

Anexo 1: Informe Preliminar sobre *La Construcción de la Paz en el África Subsahariana*

**Informe preliminar: sobre
La Construcción de la Paz en el África Subsahariana****Geopolítica y conflictos en África:
incierto luz al final del túnel****Parte 1**

*Jesús A. Núñez Villaverde

Plantear en apenas unas páginas una visión global de la geopolítica de todo un continente como África es una tarea condenada desde el principio al fracaso. En una aproximación general por definición es obligado tratarlo como si fuese un solo actor homogéneo, cuando ni siquiera Samuel Huntington, en su infausto modelo del “choque de civilizaciones” (1993), se atrevió a identificar a la africana como una de las ocho civilizaciones que, según su particular criterio, iban a protagonizar la etapa histórica que se abría tras el final de la Guerra Fría.

A pesar de ello y aún contando con las dificultades señaladas, en las páginas que siguen se habla de África y los africanos tratando de tener en cuenta en todo momento que se trata de unos 900 millones de habitantes, repartidos en 54 países sobre una extensión que supera los 30 millones de kilómetros cuadrados, en los que se hablan unas 1.500 lenguas distintas y que presenta un perfil religioso, asimismo, muy diverso (con el cristianismo y el islam en cabeza, con un 40% del total para cada uno de ellos). Es, desde la perspectiva del desarrollo económico, la zona más pobre del planeta. Aunque mejor cabría decir que es realmente la más empobrecida, en la medida en que la penosa situación en la que viven muchos de sus habitantes- prácticamente la mitad malvive con menos de un euro diario y más de 140 millones de africanos son todavía analfabetos- no es el resultado de ninguna condena divina, de falta de recursos o de incapacidad para gestionarlos en beneficio de todos. Por el contrario, el continente atesora el 97% de las reservas mundiales de cromo, el 80% de las de coltán, el 50% de las de cobalto, el 57% de las de oro, el 20% de las de hierro y cobre, el 23% de las de uranio y fosfatos, el 32% de las de manganeso, el 41% de las de vanadio, el 49% de las de platino, el 60% de las de diamantes, el 14% de las de petróleo y la lista

aún podría seguir con otras materias primas no energéticas de indudable valor en los mercados internacionales.

Si a pesar de esa potencialidad desmesurada de riqueza, la situación de bienestar del conjunto de la población africana es desgraciadamente tan deplorable, esto solo puede interpretarse como el corolario inmediato de una fracasada gestión de los asuntos públicos por parte de la mayoría de los que ostentan el poder en estos países y de una mezcla de olvido y prepotencia por parte de algunos actores externos a la región, en una división del trabajo que parece condenar a África a mero suministrador en bruto de recursos naturales de todo tipo.

En esta caracterización inicial tampoco puede obviarse que África es el lugar más afectado a nivel mundial por los conflictos armados. Baste con señalar que de los 13 millones de víctimas mortales registrados en la totalidad de las guerras de la pasada década, 12 eran africanas. El continente es el mejor ejemplo de lo que ya aprendimos tras la superación de la confrontación bipolar que caracterizó buena parte del pasado siglo: que las amenazas a la seguridad son globales y no militares en su esencia. Nos referimos no solo a las amenazas clásicas- como la proliferación de armas de destrucción masiva-, sino a las que entonces se consideraron impropriadamente como “nuevas”- entre las que sobresalen la pobreza, el hambre, las pandemias, los flujos descontrolados de población y el cambio climático, pero también el terrorismo internacional, la criminalidad organizada y los comercios ilícitos.

Todas ellas son amenazas globales en el sentido de que no conocen fronteras y de que tienen, por tanto, capacidad para afectarnos a todos, sin que nadie tenga, en solitario, capacidad real para hacerles frente con ciertas garantías de éxito. Y son no militares en tanto que sus causas subyacentes responden a fracasos de convivencia, desigualdades horizontales entre grupos, codicia o permanencia de agravios comparativos. En resumen, son amenazas que solo se pueden confrontar aplicando una estrategia multilateral y multidisciplinar, en la que los instrumentos protagonistas deben ser los civiles- diplomáticos, sociales, políticos y económicos- con el necesario complemento de los de naturaleza militar, entendidos como mecanismos de último recurso.

Ante este panorama, lo que se pretende en lo que sigue es, básicamente:

- Introducir el tema para facilitar el seguimiento y la comprensión de los asuntos que componen el resto de este volumen, en el que se analizan en mayor detalle algunas de las claves de desarrollo y seguridad que conforman la realidad africana.
- Identificar las características principales de la región desde una perspectiva geopolítica y geoeconómica.
- Determinar los retos y desafíos más sobresalientes de la agenda de seguridad africana.
- Comentar los rasgos más destacados de la actuación de algunos actores internos y externos en África.
- Apuntar algunas tendencias de futuro en el marco globalizado en el que nos toca movernos

Ignorancia e irrealidad como puntos de partida

Aunque el dato sea conocido, no por ello deja de seguir chocando: el 35% de los ciudadanos estadounidenses creen que África es un país. Ese nivel de ignorancia, que en muchos otros ámbitos puede aplicarse a muchas otras sociedades occidentales, es el primer rasgo a reseñar para entender la combinación de desinterés y falta de compromiso con la suerte de quienes allí viven. Desde ese punto de partida las reacciones tienden a alinearse en torno a dos planteamientos tan simplistas como inadecuados.

El primero prefiere imaginar que África es un caso perdido, en el que todo va mal y con tendencia inevitable a empeorar. En ese caso, no tendría sentido implicarse en problemas que se asumen como irresolubles. Por tanto, lo más inteligente sería encapsular al continente, estableciendo un cordón sanitario a su alrededor que nos deje al margen de sus complicaciones, filtrando en todo caso aquello que dejamos pasar hacia nuestros mercados (cerebros, mano de obra seleccionada y, sobre todo, sus ingentes recursos, todos ellos vitales para el mantenimiento de nuestros modelos económicos). Esa visión se refuerza aún más cuando ahora se añade a la ecuación el terrorismo, que según algunos enfoques interesados- como el derivado de la nefasta

“guerra contra el terror”, que ha dominado la década que acabamos de cerrar- parecería encontrar en África un terreno abonado para su expansión hacia el norte.

El segundo se sitúa en el extremo opuesto, considerando que- por caricaturizarlo con una sola imagen- “África, a pesar de todo, ríe” y hay que suponer que esa alegría le permitirá salir del túnel en el que se encuentra. Simplemente basta con que los que han provocado su ruina actual abandonen el escenario y, como por ensalmo, se producirá un vuelco radical en el bienestar y seguridad de sus habitantes. Recordemos que discursos similares ya quedaron desacreditados en décadas precedentes, cuando se sostenía que todos los países del planeta acabarían siendo igual de desarrollados, como si su situación no fuera producto directo de la aplicación de un modelo discriminatorio en el que unos explotan a otros como vía principal para asentar su propio desarrollo. No basta con la fuerza vital de los africanos, si esto no va acompañado de unas condiciones objetivas muy distintas a las actuales y de un apoyo externo explícito y sostenido en todos los terrenos.

Realidad económica inquietante

Desde el exterior el continente suele analizarse como una realidad fragmentada- con el desierto como una línea de separación radical entre el norte magrebí y egipcio, por un lado, y el África Subsahariana, por otro, con el Sahel, en todo caso, como inefable zona de tránsito. El diagnóstico de este amplio espacio, con sus aspectos positivos y negativos, es globalmente inquietante. Salvo excepciones, la situación general de bienestar y seguridad es pésima para la inmensa mayoría de la población, de tal modo que, cuando se habla de un futuro mejor, todo se plantea en términos de potencialidades por desarrollar.

En el terreno económico y de bienestar la evolución histórica deja pocas dudas: si en la década de los años sesenta del pasado siglo el crecimiento económico fue del 4,6%, en los setenta pasó al 3% y en los noventa ya era tan solo del 2,5%; todo ello en un contexto de poderoso crecimiento demográfico. Es cierto que durante la mayor parte de la década pasada se produjo un crecimiento medio del 7%, pero ya en 2009 (como efecto directo de la seria crisis económica internacional iniciada en 2008) el dato se redujo al 1,5%, con previsiones igualmente pesimistas

sobre el inmediato futuro en la medida en que la crisis sigue bien presente. Para no llevarse a engaño, interesa mencionar que esa mejora de la pasada década solo indica un cambio de tendencia momentáneo en términos macroeconómicos- y en eso se incluye el dato de que 16 países africanos vienen creciendo desde los años noventa a ritmos medios anuales del 4,5%. En muy pocos casos eso se ha traducido en mejoras a nivel microeconómico, que hayan mejorado las condiciones de vida de los habitantes de esos países para poder respirar hoy un poco más que ayer. A esto cabe sumar el hecho de que África solo representa hoy algo menos del 2% del comercio mundial y apenas recibe el 3% de toda la inversión extranjera directa.

Planteado crudamente, algunos pueden terminar concluyendo que si África- o, mejor dicho, sus habitantes- desaparece de repente el impacto para la economía mundial sería prácticamente nulo. Para quienes así piensan, lo único que puede interesarles de un continente que solo representa el 1% del producto interior bruto mundial (cuando su población es el 12%) es garantizar el control sobre la explotación de sus recursos naturales en beneficio propio. Esa visión cortoplacista y deshumanizada explica bien a las claras el interesado y generalizado olvido de África en la agenda de las relaciones internacionales.

Seguridad en entredicho

Con respecto a la seguridad, la situación no es mucho más optimista ni en el nivel estatal- referido a la seguridad de los Estados- ni en el personal- entendido como seguridad humana. En el primer caso, una vez más, tenemos que evitar caer en dos posturas extremas que se repiten en muchos casos. La primera daría a entender que, irremisiblemente, se trata de una población salvaje que solo sabe arreglar sus diferencias por métodos violentos. Se da a entender así que los africanos tendrían algún gen que determinaría indefectiblemente su propensión a la violencia y que, por tanto, sería infructuoso todo esfuerzo por articular mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. La segunda, tiende a responsabilizar en exclusiva a la colonización (y a los colonizadores, básicamente europeos) de la situación actual. Se olvidaría así la responsabilidad, muy directa, que arrastran algunos regímenes locales, manifiestamente mejorables, más pendientes de la defensa de sus intereses privados que de la suerte de sus ciudadanos.

