

This book features the most relevant voices from both Africa and Europe, analysing the principal issues related to peace and security in sub-Saharan Africa. Divided into three main areas (the impact of the international crisis on Africa, the situation of governance and “fragile states” and cooperation proposals between Africa and Europe in this field), the book presents and discusses two principal ideas: Africa has become a priority on the international peace and security agenda, and at the same time, the countries and organisations of the African continent have set up a new continent-wide architecture to tackle these problems. Abdalla Hamdok, Emile Ognimba, J. G. (Pal) Martins, Antonio Sánchez-Benedito, Paul-Simon Handy, Juan Grande, Ibrahim Manu Yusuf, Iza Lejárraga, John Anyanwu, Juliette Khady Sow, Luisa Barrenechea, Miguel Fernández-Palacios, Ramón Gil-Casares and Vusi Bruce Koloane are the authors of this volume, which aims to pose new questions and prompt new debates in this field.



Óscar Mateos (ed.) Peace and Security in Sub-Saharan Africa

Óscar Mateos (ed.)

## Peace and Security in Sub-Saharan Africa





**ABDALLA HAMDOK**

DIRECTOR DE LA NEPAD Y DE LA DIVISIÓN DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA UNECA.

**ANTONIO SÁNCHEZ-BENEDITO GASPAR**

EMBAJADOR DE ESPAÑA EN ETIOPIA Y OBSERVADOR PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UA.

**EMILE OGNIMBA**

DIRECTOR DE ASUNTOS POLÍTICOS DE LA COMISIÓN DE LA UA.

**IBRAHIM MANU YUSUF**

DIRECTOR DE CURSOS Y RESPONSABLE DEL CURSO SOBRE DDR EN EL CENTRO INTERNACIONAL KOFI ANNAN DE CAPACITACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ (KAIPTC) EN ACCRA (GHANA).

**IZA LEJÁRRAGA**

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO. OFICINA DEL ECONOMISTA JEFE. BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAFD).

**J. G. (PAL) MARTINS**

DIRECTOR EJECUTIVO DE LA ORGANIZACIÓN SUDAFRICANA PAX ÁFRICA.

**JOHN ANYANWU**

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO. OFICINA DEL ECONOMISTA JEFE. BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAFD).

**JUAN GRANDE**

DIRECTOR DE CURSOS DEL CENTRO INTERNACIONAL KOFI ANNAN DE CAPACITACIÓN PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ (KAIPTC) EN ACCRA (GHANA).

**JULIETTE KHADY SOW**

DIRECTORA EJECUTIVA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (IEPS) Y MIEMBRO DEL WEST AFRICAN NETWORK ON SECURITY AND DEMOCRATIC GOVERNANCE (WANSIED).

**LUISA BARRENECHEA**

CONSULTORA DEL PLAN ÁFRICA.

**MIGUEL FERNÁNDEZ-PALACIOS**

DIPLOMÁTICO. FUE EMBAJADOR DE ESPAÑA EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).

**PAUL-SIMON HANDY**

JEFE DEL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD EN ÁFRICA (ASAP) DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD (ISS) DE PRETORIA.

**RAMÓN GIL-CASARES**

EMBAJADOR EN MISIÓN ESPECIAL. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA EXTERIOR PARA ÁFRICA.

**VUSI BRUCE KOLOANE**

EMBAJADOR DE LA REPÚBLICA DE SUDÁFRICA EN ESPAÑA.

Óscar Mateos (ed.)

**Paz y seguridad  
en África Subsahariana**

CASA ÁFRICA





DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO  
DISEÑO DE CUBIERTA: JACOBO PÉREZ-ENCISO

TRADUCCIONES DE JAIME JEREZ Y JOSÉ ANDRÉS FERNÁNDEZ LEOST

© ÓSCAR MATEOS, ABDALLA HAMDOK, ANTONIO SÁNCHEZ-BENEDITO GASPAR, EMILE OGNIMBA, IBRAHIM MANU YUSUF, IZA LEJÁRRAGA, J. G. (PAL) MARTINS, JOHN ANYANWU, JUAN GRANDE, JULIETTE KHADY SOW, LUISA BARRENECHEA, MIGUEL FERNÁNDEZ-PALACIOS, PAUL-SIMON HANDY, RAMÓN GIL-CASARES Y VUSI BRUCE KOLOANE, 2009

© CASA ÁFRICA, 2009

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2009  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TEL. 91 532 05 04  
FAX 91 532 43 34  
WWW.CATARATA.ORG

PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

ISBN: 978-84-8319-465-2  
DEPÓSITO LEGAL: M-45.616-2009

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN, por Ricardo Martínez Vázquez 9

PRÓLOGO, por Nicolás Sartorius 11

INTRODUCCIÓN 15  
Óscar Mateos Martín

PRIMERA PARTE. ÁFRICA Y LA CRISIS ECONÓMICA  
INTERNACIONAL: EFECTOS, CONSECUENCIAS Y MEDIDAS 29

CAPÍTULO 1. UNA VISIÓN DESDE LA COMISIÓN ECONÓMICA  
DE NACIONES UNIDAS PARA ÁFRICA (UNECA) 31

Abdalla Hamdok

1. Un breve análisis de las causas de la crisis 31
2. El impacto de la crisis en África 32
3. Las respuestas políticas idóneas 36
4. Conclusión 39

## **CAPÍTULO 2. UNA VISIÓN DESDE EL BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAFD) 40**

**John Anyanwu e Iza Lejárraga**

1. Efectos de la crisis financiera: datos y cifras 41
2. Respuestas del BAfD: instrumentos financieros y de conocimiento 45
3. De cara al futuro: fomento de la cooperación con España y la UE 51

## **CAPÍTULO 3. UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO DE SUDÁFRICA 61**

**Vusi Bruce Koloane**

## **SEGUNDA PARTE. GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA 67**

### **CAPÍTULO 4. GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: CONCEPTOS, CARTOGRAFÍA Y RESPUESTAS 69**

**Emile Ognimba**

1. Definir y reconocer un 'Estado frágil' 70
2. Los Estados frágiles en África Subsahariana 78
3. La gobernanza democrática, una respuesta ante la fragilidad de los Estados 84
4. Conclusión 97

### **CAPÍTULO 5. LA UA Y LOS 'PAÍSES ANCLA' COMO INSTRUMENTOS DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL CONTINENTE AFRICANO 100**

**Antonio Sánchez-Benedito Gaspar**

1. El surgimiento de la UA según el modelo de la UE, adaptado a las circunstancias africanas 100
2. La Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA) 102
3. Los 'países ancla' de la paz en África 102
4. Nuevos riesgos para la paz y la seguridad en África 104
5. La democracia como mejor garantía a largo plazo de paz y estabilidad 104
6. La asociación estratégica de la UE y África 105
7. El apoyo español a la agenda africana de paz y seguridad 107

## **CAPÍTULO 6. GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA: CONTEXTUALIZANDO EL DEBATE 109**

**Paul-Simon Handy**

1. Gobernanza y Estados frágiles 110
2. Los problemas 111
3. El camino a seguir 117

## **CAPÍTULO 7. GOBERNANZA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ESPACIO CEDEAO 120**

**Juliette Khady Sow**

1. Estado de la cuestión: un contexto marcado por el desafío de la fragilidad 121
2. La prevención de los conflictos como respuesta a la fragilidad 126
3. La gobernanza como respuesta estructural a la fragilidad 131
4. Conclusión 134

## **TERCERA PARTE. PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN UE-ÁFRICA Y ESPAÑA-ÁFRICA 137**

### **CAPÍTULO 8. ALGUNAS PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN UE-ÁFRICA Y ESPAÑA-ÁFRICA 139**

**Juan Grande e Ibrahim Manu Yusuf**

1. Retos para la paz y la seguridad 141
2. Cooperación UE-África en materia de seguridad 143
3. Propuestas para incrementar la cooperación 148
4. Cooperación España-África 151
5. Propuestas para una mejor cooperación España-África 152
6. Conclusión 155

**CAPÍTULO 9. ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA EL APOYO A LAS OPERACIONES DE PAZ EN ÁFRICA: LECCIONES SOBRE EL TERRENO 157**

**J. G. (Pal) Martins**

1. Contexto 157
2. Habilitación de instrumentos para las misiones de paz 161
3. Recomendaciones para prestar apoyo a las misiones de paz en África 171

**CAPÍTULO 10. EL PARTENARIADO UE-ÁFRICA DE PAZ Y SEGURIDAD: UN NUEVO ACERCAMIENTO DE EUROPA A LOS CONFLICTOS EN ÁFRICA 174**

**Ramón Gil-Casares y Luisa Barrenechea**

1. Objetivo y acciones prioritarias del Partenariado 175
2. Actores del Partenariado 180
3. Avances concretos en las diferentes áreas prioritarias: principales actividades desarrolladas 180
4. Propuestas de futuro: desafíos y limitaciones 182
5. Participación de España en el Partenariado 184
6. Conclusión 185

**CAPÍTULO 11. LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: ¿UN EJEMPLO DE COMPROMISO INTERNACIONAL POR LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA SUBSAHARIANA? 188**

**Miguel Fernández-Palacios**

1. Una historia convulsa para un país clave 188
2. Cuatro misiones internacionales en busca de la paz y la seguridad en la RDC 189
3. El compromiso de España 193
4. Invitaciones finales a la reflexión y al debate 194

**CONCLUSIONES 199**

**Óscar Mateos Martín**

**SIGLAS 205**

**BIBLIOGRAFÍA 211**

## PRESENTACIÓN

NO TENDREMOS DESARROLLO SIN SEGURIDAD, NO TENDREMOS  
SEGURIDAD SIN DESARROLLO Y NO TENDREMOS NI SEGURIDAD  
NI DESARROLLO SI NO SE RESPETAN LOS DERECHOS HUMANOS;  
A MENOS QUE SE PROMUEVAN TODAS ESTAS CAUSAS NINGUNA  
DE ELLAS PODRÁ TRIUNFAR.

