros dos sectores de trabajo son distintos: desarrollo humano inclusivo, el cual vendría a agrupar a los sectores segundo y terceros del anterior NIP; y el referido a economía verde y sostenible. Se han de apuntar dos cambios relevantes a este respecto. En primera instancia, la pérdida de protagonismo de la gobernanza como elemento clave en este nuevo MIP. En el NIP de 2014, la gobernanza se sustenta en varios subsectores como la justicia, la descentralización, la lucha contra la corrupción como elemento «clave para el buen funcionamiento del Estado y el desarrollo socioeconómico del país» (Union Européenne y Burkina Faso, 2014, p.11).

Asimismo, aunque hace referencia a la importancia de alinearse con la Estrategia para el Sahel de la UE en acciones de «seguridad y Estado de Derecho» (Union Européenne y Burkina Faso, 2014, p.10), no dota de tanta relevancia al ámbito securitario, cosa que sí hace el MIP en vigor. A mayores, la mayor vinculación del NIP de 2014-2020 con aspectos del ámbito de seguridad se observa en el resultado 2.3 correspondiente al objetivo específico de reforzar el Estado de Derecho, indicando una promoción de «las capacidades, profesionalidad y responsabilidad de los servicios de seguridad» (Union Européenne y Burkina Faso, 2014, p.14), lo cual parece interpretarse como asesorías técnicas.

En segundo lugar, el cambio en los otros dos sectores no es irrelevante. De hecho, se observa en el NIP previo al actual la inclusión del cambio climático, consecuencia de la preocupación

⁴⁵ Es interesante también recalcar que a lo largo del MIP se hace constante referencia a atajar la problemática de la migración. Si bien no es un asunto al que se le revista de tanta gravedad como en el documento de Mali, sí que se entiende la migración como un asunto al que la Unión Europea ha de responder. Cabe señalarse que la UE también presta mucha atención a los desplazados internos.

de la UE, como tema transversal que se ha de tener en cuenta cuando se implementen las diferentes acciones en los 3 sectores. El salto a sector propio de intervención en el MIP del año 2020 corresponde a una priorización de la UE en este tema, hasta el punto de aglutinar sectores de tal importancia por el contexto de Burkina Faso como es la salud o la seguridad alimentaria en un único sector llamado desarrollo humano inclusivo. Este cambio notable, pasando de tema transversal a sector propio podría indicar un proceso de securitización alrededor del sector climático. Es decir, convirtiéndose la situación medioambiental en Burkina como una amenaza para los intereses de la Unión Europea.

Categorías	Subcategorías	Elementos identificados
Lógica discursiva legitimadora	N/A	Indirecto a través de la protección de intereses de la UE.
Redefinición de marcos y conceptos	Acoplamiento de la cooperación a la agenda de seguridad. Presencia inusual de seguridad humana. Inclusión de terminología militar.	Securitzar es la prioridad de la cooperación. Seguridad es elemento clave para lograr objetivos de gobernanza. Nº de conflictos locales solucionados gracias a la UE.
Excepcionalidad de marcos y conceptos	Acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación	Asegurar el despliegue de tropas o capacitación de la policía.

Cambios en criterio de decisión	Cambios en áreas de ejecución.	Mayor importancia de seguridad en detrimento de gobernanza. Securitización de las políticas en cambio climático.
---------------------------------	--------------------------------	---

Tabla 6: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Burkina Faso 2021-2027. Tabla de elaboración propia.

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea.
Objeto referente	Valores de la Unión Europea, propia seguridad europea y cambio climático.
Amenaza	Situación climática, inestabilidad y violencia.
Audiencia	Ciudadanos de la UE y de Burkina Faso.
Actor funcional	Instituciones burkinenses, agencias de cooperación.

Tabla 7: Componentes de la securitización identificados en el MIP de Burkina Faso 2021-2027. Tabla de elaboración propia.

4.1.2.4. Análisis del Programa Multianual de Níger (2021-2027)

Níger es un país estratégico para la Unión Europea y preservar la estabilidad en términos de seguridad, paz y gobernanza aparece como uno de los objetivos principales de la Unión y sus socios en el país. No obstante, en términos de cooperación al desarrollo, cuando se mencionan las áreas prioritarias de intervención, no se hace referencia de manera directa al problema de seguridad del país. Mientras que ni en el área de potenciar la educación y la formación

profesional, ni en la que hace referencia al crecimiento económico, verde y sostenible se ha evidenciado ningún posible indicador perteneciente al diseño, en el componente número 1 «refuerzo de la gobernanza» existen elementos que han de ser desarrollados (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p. 3).

En primer lugar, el objetivo de trabajar en el refuerzo de la gobernanza se considera como un paso previo para la construcción de paz y además lo vincula con las «prioridades de las nuevas autoridades del país» (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p. 6). Es evidente que la persistencia del conflicto en Níger se nutre de un problema de gobernanza⁴⁶ (Summers, 2022), al igual que en el resto de los países del Sahel, lo cual, de manera indirecta, ya hace inferir que la Unión Europea ha estructurado parte de la cooperación en Níger con objetivos securitarios. A mayores, como se ha señalado en el Marco Teórico, la presencia del concepto de “construcción de paz” tiende a sugerir la existencia de un proceso de securitización, a lo que, si sumamos la subyugación de las intervenciones de mejora de la gobernanza al objetivo superior de construcción de paz, se podría deducir el interés en términos de seguridad de la Unión Europea. De hecho, la importancia dada al concepto de construcción de paz es notable, hasta el punto en el que «el retorno de la paz y de la seguridad en los territorios más frágiles» (*íbidem*, p. 8) es una de las áreas de trabajo dentro del sector de gobernanza. Esto viene a confirmar la introducción de elementos securitarios dentro del concepto de gobernanza, como se menciona al principio del párrafo, así como vincula las actividades de la cooperación al desarrollo con las del ámbito de la seguridad.

En segundo lugar, al igual que en los anteriores MIPs comentados, existe un esfuerzo discursivo relevante a lo largo del Programa para justificar la acción de la Unión Europea. Si bien mayoritariamente se centra en las necesidades acuciantes que requiere la ciudadanía y el Estado de Níger⁴⁷, se indican ciertas prioridades a nivel estratégico y de seguridad de la Unión Europea. Estas se refieren a la necesidad de controlar el completo del Estado para desbaratar las posibilidades de que los yihadistas y los grupos criminales organizados tengan

⁴⁶ El trabajo de Summers es de gran interés para los investigadores del Sahel y se podría calificar como uno de los más relevantes sobre esta área escritos en español. La principal conclusión de Summers es que «la relación entre gobernanza, desarrollo y seguridad queda empíricamente probada» (Summers, 2022, p78).

⁴⁷ Se ha de subrayar que Níger es el país con menor índice de desarrollo humano del planeta.

campos de operaciones y, muy importantemente, para controlar los flujos de migración irregulares.