En términos cuantitativos, y siguiendo el Conflict Barometer del Heidelberg Institute for International Conflict Research, de los 345 conflictos de todo tipo que identificaba en el planeta en 2008, 79 de ellos se localizaban en tierras africanas (solo por detrás de los 111 de Asia/Oceanía y por delante de los 65 de Europa, los 47 de Magreb y Oriente Medio y los 43 de América). De éstos 12 eran de alta intensidad (cuando en 2007 solo había 9), repartidos entre 3 guerras (frente a 2 del año precedente) y 9 crisis severas (7 un año antes). Las guerras que recoge el citado Instituto son las de Chad, Sudán (con Darfur como escenario preferente) y Somalia, mientras que las crisis severas afectaban a Mali, Nigeria, Sudán (en la zona Sur), República Democrática del Congo, Burundi, Kenia, Níger, República Centroafricana y Etiopía. Del resto de conflictos, no violentos, hasta llegar a los 79 mencionados como referencia global, se contabilizaban 30 crisis (29 en 2007), 21 conflictos manifiestos (28 en 2007) y 18 conflictos latentes (13 en 2007).

Existen, obviamente, señales positivas en este repaso, no solo por la evolución desde entonces de algunos focos de violencia como el de Darfur (muy lejos en cualquier caso de su resolución definitiva), sino también por el ejemplo que presentan países como Ghana o las elecciones pacíficas de Angola y Zambia (aunque no pueda decirse lo mismo de las celebradas en Zimbabwe).

Una mirada hacia el pasado reciente obliga a recordar que África, dicho en términos geopolíticos, es un espacio sin un líder interno reconocido y sometido a una incuestionable competencia, de marcado perfil geoeconómico, entre actores externos que pugnan por consolidar su influencia en la zona. En clave interna, el continente ha sufrido dos grandes guerras en estos últimos quince años, con la participación de varios países en la zona de los Grandes Lagos, que no han resuelto realmente ninguno de los problemas que las originaron y que muestran sobradamente la falta de mecanismos regionales de resolución pacífica de las controversias que allí puedan generarse.

En cuanto a la seguridad humana, interesa recordar que su centro de atención preferente es la suerte de cada persona, medida fundamentalmente en términos del disfrute de un nivel de bienestar que le garantice la satisfacción de sus necesidades básicas y en un nivel de seguridad que le permita liberarse del temor (físico, en primer lugar) por su vida. Este planteamiento lleva a considerar el desarrollo- social, cultural, político y económico- como indisolublemente ligado a la seguridad. De

esta manera, no solo ambos conceptos pasan a ser dos caras de la misma moneda, sino que implica que el desarrollo integral del individuo es la vía preferente para alcanzar mayores cotas de seguridad. La clave en este sentido está en apostar por la integración plena de cada ser humano en su comunidad de referencia, atendiendo a sus necesidades y aspiraciones, con una política que evite la exclusión- germen fundamental de la violencia.

Visto de ese modo, en África la asunción y, sobre todo, la aplicación de ese concepto de seguridad humana es una de las principales asignaturas pendientes, tanto para los actores locales como para los externos implicados en su realidad actual. Si, como ya hemos mencionado, resultan preocupantes los niveles de empobrecimiento y exclusión registrados en el continente, no puede extrañar que también lo sean los de inseguridad e inestabilidad, cuando no directamente los de violencia. Una violencia que no necesita una guerra abierta para manifestarse, sino que se alimenta en muchos casos de un acusado proceso de discriminación en el acceso a bienes tan básicos como la tierra o los alimentos, o a servicios no menos relevantes como sanidad, educación y vivienda. A esto puede agregarse la exclusión étnica, religiosa o de género, que acaba por condenar a amplias capas de la población africana a una explotación laboral más o menos consentida, o a la inmersión en actividades ilícitas, ante la falta de expectativas para poder llevar adelante una vida digna en caso contrario.

Retos y desafíos por doquier

Llegados a este punto, la impotencia individual ante la inmensidad de la tarea para cambiar un orden/desorden tan anquilosado podría derivar en una total pasividad, aceptando un *statu quo* que se traduce en los privilegios de unos pocos y en la miseria de muchos. Una situación de la que tanto los africanos como los no africanos somos corresponsables, y que no parece próxima a trocarse en otra más positiva. Y, sin embargo, hay salida al final del túnel en el que el continente está metido desde hace demasiado tiempo.

En esa línea, es posible identificar los principales retos y desafíos que permitan, si se logran superar, poner las bases de otro panorama muy distinto al actual. Entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad ni de prevalencia de unos sobre otros, cabría citar los siguientes:

- Empoderamiento local – Resulta imprescindible que los africanos se hagan dueños de su propio destino. Tras décadas (por no decir siglos) de apropiación por parte de otros, resulta urgente y vital que sean ellos mismos los que lideren las estrategias que se pongan en marcha para pasar página en una triste historia de explotación ajena. Tal vez sea éste el problema más relevante de la agenda, aunque no sea aparentemente tan visible como otros. Nada sólido se puede construir si no es protagonizado en primera instancia por la sociedad local. Eso no quiere decir que haya que dejarlos solos, sino que hay que acompañarlos de otro modo.
- Desarrollo de infraestructuras básicas – Una tarea que lleva a pensar no solamente en las clásicas- pero fundamentales- necesidades educativas, viarias, sanitarias..., sino también en la relativamente novedosa pero ya muy acusada brecha digital, que ya está definiendo otra barrera que se añade a las anteriores para configurar un escenario de mayor exclusión. Sin la movilización sostenida de capitales públicos y privados no será posible encarar un esfuerzo de ese calibre. En las condiciones actuales no resulta sencillo activar la voluntad de estos últimos, por lo que es esencial que las instituciones públicas- nacionales y multilaterales- lideren en una primer etapa la tarea, tanto para estimular a los actores privados como para atender aquellas necesidades que, siendo imprescindibles, no suelen atraer a los inversores privados internacionales.
- Potenciación del sector productivo – La posibilidad de romper su imagen de meros poseedores de recursos naturales pasa por transformar unas economías de monocultivo en otras más diversificadas. Si lo logran podrán no solamente cubrir sus propias necesidades, sin tener que depender en tan alto grado como ocurre actualmente de las importaciones, sino también integrarse en la economía global en condiciones para competir ventajosamente en algunos nichos de mercado.
- Desarrollo de capital humano cualificado – Las evidentes deficiencias de los sistemas de educación en muchos de los países africanos terminan generando, simultáneamente, una constante fuga de cerebros y una falta de mano de obra suficientemente cualificada para cubrir las demandas del propio tejido productivo. Modificar esa situación solo podrá

lograrse a medio plazo con una apuesta múltiple por la alfabetización de amplias capas de la población sin escolarizar y por la mejora de la calidad de la enseñanza profesional y universitaria en todas las ramas del saber.

Este reto es más exigente en un entorno sometido a una constante presión migratoria y a movimientos forzados de refugiados y desplazados, originados tanto por catástrofes naturales como por conflictos violentos.

De especial relevancia en cualquier estrategia dirigida a la potenciación del capital humano de África es el empoderamiento de las mujeres. Esta apuesta arranca con la plena alfabetización y culmina en su inclusión en los mecanismos formales de toma de decisiones, sin olvidar evidentemente su integración laboral y la eliminación de cualquier tipo de discriminación contra ellas.

- Buen gobierno – La aspiración en este caso no es tanto el reforzamiento de interlocutores válidos a los ojos de los organismos internacionales como el apoyo a líderes y autoridades realmente empeñados en la consecución de niveles de bienestar y seguridad aceptables para el conjunto de sus ciudadanos. El desafío es bien notable si se tiene en cuenta que no pocos de los países africanos pueden calificarse con propiedad como Estados frágiles. En ellos el Estado ha perdido el monopolio legítimo del uso de la fuerza, no es capaz de proveer servicios básicos a buena parte de su población y no tiene presencia efectiva en todos los rincones del territorio nacional.

En contra de la corriente dominante en el pensamiento neoliberal imperante, la manera de revertir esa fragilidad no puede venir del mercado, sino principalmente del reforzamiento del aparato estatal. Esto implica luchar decididamente contra una corrupción, estructural en muchos casos, y contra un alto nivel de ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Para promover más Estado y para hacerlo más responsable ante sus ciudadanos es preciso, asimismo, apostar desde el exterior por la reforma de las reglas de juego que durante mucho tiempo han llevado a preferir el mantenimiento de unos interlocutores escasamente sensibles a las preocupaciones y necesidades de sus propias sociedades.

- La integración regional y subregional – Si ser la Unión Europea una panacea en términos de desarrollo y seguridad, parece una referencia adecuada para orientar el esfuerzo en África por potenciar tanto la Unión Africana (UA) como las distintas iniciativas de integración subregionales- desde la Unión del Magreb Árabe (UMA), hasta la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEEAO), pasando por la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) y tantas otras. En su conjunto se trata de plataformas que permiten sumar fuerzas para hacer frente a problemas comunes, que potencian mecanismos de resolución pacífica de las diferencias y que posibilitan la aplicación de economías de escala a proyectos que, de otro modo, no tendrían atractivo ni opciones de éxito.

Dada la debilidad que todas ellas presentan, interesa apoyarlas desde el exterior, al menos en una primera etapa, sin pensar en la necesidad de crear nuevas instituciones, sino en activar la voluntad por hacer de las ya existentes mecanismos eficaces en beneficio de todos.

- Resolución de contenciosos fronterizos y de conflictos abiertos – Conscientes de la bomba de relojería que suponía la herencia recibida en la descolonización- con el trazado de unas fronteras que obligaban a vivir juntos a quienes no lo deseaban y que no respetaban realidades muy asentadas en la zona-, solo cabe calificar como una sabia decisión la adoptada en su día por la extinta Organización de la Unidad Africana (OUA) de aceptarlas globalmente como definitivas. Aunque se pretendía con ello evitar que volviera a abrirse la puerta a nuevos focos de violencia, éstos no han podido ser evitados en bastantes ocasiones.

Los problemas provocados por los casos aún por rematar, se suman a otras dinámicas de violencia que corren el peligro de hacerse endémicas, lastrando poderosamente la posibilidad de una convivencia pacífica y unas economías que terminan por dedicar a los gastos de defensa unas cantidades muchas veces desorbitadas, dejando desatendidas otras prioridades más elementales.