*Kofi Annan, Un concepto más amplio de la libertad, 2005*

África ha dejado de ser la gran olvidada y ha ido consolidando su merecido espacio y protagonismo en el complejo juego de relaciones internacionales del mundo contemporáneo, con voz propia y con unos objetivos claros. Y debemos estar preparados para poder responder con conocimiento de causa y con criterio suficiente a esta nueva realidad, potencialmente enriquecedora para todos, llena de oportunidades y de desafíos.

En este contexto, España ha dado un giro importante en su política exterior hacia el continente, asumiendo un enfoque nuevo y diferenciado del resto de países europeos. Por lo novedoso de esta relación, tanto desde un punto de vista histórico, como conceptual, surge la necesidad de crear una institución también distinta, Casa África, que se acerque a África para saber más, para trasladar a nuestro país esa visión africana de la política internacional y de sus relaciones intraestatales; para que, en definitiva, España contribuya a dar soluciones africanas a las cuestiones africanas.

Con este fin, nos hemos propuesto trasladar una imagen real y actual del continente africano, alejada de los habituales estereotipos negativos que se le asocian, para que los españoles, cuando nos acerquemos a África, lo podamos hacer con un criterio fundamentado y objetivo. Y eso pasa por trabajar de cerca con los africanos y sus instituciones; así como por hacer llegar sus opiniones y su trabajo

a España, a nuestros jóvenes, a nuestros académicos, a los medios de comunicación. Precisamente, los medios de comunicación se empeñan habitualmente en que asociemos a África con la existencia de golpes de Estado, guerras, pandemias, pobreza y sequías; sin entrar en profundidad a analizar las causas y efectos de fondo, ignorando el esfuerzo realizado para salir de esas crisis, desconociendo el trabajo que desarrollan sus ciudadanos y sus organismos internacionales.

Por este motivo, hemos querido reunir a destacados representantes africanos de estos organismos y de los centros de investigación y análisis de mayor renombre en África, para que, junto a diplomáticos y expertos españoles con una amplia experiencia en el continente, nos ayuden a entender mejor los conflictos armados que siguen hoy por hoy afectando a un número importante de países subsaharianos, en un contexto actual, en el que la crisis económica mundial puede poner en entredicho los logros alcanzados hasta la fecha.

Esta compilación de ensayos aspira de este modo a servir de libro de consulta; pero también a remover nuestras conciencias, desechando lugares comunes que hasta hoy no han sido lo suficientemente cuestionados. Os invitamos a sumergiros a través de sus páginas en la compleja realidad africana, os invitamos a escuchar las opiniones que habitualmente no se trasladan, os invitamos a cuestionar, como lo hacen los africanos, las soluciones que muchas veces creemos válidas, y que no han dejado de fracasar por venir impuestas desde fuera.

RICARDO MARTÍNEZ VÁZQUEZ

*Director general de Casa África*

## PRÓLOGO

África es un continente marcado por una historia trágica, y castigado en la actualidad por una realidad dura y compleja. Efectivamente, en la región subsahariana siguen concentrándose los mayores niveles de hambre y pobreza, de conflictos violentos, de enfermos de VIH/SIDA o de malaria, de violaciones masivas de derechos humanos y discriminación de las mujeres.

Pero conviene recordar que la realidad africana no se compone sólo de noticias negativas. Más allá de lo que leemos en los titulares de los periódicos, existen también elementos claramente positivos que dan lugar al optimismo. Uno de ellos es la extensión de la democracia. Así, si en 1990 existían sistemas con elecciones más o menos libres en algo más de la mitad de países, en la actualidad son prácticamente el 80 por ciento los que han celebrado elecciones más o menos libres. En muchos casos son sistemas imperfectos y frágiles, pero que suponen avances respecto al pasado.

También en el ámbito económico se han hecho progresos y en la última década, hasta el año 2007, África Subsahariana ha crecido a tasas medias del cinco por ciento, lo que ha permitido a varios países lograr avances en la lucha contra la pobreza. Muchos de estos progresos están ahora en peligro por la actual crisis económica y financiera internacional, causada por los países más desarrollados, pero cuyas consecuencias son devastadoras para muchos pueblos al sur del Mediterráneo.

Se calcula que van a perder 50.000 millones de euros este año, se frena el crecimiento económico, se reducen las remesas de los inmigrantes y la ayuda al desarrollo con lo que aumentará el hambre y la mortalidad infantil.

Ahora bien, aun reconociendo los progresos que se han realizado en diferentes ámbitos, hoy más que nunca parece claro que el continente africano no podrá desarrollarse si no termina con la sangría de conflictos bélicos que surgen y se perpetúan en sus territorios. De los 30 conflictos armados registrados en el mundo durante 2007, diez tuvieron lugar en África y siete de ellos fueron conflictos internacionalizados, lo que pone de manifiesto su carácter regional y el papel que desempeñan los países vecinos en los mismos.

África es, pues, un continente que sufre de una manera desproporcionada la lacra de la guerra y la violencia, que aparte de la tragedia humana que imponen en las poblaciones locales, implican costes económicos enormes, debido a las pérdidas de capital humano, físico y a la inseguridad e incertidumbre que generan, detrayendo inversiones y obstaculizando el comercio. En su reciente y aclamado libro *El club de la miseria*, el economista inglés Paul Collier demuestra cómo cada año de conflicto armado en un país medio africano implica una pérdida media de diez años de desarrollo.

Esto indica que la paz y la seguridad son inseparables del desarrollo económico y social. Las cifras de muertos y desplazados son tremendas y también el cálculo de 300.000 millones de euros de pérdidas en conflictos, si tenemos en cuenta que el Plan *Marshall* invirtió en Europa unos 200.000 millones de euros, en el plan de recuperación europeo.

Tradicionalmente, los conflictos africanos, tanto los internos de un país, como aquellos de alcance regional, han sido objeto de atención preferencial por parte de la comunidad internacional, fundamentalmente para las Naciones Unidas, pero también para potencias internacionales como Estados Unidos, Reino Unido o Francia, quienes a menudo han tratado de imponer soluciones que protegieran sus intereses. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un importante progreso en la toma de conciencia y

asunción de responsabilidad por parte de los Gobiernos e instituciones africanas, sobre la necesidad de una mayor involucración propia en la construcción y consolidación de la paz. Cada vez parece más evidente que las soluciones a los conflictos africanos deben surgir y ser lideradas desde dentro del continente, con la comunidad internacional prestando ayuda financiera y logística. En este contexto, la Unión Africana (UA) ha concentrado importantes esfuerzos en la construcción de la llamada Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), desde la creación en 2002 del Consejo de Paz y Seguridad (CPS) de la organización, o la adopción de la Declaración sobre Política Africana Común de Defensa y Seguridad en 2005.

Cabe reconocer que la paz y la seguridad en África nos afectan directamente y no se puede abordar en términos militares. Nuestra seguridad depende de la suya y ambas del desarrollo y del bienestar, de la libertad y de la dignidad de las personas. La idea de seguir siendo una isla de bienestar, rodeados de malestar y pobreza es falsa y peligrosa. El Occidente desarrollado debería comprender que, o realiza trasvases masivos de capital a África, con el fin de contribuir al desarrollo y a la creación de puestos de trabajo, o permite que los africanos migren a Occidente. Pero negar ambas cosas no es viable y pretenderlo creará desgracias.

España, como octava potencia mundial y país vecino, debe acompañar activamente este proceso colocando la relación con África en un lugar prioritario y estratégico, y en particular apoyando los esfuerzos regionales en pos de la paz y la estabilidad del continente, como se ha venido haciendo desde el Gobierno en los últimos años. Por primera vez, España tiene una presencia destacada en el continente y participa de forma activa en las iniciativas internacionales de prevención y solución de conflictos africanos.

Es de esperar que la presidencia española de la Unión Europea (UE) avance en esta dirección, y comprendamos que nuestra seguridad no está sólo, ni principalmente, en salvar bancos con cifras multimillonarias, sino en desarrollar continentes como el africano, tan cercano y lejano a la vez.

Desde el Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas hemos querido realizar también una contribución

NICOLÁS SARTORIUS

a esta agenda. Consideramos imprescindible dar mejor a conocer en nuestro país los esfuerzos, que actualmente se están llevando a cabo, por la paz en África.

NICOLÁS SARTORIUS

*Director de OPEX, Fundación Alternativas*

## INTRODUCCIÓN

ÓSCAR MATEOS MARTÍN

LET US ALL UNITE AND SING TOGETHER  
TO UPHOLD THE BONDS THAT FRAME OUR DESTINY  
LET US DEDICATE OURSELVES TO FIGHT TOGETHER  
FOR LASTING PEACE AND JUSTICE ON EARTH  
Himno de la Unión Africana (fragmento)

### ÁFRICA COMO PRIORIDAD DE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

África Subsahariana ha despertado en los últimos años un creciente interés para el conjunto de la comunidad internacional. Los principales organismos y actores internacionales han concedido a África y a determinadas problemáticas —como son los fenómenos de la pobreza, los conflictos armados o los llamados “Estados frágiles” o “fallidos”— un lugar casi prioritario en su discurso en torno a la paz y la seguridad mundiales. Los efectos y consecuencias de todos estos problemas “africanos” —se asume— no son sólo motivo de preocupación para el país o la región afectada en cuestión, sino que adquieren una trascendencia de ámbito global. Por todo ello, las respuestas y soluciones planteadas deben articularse desde esferas y ámbitos supranacionales, mediante mecanismos e iniciativas que no sólo enfrenen los efectos de dichos problemas sino que aspiren a erradicar y a prevenir sus causas de fondo. Esta visión de las relaciones internacionales y del papel de África ha quedado patente en el discurso elaborado por los principales actores internacionales. Tres ejemplos de esta dinámica son las Naciones Unidas, el Gobierno británico de Tony Blair y el llamado G-8 (ampliado).