En este Programa la Unión Europea también incluye entre sus preocupaciones la existencia de rutas de migrantes no regulares con destino a Europa. En primera instancia, esto evidencia la inclusión de la migración como un área que se ha de consolidar en la acción de la cooperación europea, por lo tanto, produciéndose una modificación de las áreas de trabajo tradicionales. En segundo lugar, llama la atención que en el texto no se señale a los inmigrantes nigerinos, sino que hable de la necesidad de actuar sobre las rutas de paso establecidas en Níger⁴⁸ de las cuales hacen uso los migrantes, muchas veces instauradas por grupos criminales. De aquí se infiere que, para Bruselas, la principal problemática que hay que resolver en Níger no es el evitar que los nigerinos emigren hacia Europa, sino que la ruta que atraviesa Níger sea controlada por el Estado para prevenir la llegada a Europa. En definitiva, las acciones de la cooperación europea reforzando la capacidad de presencia estatal en todo el territorio adquieren, pues, un enfoque securitario beneficioso para la UE.

Por otro lado, se vuelve a mencionar el enfoque de paz-seguridad y humanitarismo como eje principal a través del cual se deben implementar las acciones del área de gobernanza en el marco de este MIP. Si bien se hace un uso del término muy similar a lo descrito en el resto de MIPs, merece la pena analizar los medios a través de los cuales se pretende reforzar el Estado de Derecho:

Desarrollo de la capacidad de las fuerzas de seguridad interna para proteger a la población de conformidad con el derecho internacional humanitario y mediante la coordinación civil-militar (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p.4)⁴⁹.

Como se puede observar, en este Programa la Unión Europea está otorgando la capacidad a los agentes de cooperación para instruir a las fuerzas de seguridad nigerinas o para mejorar sus procedimientos internos, lo cual se puede considerar como una acción dentro del ámbito de la seguridad tradicional (asesoría/formación militar o en defensa). A mayores, se admite en esa frase que habrá una colaboración cívico-militar para capacitar a las fuerzas de

⁴⁸ En el texto original se utiliza «traversant le territoire nigérien» que se traduce como “atravesan el territorio nigerino” (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p.4).

⁴⁹ Luego también se añade como elementos para reforzar el Estado de Derecho: el respeto a los derechos humanos lucha contra el tráfico y la impunidad; y procesos de mejora para una justicia más efectiva y eficaz.

seguridad, lo cual profundiza más el papel de los agentes de cooperación en la realización de acciones securitarias, puesto que ya no son exclusivamente un actor limitado a la discreción o que se vincula con conceptos de seguridad según los resultados de sus acciones principales, sino que, en este caso, se le está presuponiendo protagonismo en la acción que realizan.

Asimismo, cabe resaltar que la lucha contra el tráfico de armas o drogas, el yihadismo o el crimen transfronterizo también se considera como una de las principales acciones a cometer por la cooperación europea. Incluso entre las actividades se indica que se participará en diálogos de índole política para garantizar el correcto despliegue de tropas por todo el territorio con el objeto de restaurar la paz en aquellos lugares más perjudicados. De hecho, para medir el éxito de sus acciones en materia securitaria, en la matriz de proyecto es reseñable el indicador 2.1.1, el cual hace referencia al «número de incidentes violentos contra civiles» (Comisión Europea y República de Níger, 2021, p23). En definitiva, lo extraordinario que supone que la cooperación tenga que hacerse cargo de este tipo de acciones, fuera del ámbito habitual de la cooperación al desarrollo, puede ser indicador de proceso de securitización de la cooperación en Níger.

Igualmente, al realizar el ejercicio comparativo entre el NIP previo al puesto en vigor, se extraen elementos que merece la pena comentar. En primer lugar, el NIP de 2014-2020 hace una referencia mucho más directa al problema securitario que el MIP en vigor. Esto se contrasta al observar el título dado a cada sector de intervención ya que, salvo el referido a seguridad alimentaria y nutricional más resiliencia, los tres restantes abarcan temáticas relativas al fortalecimiento estatal, la seguridad y la intervención sobre zonas inseguras del país:

1. Refuerzo de la capacidad del Estado para la puesta en obra de políticas sociales.
2. Seguridad, gobernanza y construcción de paz.
3. Apertura de zonas afectadas por la inseguridad y en riesgo de conflicto. (République du Niger y Union Européenne, 2014, p.13).

A primera vista, comparando con los tres sectores del MIP 2021-2027 parece que el elemento securitario está más presente. De hecho, estos tres sectores abarcan en su conjunto un 65,4% del presupuesto del programa, lo cual parece dotarle de una importancia capital. No obstante, tanto para el sector relativo al refuerzo estatal como para la actuación en zonas inseguras, si se desgranan sus objetivos específicos, se infiere una menor relación con el ámbito de la

seguridad. El primero se centra en actividades de mejora de la gestión de las finanzas públicas, mejora de la implementación de políticas públicas o la utilización de herramientas como «el apoyo presupuestario» (République du Niger y Union Européenne, 2014, p.13). Por su parte, los objetivos para desatascar la situación de las zonas inseguras se focalizan en la promoción de la actividad económica, apoyando al sector primario, revitalizando rutas de transporte o «facilitando la movilidad de personas y de transporte de mercancías» entre estas zonas y el resto del país (République du Niger y Union Européenne, 2014, p.21). Finalmente, en el sector de seguridad y gobernanza, la gobernanza se mantiene como el ámbito más importante en el NIP 2014-2020, ya que la justicia y el apoyo a las elecciones, así como la mejora de las capacidades de las instituciones regionales son tres de los 4 objetivos específicos en esta área. El relativo a seguridad ofrece información bastante relevante porque ya admite la necesidad de capacitar y «revalorizar a las fuerzas armadas» (République du Niger y Union Européenne, 2014, p.19) como acciones que ejercer dentro del alcance de la cooperación europea, lo cual parece indicar indicios de securitización en este NIP. Esta capacitación se desarrolla en el MIP 2020-2027, siendo mejor definida en su alcance.

Categorías	Subcategorías	Elementos identificados
Lógica discursiva legitimadora	N/A	Estructurada alrededor de evitar que se convierta en campo de operaciones yihadistas, criminales y de migración irregular.
Redefinición de marcos y conceptos	Acoplamiento de la cooperación a la agenda de seguridad. Aparición del concepto de construcción de paz.	Redefinición de migración irregular como amenaza. Gobernanza como antesala de la construcción de paz.
Excepcionalidad de marcos y conceptos	Acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación	<i>“Retorno de la paz y la seguridad a los territorios”</i>

		Colaboración cívico-militar activa.
Cambios en criterio de decisión	Cambios en áreas de ejecución.	Migración como área de trabajo priorizada. Mayor peso de la seguridad en el MIP en vigor.

Tabla 8: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Níger 2021-2027. Tabla de elaboración propia

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea.
Objeto referente	Valores de la Unión Europea, propia seguridad europea, estabilidad del sistema europeo común de asilo.
Amenaza	Existencia de rutas de migración, tráfico de armas y grupos violentos.
Audiencia	Ciudadanos de la UE y de Níger.
Actor funcional	Gobierno de Níger, gobiernos regionales y EE.MM de la UE.