- Gestionar adecuadamente el crecimiento demográfico – Basta con recordar que las previsiones actuales hablan de 1.000 millones de habitantes para 2025, un volumen que exige una reformulación radical de muchas de las políticas vigentes. Sin sistemas educativos y sanitarios adecuados, sin viviendas dignas y sin la posibilidad de integrar en el mercado laboral a las nuevas oleadas de demandantes de empleo, se estarían poniendo las bases para una explosión generalizada que exportaría una acusada inestabilidad mucho más allá del contorno geográfico del continente.
- Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias – Sean las derivadas de un desastre natural o de un conflicto violento, las consecuencias de las crisis humanitarias se convierten, si no son tratadas en debida forma, en nuevos elementos belígenos. África no cuenta hoy con medios suficientes ya no para resolver los problemas que ocasionan estos fenómenos, sino tan siquiera para paliar sus efectos más perniciosos.

Como ocurre en el tratamiento de la violencia, también en este terreno el enfoque prioritario debe ser la prevención, potenciando mecanismos de alerta temprana que permitan, con la adecuada voluntad política para ello, una acción igualmente temprana.

Movilización de capacidades y voluntades

Para responder a los desafíos reseñados en el apartado anterior, y a tantos otros que podrían añadirse, habrá que apelar a las capacidades y voluntades tanto de los actores internos como externos, contando con que todos ellos están motivados por diferentes intereses, no siempre coincidentes, que van desde la búsqueda del liderazgo hasta el control de recursos escasos o al simple acomodo al dictado de otros más poderosos.

En cuanto a los actores internos cabe decir que solo 23 de los Estados africanos pueden calificarse como sistemas democráticos, más o menos imperfectos, y que, salvo honrosas excepciones, la generalizada mayoría tiene un amplio margen de mejora en su capacidad gestora. Tal como ya se ha señalado anteriormente, ninguno de ellos ostenta un liderazgo reconocido

inequívocamente por todos los demás, pero parece claro que Suráfrica y Nigeria son citados recurrentemente como las dos referencias principales, con Angola en un acelerado esfuerzo por ser visto como el tercer componente de ese exclusivo grupo. En paralelo, tanto Libia- que lleva años jugando con fuerza su baza africanista, una vez que se ha desencantado de sus socios en la Liga Árabe-, como Argelia y hasta Egipto pugnan por ocupar igualmente esas plazas de privilegio, como actores imprescindibles en cualquier dinámica africana. Ninguno de ellos, en cualquier caso, ha culminado su aspiración ni dispone de los medios necesarios para ejercer el papel de líder, lo que apunta a un largo proceso en el que se irán decantando las opciones de cada uno en un ejercicio de geometría variable que está lejos aún de definirse en su totalidad.

La referencia regional más relevante es, sin duda, la UA, en la que se integran todos los países africanos, menos Marruecos (como señal de rechazo al reconocimiento de la República Árabe Saharaui Democrática). Su corto recorrido- desde su creación en 2001 a partir del Pacto de Sirte- no le ha permitido todavía desarrollar gran parte de sus potencialidades y todo hace pensar que, aunque quiere emular como mínimo a la UE, está aún desprovista de la autoridad que le permita algún día imponerse por encima de las rencillas vecinales y tener los medios para ejercer la función para la que fue creada. De momento se encuentra muy limitada, como consecuencia de las peleas entre algunos países por dominarla y del escaso nivel de diálogo franco entre buena parte de sus miembros. Al mismo tiempo, ni hay voluntad para permitirle actuar por encima de los Estados miembros, ni cuenta con los medios (humanos y presupuestarios, principalmente) para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Por último, interesa mencionar a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), como una instancia creada también en 2001, con la idea de reforzar, a través del buen gobierno, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con ese objetivo, su atención preferente está centrada en la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la integración del continente en la economía mundial y el empoderamiento de las mujeres. Son, todos ellos, temas muy relevantes para los que es necesario esperar un tiempo hasta poder emitir un juicio sustentado en realidades sobre las posibilidades de que tanto la UA como la NEPAD puedan provocar el giro que África necesita.

Por lo que respecta a los actores externos, ya hace tiempo que se ha agotado la credibilidad de muchos de ellos en sus rimbombantes promesas de ayuda y colaboración. Baste recordar los reiterados anuncios del G-8, desde el formulado en Kananaskis (Canadá, 2002)- con un plan para sacar a África de la pobreza, dedicando el 50% de toda la ayuda oficial al desarrollo al continente-, hasta el más reciente de L'Aquila (Italia, 2009)- en el que se apuntaba a garantizar el acceso al agua, aunque mezclado ese objetivo con la lucha contra la piratería y el crimen organizado-, sin olvidar el de Gleneagles (Gran Bretaña, 2005)- en el que se volvió a reiterar la oferta de una ayuda al desarrollo específica, ahora cifrada en 20.000 millones de euros, junto a la condonación de la deuda externa acumulada por 18 países pobres altamente endeudados, por un volumen de unos 35.000 millones de euros, y hasta la instrucción de 20.000 soldados africanos para operaciones de paz en el continente. Por su parte, el G-20, en su reunión de abril de 2009, también se sumó a esa tendencia tan aparentemente generosa en la forma como vacía en el fondo, con la renovación del compromiso de dedicar entre 20.000 y 35.000 millones de euros para el cumplimiento en África de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En sustancia, pocos resultados visibles hay hoy de ese cúmulo de promesas y, por tanto, poco cabe esperar ya de las que puedan repetirse en los próximos encuentros internacionales de estas instancias informales de poder mundial.

Más crédito merece, aunque eso no equivalga a un juicio favorable sobre lo que unos u otros están llevando a cabo, lo que algunos significados miembros de la comunidad internacional vienen haciendo en términos estrictamente bilaterales. Estados Unidos (EE UU) es el primero a mencionar, no solo por ser el actual hegemon mundial sino por su condición de primer socio comercial del continente. Su aproximación a África se entiende hoy a partir de dos claves directamente relacionadas: seguridad energética y terrorismo internacional.

En relación con la primera, el afán por disminuir la dependencia energética de los países del Golfo Pérsico y de algunos latinoamericanos está incrementando el interés de Washington por garantizar el acceso a nuevas fuentes de suministro, como las que ya se conocen en diversos países del continente africano. Si se toma en cuenta la previsión formulada por Estados Unidos, en el sentido de que para 2020 la cuarta parte de sus importaciones de petróleo procederán de África, es fácil entender la razón por la que la región ha pasado a entrar de manera decidida en la agenda estadounidense. En cuanto a la segunda, es ya perceptible el auge del terrorismo internacional en

diversos rincones de África- con Somalia, en primer lugar, seguido de otros países del Sahel y del Magreb, con Argelia y Mauritania a la cabeza. Aunque su nivel actual de desarrollo es aún incipiente a nivel regional, los promotores de la contraproducente “guerra contra el terror” se han empeñado interesadamente en magnificar su importancia, como una vía para argumentar la necesidad de poner en marcha una respuesta militarista- similar en última instancia a la aplicada en otros lugares del planeta. Con un planteamiento netamente militarista como el que EE UU viene adoptando desde principios de la década pasada se pretendía, en primer lugar, hacer frente a la amenaza terrorista- en un camino tan equivocado aquí como el recorrido en Afganistán e Iraq. Pero, al mismo tiempo, también se ha apresurado en ir tomando posiciones en la evidente competencia con otros actores externos por controlar un continente que, como ya hemos señalado anteriormente, no tiene dueño estratégico y, en el mismo orden de prioridad, diversificar sus fuentes de suministro energético.

El instrumento preferente de ese empeño ha sido la creación de AFRICOM. La decisión de establecer AFRICOM- el mando estadounidense dedicado exclusivamente al continente africano (con la excepción de Egipto)- se hizo pública en febrero de 2007 por el presidente George W. Bush. En octubre de ese mismo año se estableció una estructura provisional como parte del Mando Estratégico de EE UU para Europa (EUCOM), con su cuartel general en Stuttgart (Alemania). Desde el 1 de octubre de 2008, este mando para África existe como una entidad autónoma pero mantiene todavía su base en Europa. Aunque uno de los objetivos es ubicar este organismo coordinador en tierras africanas, ésta ha sido una tarea muy complicada por la dificultad de encontrar un Estado dispuesto a asumir la responsabilidad de convertirse en el anfitrión, sobre todo por los problemas que pueda causar entre una opinión pública crecientemente sensibilizada contra Occidente. Esta dificultad podría ser interpretada como un mal agüero para su futuro en el continente.

Aunque el desempeño del ejército estadounidense es clave para el futuro de esta iniciativa, Washington ha intentado vestir AFRICOM de una manera que aspira a ser visto más como un esfuerzo para el desarrollo de esos países que como un marco de coordinación y dirección de operaciones militares. Según la administración Bush, este nuevo mando debe reforzar la cooperación de la seguridad en el continente y crear nuevas oportunidades para los socios africanos, facilitando así el trabajo conjunto para promover la democracia, la salud, la educación y el crecimiento económico. Se prevé incorporar más “soft power” para encarar las raíces de los

conflictos- los Estados fallidos o el terrorismo-, mientras que se mantendrán los fundamentos tradicionales, bajo las directrices del “hard power”, que se quiere centrar más en la prevención de conflictos violentos que la intervención militar. Sin embargo, esta visión holística (con fuerte carga propagandística) parece poco viable por lo que transmite la realidad diaria de las actividades realizadas por EE UU en la región. Sin duda, Washington apoya las iniciativas humanitarias o los programas de cooperación para el desarrollo, pero lo que se deduce del análisis de su herramienta más potente en la zona (sus fuerzas armadas), junto con su gran interés energético y su campaña global contra el terrorismo- que inevitablemente terminan entremezclándose- acaba planteando muchas dudas sobre el verdadero papel que desempeñará AFRICOM en este parte del mundo.

Estas mismas incertidumbres parecen afectar a las poblaciones africanas, que están reaccionando adversamente a la creación de un mando estadounidense para África. Es evidente ya el recelo y el temor de que AFRICOM se acabará convirtiendo en un proyecto de militarización del continente. Como ya hemos señalado, Washington se ha enfrentado con un alto nivel de resistencia y crítica a sus planes de establecer este mando, particularmente en cuanto a la ubicación de la sede. Algunos países como Liberia o Marruecos han ofrecido inicialmente su territorio para albergarlo. Otros gobiernos no han presentado ninguna oferta o, como en el caso de Nigeria, la han contemplado solo para poder rechazarla inmediatamente, mientras que algunos se han opuesto firmemente desde el principio, con Sudáfrica como el más significado de este grupo. De las pocas alternativas que siguen activas, Etiopía parece ser el socio más probable para asumir la tarea, aunque por el momento el Pentágono ha decidido dejar la búsqueda y seguir con las operaciones desde Stuttgart, a la espera de lo que decida en su momento la actual administración de Barack H. Obama.