Las Naciones Unidas han liderado desde el final de la guerra fría, al menos a efectos prácticos, el debate sobre la paz, la seguridad y el desarrollo mundiales. La labor iniciada a principios de los años noventa por el entonces secretario general de la organización, Boutros Boutros Ghali, con la llamada "Agenda para la paz" como principal estandarte, se prolongó e incluso fue profundizada por su sucesor en el cargo, el ghanés Kofi Annan, quien lideró el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y alentó el incipiente debate sobre la "Responsabilidad de Proteger" (iniciativa conocida con el acrónimo R2P). África se convirtió en uno de los elementos centrales en ambas discusiones, así como en las iniciativas que han impelido a la organización a efectuar un despliegue sin precedentes en el continente durante las últimas dos décadas. De este modo, a nivel cualitativo, África aparece como el ejemplo recurrente de casi cualquier documento de las Naciones Unidas que reiteradamente vincula la idea de la seguridad y el desarrollo como dos caras de una misma moneda. A nivel cuantitativo, África ha presenciado más de la mitad de las intervenciones denominadas como "operaciones de construcción de paz posbélicas o postconflicto". Desde 1989, un total de diez países —Namibia, Angola, Mozambique, Liberia (en dos ocasiones), Ruanda, Sierra Leona, República Democrática del Congo (RDC), Burundi, Costa de Marfil, Sur Sudán y Darfur (oeste de Sudán)— han sido objeto de intervenciones que han supuesto un importante desembarco de recursos, actores e iniciativas destinadas a la pacificación de los contextos en cuestión. Esto hace de África la principal plataforma de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad a nivel mundial.

Un segundo actor a tener en cuenta es el Gobierno británico, especialmente el liderado por el que fuera primer ministro, Tony Blair. Su discurso y actuación respecto a África dista del resto de países europeos no en la existencia de un mayor énfasis hacia las cuestiones africanas sino en la particular forma en que Londres ha liderado este hecho, bien sea mediante el activo papel desempeñado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) o bien a través de iniciativas muy concretas y de gran calado, como por ejemplo el informe de la Comisión para África, integrada por varios líderes africanos de primera línea, entre los que, por ejemplo,

se encontraba el presidente etíope Meles Zenawi, así como por otras personalidades como el entonces ministro de Interior británico y hoy primer ministro, Gordon Brown. Dicho documento, que llevaba por título *Our Common Interest* ("Nuestro interés común"), realizaba un exhaustivo diagnóstico de la situación general africana y, nuevamente, vinculaba el futuro de África y sus desafíos al del conjunto del planeta.

Este discurso ha sido clave en otro de los principales actores internacionales como es el G-8, ampliado hasta 20 países en los últimos encuentros. Precisamente, en la cumbre celebrada en Gleenagles (Escocia), en el año 2005, y auspiciada por el Gobierno británico, África se convirtió en el tema prioritario a abordar por los ocho países más industrializados del mundo. Entre los acuerdos alcanzados cabe destacar el compromiso de aliviar la deuda de los países africanos, así como de incrementar sustancialmente la ayuda internacional para favorecer su desarrollo socioeconómico. Si bien a efectos prácticos, tal y como han denunciado numerosas organizaciones, los compromisos del G-8 no han sido materializados hasta día de hoy, África ha continuado presente y como una verdadera prioridad en la retórica de este grupo de países. Asimismo, en febrero y en julio de 2009, en las cumbres celebradas en Londres y L'Aquila (Italia), respectivamente, y con el telón de fondo de la crisis internacional, las promesas hacia el continente volvieron a proliferar, ahora con el presidente estadounidense, Barack Obama, como principal impulsor, quien al término de una de las cumbres se dirigió a Ghana para confirmar al conjunto de los africanos el compromiso de los países más ricos con África.

Éstos y otros elementos han convertido a África en una cuestión principal, casi urgente, en materia de paz y seguridad, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El fenómeno de los "Estados frágiles" se ha erigido en la punta de lanza de un discurso que más allá de pretender el desarrollo por meras razones morales, y tal como el propio Blair ha reconocido u otros organismos han explicitado, perciben realidades como las de Somalia o Sudán como una verdadera amenaza para la estabilidad y la seguridad internacionales. El terrorismo, el tráfico de mercancías o el fenómeno migratorio son, según la percepción actual de las relaciones

internacionales, algunos de los “daños colaterales” que pueden derivarse de un continente africano incapaz de resolver sus cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo. ¿Qué tipo de implicaciones tiene esta visión y qué respuestas se han ofrecido hasta el momento?

## LA PAZ Y LA SEGURIDAD COMO PRIORIDADES PARA ÁFRICA SUBSAHARIANA

En paralelo a la emergencia de África como una de las principales prioridades en la agenda internacional, el continente africano ha presenciado una notable reconfiguración de sus estructuras de paz y seguridad. Desde su refundación en el año 2001, la Unión Africana (UA) ha adoptado un enfoque mucho más ambicioso en materia de paz y seguridad, especialmente si se compara con los discretos objetivos de su antecesora la Organización para la Unidad Africana (OUA). Los dilemas sobre el principio de soberanía y de injerencia han quedado superados por un compromiso *a priori* un tanto más intervencionista y por la convicción de ofrecer “soluciones africanas a los problemas africanos”. Esta actitud queda patente con la presencia desde hace algunos años de la UA y de algunas organizaciones regionales africanas en varias de las “misiones de paz” operativas en el continente. A las operaciones pioneras de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), en Liberia y Sierra Leona a principios de los noventa, se han sumado los esfuerzos de otros organismos como, por ejemplo, la Comunidad de Estados de África Central (CEEAC) con el envío del MICOPAX (antigua FOMUC) a la República Centroafricana (RCA) o de la CEDEAO a Costa de Marfil. Por lo que respecta a la UA, cabe destacar las misiones enviadas a Burundi (AMIB), las Comoras (MIOC), Somalia (AMISOM) y Darfur (UNAMID), esta última en coordinación con las Naciones Unidas.

Este proceso se enmarca en la articulación de la llamada Arquitectura Africana para la Paz y la Seguridad (APSA) de la UA. Como veremos más adelante, la APSA da cuenta de los diferentes elementos puestos en práctica (o en desarrollo) por parte de la UA,

así como por otros organismos regionales, para consolidar los esfuerzos en materia de paz y seguridad en el continente. Dos de los principales instrumentos de la APSA son el Consejo de Paz y Seguridad (CPS) y la llamada Fuerza de Reserva Africana (ASF, por sus siglas en inglés). El primero se erige como un órgano de toma de decisiones para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos, mientras que el segundo pretende convertirse en la fuerza de interposición militar y reacción rápida de la UA para el año 2010, contando con unos 15.000 efectivos y dividida en cinco unidades regionales: oeste, centro, Cuerno de África, este y sur.

La APSA ha recibido un apoyo considerable por parte de la comunidad internacional. La UE se ha mostrado especialmente activa en el respaldo de toda esta arquitectura. Cabe destacar aquí la denominada Facilidad de Paz Africana (APF, por sus siglas en inglés), un instrumento creado en el año 2003 por la UE para la financiación de las operaciones de paz en África. A su vez, la UE ha mantenido el llamado Instrumento para la Estabilidad (IFS, por sus siglas en inglés), dirigido sobre todo a acciones de mediación y fortalecimiento de las capacidades regionales de mantenimiento de la paz.

El salto cualitativo que África ha llevado a cabo en cuanto a cuestiones de paz y seguridad se refiere es, sin duda, un motivo principal de análisis. La arquitectura creada en pocos años demuestra, de alguna manera, que el discurso de las "soluciones africanas a los problemas africanos" pretende ir más allá de la mera retórica. La comunidad internacional también ha mostrado una mayor predisposición a respaldar dicho rumbo. Junto a este escenario, como veremos, emergen un gran número de dilemas e interrogantes respecto al desarrollo de toda esta infraestructura africana.

## ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA: ESTRUCTURA DEL LIBRO Y PRINCIPALES INTERROGANTES

El presente libro arranca con una tesis de fondo: África ha ganado peso en la agenda de paz y seguridad internacionales por la existencia de nuevas prioridades políticas y de una coyuntura determinada; a su vez, África ha explicitado su voluntad política, a través de organismos

de representación recientes pero más sólidos que los anteriores, de hacer frente a sus propios desafíos. Las contradicciones, tensiones y dilemas que todo ello suscita son el principal interés de estas páginas. En este sentido, el libro ha procurado recabar las opiniones de diferentes voces: procedentes de África y de Europa, representantes de organismos multilaterales y bilaterales, y representantes de diferentes Gobiernos, así como de miembros de la sociedad civil. En definitiva, expertos todos de una realidad de alguna manera incipiente, dinámica, y muy compleja. Desde diferentes ángulos y sensibilidades, los autores de los diferentes capítulos de este libro analizarán una parcela de la realidad que tiene que ver con la paz, la seguridad y el desarrollo en África Subsahariana. A veces desde posturas encontradas, todas las aportaciones suponen matices complementarios que nos ayudan a aproximarnos un poco más al actual escenario de la paz y la seguridad en el continente africano.

Con este fin, el libro se divide en tres grandes apartados, tres aspectos que hemos pretendido abordar a la luz de múltiples interrogantes, éstos son: la crisis económica internacional y sus inciertos efectos en materia de paz y seguridad para África Subsahariana; los asuntos relacionados con la gobernabilidad y la cuestión de los llamados "Estados frágiles"; y, finalmente, las respuestas a estas realidades en África Subsahariana desde la UE y, concretamente, desde España.