Tabla 9: Componentes de la securitización identificados en el MIP de Níger 2021-2027. Tabla de elaboración propia

4.1.2.5. Análisis del Programa Multianual de Chad (2021-2027)

El Programa de Chad y el de Níger son, probablemente, los más similares entre sí en términos de estructura y contenido. Por lo tanto, hay ciertas características de los mismos que se reiteran y que, a su vez, sirven de indicadores ante procesos de securitización. Un ejemplo de esto es la estructuración de un discurso legitimador de este instrumento de cooperación

argumentando la necesidad inminente para los intereses de la Unión Europea. Así pues, existe un halago a Chad, principalmente en lo relacionado con su postura internacional a favor de la UE, que se reproduce a lo largo del texto y que se plasma en el ensalzamiento de su posición entre sus vecinos del Sahel. Ciento es que Chad ha sido siempre el aliado más fiel de Francia, y, por ende, de Europa; al sur del desierto del Sáhara, lo cual ha permitido que la Unión haya valorado de manera distinta los procesos políticos que se han llevado a cabo en Djamena tras la muerte del presidente Déby a causa de los combates contra los rebeldes chadianos. Es por ello por lo que el apoyo al golpe de Estado dado por el hijo del expresidente no ha sido repudiado por la Unión Europea de la manera en el que los golpes de Estado en Mali o Burkina Faso sí lo han sido (Núñez Villaverde, 2021). Con esto no se quiere decir que la Unión haya vetado la cooperación con Bamako, pero sí que mantuvo una condena a los hechos y se posicionó claramente a favor de la celebración de elecciones de manera urgente. A mayores, Chad es históricamente un socio de la Unión Europea en asuntos tales como la conservación de fauna y flora, lucha contra el terrorismo, desplazamiento forzoso y migración. En definitiva, para la Unión Europea es tal la importancia de Chad como país aliado, que los esfuerzos para mantener esta relación favorable han de ser notorios. Este buen trato se observa en frases relativas a que Chad ha colaborado fielmente en búsqueda de «la estabilidad regional y en la lucha contra el terrorismo» o clasificándolo como «un socio histórico de la UE» que, además, juega un «rol clave en las fronteras de la UE» (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p.5).

En sí, en relación con el concepto de migración, la palabra “amenaza” no se usa en el documento a analizar. Pero sí se detecta el uso de terminología que enmarca este fenómeno como un elemento contrario a los intereses de la Unión y, por tanto, justificando la acción europea contra o sobre ella. Esta redefinición de conceptos se evidencia en el uso de términos como “contrarrestar”⁵⁰, la inclusión del enfoque de la UE en materia de gestión de la migración, alineando la estrategia del PIM con la europea (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p.8); la necesidad de colaboración con misiones securitarias desplegadas, como

⁵⁰ En el documento analizado, en francés, se usa «contrer» (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p5). Podría considerarse como terminología militar también.

el EUTM, para llevar a cabo «acciones en migración⁵¹» (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p.11); o la preocupación de la vinculación de la migración del Chad con la ruta del Mediterráneo central. Al final, lo que se observa a lo largo del documento es como el actor securizante logra revestir el fenómeno, sea justo o no, de amenaza.

La manera en la que la UE pretende, a través de la cooperación, conseguir la estabilidad en Chad se basa en 3 pilares. El desarrollo agrícola, las condiciones de vida de la población y, el que es de mayor interés para esta investigación, la gobernanza. Esta se sustenta en tres ejes a su vez, siendo el segundo el que trata sobre seguridad interna. La seguridad aparece, de manera similar como en el resto de los programas tratados en esta investigación, como un elemento necesario en las acciones de gobernanza, algo que tradicionalmente, de acuerdo con lo visto en el Marco Teórico no suele ser así. A mayores, la acción de la Unión en este sector tendrá como objetivo la restructuración de las fuerzas de seguridad chadianas, pasando por una mejora de su eficacia y una mejor distribución de ellas por el territorio. Así pues, este Programa Marco servirá de apoyo para profesionalización y mejora de rendimiento de las fuerzas de seguridad de Chad, porque para la UE es necesario una «respuesta exhaustiva y trasnacional» (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p.9)⁵². En definitiva, la urgencia que se infiere de las expresiones reflejadas en este documento y la excepcionalidad que supone que, una vez más, las acciones de la cooperación europea se incorporen, de manera indirecta, dentro del difuso campo securitario de la UE y de sus socios⁵³ pueden ser indicadores del proceso de securitización.

⁵¹ Es muy interesante que la Unión Europea también tenga en cuenta los desplazamientos trashumantes entre los distintos países del Sahel. Si bien no está considerado como migración, sí que la UE le da un aspecto prioritario y confirma la necesidad de aplicarle un enfoque de seguridad a la hora de tratar asuntos relacionados con este fenómeno relacionado con el pastoreo.

⁵² Acciones que se engloban como respuesta de la UE e implementadas en el marco de este PMI pueden ser la creación de un organismo de coordinación de la seguridad interior, la promoción de una seguridad de calidad, el fomento de la participación de mujeres en construcción de paz, la profesionalización de las fuerzas de seguridad, el refuerzo de las capacidades estatales en seguridad, la capacitación de la policía judicial y las unidades antiterroristas, así como la lucha y prevención del extremismo violento (Comisión Europea y República de Chad, 2021, p12-13).

⁵³ Al igual que con Níger, la elección de las prioridades se alinea con las diferentes Estrategias de Seguridad de la UE a nivel internacional y, en concreto, en la Región. A tales efectos, se ha producido un cambio en los criterios de decisión que, de acuerdo con el diseño de estudio propio, se podría interpretar como una securitización de la cooperación al desarrollo.

Con relación a la categoría relativa a los cambios en el criterio de decisión, se ha acudido al igual que con el resto de los países, al NIP que abarca el periodo entre 2014-2020. Cabe señalar que, de todos los analizados, estos dos son los que comparten una mayor similitud estructural. Esto es debido a que ambos cuentan con 3 sectores de intervención que son vinculables entre ellos. Si se comparan entre ellos se observa que comparten ámbito. Así pues, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural (2014) coincide con desarrollo humano inclusivo (2021); gestión de recursos naturales (2014) también se correspondería con Pacto Verde (2021); y, finalmente, consolidación del Estado de Derecho (2014) se vincula con el sector de gobernanza, democratización, paz y seguridad (2021). De aquí se infiere una mayor continuidad de los proyectos puestos en marcha en 2014.