Aunque solo fuera como derivación de su pasado colonizador, cabría suponer que los países europeos tendrían que ser también actores externos principales en la agenda africana de hoy. Y, sin embargo y al igual que ocurre en otros contextos geográficos, ninguno de ellos (con la excepción de Francia todavía en algunos lugares) puede identificarse como un protagonista principal en la vida del continente. Por su parte, la UE en su conjunto tampoco ha logrado plasmar en la práctica sus formulaciones regionales. Bloqueada institucionalmente hasta diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa- apenas ha podido llevar a la práctica su Estrategia de Seguridad y

Desarrollo, establecida en 2005, para facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que iba acompañada de un compromiso para dedicar anualmente 10.000 millones de euros en ayuda oficial al desarrollo africano hasta 2010. Atrapada en sus propias carencias y divergencias para conjugar los intereses nacionales de sus 27 miembros, el balance de su acción africana sigue lastrado por un tratamiento fragmentado- con el Norte de África, junto a Oriente Próximo, bajo el manto del Proceso de Barcelona y con el resto del continente en el marco del Convenio de Cotonú (como países ACP)-, que solo en abril del año 2000 permitió la convocatoria de la primera Cumbre UE-África (El Cairo). En todo caso, desde entonces sigue siendo ostensible que la apuesta comunitaria por África continúa demasiado sesgada hacia la represión de la emigración irregular y la lucha contra el terrorismo, sin que su implicación en el continente haya rendido suficientes frutos como para cambiar la situación estructural de ninguno de los países africanos.

Más novedosa en comparación, aunque ya perceptible desde hace al menos una década, es la fuerte presencia de actores como China e India en el continente. La pujanza internacional de Pekín- muy centrada a día de hoy en garantizar su seguridad energética y alimentaria- tiene en África una visibilidad muy notable. En su imparable avance juega con varias ventajas. En primer lugar, no tiene hipotecas coloniales en la región, como ocurre con los europeos, lo que le confiere mayor facilidad de interlocución en términos comparativos. Además, salvo la exigencia de no reconocer a Taiwan, no exige prácticamente ninguna condicionalidad a sus socios africanos- en claro contraste con los países occidentales que pretenden provocar cambios políticos y económicos en muchos de los países en los que actúan. Por último, cumplen sus compromisos (en condiciones y plazos) y disponen de un notable volumen de fondos para invertir en todo tipo de proyectos, utilizando sus conglomerados empresariales públicos (aunque formalmente sean privados en algunos casos) de una manera que asombra a la población local (y a sus competidores) por su eficacia.

Los datos disponibles no hacen más que corroborar esa imagen general. Según el Banco Mundial, China tiene proyectos en marcha en 35 países africanos. Desde la celebración de la primera Cumbre China-África, en 2006, Pekín se ha convertido en el primer inversor en el continente, con cerca de 4.000 millones de euros ya en 2007 (más que todos los miembros del G-8 juntos) y con la creación de un fondo China-África dotado de unos 3.000 millones de euros. En 2008

ya era el tercer socio comercial de África- solo por detrás de EE UU y Francia-, con un volumen de intercambios que superaba los 80.000 millones de euros y más de 2.000 empresas activas en su suelo.

Un futuro incierto

Según el Global Trends, del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, en 2025 África seguirá siendo la región más vulnerable del planeta en términos de retos económicos, presión demográfica, conflictos violentos e inestabilidad política. También continuará siendo un vital proveedor de recursos naturales, una región más desigual y el continente más pobre, con una población superior a los 1.000 millones de habitantes (a pesar de las pandemias, las sequías y las hambrunas) de los que más del 50% estarán por debajo de los 24 años de edad. La salida de ese túnel, según esa misma fuente, pasa inevitablemente por un mayor grado de intervención internacional.

Desde luego que la implicación foránea es imprescindible, pero ni sirve cualquiera (ahí están los resultados logrados hasta hoy), ni el liderazgo africano puede subordinarse a lo que se decida en el exterior, por muy bienintencionado que pueda ser en su formulación originaria. La que se adivina recomendable es la que mire más allá de la mera defensa del *statu quo* y que prefiera concentrar su atención en la mejora del bienestar y seguridad de las personas que habitan todos los rincones de África.

La fuerza de la costumbre, el temor al riesgo de ensayar fórmulas nuevas (cuando conocemos perfectamente cada matiz de un juego que llevamos practicando desde hace mucho tiempo) y la tradicional visión de corto plazo que caracteriza las relaciones internacionales son poderosos factores que llevarían a pronosticar que no hay margen para salirse del camino trillado hasta aquí. Según esa visión, África parece a punto de convertirse en un escenario preferente de lo que algunos entienden ya como una nueva guerra fría (esta vez con China en lugar de la Unión Soviética como competidor frente a Estados Unidos por el liderazgo mundial). En ese caso, lo más probable es que, siguiendo un modelo sobradamente conocido, África siga estando secuestrada en manos de quienes aspiran al dominio mundial, como un campo de batalla en el que ambos activen a

sus aliados circunstanciales. Si eso ocurre, al tiempo que los actores externos se preocupen por establecer los necesarios cortafuegos para evitar verse afectados por lo que allí pueda ocurrir, no cabe ninguna duda de que el camino africano a través del túnel solo conduce a más oscuridad para el futuro.

Para activar una segunda aproximación estratégica- que impulse la integración regional, la seguridad humana de los africanos y la emergencia de sociedades abiertas para salir del referido túnel- debería bastar con recordar que si África se hunde, nos hundimos todos. Kofi Annan, en su calidad de secretario general de la ONU y con ocasión del sesenta aniversario de la Organización dio a conocer, el 21 de marzo de 2005, un informe en el que identificaba con claridad cuáles deberían ser los pilares de un orden internacional digno de tal nombre: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Eso es lo que vale para los africanos y eso es lo que debe centrar el esfuerzo tanto de los actores internos como de los externos.

Conscientes de que no es así como se ha actuado hasta ahora, y cuando una grave crisis internacional vuelve a alimentar el enroque nacionalista y el “sálvese quien pueda”, solo nos queda esperar que se imponga por una vez la segunda acepción del concepto de crisis. Por puro egoísmo inteligente- el que entiende que en el mundo globalizado que habitamos no hay opción para opciones individuales, encerrados en un fortín a salvo de los peligros exteriores- nos interesa asumir la crisis actual como una magnífica oportunidad para replantear una visión del mundo demasiado asociada a la búsqueda del desarrollo a costa de los demás y de una seguridad obtenida por las armas. Aceptada en esos términos, la crisis de los modelos económicos y políticos vigentes nos puede permitir el abandono de unas pautas de explotación de recursos y de consumo que generan más desigualdades (y, por tanto, más violencia) y de unos esquemas de seguridad que solo provocan la inseguridad de quienes nos rodean. Lo que demanda la situación actual es una visión de largo plazo que emplee los instrumentos que ya poseemos al servicio de todos. En definitiva, que entienda que nuestro desarrollo y nuestra seguridad dependen del desarrollo y la seguridad de todos. Y eso vale también para los africanos.

África más allá de las crisis: la estabilización del continente

Parte 2

El ciudadano occidental medio puede comprobar a diario que, a pesar de vivir en un mundo globalizado en el que todos los asuntos nos afectan, África sigue sin existir en los medios de comunicación a los que suele acceder. Y cuando raramente aparece en ellos, es, en una abrumadora mayoría de los casos, ligada a desastres, sean estos naturales o derivados de un comportamiento humano violento, discriminador o abusivo.

Esta realidad provoca, por un lado, un alto grado de ignorancia sobre lo que allí sucede, equivocadamente convencidos de que podemos vivir al margen de lo que le ocurre a unos 900 millones de personas de lenguas, etnias y creencias religiosas muy diversas. Por otro, contribuye a la permanencia de unos estereotipos negativos totalmente desactualizados, instalados en el imaginario colectivo occidental desde la época de la colonización. Salvo excepciones, todavía hoy es mayoritaria la preferencia por seguir alimentando una visión caricaturizada en términos de una cierta incapacidad intelectual- apenas compensada por una supuesta exuberancia física-, infantilismo y salvajismo, que explicarían por sí mismas la falta de desarrollo y el alto nivel de violencia que caracterizan a un continente tan diverso como marginado.

A partir de esa consideración elemental, las páginas que siguen pretenden contribuir mínimamente a que se produzca un cambio en la percepción que, desde Occidente, tenemos sobre una realidad tan próxima, pero tan lejana al mismo tiempo. Para ello, y en primer lugar, se aborda un análisis de los fundamentos de un viejo juego que las potencias occidentales han diseñado específicamente a partir de la descolonización de África. Es un esquema que, en sus rasgos principales sigue vigente hasta nuestros días, con el objetivo central de asegurar nuestros intereses a lo largo y ancho del continente. A este objetivo se ha subordinado cualquier otro, en un afán innegable de control de sus valiosos recursos naturales, hoy reverdecido ante la apuesta que nuevos actores emergentes plantean en este mismo escenario.

En segundo lugar, y desde una perspectiva de paz y seguridad, se trata de analizar lo que la Unión Europea hace y puede/debe hacer en África, en competencia con otros actores, y ante la

constatación básica de que el modelo de relaciones implementado hasta ahora solo ha logrado, mal que bien, asegurar los privilegios y beneficios de los más poderosos a costa de la marginación y sufrimiento de la inmensa mayoría de la población africana. Las limitaciones de dicho modelo- con su acumulado balance de corrupción generalizada, ineficiencia estatal, autoritarismo, insoportables déficits democráticos y de derechos humanos...- parecen imponer un cambio. Lo que queda por ver es si se apuesta por “cambiarlo todo, para que todo siga igual” o si se asume la necesidad de reformar en profundidad unos modelos de desarrollo y seguridad que pongan en primer término las necesidades y expectativas de los africanos, en clave de seguridad humana.

Un juego muy viejo

Este enfoque, que también gusta de asignar a los africanos la responsabilidad exclusiva de todos los problemas que les afectan, prefiere cerrar los ojos a la corresponsabilidad que les incumbe a los actores externos (no solo en el pasado colonial sino en el presente más inmediato). Desde una perspectiva histórica parece claro que, una vez impelidos a descolonizar, las potencias occidentales han optado por una relación con el vasto territorio africano basada en tres pilares interrelacionados que, a grandes rasgos, se mantienen vigentes: a) la estabilidad a toda costa del continente, orientada a la preservación de los intereses de los actores dominantes (principalmente foráneos, pero también locales); b) la explotación de sus ingentes recursos; y c) la apuesta por gobernantes locales que aseguren los dos pilares anteriores.