## ÁFRICA Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

En cuanto al primero de los apartados, desde diferentes plataformas, todos los autores coinciden en señalar el impacto negativo que la crisis financiera y económica internacional está teniendo en el continente africano. Si bien en los últimos años, África había obtenido notables logros en materia de crecimiento macroeconómico —hecho que llegó a significar que buena parte de los países africanos crecieran anualmente a un promedio del 5 por ciento, sin suponer ello la redistribución social de esa riqueza—, la crisis ha supuesto un repentino freno a la dinámica de crecimiento económico. Los autores de este apartado realizarán un diagnóstico prácticamente idéntico sobre las causas y consecuencias particulares de la crisis en el continente africano. Para éstos, la crisis puede suponer,

entre otras cosas: la ralentización de las exportaciones, la bajada de los precios de las materias primas, la disminución de las remesas de dinero, la disminución de la inversión privada o el posible descenso de la ayuda internacional en el continente. En concreto, el capítulo de Abdalla Hamdok (UNECA) señalará que todo ello no sólo va a revertir la tendencia positiva de la evolución de la economía del continente, sino que va a tener graves implicaciones sociales, como ahora un sustancial incremento de la pobreza en muchos de los países. En lo que es un pronóstico nada halagüeño, Hamdok considera que es más que probable que además de producirse una reducción de los ingresos por exportaciones, los países africanos asistan a mayores presiones en la cuenta corriente y en la balanza de pagos, registren tasas inferiores de inversión y crecimiento y experimenten un incremento de la pobreza, el desempleo y la criminalidad, así como el deterioro de los sistemas sanitarios, dificultando el cumplimiento de los ODM.

Precisamente, el capítulo de Iza Lejárraga y John Anyanwu, del Departamento de Investigación para el Desarrollo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), va a hacer especial hincapié en los efectos en términos de ayuda que la crisis probablemente va a suponer para los países africanos. Ambos estiman que para que África pueda mantener las tasas de crecimiento que registraba antes de la crisis, sería necesaria la llegada de una cantidad que al menos duplicara el monto de la ayuda prometida (unos 25.000 millones de dólares anuales) en la cumbre del G-8 en Gleneagles en el año 2005. Asimismo, apuntan, es probable que el impulso para la consecución de los ODM en el continente requiera una cifra superior a los 100.000 millones de dólares. Lejárraga y Anyanwu arrojan otro preocupante dato al respecto al considerar que la disminución de los ingresos públicos podría traducirse en una reducción de los gastos destinados a sanidad, educación y otros servicios sociales, y que este hecho supondría un agravamiento de los conflictos en curso, así como minar los resultados de los esfuerzos desarrollados para alcanzar y mantener la paz en países que recientemente han salido de situaciones de tensión o enfrentamiento bélico.

Finalmente, Vusi Bruce Koloane, embajador de Sudáfrica en España, señala un aspecto repetido en el contexto de crisis: la importancia de aprovechar esta coyuntura como una oportunidad para

emprender reformas profundas, en este caso, de la arquitectura financiera internacional que posibilite una mayor transparencia y un mejor flujo de recursos para prestar apoyo al mundo en vías de desarrollo. Del mismo modo, Koloane apuntará la necesidad de intensificar las relaciones Sur-Sur, de afianzar el papel del G-20 (del que Sudáfrica es miembro), de consolidar los procesos de integración regional que ya están en marcha o de diseñar una estructura de gobernabilidad mundial más equilibrada e integradora. Esta última perspectiva entronca con lo señalado unas páginas antes por Hamdok, quien, yendo un poco más allá, advierte de la necesidad de reformar las reglas del comercio internacional como uno de los principales aspectos a tener en cuenta, poniendo fin a la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la vez que señala la ironía de que los países africanos se hayan visto afectados al fin y al cabo por una actividad desarrollada en los países del Norte.

## GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

El segundo apartado aborda las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad y los denominados "Estados frágiles" en África Subsahariana. En este sentido, los capítulos de Emile Ognimba (UA) y de Paul-Simon Handy (Institute for Security Studies, ISS) van a plantear una cuestión capital para el devenir de este apartado y para el conjunto del debate: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de "Estado frágil"? Ognimba, de manera provocadora, sostiene que dicho concepto "como tantos otros, procede del exterior", a la vez que critica que "numerosos actores políticos africanos lo hayan adoptado" sin que exista una "definición consensuada" de lo que significa. Así, sugiere una serie de preguntas que sin duda nos van a interpelar en el transcurso de la discusión: ¿Qué envuelve este concepto y qué implica exactamente? ¿A qué fragilidad se refiere? ¿Cómo podemos reconocer esta fragilidad? ¿Es este concepto realmente pertinente para el análisis actual de los Estados en África Subsahariana?

Un primer aspecto a tener en cuenta es que, contrarios al concepto de "Estado frágil", la mayoría de autores en esta sección abogarán por la noción de "situaciones de fragilidad" en detrimento del primero. Una vez matizado este aspecto, Ognimba y Handy también

apuestan por puntualizar los distintos criterios para evaluar la fragilidad de una realidad política concreta. Mientras que el primero establece tres grados o niveles diferentes de "fragilidad" (bajo, medio y alto), el segundo analizará de manera crítica los diferentes "índices" existentes sobre fragilidad estatal que han ido apareciendo en los últimos años. Mientras que Ognimba establecerá una serie de criterios, dimensiones y rasgos para caracterizar las diferentes situaciones de fragilidad, Handy irá más allá al restar relevancia y rigor metodológico a la lista de "índices" surgidos con el objeto de clasificar los diferentes Estados frágiles. Para este último autor, además de las carencias metodológicas de estos índices, las tipologías de los Estados frágiles no favorecen la percepción completa de la dinámica, específica y compleja, que se desarrolla en los diferentes contextos de los Estados africanos.

Por otra parte, Antonio Sánchez-Benedito, embajador de España ante la UA, como ya habrá apuntado Emile Ognimba unas páginas antes, tratará de realizar una suerte de cartografía de los Estados frágiles y de las situaciones de conflictividad en África Subsahariana, incidiendo en la idea de que en todas las regiones africanas existe un país —que dicho autor denomina como "país ancla"— cuyo papel de liderazgo, asegura, sería esencial para el desarrollo del conjunto de la región en cuestión. En cuanto a los contextos de conflicto y fragilidad que dichos autores destacan aparece, en primer lugar, la región del Cuerno de África, con el conflicto de Somalia, las disputas fronterizas entre Etiopía y Eritrea o entre Eritrea y Yibuti, la inestabilidad interna en Kenia, o el histórico conflicto armado en el sur de Sudán y en la región de Darfur. En África Occidental, cabe señalar los contextos posbélicos de Sierra Leona y Liberia, la fragilidad en Guinea, Guinea-Bissau o Costa de Marfil y, especialmente, la situación de conflicto en Nigeria. En África Central, destacan las situaciones en Burundi, la RCA, la República del Congo, el Chad y, muy especialmente, la situación en el este de la RDC. Finalmente, en la región Austral señalan las situaciones de postconflicto en Angola o Mozambique, si bien se hará especial énfasis en la coyuntura política y socioeconómica que atraviesa Zimbabue.

Un nuevo debate aflorará al plantearse cuáles son las posibles causas de fondo de estas situaciones de fragilidad y conflicto. Como

apuntará Handy, si bien el estudio de las causas parece inclinarse por factores de carácter endógeno —como la mala gobernanza, los enfrentamientos étnicos o las oportunidades de obtención de beneficios en una economía propia de las situaciones de conflicto—, esta visión, considera dicho autor, tiende a descuidar las fuerzas estructurales de nivel global, que tienen capacidad para causar, configurar o transformar los procesos que influyen en el fracaso del Estado a escala nacional, tales como la división del trabajo en la economía global, el sistema internacional de Estados y la globalización, entroncando así con la visión del primer apartado que señalaba los factores sistémicos como elementos nada marginales en la situación del continente africano.

Finalmente, tanto Emile Ognimba como Antonio Sánchez-Benedito señalarán la gobernanza y la democracia como las mejores recetas para afrontar la cuestión de la fragilidad en África Subsahariana. Mientras que Ognimba subraya la importancia de poner en práctica una "gobernanza democrática al servicio del desarrollo humano", Sánchez-Benedito, en la misma línea, apuesta por la creación de una "cultura de la democracia" que vaya más allá de la mera celebración de elecciones como instrumento de democratización. Para este último, el papel de la UE y, de manera muy especial en los últimos años, el papel de España, pueden ser del todo esenciales en este propósito. No obstante, y de manera nuevamente provocadora, Handy arrojará nuevas preguntas sobre este asunto que, como mínimo, nos invitarán a la reflexión y a una cierta sospecha: ¿Cuál es la relación entre fracaso del Estado y gobernanza? ¿Es necesariamente esta última la respuesta al fracaso? ¿Tienen ciertos programas de gobernanza la capacidad potencial para debilitar las instituciones estatales? ¿Pueden ser simultáneos los procesos de democratización, construcción del Estado y liberalización económica?

Para contrastar algunos de los elementos hasta entonces planteados, Juliette Khady Sow nos ofrece un sugerente caso de estudio con el análisis del papel de la CEDEAO en África Occidental en materia de gobernanza y prevención de conflictos. La autora establece como tesis de fondo la idea de que a pesar del número de conflictos y tensiones, e incluso ante un cierto resurgimiento de los

golpes de Estado en la región, los países del continente han realizado notables avances en los últimos años, un planteamiento de fondo que, por otra parte, parece secundado por la gran mayoría de participantes en este volumen. Asimismo, Sow diagnostica dos retos de extrema importancia para África Occidental: la extraordinaria juventud de buena parte de su población (cerca del 60 por ciento tiene menos de 30 años) y su elevado ritmo de crecimiento. El grueso del capítulo está dedicado al papel de la CEDEAO en la prevención de los conflictos a los que la región ha hecho frente en los últimos años, resaltando muy positivamente el papel desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil, especialmente el de las organizaciones de mujeres. Por último, Sow pondrá de relieve un aspecto que se presenta fundamental para todo el continente africano: la necesidad de evaluar y tener en cuenta las capacidades endógenas para la prevención de conflictos, esto es, la importancia de respetar los enfoques participativos y consensuales en el tratamiento de cuestiones de interés colectivo propios de las tradiciones sociales y culturales africanas.

## PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN UE-ÁFRICA Y ESPAÑA-ÁFRICA

El tercer y último apartado tiene que ver con las propuestas existentes para la cooperación en materia de paz y seguridad entre la UE y África y entre España y África. Juan Grande e Ibrahim Manu Yusuf plantean en su capítulo una afirmación ya elaborada en páginas anteriores: la búsqueda de soluciones para los dilemas relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo en África ha de ser ampliada más allá de los límites del continente. Tal y como ambos autores sugieren, "las soluciones africanas sólo podrán tener consecuencias significativas si se sitúan dentro de un contexto más amplio, con ajustes en la economía política global y en la participación de los agentes internacionales más influyentes en la región, a partir del reconocimiento de que las situaciones de pobreza extrema y de enfrentamientos violentos en África amenazan su propia seguridad nacional y sus intereses estratégicos en la región".

Del mismo modo, se apuntará la celebración de la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007 como un verdadero hito y punto de inflexión en las relaciones entre la UE y África. En concreto, Ramón Gil-Casares y Luisa Barrenechea analizan en profundidad el llamado "Partenariado UE-África de Paz y Seguridad", que forma parte de la Estrategia Conjunta África-UE aprobada en Lisboa. Para ambos, no cabe duda de que el Partenariado sitúa a la UE como uno de los principales socios de África en el objetivo de alcanzar la paz y la seguridad. La importancia de dicho Partenariado, asegurarán, radica no sólo en su objetivo en sí mismo, sino también en el número de países que participan, en el volumen de financiación y en la relevancia que desde la propia UE se le ha otorgado.

En cuanto al papel de España, Gil-Casares y Barrenechea señalan su incorporación al Partenariado en un contexto en el que África se ha convertido en una prioridad política y estratégica de la acción exterior española, tal y como recoge el Plan África 2009-2012, documento en el que queda de manifiesto la existencia de importantes intereses con África y con el que se quiere llegar a una intensa cooperación en diversos ámbitos. Uno de los principales intereses y objetivo prioritario del Plan África, es el "Apoyo a los procesos de la consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África" (Plan África 2009-2012: 33). Dentro del marco de este objetivo se incluyen importantes líneas de acción y medidas concretas, muchas de ellas incluidas en el Partenariado UE-África de Paz y Seguridad. Otro de los ejes prioritarios, arguyen ambos autores, es el apoyo a la integración regional y a las capacidades de las organizaciones continentales y regionales africanas, bajo la idea de que es básico actuar desde la perspectiva africana para ser más eficaces en la resolución de los conflictos que surgen en el continente. Asimismo, se destaca la colaboración entre España y la UA, que se plasmó en la firma en 2006 de un Memorando de Entendimiento que recoge los ámbitos más destacados de cooperación y de diálogo.

Esta creciente dinámica de cooperación, sin embargo, es cuestionada de alguna manera en el resto de capítulos. Para Grande y Yusuf, aunque la implicación de la UE en todas estas operaciones de apoyo a la paz es encomiable y representa un gesto simbólico

para la cooperación y el compromiso con la paz y la seguridad en el continente, las iniciativas presentan un mandato muy limitado y diseñado en buena medida para avalar los éxitos europeos, dejando de abordar realmente los problemas fundamentales planteados en el conflicto en cuestión. Por su parte, J. G. (Pal) Martins advertirá que el compromiso europeo con las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) desplegadas en el continente no se corresponde con el discurso confeccionado. Para ello aporta un dato revelador: de entre los diez países que en mayor medida contribuyen a la conformación de las fuerzas militares y policiales en las operaciones de las Naciones Unidas, el único miembro de la OCDE es Francia, que ocupa el décimo lugar. Finalmente, Miguel Fernández-Palacios, en su análisis del caso de las misiones en la RDC, señala, entre otros aspectos, el hecho de que ningún miembro del G-8 aporte fuerzas, en este caso a la MONUC, o bien que de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU tan sólo China aporte una compañía. Con todo este panorama de fondo, Grande y Yusuf plantean una pregunta pertinente: ¿serán todos estos cambios capaces de influir de forma relevante en la transformación del panorama de la paz y la seguridad en África?

Por último, Martins subraya un cierto afianzamiento de la idea de "soluciones africanas a problemas africanos". Para ello señala el creciente papel de la UA como prueba irrefutable de la implicación del continente en sus propios asuntos y la existencia de lo que considera una "nueva actitud". Así, el despliegue de tres misiones de mantenimiento de la paz por parte de la UA (la AMIB en Burundi, la AMIS en Sudán, o la AMISOM en Somalia), el desarrollo de la ASF o de la estrategia de reconstrucción posbélica en el seno de la organización, o el papel de organizaciones regionales como la CEDEAO en misiones de mantenimiento de la paz son indicadores de este nuevo rumbo.

En definitiva, este libro se presenta como una seria contribución al debate sobre la paz y la seguridad en África Subsahariana, en un contexto en que dichas cuestiones han adquirido sin lugar a dudas una relevancia y trascendencia internacionales. Las siguientes páginas, sin embargo, no son únicamente un compendio de constataciones o de datos cuantitativos, sino una invitación a la reflexión y al debate en torno a los múltiples y constantes dilemas que subyacen en este asunto.



PRIMERA PARTE  
**ÁFRICA Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL:  
EFECTOS, CONSECUENCIAS Y MEDIDAS**



## 1. UN BREVE ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE LA CRISIS

La crisis global financiera y económica ha generado una situación en la que el valor de los activos financieros ha caído en picado y las condiciones del crédito mantienen grandes limitaciones. Ello ha hecho que algunos analistas hayan calificado la actual crisis económica y financiera como la peor en la historia desde los años treinta. Aunque los factores responsables de esta crisis son varios, son cuatro los que se suelen citar como generadores de la profundización de la crisis (Naciones Unidas, 2009). En primer lugar, la crisis se desató con el colapso del mercado de las hipotecas *subprime* en los Estados Unidos. Las políticas monetarias expansionistas por parte de los bancos centrales de los principales países desarrollados desde 2001, y la consiguiente bajada de los tipos de interés, dieron lugar a una sobreinversión en el mercado de la vivienda y a la inflación del precio de los activos. El colapso del mercado de la vivienda en Estados Unidos y la caída paralela de los precios en el sector hizo que la crisis se hiciera aun más profunda.

En segundo lugar, la innovación financiera y la infravaloración del riesgo en los mercados financieros de los países desarrollados hicieron que los bancos adoptaran posiciones de excesiva exposición dentro del contexto de unos instrumentos financieros

arriesgados, complejos y opacos, la mayor parte de los cuales quedaban fuera de sus balances generales y, por consiguiente, resultaban difíciles de regular. Además, algunos de los activos adquiridos por los bancos estaban vinculados al mercado de la vivienda y, en consecuencia, resultaban extremadamente vulnerables.

Como tercer factor a considerar, la acumulación de desequilibrios por cuenta corriente insostenibles en las economías desarrolladas aumentó la vulnerabilidad de esos países a las situaciones de colapso. Por otro lado, los ahorros excesivos en los mercados emergentes determinaron un excesivo consumo en los países ricos, dando lugar a un incremento de los desequilibrios globales. Estos desequilibrios insostenibles elevaron el riesgo de corrección desordenada, amenazando la estabilidad del sistema financiero global, con consecuencias negativas para el rendimiento global.

En cuarto lugar, la falta de mecanismos de regulación adecuados y la negligencia de los organismos financieros dieron pie a que las entidades asumieran deudas excesivas que debilitaron el sistema financiero en su conjunto. Todos sabemos que un sistema financiero saneado favorece el crecimiento económico sostenido. Sin embargo, la crisis nos ha llevado a unas condiciones financieras adversas que impiden que la economía funcione desarrollando su potencial. La actual situación financiera ha debilitado el sistema bancario, que debe hacer frente a créditos improductivos y capital insuficiente. Algunas empresas han visto erosionada su solvencia crediticia por su alto nivel de endeudamiento y por la disminución de sus activos netos. Estas condiciones financieras desfavorables están socavando el crecimiento económico global. Conviene recordar que Japón afrontó una situación de este tipo cuando los problemas financieros de bancos y empresas contribuyeron de manera sustancial al escaso crecimiento registrado durante la denominada "década perdida" de los noventa.

## 2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN ÁFRICA

Debido al elevado grado de integración financiera, que hace que las situaciones de conmoción en este ámbito se transmitan por todo el planeta con gran rapidez, el impacto de la crisis, que comenzó en

Estados Unidos y en otras economías desarrolladas, se está sintiendo en todos los sistemas financieros del mundo, incluidos los de África.

La transmisión del impacto de la crisis financiera en África resulta en cierta medida distinta de la registrada en las economías desarrolladas y, probablemente, en las principales economías emergentes, en función de las diferencias en cuanto a estructura y grado de complejidad. Aunque es probable que las consecuencias directas de la crisis sean más limitadas en el continente, África se verá en última instancia gravemente afectada por sus efectos, registrando una exacerbación de la situación de pobreza, ya de por sí precaria en sus países. Ello puede llevar al incumplimiento del crecimiento contemplado en los ODM. Entre los canales de transmisión de los efectos de la situación se cuentan los siguientes (UNECA, 2009):

- Crecimiento más lento de las exportaciones (se prevé una reducción del comercio global en 2009).
- Bajada de los precios de las materias primas (que reducirá los ingresos de los exportadores).
- Disminución de las remesas de dinero.
- Posible reducción de las ayudas de donantes.
- Disminución de los flujos de inversión privada, que hará que las economías débiles tengan mayores dificultades para hacer frente a su vulnerabilidad interna y a sus necesidades de desarrollo.
- Pérdidas derivadas de las prácticas de gestión de las reservas de los bancos centrales.
- Debilitamiento de la confianza de los inversores locales en los títulos y bonos de los mercados de valores africanos.