Es relevante detenerse en el análisis comparativo realizado en el tercer sector. Si, como se mencionó previamente, en el MIP en vigor la seguridad tiene una importancia notable en las actividades de cooperación, llegándose a incorporar, por lo menos de manera teórica, en acciones relacionadas con el ámbito de la seguridad; en el NIP de 2014 no se alcanza una preocupación tan alta por la situación en términos de seguridad de Djamena. De hecho, el objetivo general de todo el trabajo realizado vinculado a la consolidación del Estado de Derecho corresponde a «proporcionar a los ciudadanos una administración pública transparente y funcional que garantice la protección de las personas, especialmente las más vulnerables, y la buena gestión del patrimonio público» (Tchad y Union Européenne, 2014, p.19). No es hasta el objetivo específico 2 donde se prevé la necesidad de trabajar por una mejora de la regulación y estrategias ante la impunidad e inseguridad. El trabajo a realizar en relación con ello se basaría en la «planificación, coordinación y formación sobre respeto a normas, deontología y noción del servicio público» (Tchad y Union Européenne, 2014, p.19), por lo cual no se pueden vincular las acciones de la cooperación europea bajo el NIP 2014-2020 dentro del alcance o el engranaje securitario de Bruselas, al basarse, por lo menos según lo estipulado en el documento, en formaciones técnicas en relación con legislación y ética profesional y ciudadana.

Categorías	Subcategorías	Elementos identificados
Lógica discursiva legitimadora	N/A	Descripción de Chad como aliado único en la región.

Redefinición de marcos y conceptos	Inclusión de terminología militar. Acoplamiento de la cooperación a la agenda de seguridad. Aparición de seguridad humana.	Uso de términos como “contrarrestar” Redefinición de migración irregular como amenaza. Afirmación de seguridad como paso previo a la gobernanza.
Excepcionalidad de marcos y conceptos	Acciones securitarias por parte de los agentes de cooperación. Urgencia de los procedimientos.	Colaboración con misiones militares para atajar la migración irregular. Actividades del campo de la seguridad. “Respuesta exhaustiva”
Cambios en criterio de decisión	Cambios en áreas de ejecución.	Presencia más visible de elementos securitarios en el nuevo MIP.

Tabla 10: Componentes de la securitización en la cooperación al desarrollo identificados en el MIP de Chad 2021-2027. Tabla de elaboración propia

Componentes de securitización	Elementos identificados
Actor securizante	Unión Europea.
Objeto referente	Propia seguridad europea, sistema europeo común de asilo, ciudadanía.
Amenaza	Migración irregular, terrorismo.
Audiencia	Ciudadanos de la UE y Chad.
Actor funcional	Gobiernos de Chad y Estados Miembros.

Tabla 11: Componentes de la securitización identificados en el MIP de la República de Chad 2021-2027. Tabla de elaboración propia.

4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En este apartado se expondrán las principales conclusiones con base en la información extraída del apartado anterior. Aquí se dará respuesta a la pregunta de investigación y se llevará a cabo una exposición de ideas relativas a la misma. Así pues, se llevará a cabo una breve recapitulación de los hallazgos y se categorizarán los indicadores encontrados.

Lo primero es abordar las preguntas de investigación. De acuerdo con lo expuesto a lo largo del Capítulo IV, se puede afirmar que ha existido un proceso de securitización en las políticas de cooperación de la Unión Europea a partir de la pandemia, con especial intensidad en Chad, Níger y Burkina Faso ya que Mali ya incorporaba indicios de securitización muy visibles en el NIP correspondiente al periodo 2014-2020. Partiendo de la definición de securitización utilizada para esta investigación⁵⁴, las políticas de cooperación al desarrollo ya no han sido utilizadas como una herramienta tradicional, sino que han visto que las áreas de trabajo donde han actuado habitualmente representan un área de interés vital para la seguridad de los intereses de la Unión Europea. Aquí se incorporan diversos factores de interés. El primero, la ampliación del concepto de seguridad, explicada en el Marco Teórico, genera el surgimiento de nuevas amenazas y quiebras en los sistemas securitarios tradicionales. La cantidad de elementos a proteger obliga a los actores securitarios a mejorar su capacidad de respuesta, en ocasiones reforzando los mecanismos tradicionales y, en otras, incorporando nuevas herramientas. La Unión Europea ha optado por ambas opciones, incluyendo la incorporación de la cooperación al desarrollo a la caja de herramientas del ámbito de seguridad para proteger tanto su seguridad humana, como económica, como ambiental.

Lo segundo a resaltar, a estos efectos, es la globalidad de las amenazas. Las redes sociales, la hiper conectividad, el libre comercio, la desigualdad incipiente; en definitiva, el mundo globalizado, hacen de cualquier peligro una amenaza para los sistemas que vivimos, sobre todo como se cita en muchos PIMs, por la facilidad de expansión de los sucesos. Los Estados se ven en la necesidad de actuar rápidamente para evitar la propagación de estas, por lo que

⁵⁴ Proceso «a través del cual un asunto público y ordinario adquiere el estatus de amenaza existencial y se convierte en una cuestión de seguridad» (Delkáder-Palacios 2019; 175).

se convierten en actores securizantes casi sin pretenderlo. En tercer lugar, y muy vinculado con el primer punto resaltado, aparece la vinculación de inestabilidad e inseguridad. El caso del Sahel es realmente paradigmático. Estos son países cuyo Estado es realmente débil, la incapacidad de los mismos ha provocado que no se haya provisto a sus ciudadanos de servicios públicos mínimos, desembocando la mayor vulnerabilidad de la población, situación que acaba resultando en inestabilidad, aumento de la violencia, surgimiento de conflictos e inseguridad constante. Todo esto, hace que el Estado sea aún más incapaz de proveer servicios, debilitando a la ciudadanía y su imagen respecto a ellos, aumentando, una vez más, la simpatía por los grupos armados y viceversa. Es realmente difícil recomponer la situación. Por lo tal, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto debe la cooperación al desarrollo plantearse llevar a cabo acciones en el ámbito tradicional de la seguridad (militar/fuerzas de seguridad)? Se volverá sobre esta reflexión más adelante en el apartado de conclusiones.

En relación con la segunda pregunta de investigación, la influencia de la securitización es fácilmente detectable a través del diseño de estudio propio creado para la ocasión y se puede afirmar, habiéndolo aplicado, que la influencia es muy notable. El *modus operandi*⁵⁵ detectado se estructura a partir de un planteamiento discursivo cuyo objetivo es la justificación de la política/proyecto a acometer. De manera recurrente, en el caso del Sahel se suele argumentar las debilidades estructurales que presenta el país, describiendo los problemas socioeconómicos, institucionales y de desarrollo humano, para, después, vincularlos con la inseguridad y presencia de grupos armados de diversas características. Mencionado esto, los Programas vuelven a realizar un ejercicio de vinculación de esta inseguridad como una amenaza para la Unión Europea, lo que se corresponde con la acción securizante. Es aquí donde el actor securizante crea la amenaza y cosecha el terreno para llamar a la acción urgente en este ámbito.⁵⁶

Este proceso de justificación a veces puede resultar poroso para el análisis puesto que en los casos estudiados suele fortalecerse con la redefinición de conceptos y marcos, que es otra

⁵⁵ Se ha de subrayar que la presencia de la securitización se corresponde con el diseño de categorías, estructurándose de manera muy similar a las mismas.