La estabilidad a toda costa

En relación con el primero de los pilares citados, la estabilidad, se acumulan dos errores ya clásicos. En primer lugar, lejos de considerarla como un medio al servicio de un fin superior- el bienestar y la seguridad de los africanos-, se ha convertido en un objetivo en sí mismo, al que se supedita de hecho cualquier otra consideración. Además, se tiende a entenderla en clave estática, confundida con el mantenimiento del *statu quo*, sin entrar a evaluar si la situación que se pretende conservar es justa y sostenible o si, por el contrario, es el resultado del abuso y en sí misma generadora de exclusión e inseguridad para la mayoría de la población.

Precisamente en este punto se identifica la clave de la labor a desarrollar a favor no tanto de los Estados africanos como de los seres humanos que los habitan. Dicho de otro modo, el mantenimiento de la situación actual de África- en clave de estabilidad estática- no puede ser el objetivo a lograr, puesto que significaría consolidar aún más la enorme brecha de desigualdad que castiga colectivamente a la mayoría de quienes allí malviven, preservando por el contrario los privilegios de unas elites políticas y económicas, bien conectadas con sus interlocutores occidentales y apoyadas por ellos para, conjuntamente, colaborar a la pervivencia *sine die* del discriminatorio modelo vigente. No puede haber ninguna duda sobre el valor positivo de la estabilidad; pero solo si es asumida en términos dinámicos para lograr a través de las necesarias reformas, como fin último, una estabilidad estructural que solo se puede dar por alcanzada cuando se logre garantizar el bienestar y la seguridad de todos los africanos. Este objetivo solo puede lograrse a largo plazo, con un esfuerzo sostenido conjuntamente por los actores locales y exteriores, procurando la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población y la garantía de seguridad para cada uno de ellos.

El pivote fundamental de este empeño es la apuesta por el desarrollo en su triple vertiente, social- evitando la exclusión, marginación, discriminación o vulnerabilidad de personas o grupos dentro de un mismo territorio, sea por cuestiones étnicas, religiosas o de cualquier otro tipo-, política- permitiendo que cada individuo pueda elegir libremente a sus representantes y ser elegido como representante de otros- y económica- procurando la satisfacción de las necesidades más elementales, el funcionamiento de los servicios públicos básicos y la integración en el mercado laboral y en los circuitos comerciales y financieros internacionales. Nada de esto puede alcanzarse si no existe un Estado que funcione- en muchos rincones de África, en contra de lo que propone el discurso neoliberal dominante, lo que se necesita es, precisamente, más Estado y no menos- y una sociedad civil fuerte y autónoma, todo ello en un marco de legitimidad y legalidad propio de un Estado de derecho.

Es prioritario, por tanto, entender que la estabilidad no significa ni volver a ningún tiempo pasado paradisíaco- inexistente, por otro lado- ni congelarlo, como si la situación actual fuera la realmente deseable. Tampoco sirve imponerla a través de sistemas totalitarios, represivos y contrarios a la voluntad popular, anulando por la fuerza la emergencia de sensibilidades

sociopolíticas distintas a las del poder, en contextos que acaban por convertir a los detentadores de ese poder estatal en los principales violadores de los derechos humanos de sus ciudadanos. Aunque ese esquema haya sido el imperante hasta aquí, y sea el preferido de un muy reducido (pero aún poderoso) número de actores, el conjunto de los africanos aspira a un futuro mejor que pasa, inevitablemente, por la profunda reforma de sus actuales modelos sociales, políticos y económicos.

En ese loable intento, quienes solo podemos considerarnos observadores interesados debemos entender que el protagonismo fundamental de la tarea recae en los actores locales. Son ellos los que deben liderar la estrategia de salida. Al resto- Unión Europea incluida- solo nos corresponde complementar el esfuerzo, sin dejarnos vencer por una visión cortoplacista que siga pensando que el actual *statu quo* es beneficioso para nuestros intereses y que, por tanto, interprete que cualquier alteración de la situación de partida es, por definición, una mala noticia. Es preciso comprender, en consecuencia, que la verdadera estabilidad de un territorio es la que deriva del convencimiento de quienes lo habitan para preservar lo que tienen y para mejorar sus modelos de convivencia y de resolución pacífica de sus diferencias. Es ésa la estabilidad a la que se debe aspirar, en un proceso que, en lugar de inclinarse por consideraciones geopolíticas y geoeconómicas, opte por la seguridad humana, el imperio de la ley y el pleno respeto a los derechos humanos como guías de actuación.

Asumir esa visión supone, asimismo, ir más allá de la mera gestión de los problemas para aspirar a su resolución. El primer enfoque, que ha sido el preferido hasta hoy, únicamente se interesa por establecer “cordones sanitarios” que encapsulen los problemas africanos, en un intento (cada vez más baldío) de mantenernos a salvo de lo que allí ocurre. En línea con este planteamiento, de carácter netamente reactivo, solo se actúa ante estallidos de violencia o ante sucesos que puedan poner en cuestión los intereses realmente prioritarios (al tiempo que se mantienen los mecanismos paliativos clásicos, con la cooperación al desarrollo como el más señalado). En todo caso, esa fórmula solo busca volver a la situación de partida, sin aspirar en ningún caso a analizar las causas profundas que hayan generado el problema y, mucho menos, a potenciar verdaderas soluciones estructurales.

Es, por tanto, el segundo enfoque (el de la resolución de los problemas) el que debe orientar la respuesta, entendiendo la necesidad de eliminar las causas profundas que terminan por provocar

el estallido violento en sociedades sin suficientes mecanismos de mediación, negociación y resolución pacífica de las controversias. Lo prioritario en este terreno, desde una óptica esencialmente preventiva, es reducir drásticamente las brechas de exclusión- sociales, políticas y económicas- que posibilitan el caldo de cultivo en el que germina la violencia. Todo ello sin olvidar, lógicamente, la necesidad de cerrar definitivamente los conflictos violentos que salpican hoy al continente, procurando poner en marcha programas de reconstrucción postbélica que impidan su recaída a corto plazo. Hoy por hoy sigue siendo ésta una asignatura pendiente en la mayoría de las sociedades africanas; pero aun reconociendo la complejidad de su implementación, no puede caber duda alguna sobre su idoneidad para impulsar esfuerzos prolongados y simultáneos en el terreno del desarrollo y de la seguridad.

La explotación de recursos

El juego es tan viejo como bien documentado. La gran diversidad y volumen de recursos naturales africanos, vitales para el desarrollo económico mundial, ha estimulado desde hace mucho tiempo la codicia por su posesión. Si primero las principales potencias mundiales pudieron hacerlo de manera directa- a lo largo de una etapa de colonización que aún hoy levanta lógicos resquemores y que ha dejado una profunda huella en buena parte de los 54 países africanos-, hubo que pasar posteriormente a otros mecanismos que asegurasen su control. Para ello se optó por una estrategia, ensayada con notable éxito en otras latitudes como en el mundo árabo-musulmán, consistente en una división territorial que, sin tener para nada en cuenta los deseos de las poblaciones locales, generó el actual rompecabezas africano, fragmentado y artificial, obligando a vivir juntos a comunidades que no tenían ningún deseo de hacerlo.

Sirva Sudán a modo de ejemplo actual sobre las consecuencias de decisiones adoptadas desde el exterior (en este caso por parte de Londres, como hegemón mundial en aquella época). Cuando hoy el país más extenso de África está a punto de la ruptura interesa recordar que fue Gran Bretaña quien decidió, a la finalización de la II Guerra Mundial, unir bajo una única autoridad a dos comunidades- árabe y musulmana en el norte y negra y cristiana/animista en el sur- en función de sus propios cálculos geoestratégicos. Aunque ya desde su independencia, en 1956, se hizo evidente el abierto deseo del sur por liberarse del dominio del norte y seguir su propio camino, hemos asistido

a un proceso de creciente violencia que no solo no ha solucionado ninguno de los problemas de partida, sino que ha añadido otros nuevos que auguran más inestabilidad y más sufrimiento para quienes habitan la región.

Por un lado, con decisiones de este tipo se lograba la debilidad estructural de cualquiera de los Estados resultantes. Sus disensiones internas (cuando no la rivalidad frontal) aseguraban un cuasi permanente estado de violencia, más o menos larvada o abierta, que no hacía más que empequeñecer a los diferentes grupos enfrentados. Se evitaba así que pudiera surgir un actor lo suficientemente poderoso como para cuestionar las reglas de juego impuestas desde el exterior en el arranque de la independencia, con una división internacional del trabajo que garantizaba la subordinación de los nuevos Estados africanos a los intereses internacionales. Por otro, facilitaba el permanente dominio exterior de las antiguas metrópolis sobre sus antiguas colonias e incluso la injerencia directa cuando, en un clásico comportamiento paternalista, se consideraba que era necesaria la intervención directa (incluyendo los medios militares) para pacificar el territorio y apaciguar o eliminar a los violentos.

En este contexto, no puede extrañar que los intereses, deseos, necesidades o expectativas de la población africana no fueran tenidos en cuenta, por cuanto eran consideraciones de otro orden las que guiaban la aproximación foránea a África. Aunque el discurso (tan formalista como vacío de contenido real) ha manoseado constantemente los derechos humanos y la dignidad del individuo, como supuestas premisas básicas de la política exterior y de las relaciones económicas con el continente, se han acumulado desde hace décadas pruebas sobradas de la hipocresía con la que se han valorado estas cuestiones en comparación con las de índole económica o geopolítica.

En la actualidad, con el añadido del creciente interés mostrado por nuevos actores internacionales (con China e India en posiciones destacadas), asistimos a una renovada competencia por el control de mercados y de fuentes de suministro africanos. Desgraciadamente, nada indica que en esta nueva etapa los intereses de la ciudadanía africana vayan a ser tomados en mayor consideración de lo ocurrido hasta ahora. Por el contrario, mientras los tradicionales actores occidentales critican- con razón- a los recién llegados a África por su desatención a los derechos humanos o a la promoción de los valores democráticos, no puede decirse que realmente los primeros estén tomando demasiado en serio sus propios argumentos en este terreno (como se

recoge en el apartado siguiente). Desde la dominante visión mercantilista de nuestros días, África continúa siendo sobre todo un rico reservorio de recursos naturales de todo tipo. Esto implica que tanto las principales potencias como los actores emergentes de este nuevo siglo parecen dispuestos a seguir luchando por su control, sin que consideraciones éticas, morales o de simple justicia social parezcan frenos suficientes para reducir su codicia.