En virtud de sus vínculos financieros con otras regiones del mundo, ya se han registrado notables caídas en los mercados de acciones, reducciones de los flujos de capital y presiones sobre los tipos de cambio, en Sudáfrica, Nigeria, Ghana, Kenia y Uganda. Ghana y Kenia han tenido que aplazar una serie de solicitudes de crédito previstas, mientras que en Sudáfrica y Nigeria comienza a

escasear la financiación externa para empresas y bancos. También se observan indicios de que los flujos de inversión extranjera directa al continente, crecientes antes de la crisis, están disminuyendo. Las remesas de dinero, que se han convertido en una fuente cada vez más importante de financiación externa para numerosos países de África, se estancaron en 2008 y se prevé que se reduzcan en 2009. La investigación del Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que los países de renta baja, muchos de los cuales son africanos, podrían estar abocados a una situación de manifiesta vulnerabilidad de sus balanzas de pagos, como consecuencia de una brusca reducción de las remesas.

La desaceleración global de la actividad económica ha generado asimismo una caída de los precios de las materias primas, con los consiguientes efectos negativos en los ingresos por exportaciones y en la cuenta corriente exterior, en las rentas fiscales y en los ingresos por familia. El endurecimiento global de las condiciones de crédito también está agravando el riesgo para la financiación comercial y otros flujos de capital. Por otra parte, la combinación del aumento de la amortización de la deuda, debido a la depreciación de los tipos cambiarios, la menor disponibilidad de crédito y la necesidad de solicitar préstamos para financiar los programas de protección social, expone a las economías africanas a un mayor riesgo en la sostenibilidad de la deuda.

Las consecuencias de la crisis financiera han hecho aumentar, por otro lado, la volatilidad de ciertas divisas africanas, en especial con respecto al dólar estadounidense o al euro. La depreciación de algunas divisas es atribuible al efecto de la crisis financiera sobre los precios de las materias primas y a la disminución de las reservas de divisas. Por ejemplo, la caída del 66 por ciento en el precio del cobre, desde el nivel record de 8.985 dólares por tonelada métrica registrado en julio de 2008 hasta 2.902 dólares por tonelada métrica a finales de diciembre del mismo año, dio lugar a una considerable reducción en las reservas de divisas extranjeras de Zambia. En 2008 el kwacha zambiano se depreció hasta en un 50 por ciento con respecto al dólar, si bien el tipo de cambio mejoró ligeramente al final de ese año.

Antes de la crisis, a lo largo de los últimos ocho años, los países africanos han realizado notables progresos en lo que respecta a su

rendimiento económico y a sus niveles de gobernabilidad. Existe una firme determinación de perseverar en las reformas económicas, gestionar mejor la economía y mostrar compromiso en la transparencia, la responsabilidad y la integración en el desarrollo de la política pública, así como de realizar un decidido esfuerzo para combatir la corrupción. La mayor parte de los países han mejorado por otro lado su gestión macroeconómica, han liberalizado sus mercados y su comercio y han avanzado en la gobernabilidad política y económica, promoviendo, además, la participación del sector privado en la actividad económica. El alza de los precios de las materias primas proporcionó los ingresos necesarios para avanzar en las reformas y afianzar el proceso de crecimiento.

El sustancial éxito registrado en varios países africanos, particularmente en lo que respecta a la mejor gestión macroeconómica, los esfuerzos conjuntos de autocrítica y evaluación y la habilitación de programas de desarrollo —tales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés) o el llamado Mecanismo Africano de Revisión por Pares (APRM, por sus siglas en inglés)— llevaron a los especialistas a argumentar que África podría asumir una nueva dimensión en el siglo XXI. La crisis financiera y económica mundial amenaza con revertir la tendencia positiva de la evolución de la economía en el continente. Es previsible que los países africanos vean reducidos sus ingresos por exportaciones, experimenten mayores presiones en la cuenta corriente y la balanza de pagos, registren tasas inferiores de inversión y crecimiento, y asistan a un incremento de la pobreza, el desempleo y la criminalidad y al deterioro de los sistemas sanitarios, con un aumento en fin de las dificultades para el cumplimiento de los ODM.

Es mucho lo que hemos aprendido de esta crisis. En primer lugar, nos ha enseñado que el Estado ha de mantenerse alerta y que desempeña un papel primordial en el control del funcionamiento de los mercados. Aunque los mecanismos de mercado continúan siendo un área fundamental de la actividad económica, los Gobiernos deben aportar una supervisión idónea y estar siempre preparados para intervenir en sectores como los mercados financieros, en los momentos en que éstos den muestras de mal funcionamiento.

Como segundo punto a tener en cuenta, la crisis ha reafirmado la idea de que los problemas globales requieren respuestas integrales, coordinadas y aplicadas en el momento oportuno, y soluciones a escala global. Dada la creciente interdependencia de las economías, los problemas de cada país no quedan ya confinados dentro de sus fronteras nacionales, por lo que los enfoques multilaterales para su resolución deben ser asumidos cada vez con mayor decisión.

En tercer lugar, esta situación nos ha demostrado que los países desarrollados no son inmunes a las crisis financieras y a las irregularidades causadas por las imperfecciones de la economía de mercado. En el pasado, las iniciativas de vigilancia se centraban en buena medida en los sistemas financieros de los países en vías de desarrollo, partiendo de la base de que los de los países desarrollados eran lo suficientemente fuertes como para soportar cualquier posible contingencia. La actual crisis ha confirmado que ello no es más que un mito. Tal es la razón por la que se ha generado un llamamiento común para la consecución de mejores medios de supervisión y regulación de los sistemas financieros, a nivel tanto nacional como global. Asimismo, se apela a la creación de una nueva arquitectura que permita proteger el sistema.

### 3. LAS RESPUESTAS POLÍTICAS IDÓNEAS

¿Qué hemos de hacer de cara al futuro? Como antes se indicó, la actual crisis económica ha tenido repercusiones negativas sobre los principales factores que impulsan el crecimiento económico de África: los precios y la demanda de materias primas y los flujos de capital, en especial en lo que respecta a la inversión extranjera directa. Para acabar de configurar el complejo escenario, cabe reseñar el hecho de que numerosos países podrían tener que hacer frente a déficits gemelos (por cuenta corriente y presupuestario). Ésa es la razón por la que es importante que, en su reacción a la crisis, los países africanos intenten por todos los medios mantener la estabilidad macroeconómica y consolidar los logros tan arduamente alcanzados, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo general. Deben igualmente aprovechar la oportunidad de avanzar

en sus programas de reforma estructural, con el fin de reforzar sus perspectivas de crecimiento.

El principal reto de cara al futuro consiste en establecer el modo en el que los Gobiernos africanos deben movilizar los recursos para financiar los programas de crecimiento, desarrollo, inversión en infraestructuras y reducción de la pobreza. La crisis financiera asiática de los últimos años de los noventa nos enseñó exactamente eso. Este planteamiento requiere sin duda que los compromisos de ayuda de los donantes sean cumplidos y que los países de África mejoren en la ejecución de la movilización de recursos, a nivel tanto nacional como regional. Es necesario desarrollar estrategias a largo plazo, que se encaucen hacia el reforzamiento de la resistencia a las situaciones de crisis y hacia el crecimiento sostenido. En este contexto, los Gobiernos africanos han de adoptar medidas concertadas y bien coordinadas a nivel nacional, regional, continental e internacional, de modo que se pueda llegar a la consecución de soluciones eficaces.

La Cumbre del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009<sup>1</sup> asumió la necesidad de hacer frente a la actual crisis financiera de forma colectiva. Además de seguir las importantes recomendaciones de los líderes de los países del G-20, algunas de las posibles medidas paliativas que los Gobiernos africanos pueden tener en cuenta son las siguientes:

- Seguimiento de políticas que afiancen el crecimiento económico nacional: ello implica que las políticas económicas de los Gobiernos africanos a nivel macroeconómico y sectorial se concentren en prestar apoyo a los factores que dan impulso al crecimiento. Así, por ejemplo, se han de adoptar medidas destinadas a reforzar los sectores generadores de exportaciones.
- Aumento de la inversión en infraestructuras: los países africanos deben incrementar su inversión en infraestructuras, con el fin de dar soporte a la actividad económica y de mejorar la competitividad y la diversificación económica.
- Preparación para hacer frente a situaciones de crisis: es necesario que los países africanos diseñen estrategias que prevengan las crisis financieras y mitiguen sus consecuencias.

A este respecto, los países han de intensificar sus esfuerzos para movilizar los ingresos nacionales de forma eficaz, así como profundizar en los mercados de capital africanos, de modo que puedan resistir futuras situaciones comprometidas. Son numerosas las evidencias procedentes de otras regiones que demuestran que el progreso económico se ve sustancialmente potenciado cuando se dispone de una sólida base de recursos nacionales, sin que se tenga que depender mayoritariamente del apoyo procedente del exterior.