⁵⁶ El objeto referente aquí es amplio. Primeramente, respondiendo a la seguridad tradicional de los Estados Miembro, luego a la seguridad económica y luego incorporando nuevos conceptos de seguridad, entre los que destacan a la seguridad digital, la ambiental, la ideológica o la ética.

categoría diferente. A pesar de ello, el ejercicio redefinidor suele aparecer en el periodo en el que se describen las prioridades y áreas de actuación, siendo una pieza clave para identificar que se está dando un proceso de securitización. En los documentos analizados, lo primero que llama la atención es la incorporación de seguridad como un subelemento dentro de conceptos como gobernanza o fortalecimiento de instituciones. Primero, porque no es un concepto que suele incluirse en términos de cooperación. Segundo, porque es común al conjunto de estrategias sobre el Sahel y parece incorporarse como el eje protagonista sobre las otras líneas de actuación que lo rodean. Sin duda, existe un consenso dentro de la Comisión Europea y dentro de los Gobiernos de los Estados del Sahel relativo a que sin seguridad no hay gobernanza. Situando la gobernanza, y por ende la seguridad, como la antesala del desarrollo, de acuerdo con la teoría expuesta por Marta Summers.

Asimismo, dentro de esta categoría es muy relevante destacar cómo se ha producido el acoplamiento de la cooperación al desarrollo dentro de la Agenda de Seguridad. Quizás, el ejemplo más visual es la previsión de que los agentes de cooperación al desarrollo mantuviesen estrechos lazos de colaboración con unidades militares de contingentes europeos, como fuera la EUTM de Mali, y fuerzas de seguridad locales. La concepción de la cooperación como una herramienta útil para las acciones en el ámbito de seguridad en el Sahel es un hecho.

Posteriormente, el diseño y ejecución de procedimientos extraordinarios también se erigió como un indicador claro de que estaba dándose un proceso de securitización en torno a la cooperación europea. Principalmente por dos motivos: el llamamiento a la intervención de manera urgente, significando, pues, que se había concebido una amenaza real a ojos de la Unión Europea; y, por otro lado, la realización de acciones securitarias por los agentes de cooperación. En este segundo apartado, querría detenerme brevemente. En el marco de lo indicado en el Marco Teórico, se han entendido las acciones de asesoría a los cuerpos de seguridad, las recomendaciones, el fortalecimiento de las fuerzas o el apoyo para una mejor distribución de ellas, como acciones securizantes pero creo conveniente que se debe plantear el debate sobre la verdadera naturaleza de estas. Desde mi opinión, creo que son acciones que se ejercen en el ámbito de la seguridad, pero que son acciones securitarias indirectas ya que no tienen por característica el uso de armas o la acción militar en términos de ataque. De hecho, se podría plantear como un subapartado de la gobernanza ya que, en cierto modo,

parte de estas actividades van orientadas al mejor funcionamiento de las instituciones nacionales, como puede ser la policía o el ejército. Por lo tal, de este vacío conceptual, surge la necesidad de definir mejor los términos que rodean el ámbito securitario, ya que, de acuerdo con lo analizado, parece que la seguridad va a seguir incorporándose, de manera más o menos directa, dentro de las acciones de la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, entre las preguntas que cabría profundizar, aparecen: ¿qué es una acción securitaria y hasta dónde llega? Para ser considerada una acción securitaria, ¿tiene que ser una acción directa?

En siguiente lugar, es conveniente resaltar que el principal hallazgo referido a cambios de criterio es la aparición como protagonista del concepto de seguridad y, sobre todo, en detrimento de la gobernanza clásica. La sensación constante es que la gobernanza necesita incorporar mejoras en términos de seguridad para situarse como el elemento clave que accionaría la palanca del desarrollo en el Sahel. Según el análisis que se extrae de la investigación sería por varios motivos. En primer lugar, porque esta está sustentada por ejes inferiores que prácticamente atajaban las problemáticas del Estado como ente incapaz: la seguridad, las finanzas públicas, la presencia en el territorio y la reforma en justicia. Trabajar en estos sectores capacitaría al Estado y, apoyado por nuevos fondos, podría comenzar a recuperar terreno en la provisión de servicios públicos. Como se puede inferir, la Unión Europea, concretamente la INTPA, considera que la manera de romper el círculo vicioso de la inseguridad y la vulnerabilidad es el Estado. La gobernanza, pues, aparece como el primer paso. En segundo lugar, porque la Unión Europea necesita un actor que ejecute los fondos previstos. Si el Estado es incapaz, la UE no puede actuar contra las amenazas detectadas sin interferir de manera violenta y contraria al derecho internacional. Por lo tanto, sin Estado no hay acción contra la amenaza.

Otro aspecto interesante que señalar en relación con el cambio de criterio es la obtención de protagonismo del cambio climático. En los MIPs en vigor se puede apreciar una mayor priorización de acciones en este sector, infiriéndose la concepción de este tema y sus consecuencias en los países sahelianos como una amenaza para la Unión Europea. Quizás, el ejemplo más visible es el de Burkina Faso, de donde pasa a ser un tema transversal a ocupar un sector propio, desbancando a ámbitos como la salud o la seguridad alimentaria que no sólo cuentan con un arraigo tradicionalmente intocable en la esfera de la cooperación al desarrollo, sino que por las características del país continúan siendo de una relevancia máxima. Esto se

refleja en el terreno a través del apoyo con diversas herramientas a iniciativas como la Gran Muralla Verde. A mayores, esta iniciativa, si bien de una fachada verde, aguarda un trasfondo importantemente securitario en la lucha contra el terrorismo en la región, como se ha explicado previamente.

Igualmente, la migración irregular también ha adquirido un protagonismo incontestable dentro de los ámbitos de actuación de la cooperación europea. Mencionado en los documentos de los 4 países, pero con especial ahínco en Níger y Chad, las acciones sobre migración irregular han sufrido un proceso de securitización muy sencillo de identificar. No sólo por la excepcionalidad y urgencia de los procedimientos a aplicar sobre ellas, incluyendo la colaboración de la cooperación europea con fuerzas militares (llevando a cabo esfuerzos transnacionales), sino también por la dedicación a la hora de definir este suceso como una amenaza para la UE. El ejercicio de redefinición conceptual es obvio y se exemplifica bien en los MIPs de Níger y Chad, insistiendo en la necesidad de erradicar esos flujos migratorios, bien haciendo uso de terminología militar, como ejerciendo como tal una vinculación directa de esto con el término amenaza. Se ve claro si se refiere a las tablas 9 y 11, donde el actor securizante, la UE, en aras de proteger su objeto referente ha incluido, de manera más directa o indirecta, la migración irregular como una amenaza.