La apuesta por los gobernantes locales sumisos

Dada la evidente dificultad para gestionar desde fuera los asuntos públicos y privados de un continente de más de 30 millones de kilómetros cuadrados, se impuso desde el principio de su independencia la necesidad de contar con actores locales intermediarios que sirvieran, sobre el terreno, al ejercicio de control global de estos apetecidos territorios. A esto se unía, en el marco definido por la confrontación bipolar propia de la Guerra Fría, la conveniencia por contar con aliados propios que neutralizaran los movimientos del adversario (fuera este, Estados Unidos o la Unión Soviética). En términos ajedrecistas, se trataba de controlar o capturar nuevas casillas del tablero, no siempre por el valor intrínseco que éstas pudiera tener, sino únicamente para evitar que el adversario pudiera hacerse con alguna de ellas.

A partir de estos presupuestos puede entenderse mejor que la vara de medida para identificar a esos aliados locales nunca haya sido su calidad democrática o su sinceridad a la hora de promover un auténtico Estado de derecho. Lo que realmente ha contado en la práctica totalidad de los casos ha sido, llanamente, el grado de sumisión de esos actores locales a los dictados de sus patrones foráneos, en prosecución mutuamente beneficiosa del mantenimiento de una estabilidad que garantizase la conservación de sus respectivos privilegios.

En síntesis, el juego destaca por su simplicidad, dado que todo se resume en dos reglas. La primera consiste en buscar- unas veces apoyando a quien se convierta, por la vía que sea, en la autoridad fáctica del territorio, y otras imponiéndolo directamente- un interlocutor local que acepte su lugar subordinado en el juego. Se le garantiza a cambio el apoyo (económico, político y militar) necesario para asentar su poder y el goce de significativos beneficios en la explotación de las riquezas nacionales. La segunda se traduce en asegurar su capacidad para mantener la estabilidad del territorio nacional, demandándole la suficiente voluntad para erradicar toda oposición o disidencia

que pretenda modificar el *statu quo* imperante. En esa línea, no suele haber reparos en justificar sus violaciones de los derechos de sus propios ciudadanos y en dotarlo de la capacidad represiva que se considere necesaria.

Para quienes han venido defendiendo este modelo de relaciones a lo largo de las últimas décadas, incluso los puntuales ejercicios de apertura y reforma liderados por algunos gobernantes locales han sido vistos normalmente con recelo. Quienes se han atrevido a cuestionar el *statu quo* que los identificaba como actores subordinados, o quienes han apostado por reformas profundas de los imperfectos modelos heredados de la colonización, han sido percibidos en primera instancia como desestabilizadores y, por tanto, como un peligro que era necesario neutralizar o eliminar. Por otra parte, aun asumiendo que el desarrollo global es un camino deseable para toda sociedad, su implementación puede resultar indeseable para los que prefieren el *statu quo* vigente, aunque solo sea por el temor a que se desencadenen procesos de cambio que pongan en cuestión unos privilegios de partida que se pretende mantener *ad infinitum*. De este modo, se comprende la frecuente inclinación de los gobernantes locales (con el consentimiento pasivo o activo de sus aliados internacionales) a abortar verdaderos procesos de reforma estructural, en la medida en que ninguno de ellos desea verse expuesto a la incertidumbre que siempre supone controlar el resultado de un proceso que permita la emergencia de nuevos actores, con demandas que quizás no se acomoden a las dominantes hasta ese momento.

Son muchos los ejemplos que en África responden a este esquema de dominio por control remoto. Como consecuencia de ello, los gobiernos africanos han acumulado un alto grado de corrupción e ineficiencia, al tiempo que han despilfarrado su legitimidad a los ojos de una población que ha sido crecientemente excluida de los beneficios derivados de la explotación de los ingentes recursos nacionales. Aunque nunca pueden olvidarse las excepciones democratizadoras, ésta ha sido la regla general de un continente que no por casualidad ocupa los lugares de cola en niveles de desarrollo y seguridad a escala planetaria. Es aquí donde se concentra el mayor número de conflictos, el de Estados frágiles o fallidos, el de personas que viven por debajo de la línea de pobreza... Y todo ello no como referencia a un pasado ya felizmente superado, sino a un presente oscuro y a un futuro inmediato no menos inquietante.

El papel de la Unión Europea

Si nos dejamos llevar por las imágenes habituales, la crisis aparece automáticamente como un concepto asociado desde siempre a África. Aunque en otros casos esa palabra se prefiera interpretar como una oportunidad y ventaja para el cambio, en lo que corresponde a África es inmediato constatar que la lectura que se impone es la que lo interpreta negativamente como peligro o amenaza. Como no podía ser de otro modo, una lectura coyuntural de la situación africana presenta hoy claroscuros en todos los ámbitos, lo que permite emitir, al gusto de cada uno, tanto un juicio esperanzador sobre su presente y futuro como otro plenamente frustrante. A modo de ejemplo, basta recoger los siguientes:

- La crisis económica mundial está golpeando en menor medida a África que a otros continentes. Con ser esto cierto, no puede evitarse la sensación de que ese juicio únicamente indica que el continente está menos integrado en la economía globalizada. Cabe añadir, además, que la crisis no ha terminado y que, en su previsible desarrollo, es fácil pronosticar que acabará por llegar a la periferia del sistema (en la que África está ubicada). Por último, aunque cabría alegrarse en principio de que esto haya sido así, nada puede hacer olvidar que la situación de partida es tan negativa en términos microeconómicos que probablemente el continente no podría soportar un nuevo impacto sin degenerar en un colapso generalizado.
- A semejanza del lema electoral del hoy presidente de Estados Unidos, se ha presentado el campeonato mundial de fútbol organizado por Sudáfrica el pasado verano como una señal inequívoca de que “África puede”. Este apresurado juicio parece olvidar que Sudáfrica es, desde hace mucho tiempo, una isla en el continente y que, por desgracia, ni siquiera hoy puede darse por garantizado que el sueño de Nelson Mandela esté vigente en ese país.
- El proceso de integración regional sigue adelante. Para atestiguarlo debería bastar con señalar que la Unión Africana (UA) celebró en Uganda (Kampala, 25/27 de julio de 2010) su XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. En todo caso, si se atiende a sus

conclusiones, resulta más difícil sostener ese aserto. En esencia, más allá de condenar el atentado que el grupo terrorista somalí Al Shabab había cometido recientemente en la propia capital ugandesa¹, la UA volvió a mostrar sus limitaciones para asumir en primera persona las tareas de paz y seguridad en el continente. Frente a una petición inicial para añadir unos 14.000 efectivos militares para reforzar a la muy limitada AMISOM², en la Cumbre solo fue posible acordar el envío adicional de 4.000 soldados, aún pendientes de ser desplegados, todo ello sin modificar (como también se demandaba) el mandato de la misión.

- Más allá del debate sobre el grado de deterioro o mejora de la situación de seguridad del continente, es elemental entender que no hay ninguna amenaza a la paz que no tenga su plasmación concreta en alguno de sus rincones. Desde guerras abiertas a focos de terrorismo, pasando por los efectos más negativos del imparable cambio climático, sin olvidar los provocados por las pandemias, los flujos descontrolados de población, los comercios ilícitos, el crimen organizado, la exclusión, el hambre...
- A pesar del riesgo que tiene singularizar un panorama general tan repleto de amenazas y riesgos para la paz y la seguridad del continente en un solo factor, se impone la evidencia de que la pobreza es la principal de esas amenazas. Los datos no ofrecen dudas sobre la crudeza de la situación, con más del 50% de la población africana viviendo por debajo de la línea de pobreza y con las dos terceras partes de todos los países que la ONU identifica como menos desarrollados ubicados en África. Sin caer en el simplismo de considerar que la pobreza es en sí misma sinónimo de violencia, es elemental entender que la reducción o eliminación de las enormes bolsas de exclusión

¹ Por primera vez en su macabro recorrido, Al Shabab decidió llevar a cabo una acción violenta fuera del territorio somalí, provocando la muerte de 66 personas que asistían, el 11 de julio, a la retransmisión televisiva de la final del campeonato mundial de fútbol.

² La Misión de la Unión Africana para Somalia fue aprobada por el Consejo de Paz y Seguridad de la UA el 19 de enero de 2007 con la tarea de apoyar a la consolidación de las estructuras federales de gobierno, poner en marcha un plan nacional de paz, instruir a las fuerzas armadas somalíes y garantizar un entorno de seguridad que permita el desarrollo de la acción humanitaria.

(la pobreza no es más que la modalidad económica de este problema) debe ser la principal prioridad de cualquier estrategia de construcción de la paz en el continente.

Para la Unión Europea (UE), que pretende ser percibida como un actor de envergadura mundial, lo que ocurre en África no puede ser, desde ningún punto de vista, ajeno ni irrelevante. Y esto es así no solo por lo ocurrido en el pasado- experiencia colonial incluida- sino por elementales consideraciones de hoy y de mañana. Tal como recoge el título de su Estrategia Europea de Seguridad³, la UE entiende que su propia seguridad pasa inexorablemente por su activa contribución a “un mundo mejor”. Así, en ese mismo documento, cuando se hace referencia a los objetivos estratégicos que los Veintisiete han logrado consensuar, se habla de hacer frente a las amenazas, tanto las cercanas como las lejanas, y de crear seguridad en los países vecinos. Todo ello como reflejo de la imposibilidad de garantizar la seguridad propia sin atender a lo que ocurre más allá de las fronteras de la Unión, dada la interrelación planetaria en la que estamos inmersos.

Hoy, más que nunca, somos conscientes de que ya se han borrado definitivamente la frontera entre la seguridad interior y la exterior y de que, igualmente, los intereses propios ya no se defienden prioritariamente en los límites geográficos de cada Estado sino en el complejo campo de juego mundial. A partir de la convicción de que ningún Estado del planeta dispone de las capacidades suficientes para enfrentarse con ciertas garantías de éxito a las amenazas que le afectan, se impone la necesidad de articular respuestas multilaterales que sumen voluntades a un esfuerzo común. Del mismo modo se va imponiendo la idea de que el desarrollo y la seguridad son dos caras indisolubles de la misma moneda, de tal forma que ni puede haber desarrollo sin seguridad ni viceversa. Así entendido, la UE- que en sí misma es el mejor ejemplo de la respuesta multilateral a las amenazas y de la prevención de conflictos violentos- tiene mucho que aportar a sus vecinos africanos como complemento al esfuerzo principal que éstos deben liderar.