- Afianzamiento de los cauces adecuados para la ayuda al desarrollo: a pesar de la recesión económica que afecta a países desarrollados y emergentes, es importante que los donantes cumplan sus compromisos referidos a ayudas. Cualquier disminución de dichas ayudas no hará más que amplificar las repercusiones negativas de la crisis en las economías africanas, lo que a su vez retrasará la recuperación, al disminuir la demanda.
- Desarrollo de un marco adecuado de regulación y supervisión del sector financiero: los países africanos necesitan abordar una revisión integral de sus mecanismos de regulación y supervisión, con miras a identificar las áreas que requieran un mayor robustecimiento. También es necesario garantizar que todos los sectores de la industria financiera quedan sometidos a los procedimientos de regulación y supervisión más idóneos. Es asimismo esencial la mejora de las estructuras de las que dependen la gobernabilidad y el control de responsabilidades.
- Reforma de la arquitectura financiera: en la actualidad, la reforma de las instituciones de Bretton Woods es sin duda obligada, de modo que se las dote de nuevos grados de legitimidad y eficacia. Ello supone la urgente necesidad de establecer unas mejores pautas de regulación del sistema financiero a nivel mundial. Los países africanos no cuentan con una representación adecuada en los organismos internacionales responsables de la toma de decisiones sobre regulación del funcionamiento del sistema financiero internacional. Es necesario, pues, que África tenga una voz más significativa en

ellos. Esta mayor presencia resulta especialmente importante, debido al hecho de que las recientes crisis han demostrado que los países africanos se ven afectados en gran medida por acciones y hechos que emanan de la actividad desarrollada en los países desarrollados. En la reforma de la arquitectura financiera internacional se han de adoptar medidas destinadas a la mejora de la prevención de crisis. En consecuencia, es importante que se habiliten nuevos medios para incrementar los niveles de vigilancia multilateral de las políticas en áreas tales como tipos de cambio, sistemas bancarios y movimientos de cuenta de capital. Es igualmente necesario mejorar nuestro conocimiento de los vínculos existentes entre los sistemas financieros y la economía real.

#### 4. CONCLUSIÓN

En la medida en la que todos trabajamos unidos para encontrar soluciones a la crisis, es importante que los Gobiernos resistan la tentación de recurrir al proteccionismo comercial. A este respecto, es urgente la necesidad de poner fin a la Ronda de Desarrollo de Doha, con una orientación centrada precisamente en la dimensión del desarrollo. Ello impulsará el comercio a nivel global y dará un nuevo ímpetu a la recuperación mundial.

África ha alcanzado reseñables avances en los últimos años en el afianzamiento de sus políticas y ha logrado, además, experimentar un sustancial crecimiento económico. Sin embargo, al mismo tiempo, el continente continúa siendo vulnerable a las dificultades procedentes del exterior. Preservar lo conseguido es esencial. Tal es la razón por la que el apoyo a nivel nacional e internacional resulta vital para el mantenimiento sostenible de las economías del continente africano.

#### NOTAS

\* Traducción de Jaime Jerez.

1. Véase "Declaración de la Cumbre del G-20 de 2009", Londres.

## UNA VISIÓN DESDE EL BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAFD)\*

JOHN ANYANWU E IZA LEJÁRRAGA

La crisis financiera global ha sobrevenido en un momento en el cual África se disponía a entrar en una nueva etapa, tras ir consolidando de forma constante sus bases macroeconómicas e institucionales para la consecución de mayores niveles de prosperidad y paz. En los últimos siete años, los países africanos han alcanzado tasas de crecimiento económico sin precedentes, con una media del cinco por ciento durante ese periodo, reafirmando los esfuerzos realizados en el ámbito de la reducción de la pobreza y del desarrollo humano. En muchos países se ha luchado con éxito contra el analfabetismo, las enfermedades y las desigualdades de género. El mayor crecimiento económico ha ido asimismo acompañado de grandes avances en lo que respecta a la gobernabilidad. Según el "Índice Ibrahim 2008 sobre gobernabilidad en África", que evalúa la calidad de gobierno en los países de África Subsahariana, casi dos tercios de dichos países (31 de 48) han registrado manifiestas mejoras en lo que respecta a su gobernabilidad.

Las perspectivas de mantenimiento de esta tendencia y de continuidad del progreso se han visto bruscamente reducidas por el advenimiento de la crisis económica internacional. Si bien es cierto que los efectos de la crisis han sido en primera instancia relativamente moderados, dada la escasa integración de las economías africanas en el sistema financiero mundial, el posterior colapso económico ha dado lugar a profundas desaceleraciones en todo el continente. En

efecto, las proyecciones de crecimiento medio han caído en picado hasta un 2,8 por ciento, desde el 5,9 por ciento que estaba previsto antes de la crisis financiera (BAfD/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2009). La desaceleración del crecimiento económico más lenta augura una evolución también más lenta hacia la consecución de los ODM, y plantea nuevos desafíos para el tejido institucional de los Estados más frágiles y vulnerables.

En este contexto, las respuestas coordinadas por parte de las organizaciones africanas e internacionales pueden atenuar las consecuencias de la actual crisis financiera, ayudando a amortiguar sus efectos sobre las poblaciones más vulnerables y los Estados más frágiles de África Subsahariana. En el presente capítulo se aporta una valoración de los efectos de la crisis global sobre las economías africanas y se articulan algunas de las respuestas que plantea el BAfD —incluyendo medios financieros y de conocimiento—, con una perspectiva de reflexión sobre posibles áreas de potenciación de la cooperación con España y la UE.

## 1. EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA: DATOS Y CIFRAS

Las tasas de rápido crecimiento alcanzadas por las economías africanas fueron posibles gracias a la mejora de las políticas económicas y a los avances en la gobernabilidad de los Estados. Sin embargo, no se puede negar que fueron también impulsadas por la gran expansión de las economías avanzadas, que se ha visto repentinamente interrumpida. Durante el periodo 2002-2007, los ciclos de crecimiento en Estados Unidos y en la mayor parte de las demás economías desarrolladas y emergentes dieron lugar a un incremento de la demanda de exportaciones y a una subida de los precios de las materias primas, a un aumento de la inversión directa extranjera y a una activación del flujo de remesas de dinero a África desde otros países. Todos estos elementos resultaron esenciales para fortalecer los factores de impulso del crecimiento interno en África Subsahariana.

Ante la desaceleración económica global, los países africanos se enfrentan, en primer lugar y por encima de todo, a la contracción de la demanda a nivel global. Para los exportadores netos de petróleo

y alimentos, la ingente contracción del comercio se combina con el colapso del precio de las materias primas, lo que ciertamente afecta de manera decisiva a sus indicadores de comercio exterior. La reducción prevista de los ingresos por exportaciones es de dimensiones ingentes: asciende a 251.000 millones de dólares en 2009 y a 277.000 en 2010. Los exportadores de petróleo corren con la peor parte, con una caída de 200.000 millones de dólares en 2009 y de 220.000 en 2010 (véase anexo 1, tabla 2). Con las exportaciones reduciéndose a un ritmo más rápido que las importaciones, la balanza comercial experimentará un notable deterioro en la mayor parte de los países. Las exportaciones para 2009 y 2010 han sido revisadas a la baja, con una disminución del orden del 40 por ciento. Como consecuencia de ello, de un cómodo superávit en cuenta corriente global del 2,7 por ciento del producto interior bruto (PIB) para 2008 y 2007, el continente pasará a registrar un déficit global del 4,3 por ciento del PIB en 2009.

Aunque no todos los países africanos están siendo afectados en la misma medida por estos efectos relacionados con el comercio —realmente los importadores netos de alimentos y petróleo pueden beneficiarse de la caída de los precios a nivel global—, las tendencias son particularmente preocupantes para los Estados más frágiles, cuyas exportaciones tienden a presentar un alto nivel de concentración. La crisis ha venido a subrayar los riesgos de la excesiva concentración de la producción y las exportaciones en las economías africanas. En Chad y Guinea Ecuatorial las exportaciones petrolíferas entre julio de 2007 y julio de 2008 se han visto reducidas en un 59 y un 43 por ciento, respectivamente. En Sudán, se prevé que los ingresos procedentes del petróleo de 2009 sean un 43 por ciento inferiores a los registrados en 2008. Las economías con alto grado de especialización, como las de Libia o Argelia, experimentarán en 2009 un retroceso de los ingresos públicos de 17 y 16 puntos porcentuales, respectivamente. Lo mismo les sucede a los países exportadores de minerales, como la RDC donde, sólo en la provincia de Katanga, se han perdido 350.000 puestos de trabajo en el sector minero.

En términos similares, son muchos los países africanos que dependen del turismo, un recurso clave que está siendo seriamente

afectado por las repercusiones de la crisis. Para numerosos países de África, se trata de la principal actividad de exportación y de ingresos en divisas extranjeras. En Kenia, los ingresos por turismo se redujeron en un 13 por ciento en el cuarto trimestre de 2008 con respecto al mismo periodo de 2007, lo que menoscaba gravemente los esfuerzos realizados en el país para consolidar una base de reserva de divisas. Varios Estados de economía frágil, en los que el turismo ha constituido un factor esencial para el impulso de su recuperación, como Sierra Leona, Yibuti y Gambia, también están sufriendo déficit en sus ingresos y pérdida de puestos de trabajo a nivel local, ante la contracción de la demanda en los países de la OCDE. Es previsible que los efectos negativos en este contexto se perciban en mayor medida en los países especializados en turismo de alto nivel adquisitivo, como Mauricio, que en los de turismo masivo, como Túnez; en estos últimos tal vez se mantenga cierta tendencia positiva, por un efecto de sustitución.

Por otra parte, la mayoría de los países están experimentando una disminución de las remesas de dinero enviadas por los emigrantes, debido al debilitamiento de las economías de la OCDE. En el periodo comprendido entre 2002 y 2007, los envíos de dinero a África Subsahariana se triplicaron, pasando de 12.900 millones de dólares a 36.000 millones. En cambio, desde el comienzo de la crisis, las remesas procedentes de Europa, y en general de los países desarrollados, se han visto reducidas en un cinco por ciento, en la medida en que los africanos que viven en el extranjero han perdido sus trabajos y han visto reducido su nivel de renta. Estos envíos constituyen una importante fuente de financiación para el consumo y la inversión, y representan una parte significativa del PIB en diversos países de renta baja y economía débil de África Subsahariana. Los ingresos por dichas remesas suponen el 20 por ciento del PIB en Lesotho, el 10 por ciento en Sierra Leona, el 8 por ciento en Guinea-Bissau y el 7 por ciento en Gambia.

