

Marisa Revilla e Ignacio Suárez (eds.)



Migración, crisis y conflicto en
África Subsahariana

Geopolítica y conflictos en África: incierta luz al final del túnel

Jesús A. Núñez Villaverde

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción
Humanitaria (IECAH)

Texto para el Curso de Verano sobre **Migración, Crisis y Conflicto en
África Subsahariana**, Fundación Carolina (CEALCI),
Universidad Complutense de Madrid
El Escorial, 3-Ago-09.

Madrid, 27 de febrero de 2010

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.

Mobilización 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 hegemón 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 esta 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 Taiwán, 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.

Notas bibliográficas

- Annan, Kofi (2005): *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.
- 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.
- Núñez, J. A.; Hageraats, B. y Kotomska, M. (2009): *Terrorismo internacional en África: la construcción de una amenaza en el Sahel*, Ed. Catarata.