Finalmente, la condicionalidad es un elemento común a todos los programas y documentos analizados. Como es de suponer, las prioridades de la Unión Europea, sean en materia de seguridad o no, se introducen y, de manera más o menos forzada (no se pueden realizar afirmaciones categóricas al respecto porque no se ha estado presente en las negociaciones, ni se han encontrado fuentes de información al respecto) son *conditio sine qua non* para ejecutar el proyecto de cooperación al desarrollo.

En resumen, la securitización está notablemente presente en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea en estos 4 países del Sahel. Si bien se ha intensificado en los últimos años, fruto, probablemente, de la inestabilidad política y el yihadismo, en Mali lleva estando presente desde más de 10 años. Sabiendo del contexto bélico que azotaba a Bamako en esos tiempos, quizás deba relacionarse el índice de violencia de un país con la presencia de securitización en los proyectos de cooperación al desarrollo implementadas en dicho lugar.

5. CONCLUSIONES

Esta investigación ha logrado cumplir con los objetivos planteados en el primer Capítulo. Primeramente, se ha logrado aportar información relativa a los instrumentos y herramientas de cooperación al desarrollo de los que hace uso la Unión Europea. Quizás, lo más valioso de los aportes del trabajo en este sector sean aquellos correspondientes al Global Gateway, especialmente en lo referido a su incidencia en África y las iniciativas en el Sahel. Es necesario señalar que no existe un conocimiento extendido y profundizado con respecto a esta iniciativa fuera de las instituciones europeas, por lo que quizás sea necesario aportar más luz sobre las acciones en el marco de la Global Gateway. Dicho esto, se ha logrado llevar a cabo un análisis sobre la influencia de la seguridad en este tipo de herramientas de cooperación, puesto que se ha probado de que la UE hace uso de ellas para fines securitarios. Es decir, parece evidente que los objetivos del ámbito de seguridad no sólo han influido en el diseño de estas, sino también en el modo en el que se han ejecutado a través de acciones y actividades. A mayores, la intromisión de garantizar la seguridad de los intereses de la UE como objetivo es tal que ha provocado que desde esta investigación se sugiera la profundización en la investigación del actual modelo europeo de cooperación, en aras de entender el nuevo escalón en el que parece encontrarse la cooperación internacional al desarrollo. Sin duda, uno de los principales hallazgos de la investigación ha sido la vinculación de las acciones de la cooperación europea con acciones en seguridad o de índole securitario. De hecho, en esta investigación se concluye que existen determinadas acciones llevadas a cabo en el marco de los MIPs que podrían incluirse dentro del alcance de las actividades de seguridad⁵⁷.

Por otro lado, a través del análisis de los MIPs se ha logrado trabajar en la consecución del resto de los objetivos planteados. De estos no sólo se ha logrado inferir los principales retos de la cooperación europea en el Sahel, sino también detectar aquellas amenazas que la propia Unión ha identificado en la región y para las cuales está replanteando su modelo securitario. Así pues, la inseguridad, la inestabilidad política, la pobreza endémica, el yihadismo, la migración irregular, las propias rutas de migración que habilitan dichos flujos migratorios, la criminalidad transfronteriza o el debilitamiento de los Estados, aparecen como algunos

⁵⁷ Como se ha mencionado previamente, esto cabe a interpretación y es necesario profundizar en la definición de las acciones en seguridad.

fenómenos que la Unión Europea considera amenazas a su objeto referente. Asimismo, esto ha permitido profundizar en el entendimiento de las diferentes problemáticas que azotan a los países del Sahel, la mayoría de las cuales se comparten entre los diferentes Estados y giran en torno al círculo vicioso descrito anteriormente cuyos elementos pivotan alrededor de la incapacidad estatal y la inseguridad provocada por grupos armados.

Por otro lado, aunque no apareciese como uno de los objetivos predeterminados en el primer capítulo, es relevante subrayar que se ha conseguido crear un diseño de estudio propio válido para identificar procesos de securitización en políticas de cooperación al desarrollo. Este se ha utilizado para la investigación asumida en este trabajo y se ha probado exitoso en sus pretensiones, a pesar de que podría valorarse la introducción de modificaciones⁵⁸ y que, en cierto modo, aún es un modelo relativamente simple. A futuro, sería interesante llevar a cabo una revisión de este diseño y elaborar uno que presente mayor detalle en los indicadores. Querría reafirmarme en que el diseño no es erróneo y, además, es útil como guía multidimensional y adaptable a distintos contextos. Sin embargo, una revisión del Estado del Arte más profunda y, sobre todo, la incorporación de herramientas participativas en su diseño podrían ser diferenciales para potenciarlo en términos de eficiencia y facilidad de análisis.

En otro orden de cosas, se considera necesario señalar algunos aspectos que debieran tenerse en cuenta para la elaboración de futuras investigaciones en este ámbito. En primer lugar, sería muy positivo afrontar este objeto de estudio apoyándose en herramientas participativas, como se menciona en el párrafo anterior, evitando depender únicamente del análisis documental y la revisión de la literatura. Por motivos logísticos, en esta investigación no ha podido incorporarse entrevistas, mesas redondas o similares, pero creo que su inclusión podría haber proporcionado un enfoque más amplio y un salto de calidad mayor.

Por otra parte, se ha focalizado la investigación en Burkina Faso, Mali, Níger y República de Chad, dejando de lado al resto de países que se pueden considerar parte del Sahel. Si bien esto es una decisión ya explicada en el apartado metodológico y que se argumenta en torno a la necesidad de limitar la investigación, considero que una futura investigación, dotada de más recursos, debiera ampliar su alcance al completo de la Región ya que permitiría llevar a

⁵⁸ Por ejemplo, como se desarrolla al final de las conclusiones, eliminando la categoría correspondiente a “condicionalidad”.

cabo un análisis comparativo y, en consecuencia, un mejor entendimiento de la influencia de la securitización en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Finalmente, tal y como se dictaba entre los objetivos, tras esta investigación parece necesario reflexionar y abrir debate acerca del modelo de cooperación al desarrollo, sus límites y si es necesario redefinir conceptos.

A estos efectos, retomando la pregunta introducida en el apartado de discusión de resultados relativa a hasta qué punto debe la cooperación al desarrollo plantearse llevar a cabo acciones en el ámbito tradicional de la seguridad (militar/fuerzas de seguridad), es necesario mencionar que las condiciones específicas de los países del Sahel han sido las responsables⁵⁹ de generar la necesidad de la cooperación europea de incorporar tales enfoques securitarios. En primer lugar, porque se ha partido del análisis de que sin seguridad no se puede concebir el desarrollo humano, como se ha mencionado previamente. Segundo, porque la porosidad entre las diferentes áreas de intervención no acota bien los términos, fruto de una interdependencia de acciones en diferentes sectores. Es decir, al ser la seguridad un elemento multidimensional, lejos del enfoque tradicional, surge, después del análisis llevado a cabo, plantear el debate alrededor de si es necesario en determinados espacios incorporar acciones en pro de la seguridad y la estabilidad dentro del alcance de la cooperación al desarrollo. En ese sentido, se deberían analizar las perspectivas morales, la posibilidad de convertir la cooperación como un arma más a utilizar en guerras híbridas o la indeseada militarización de la cooperación al desarrollo. Todo esto, sin descartar que hay un consenso alrededor de la necesidad de reducir las tasas de inseguridad para que exista el desarrollo. Por dar pie a futuras investigaciones que profundicen en la cuestión, sugeriría comenzar preguntándose si verdaderamente es moral o viable que la cooperación lleve a cabo acciones de tal calado.