En todo caso, y visto en perspectiva, el proceso de relaciones entre ambos es todavía muy parco en resultados. Lastrado durante mucho tiempo por los sinsabores de la etapa colonial y por la aplicación de las reglas de la Guerra Fría- que apenas tomaba en consideración a África, salvo para seguir explotando sus recursos y para evitar que Moscú pudiera adquirir posiciones de ventaja

³ Aprobada en Bruselas por el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003 con el título de “Una Europa segura en un mundo mejor”. Véase, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf

geopolítica- la única referencia reseñable era la del Convenio de Lomé⁴ (sustituido, a partir de 2000, por el Convenio de Cotonú⁵). En este amplio marco, vigente entre 1975 y 2000- que integraba a 46 países africanos, a los que sumaban los del Caribe y los del Pacífico, hasta totalizar 71 beneficiarios-, se regulaban las relaciones comerciales y de cooperación entre ambas partes. Por un lado, se permitía que los principales productos agrícolas y mineros de estos países pudiesen entrar en la UE sin aranceles y, por otro, se creaban dos instrumentos de compensación por las pérdidas que pudieran sufrir estos exportadores por variaciones bruscas en los precios de dichos productos. Al igual que ocurría con el esquema de relaciones que, en paralelo, Bruselas había formalizado con los entonces denominados Países Terceros Mediterráneos⁶, en esencia, se trataba de un instrumento de carácter comercial, con una cierta dosis de cooperación al desarrollo, pero desconectada de la agenda de seguridad y sin posibilidades de impulsar a ninguno de los países beneficiarios hacia un nivel de desarrollo sólido.

Punto de arranque (2000-2007)

No fue hasta el año 2000 cuando la UE modificó su aproximación compartimentada al continente- con los países del Norte de África enmarcados en la Asociación Euro-Mediterránea y el resto en el entonces naciente Convenio de Cotonú- para establecer una estrategia de carácter omnicompreensivo. Resultado de ello fue la celebración de la primera Cumbre UE-África, convocada en El Cairo en marzo de ese mismo año. Tomada como punto de arranque de una nueva etapa en la que se procuró, desde el principio, impulsar simultáneamente el desarrollo global y la seguridad, la

⁴ Sustituye a la Convención de Yaoundé y se concreta en cuatro generaciones de acuerdos. Progresivamente se puso en marcha el STABEX, para los productos agrícolas (Lomé I, 1975), y el SYSMIN, para los mineros (a partir de Lomé II, en 1979).

⁵ Marco vigente en la actualidad y en el que ya figuran 48 Estados africanos.

⁶ Tras la firma de algunos acuerdos comerciales bilaterales en el período 1957-72, Bruselas puso en marcha la Política Global Mediterránea (1972-92), la Política Mediterránea Renovada (1992-96) y la Asociación Euro-Mediterránea, a partir de 1995, a la que se fueron añadiendo posteriormente la Política Europea de Vecindad (2004-) y la Unión por el Mediterráneo (2008-). De los países africanos, únicamente Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto (Libia solo figura como observador) están integrados en estos marcos. Mauritania, en la actualidad, forma parte asimismo de la Unión por el Mediterráneo.

UE mostró un claro apoyo tanto a la iniciativa de Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD)⁷ como a la entonces flamante Unión Africana⁸.

Cabe recordar en este punto que la UA nació con un claro enfoque de paz y seguridad basado en tres principios: a) la apuesta por la unidad africana; b) el compromiso unánime sobre la promoción de la gobernabilidad democrática como base fundamental para la paz y la seguridad del continente; y c) “soluciones africanas para problemas africanos”, con la idea de asumir el protagonismo en la respuesta común a los problemas generados entre los miembros de la UA (sin descartar la injerencia en asuntos internos en determinados casos).

En una fase posterior, la Unión Europea creó, en 2003, la Facilidad de la Paz para África (FPA), financiada inicialmente con 440 millones de euros en el marco del 9º Fondo Europeo para el Desarrollo (FED, 2002-2007), con la intención de ayudar a la UA- que había puesto en marcha, en diciembre de ese mismo año, su Consejo de Paz y Seguridad- a dotarse de medios en este terreno. Aunque posteriormente, en el 10º FED (2008-2013), los fondos se redujeron hasta los 300 millones de euros, más que resaltar esa evolución negativa tiene más sentido subrayar que la capacidad de absorción de la propia UA para aprovechar este instrumento financiero sigue siendo aún hoy muy limitada. En concreto, de los 92 millones de euros que el 9º y 10º FED otorgaban para generación de capacidades, la UA solo ha usado el 16% en el marco de la Arquitectura para la Paz y Seguridad de África (a la que se hace referencia más adelante en este mismo texto).

La FPA no puede financiar costes de los efectivos militares o de adquisición de armas, pero sirve para cubrir gastos logísticos, de planificación y de gestión presupuestaria. En esencia, se estableció como un complemento al impulso de la UA por dotarse de medios propios con los que poder mejorar el clima de inseguridad e inestabilidad generalizada que caracteriza al continente. En ese sentido, apuesta por el protagonismo africano- como queda de manifiesto en misiones como AMIB (Burundi, abril de 2003), AMIS (Sudán, julio de 2004) y AMISOM (Somalia, enero de 2007)-, todas ellas aprobadas y lideradas por la UA. En todo caso, el apoyo operativo e institucional que

⁷ Fue adoptada inicialmente en la 37ª Sesión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, celebrada en Lusaka (Zambia) en julio de 2001, y asumida posteriormente por la UA en su primera sesión oficial. Sus prioridades de partida fueron la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento y desarrollo sustentable, la integración africana en los mercados mundiales y el empoderamiento de las mujeres.

⁸ En sustitución de la Organización para la Unidad Africana, y con la única excepción de Marruecos, la UA inició su andadura con la celebración de su primera sesión oficial en Durban (Sudáfrica) en julio de 2002.

presta la Unión Europea en este campo no se limita a las operaciones africanas de paz sino que también aspira a reforzar a largo plazo las capacidades de la UA y de las ocho iniciativas subregionales ya existentes⁹.

Adicionalmente, la UE ha optado en diferentes ocasiones por implicarse directamente en el territorio africano, desplegando sus capacidades militares al servicio de la paz y la seguridad de diversos países. El punto de arranque suele establecerse en agosto de 2003, con ocasión del despliegue de la Operación Artemis que, bajo el liderazgo francés, llevó a cabo en Bunia (República Democrática del Congo) tareas de apoyo a la misión de la ONU en el país, al tiempo que procuraba mejorar la situación de seguridad y permitir la acción humanitaria. Al margen del juicio que merezca la activación, por primera vez, de una misión militar exclusivamente bajo mando de la UE, interesa destacar aquí que se desperdició la posibilidad de hacerlo en colaboración con la recién creada UA. A esta operación siguieron otras como EUSEC/EUROPOL (República Democrática del Congo, 2005), de carácter netamente policial y judicial.

De lo ocurrido en este período se deduce un cambio de actitud por parte de Bruselas, en consonancia con el que estaba teniendo lugar en el seno de la UA, para contribuir a que sean los propios africanos los que se encarguen en primera instancia de resolver sus propios problemas. Queda para el debate dilucidar si este giro se debió más a un sincero interés por evitar posibles acusaciones de neocolonialismo o, por el contrario, a un intento por traspasar a otros esa responsabilidad ante la falta de voluntad en los gobiernos comunitarios por implicar directamente a sus propios soldados en escenarios lejanos. A ese posible debate puede añadirse la evaluación sobre el volumen del esfuerzo presupuestario realizado, cuando se verifica que a lo largo de esos años no se ha logrado eliminar ninguno de los focos de violencia estructural abiertos en el continente ni se ha producido el acceso de ninguno de los miembros de la UA al restringido club de los países desarrollados. En todo caso, como balance provisional, cabe decir que, una vez más, hay un notable desfase entre lo que se formulaba como objetivos deseables (con compromisos más o menos formales que debían materializarse a corto plazo) y lo que efectivamente se ha plasmado en hechos.

⁹ La Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD), la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comisión del Océano Índico (COI), la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA). Y todavía cabría añadir a la Unión del Magreb Árabe (UMA), si finalmente se asume la óptica panafricana.

A riesgo de repetir lo ya manifestado en otros casos, también aquí hay que decir que las responsabilidades han estado repartidas entre la UE y la UA.

Salto cualitativo (Lisboa, 8/9 de diciembre de 2007)

Como desembocadura lógica del camino recorrido desde 2000, Lisboa sirvió de marco para la celebración de la II Cumbre UE-África. En ese encuentro se decidió la puesta en marcha de la Estrategia Común UE-África que persigue establecer una relación entre iguales- rompiendo el esquema de donante/receptor- en torno a ocho asociaciones temáticas:

- Paz y seguridad.
- Gobernanza democrática y derechos humanos.
- Comercio, integración regional e infraestructuras.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Energía.
- Cambio climático.
- Migraciones, movilidad y empleo.
- Ciencia, sociedad de la información y espacio.

Aunque sea la primera de ellas la que destaca por su importancia a los efectos de lo analizado en estas páginas, es inmediato deducir que muchas de las otras también están conectadas con la estabilidad y seguridad del continente. En referencia más explícita a los temas de paz y seguridad, Lisboa supone una mayor implicación de los Veintisiete con la Arquitectura para la Paz y Seguridad de África (APSA), una ambiciosa aspiración ya formulada por la UA desde el arranque de su Consejo de Paz y Seguridad y en la que la UE se implica sobre la base de un diálogo sobre retos comunes (a partir de una reconocida interdependencia en todos los terrenos) y la voluntad de lograr su pronta implementación garantizando un marco presupuestario creíble para ello.

La APSA define el marco de prevención, gestión y resolución de conflictos violentos en el continente. Se estructura en un órgano decisorio (Consejo de Paz y Seguridad), un servicio de información e inteligencia (Sistema de Alerta Temprana Continental), un brazo armado (Fuerza Africana de Reserva (FAR) y Comité de Estado Mayor Militar), un órgano consultor y de mediación (Panel de Sabios) y un presupuesto propio (Fondo de Paz).

Como uno de los componentes más simbólicos del compromiso comunitario con sus socios africanos se anunciaba que, ya en 2010, debería lograrse la consolidación de la Fuerza Africana de Reserva (African Stand-by Force), como el brazo armado del Consejo de Paz y Seguridad de la UA. La FAR es un instrumento militar concebido para disponer de cinco brigadas permanentes¹⁰, cada una ubicada (con su propio cuartel general e instalaciones) en una de las cinco regiones en las que se divide el continente a estos efectos), y con una alta disponibilidad para el despliegue inmediato (de catorce a treinta días después de que se tome la decisión) en distintas operaciones de paz.

Mientras tanto, la Unión Europea ha seguido adelante con la activación de sus propias misiones- como EUSSR Guinea-Bissau (2008), EUNAV-FOR Atalanta (Somalia, 2008) o EUFOR Tchad/RCA (2008)- en las que apenas se ha contado con la Unión Africana como socio en pie de igualdad.

Este período se ha cerrado con la III Cumbre UE-África, celebrada en Trípoli los días 29 y 30 de noviembre de 2010. A pesar de que en ella se puso de manifiesto, una vez más, la existencia de relevantes discrepancias internas, fue posible aprobar el II Plan de Acción (2011-13)¹¹ y renovar el compromiso (político y presupuestario) de Bruselas en temas de paz y seguridad, en el marco de la APSA, especialmente en referencia a: prevención de conflictos, formación y capacitación de la FAR y reconstrucción postbélica. El cierre de esta cita sirve para volver a mostrar la decepción que supone el hecho de que- a pesar del acuerdo unánime en que la pobreza es el primer problema del continente y que, en clave de paz y seguridad, su erradicación debe ser una prioridad central- siga sin existir una asociación temática en el marco de la Estrategia Conjunta que aborde en primer término su resolución. Lo mismo cabría decir, por su inmediata cercanía a este problema, de otras

¹⁰ North African Brigade, SADBRI, EASBRIG, ECOBRIG y Central African Brigade.

¹¹ Estipula el apoyo presupuestario al desarrollo de las ocho asociaciones temáticas que constituyen la Estrategia común UE-África.

asociaciones para lograr avances sustanciales en los sistemas de educación y en la lucha contra el hambre y las pandemias que afectan a un importante número de africanos.

A modo de remate provisional

A pesar de las reiteradas declaraciones de intenciones, tanto de la UA como de la UE, sobre la conveniencia y la perentoria necesidad de contar con una APSA totalmente operativa, la realidad muestra que no ha sido posible superar los numerosos obstáculos que todavía lastran su desarrollo. Por mencionar solo algunos, queda por crear un verdadero sentimiento de integración africana que supere la barrera que separa a los norteafricanos de los subsaharianos, encaminados durante mucho tiempo por vías divergentes. Lo mismo puede decirse en clave religiosa, cuando se asiste a repetidos choques violentos en los que unos y otros manipulan esas señas de identidad primarias. Tampoco es fácil conjugar las agendas de instituciones subregionales que no quieren diluirse repentinamente en una única dinámica continental, ni los particularismos caudillistas que pretenden liderar el proceso en términos de dominación de unos sobre otros. Por último, aunque a nadie puede escapar su importancia, hay que reconocer que nunca se ha logrado garantizar un presupuesto acorde con las necesidades tantas veces definidas en los sucesivos encuentros oficiales.

Por lo que corresponde más directamente a los Veintisiete no puede olvidarse que- aunque ya haya logrado salir de la parálisis institucional, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa- la UE sigue todavía sin ser un actor con una voz única en el concierto internacional. Este lastre hipoteca sus propias formulaciones programáticas y explica en buena medida sus deficiencias y limitaciones en la relación con otros actores. Si a esto se añade el impacto de una crisis económica que incluso cuestiona la supervivencia de su propia moneda, no es fácil imaginar cómo va a poder desarrollarse una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa y en qué orden de prioridad quedará África ante el previsible recorte de fondos presupuestarios para materializarla.

Al mismo tiempo conviene recordar que hablamos de marcos de relación intercontinental y de mecanismos creados muy recientemente y, por tanto, con escaso recorrido y con limitada capacidad para vencer inercias históricas muy poderosas que no siempre apuntan al entendimiento sino al resquemor y a la venganza. En esas condiciones es recomendable observar el proceso en

marcha con una notable dosis de paciencia, confiando en que termine por imponerse la visión que entiende la interdependencia como un factor de obligado estímulo para la cooperación en todos los órdenes. Por un lado, el panafricanismo es una clave que apenas se remonta a 1990, intentando revertir el efecto pernicioso de la colonización europea y superar el afán de protagonismo de algunos líderes africanos para ser reconocidos como *primus inter pares*. Por otro, la Unión Europea acaba de atravesar un período crítico para profundizar su modelo de bienestar y seguridad, al tiempo que intenta digerir sin atragantarse la mayor ampliación de su historia, integrando a numerosos países de la Europa central y oriental. En estas condiciones, su vocación exterior (más allá de su carácter de socio comercial y de donante) se ha visto significativamente limitada no solo en África sino en cualquier otro escenario.

Por su parte, como si quisiera evitar cualquier tipo de triunfalismo, 2010 se despide con señales tan preocupantes como las que emiten Nigeria y Costa de Marfil. En el primero, grupos violentos, tanto musulmanes como cristianos, volvían a enfrentarse en la ciudad de Jos, en lo que podrían considerarse réplicas de los choques ocurridos durante las fechas navideñas en la región, con un saldo de unos 40 muertos, todo ello en un escenario preelectoral (13 de enero) que apunta a un incremento notable de la violencia. En el segundo, el presidente saliente, Laurent Gbagbo, se resiste violentamente a ceder el paso al vencedor de las elecciones del 28 de noviembre, Alassane Ouattara, lo que ha provocado que la UA haya suspendido a Costa de Marfil como miembro de la organización y que la violencia que se arrastra desde el día de las elecciones amenace con derivar en una reapertura de la guerra civil que sufrió este país en 2002-04. No menor es la preocupación que deriva del referéndum que Sudán prevé realizar el 9 de enero y, en términos más generales, lo que puedan deparar la veintena de procesos electorales previstos a lo largo de 2011.

Por último, como ha quedado de manifiesto en la reciente Cumbre de Trípoli, la Estrategia Común aprobada en la Cumbre de Lisboa está aún muy lejos de ser operativa. Entre los problemas más señalados que quedan por resolver para impulsar su desarrollo hay que destacar, sin duda, la enorme dificultad que supone encajar las múltiples iniciativas en marcha (desde la Unión por el Mediterráneo hasta el Convenio de Cotonú y las ocho instituciones subregionales ya existentes) y, no menos relevante, el bloqueo en torno a la implementación concreta del II Plan de Acción (tanto

por la previsible falta de financiación asegurada para sus distintos componentes como por las abiertas diferencias entre las prioridades que defienden la UE y la UA).

Cabría hablar, todavía hoy, del efecto negativo de un sentimiento de mutua desconfianza entre ambos actores. Por encima de cualquier otra consideración, la Unión Europea sigue percibiendo a África como un problema y/o una amenaza, más que como una oportunidad con destino compartido. La Unión Africana, por su lado, aún ve a la UE como un donante tacaño y presto a imponer normas de condicionalidad (mientras otros, como China, actúan con parámetros menos exigentes y, a corto plazo, más operativos). En estas condiciones resulta muy difícil superar las reticencias y los obstáculos objetivos (tanto políticos como económicos) para manejar la complejidad de unas estructuras institucionales tan complejas y con tan alta diversidad de voces en su seno. A corto plazo queda por ver cómo será el desarrollo del Servicio de Acción Exterior de la UE y si la UA logrará dotarse de capacidades que le permitan (como ya tienen los Veintisiete) controlar las agendas nacionales y subregionales que difícilmente conviven en su seno.

En resumen, la situación actual muestra bien a las claras que la permanencia del modelo histórico de relaciones- tanto internas como regionales o internacionales- no augura una salida esperanzadora para una población que ha sido constantemente marginada. Si, como demuestra la historia reciente del continente, no son consideraciones éticas las que hayan movilizado la necesaria voluntad política para modificar de raíz esos esquemas, debería serlo al menos el puro egoísmo inteligente. Aquel que entiende tanto la imposibilidad del sostenimiento de un modelo desigual e injusto como la creciente interdependencia en un mundo globalizado en el que nuestras necesidades (alimentarias, energéticas...) no podrán ser cubiertas durante mucho más tiempo aplicando la misma fórmula. Lo que, en consecuencia, se plantea como camino no ya prioritario sino radicalmente obligatorio es entender que nuestro desarrollo no puede asentarse en el subdesarrollo de nuestros vecinos y que, igualmente, nuestra seguridad no puede lograrse a costa de la inseguridad de quienes nos rodean.

La estabilización de África es necesaria, pero solo si se entiende como un proceso dinámico. Eso debe traducirse, primero, en un cambio de tendencia con respecto a la situación actual en la que se han acumulado ya demasiadas “décadas perdidas”. Además, debe suponer un cambio de prioridades para colocar por encima no tanto la seguridad de los Estados como la seguridad humana

de sus habitantes, atendiendo a sus necesidades más perentorias y a la neutralización de las amenazas de que manera más directa afectan a sus vidas. El esfuerzo principal debe ser asumido por los propios africanos, pero, dado el volumen del empeño, resulta fundamental la activación de la voluntad política internacional para acompañar ese proceso hasta el final. Ojalá que así sea.

Notas bibliográficas -

- Annan, Kofi (2005): *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.
- Bello, Oladiran (2010): *The EU-Africa Partnership at the strategic crossroads*, Policy Brief N. 47, FRIDE, Madrid.
- Consejo Nacional de Inteligencia (2008): *Global Trends 2025: a transformed World*.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2009): *Conflict Barometer 2008*.
- Huntington, Samuel (1993): "The clash of civilizations", *Foreign Affairs*, Summer.
- IEEE (2010): *Respuesta Europea y Africana a los Problemas de Seguridad en África*. Cuaderno de Estrategia del IEEE N. 146, Madrid, Jun-10. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno-146.html>
- Middleton, Roger (2009): *The EU and the African Peace and Security Architecture*, Estrategia, IEEL, Lisbon.
- Núñez Villaverde, Jesús A. (2010): "Geopolítica y conflictos en África: incierta luz al final del túnel", en *Migración, Crisis y Conflicto en África Subsahariana*, Documento de Trabajo N. 4, Fundación Carolina (CEALCI), pp. 5/19.
- Núñez, J. A.; Hageraats, B. y Kotomska, M. (2009): *Terrorismo internacional en África: la construcción de una amenaza en el Sahel*, Ed. Catarata.
- Pirozzi, Nicoletta (ed.) (2010): *Ensuring peace and security in Africa: implementing the new Africa-EU Partnership*, Quaderni IAI, Roma, May-10.
- Vines, A.; Middleton, R. (2008): *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture*, European Parliament, Brussels, Feb-08.

***Jesús A. Núñez Villaverde** – Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)
Madrid, diciembre de 2010