Igualmente, creo conveniente mencionar ciertos puntos con respecto a la condicionalidad. En primer lugar, me posiciono cercano a autores que indican que la condicionalidad es intrínseca a la cooperación al desarrollo. Tras reflexionar al respecto, considero que siempre se van a incluir prioridades del actor donante cuando se liciten o firmen proyectos de cooperación al

⁵⁹ Con esto no se quiere decir que las condiciones hayan sido provocadas por los países africanos. Este trabajo no obvia las consecuencias de la colonización europea en la zona, aún notables y decisivas en la configuración y situación de los países del Sahel.

desarrollo, por el mero hecho de que, si no, no saldrían y no se financiarían. La cuestión está en tratar de reducir al mínimo los intereses del actor donante, intentando que no se incorporen elementos securitarios (ni militares, ni económicos), sino que queden reducidos a esquirlas del sistema de valores o políticos. Aun así, entiendo, desde la aplicación de un enfoque desde la teoría realista, que se incluyan intereses en materia de defensa y seguridad.

Por otra parte, considero que, por mucho que exista el esfuerzo de equiparar figuras y considerarlas Socios iguales, en el sistema de cooperación actual, la Unión Europea siempre va a estar en un escalón superior y, a pesar de alinearse con los nuevos preceptos de la INTPA, la contraparte siempre va a estar en una posición negociadora más débil, aunque no se pretenda. Por último, considero interesante reflexionar sobre si a la hora de renovar o modificar el diseño de estudio propio realizado para esta investigación, se deba eliminar la categoría de condicionalidad según lo explicado arriba. Como se ha mencionado, ya no es sólo en el Sahel, sino en el conjunto de programas y proyectos de cooperación al desarrollo donde la condicionalidad aparece (sea en rango más agresivo o menor), por lo que es inútil utilizarla como indicador de procesos de securitización. Si acaso, pudiera valorarse en el caso de que sean condiciones de índole estratégica, militar o excesivamente política ya que, quizás supongan vínculos más diferenciales del proceso de securitización. En definitiva, desde esta investigación se invita a la reflexión al respecto.

6. Limitaciones y prospectiva.

Como se puede inferir de los anteriores apartados, esta investigación se ha enfrentado a diversas limitaciones que la han retenido de pretender ser más ambiciosa. En primer lugar, se ha de destacar que las herramientas de extracción de información no han sido excesivamente variadas, existiendo una dependencia total de fuentes secundarias, factor, este último, que impedía utilizar otras herramientas más vinculadas con fuentes primarias.

Dicho esto, otra gran limitación que ha influido decisivamente en la investigación ha sido, precisamente, la dificultad a la hora de obtener información de fuentes primarias. Principalmente, esto se ha dado por impedimentos logísticos derivados de la nula financiación de la investigación, lo cual ha impedido desplazamientos a las zonas objeto de la investigación (Burkina Faso, Níger, Mali, Chad) para poder realizar una extracción de datos del terreno a través de encuestas, entrevistas, grupos de discusión y resto de herramientas utilizadas. Si bien es cierto que se podían haber concertado entrevistas online, ninguno de los actores identificados ha respondido a la solicitud de entrevista. Entre los actores identificados, se subraya a las Delegaciones de la UE en países del Sahel, así como a ciertos analistas locales.

Desde el punto de vista del investigador, y muy relacionado con lo expuesto anteriormente, la investigación quizás no haya logrado ofrecer una perspectiva más amplia al no incorporar técnicas participativas en la recolección y análisis de datos. Esto se debe, de igual manera, a la dificultad logística que presentan este tipo de técnicas y que suele conllevar un gasto elevado en términos de financiación y de recursos humanos y temporales inaccesibles.

A futuro, sería recomendable ampliar el número de países objeto de la investigación ya que en esta el foco ha sido puesto en los 4 ya mencionados. Para ahondar en las dinámicas de las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde una perspectiva macro y que analice el conjunto resulta vital incorporar los países circundantes. Esto se debe no sólo al interés de analizar el Sahel como un conjunto, sino para identificar las diferencias aplicadas por la Unión Europea según las características y conjunto del país, pudiéndose, incluso, llegar a agrupar los países del Sahel en grupos diferenciados.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, A. (2024). *Actividad yihadista en Magreb y el Sahel, enero de 2024*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.
- <https://observatoriotorrorismo.com/actividades/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-enero-2024/>
- Ardila Suárez, E. E y Rueda Arenas, F.A. (2013) La saturación teórica en la teoría fundamentada. *Revista Colombiana de Sociología*. Vol. 36, N.2 jul.-dic. 2013 ISSN: impreso 0120 -159X -enlínnea 2256-5485 Bogotá, Colombia pp. 93-114.
- <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4573322.pdf>
- Bertschi Wrigley, A (2016). *Sahel Strategies: A new Framework for Cooperation*.
- Balzacq, T., Léonard, S., y Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494-531. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>
- Buzan B., Waever O., De Wilde J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. CO:Lynne Rienner.
- Chamorro, A. (2024). *Nace la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel. Descifrando la Guerra*. <https://www.descifrandolaguerra.es/nace-la-confederacion-de-la-alianza-de-estados-del-sahel/>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *El Consejo ha adoptado unas Conclusiones sobre los créditos a la exportación*. Comunicado de Prensa. Consejo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/15/the-council-adopted-conclusions-on-export-credits/>
- Comisión Europea. (s.f). *Sahel. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*. [Sahel - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europe-analyse/sites/default/files/2023-03/infographic_sahel_en.pdf)
- Comisión Europea. (2023). *EU-Africa Flagship Projects*. Global Gateway https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/ed505ccf-18ef-4fe9-816b-587d28f10633_en?filename=infographics-global-gateway-flagship-projects-2023-2024- eu-africa_en.pdf

Comisión Europea y Alto Representante de la Unión Europea. (2021). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones: La Pasarela Mundial*. JOIN 2021.

Comisión Europea y República de Chad. (2021). *Programme indicatif multiannuel 2021-2027 en favor de la République du Tchad: Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale*. Europe dans le monde. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/879c1b85-1c42-4a5f-8b79-a048f636c685_en

Comisión Europea y República de Mali. (2020). *Programmation conjointe européenne au Mali 2020-2024*. Unión Europea. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/b79ab8be-c041-4d28-bd0e-74d80e8217b1_en?filename=mip-2021-c2021-9376-mali-annex_fr.pdf

Comisión Europea y Burkina Faso. (2021). *Burkina Faso - Union Européenne Programme Indicatif Multi-annuel 2021-2027*. INTPA. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/2f36acfa-a4d9-4ed3-80e9-3f634e1579d1_en?filename=mip-2021-c2021-9396-burkina-faso-annex_fr.pdf

Comisión Europea y República de Níger. (2021). *Programme indicatif multiannuel 2021-2027 en favor de la République du Niger: Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/b6668f96-ddc3-4750-ab55-9dead1c7e7aa_en

Delegation of the EU to Mali. (2021). *The European Union and Mali*. Press and Information Team of the Delegation of the EU to Mali. EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/mali/european-union-and-mali_en?s=108#:~:text=The%20European%20Union%20supports%20the,framework%20f%20monitoring%20the%20Agreement.ytext=This%20commitment%20revolves%20around%20several,Mission%20\(European%20Training%20Mission\)](https://www.eeas.europa.eu/mali/european-union-and-mali_en?s=108#:~:text=The%20European%20Union%20supports%20the,framework%20f%20monitoring%20the%20Agreement.ytext=This%20commitment%20revolves%20around%20several,Mission%20(European%20Training%20Mission)).

Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. Iberoamerican Journal of Development Studies 8(2):172-201. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.403

Demurtas, A. (2019). Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Revista Análisis Jurídico-Político*. Págs 167-187. Enero-junio 2019. Volumen 1, Número 1. Universidad Autónoma de Barcelona. ISSN 2665-5470.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8696931>

Díaz, F.D. (2012). Securitización de la cooperación internacional al desarrollo: el caso sahelino de Mali y Níger. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Págs 67-96. Año 1 Nº 2 (enero- junio 2012) ISSN 1853-9254.

Dulzaides Iglesias, M.E y Molina Gómez, A.M. (2004) Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED* v.12 n.2, Ciudad de La Habana,
<http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v12n2/aci11204.pdf>

Europa Press Internacional. (2024). Burkina Faso, Níger y Malí consolidan su unidad con la creación de la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel. Europa Press.
<https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-niger-mali-consolidan-unidad-creacion-confederacion-alianza-estados-sahel-20240707084825.html>

Frenklen, A. (2019). “Disparen contra las olas”: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*. Nº 64. PP.183-202. ISSN 1390-1249.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7017676>

Global Gateway. (2023). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package – Education y Training*. European Union. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/28c075e9-fd0d-4714-949e-4fcf69fdc5b0_en?filename=GG_Factsheets_Africa_Education.pdf

Global Gateway. (2023b). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package – Climate Resilience*. European Union. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/8b09c7b9-9242-4a2a-b514-0f521a2a249d_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Climate%20Resilience.pdf

Global Gateway. (2023c). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package – Green Initiatives*. European Union. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/91802393-289f-4c46-b57f-baf8a6f0bb2a_en?filename=aegei-factsheet-nov-2023_en.pdf

Global Gateway. (2023d). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package – Strategic*

Corridors.European Union.

[https://international-](https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/6be1eef6-51ba-471b-876d-2c376fe823d1_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Strategic%20Corridors.pdf)

[partnerships.ec.europa.eu/document/download/6be1eef6-51ba-471b-876d-2c376fe823d1_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Strategic%20Corridors.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/6be1eef6-51ba-471b-876d-2c376fe823d1_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Strategic%20Corridors.pdf)

Global Gateway. (2023e). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package – Digital*

Transition.European Union.

[https://international-](https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/ab8ab1c6-cf1e-46a8-a871-cb529a7d146a_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Digital%20Transition.pdf)

[partnerships.ec.europa.eu/document/download/ab8ab1c6-cf1e-46a8-a871-cb529a7d146a_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Digital%20Transition.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/ab8ab1c6-cf1e-46a8-a871-cb529a7d146a_en?filename=GG_Factsheet_Africa_Digital%20Transition.pdf)

Hidalgo García, M. (2022). *La Gran Muralla Verde: entre la esperanza y la realidad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Huysmans J. (2002). Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 27, Special Issue, 41-62.

Department for International Partnerships (DG INTPA). (s.f.). *EU-Africa: Global Gateway Investment Package*. European Comission.https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa/eu-africa-global-gateway-investment-package_en

Department for International Partnerships (DG INTPA). (s.f.b). *Growing the Great Green Wall*. European Comission. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/growing-great-green-wall_en

Mejía Villaverde, J. (2011). Problemas centrales del análisis de datos cualitativos. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. Nº1. Año 1. Abril - Sept. de 2011. Argentina. ISSN 1853-6190. Pp. 47 - 60.

Núñez Villaverde, J.A. (2021). *Estabilidad a toda costa en Chad, un nuevo mal ejemplo*. Real Instituto Elcano.

Orozco Restrepo, G.A, (2020). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 2020. Nº 1 pp. 141-162. Universidad Autónoma de Madrid.

Oumaru, A. (2019). *Cross-Border Road Corridors: The Quest to integrate Africa*. African Development Bank.

https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/cross-border_road_corridors.pdf

Pozo Marín, A. (2020). *Securitización humanitaria: usos y abusos de la ayuda internacional al servicio del control y las prácticas securitarias*. 465-478.

République du Niger y Union Européenne. (2014). *Programme Indicatif National 2014-2020*. Comisión Europea.

Sanahuja, J.A; Shüneman. J (2012). *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda*. En: Sanahuja JA (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. ICEI/Editorial Complutense, Madrid, pp. 17-70

Sánchez Herráez, P (2022). *Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!* J.I. Castro Torres (Coord) Panorama Geopolítico de los Conflictos 2022. (pp 229-247) Ministerio de Defensa.

Summers, M. (2022). *La Fragilidad Estatal como facilitador del terrorismo en África Occidental*. Observatorio Internacional de Estudios del Terrorismo y COVITE
<https://observatoriotorrorismo.com/actividades/la-fragilidad-estatal-como-facilitador-del-terrorismo-en-africa-occidental/>

Swanson, E., Barnes, M., Fall, A. M., y Roberts, G. (2017). Predictors of Reading Comprehension Among Struggling Readers Who Exhibit Differing Levels of Inattention and Hyperactivity. *Reading y Writing Quarterly*, 34(2), 132-146.
doi:[10.1080/10573569.2017.1359712](https://doi.org/10.1080/10573569.2017.1359712)

Team Europe Initiatives. (2024, 20 junio). International Partnerships. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en

Tchad y Union Européenne. (2014) Programme Indicatif National pour le période 2014-2020. Comisión Europea.

Union Européenne y Mali. (2014) Programme Indicatif National 2014-2020. Comisión Europea.

Union Européenne y Burkina Faso. (2014) Programme Indicatif National 2014-2020. Comisión Europea.

Waever, O (2017). *Ventajas y desventajas de la securitización en el posconflicto*. El Espectador (12/10/2017). <https://www.elespectador.com/mundo/america/ventajas-y-desventajas-de-la-securitizacion-en-el-posconflicto-article-717806/>, consultado el 22 de abril de 2024.