Numerosos países de África Subsahariana, que también dependen en buena medida de las ayudas al desarrollo procedentes del exterior, ven en función de ello incrementada su vulnerabilidad en el marco de la actual crisis global. Aunque los países de la OCDE han asegurado que mantendrán los compromisos establecidos antes

de la crisis, a la vista de las profundas recesiones que afectan a sus propias economías, cabe suponer que tales promesas queden al menos en parte incumplidas. Aunque la media de ayuda a la renta nacional bruta (RNB) es del seis por ciento para el conjunto de África, algunos países presentan un alto grado de dependencia de la ayuda de países donantes. En Burundi, por ejemplo, la ayuda extranjera supuso el 50 por ciento de la RNB entre 2004 y 2006. La ayuda a Mozambique equivale también al 50 por ciento de la RNB. En Sierra Leona, la ayuda extranjera ha financiado el 40 por ciento de su presupuesto público desde 2000. Los problemas generados por la crisis que están experimentando las economías africanas hacen que sea necesario aumentar los recursos por encima de los 25.000 millones de dólares anuales prometidos en la cumbre de Gleneagles, en 2005. Para que los países africanos pudieran mantener las tasas de crecimiento que registraban antes de la crisis, sería necesaria una cantidad que al menos duplicara esa cifra. Se estima que el impulso a la consecución de los ODM para el continente requeriría 117.000 millones de dólares.

No es necesario recordar que la crisis global está dificultando en gran medida el acceso a crédito externo a costes razonables. Los problemas de liquidez en los mercados financieros internacionales han repercutido tanto en el sector privado como en el público. Los intentos de los Gobiernos de establecer pautas de financiación a largo plazo mediante emisión de bonos soberanos han fracasado (Sudáfrica), o bien han sido cancelados (emisión de bonos para Ghana Telecom por valor de 300 millones de dólares) o aplazados (emisión de eurobonos para Kenia, Nigeria, Tanzania y Uganda). Ello ha generado onerosos retrasos en la puesta en práctica de numerosos programas de infraestructuras públicas, previamente planificados. Diversos proyectos desarrollados por el sector privado en toda África han sido suspendidos o aplazados, como consecuencia de la retirada de algunos inversores y de que las condiciones de financiación se han endurecido, ante el mayor margen y la menor exposición de la relación deuda-capital.

La crisis financiera y la consiguiente desaceleración del crecimiento afectarán a los indicadores sociales y de gobernabilidad de las poblaciones y Estados más vulnerables. El recorte en la

financiación reducirá la inversión, con los consiguientes efectos perjudiciales sobre el crecimiento y con el debilitamiento de las perspectivas continentales de consecución de los ODM. Una drástica disminución de los ingresos públicos se traducirá en reducción de los gastos destinados a sanidad, educación y otros servicios sociales, sobre todo en países de renta baja que no disponen de medios para amortiguar los efectos de la crisis sobre la población, ni para proteger los modestos avances registrados en años anteriores, en aras de la consecución de los ODM. Además, la crisis puede poner en riesgo los fondos destinados a resolución de conflictos y seguridad en Estados vulnerables, comprometiendo los resultados de las iniciativas de construcción de paz alcanzados hasta ahora.

En el marco de la crisis financiera, la mejora de la gobernabilidad y el reforzamiento de los programas de paz y seguridad adquieren una nueva dimensión de urgencia. Para hacer frente a la carencia de recursos derivada de la crisis, los Gobiernos están obligados a mejorar la movilización de recursos internos, así como a promover el uso más eficaz posible de los recursos públicos, con el objetivo de encauzarlos hacia las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, muchos de los Estados más débiles aún carecen de políticas e instituciones adecuadas para llevar a cabo políticas eficaces en respuesta a esta situación. El fracaso en la protección de las poblaciones vulnerables de la actual crisis puede agravar los conflictos en curso y poner en peligro los resultados de los esfuerzos desarrollados para alcanzar y mantener la paz en países que recientemente han salido de situaciones de enfrentamiento. De hecho, la rápida recuperación económica en áreas con conflictos recientes es una de las armas que en mayor medida previene la posible reanudación de la violencia.

## 2. RESPUESTAS DEL BAFD: INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y DE CONOCIMIENTO

El Banco Africano de Desarrollo se ha comprometido activamente en el reforzamiento y la aceleración, a escala regional e internacional, de las respuestas a la crisis financiera, con el firme objetivo de

mitigar sus efectos sobre las economías africanas. El 12 de noviembre de 2008, el BAfD organizó una reunión de ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales en Túnez, a raíz de la cual se constituyó el Comité de Diez Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales. Hasta el momento, el Comité se ha reunido en dos ocasiones, el 16 de enero de 2009, en Ciudad del Cabo, y el 13 de marzo del mismo año, en Dar es Salam. En estas reuniones, se le ha solicitado al Banco que aporte soluciones para la actual escasez de liquidez y que profundice su labor de análisis para la identificación de respuestas políticas adecuadas a la presente crisis. En este contexto, el Banco está ofreciendo actualmente nuevos instrumentos financieros y de conocimiento.

## 2.1. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Ante las dificultades que los países africanos están afrontando para obtener capital a costes razonables, las solicitudes de financiación al BAfD han aumentado de forma notable. El Banco está respondiendo a tales solicitudes mediante la creación de instrumentos nuevos y más sensibles que puedan satisfacer los requerimientos de liquidez urgente en un entorno extraordinario de colapso, como el de la actual crisis global. Cabe esperar que la habilitación de tales instrumentos ayude a restaurar la confianza global y regional en el curso de la presente crisis financiera y de otras conmociones externas equiparables.

### 2.1.1. FONDO PARA EMERGENCIAS DE LIQUIDEZ

El Banco ha establecido de forma excepcional un Fondo para Emergencias de Liquidez (FEL), destinado a operar sobre bases multifuncionales y diseñado para proporcionar apoyo financiero a los países africanos que se vean constreñidos por las limitaciones impuestas por la crisis económica global. Dotado con 1.500 millones de dólares, el nuevo fondo aportará financiación de transición para situaciones de emergencia, prestando cobertura a un amplio espectro de potenciales beneficiarios, entre los que se cuentan los Países de Renta Media (PRM) y sus bancos centrales, instituciones financieras públicas y privadas y compañías de todos los países de África. El FEL operará

basándose en tres principios esenciales: rigurosos criterios de selección, con el fin de acentuar los efectos de sus recursos; enfoque multifuncional para abastecer a distintos tipos de beneficiarios y cumplir con un amplio espectro de obligaciones; y procedimientos flexibles y de ejecución rápida, que garanticen la inmediatez de los desembolsos. Hasta la fecha, las solicitudes cursadas a este nuevo fondo ascienden a 296 millones de dólares y se espera que el desembolso a lo largo de 2009 sea del orden de los 230 millones de dólares.

#### 2.1.2. INICIATIVA DE FINANCIACIÓN COMERCIAL

El Banco ha promovido una Iniciativa de Financiación Comercial (IFC) por valor de mil millones de dólares, destinada a hacer frente a la actual escasez de financiación para operaciones comerciales. La IFC aportará garantías que ayuden a las instituciones bancarias débiles a acceder a la financiación comercial para los exportadores africanos, ofreciendo líneas de crédito que permitan a los bancos comerciales utilizar los recursos del Banco para prestar apoyo a operaciones financieras comerciales. El BAfD también presentará un producto de línea de crédito "multifunción" que ofrece al prestatario la posibilidad de utilizar medios de financiación comercial, así de abordar operaciones referidas a proyectos a largo plazo y a financiación de empresas.

El Banco ha recibido solicitudes por un montante de 922 millones de dólares, siendo el desembolso previsto para 2009 por este concepto de 550 millones de dólares. Por otra parte, aporta 500 millones de dólares al Programa de Liquidez Comercial Global (PLCG) de la Corporación Financiera Internacional (CFI). Con planteamientos más ambiciosos, el Banco está estudiando la introducción de productos y servicios que proporcionen un marco más amplio de favorecimiento del comercio.

#### 2.1.3. TRANSFERENCIA ACELERADA DE RECURSOS

El Banco está abordando una serie de iniciativas paliativas a corto plazo para prestar apoyo a los países africanos de renta baja, a través de los recursos actualmente disponibles en el Fondo de

Desarrollo Africano (ADF, por sus siglas en inglés), el organismo encargado de la concesión de créditos preferenciales del BAfD. En particular, el Banco está centrando sus esfuerzos en proporcionar:

- Apoyo presupuestario, para compensar las pérdidas debidas a la caída de los precios de las materias primas, las exportaciones, la relación de intercambios comerciales y el comercio.
- Financiación de infraestructuras para garantizar la continuidad a largo plazo de los proyectos de infraestructuras orientados al desarrollo.
- Apoyo al desarrollo del sector privado. El Banco está acelerando la transferencia de recursos a los países de renta baja en cada una de estas áreas.

#### 2.1.4. SERVICIO PARA ESTADOS FRÁGILES

Reconociendo las dificultades que afectan a los Estados frágiles y lo limitado de su acceso a fuentes de financiación, el BAfD ha creado un Servicio para Estados Frágiles (SEF) y una Unidad para Estados Frágiles, que permitan proveer de recursos a dichos Estados y, en especial, a los que están saliendo de situaciones de conflicto o crisis. El SEF cuenta con tres secciones de financiación: la Ventanilla de Ayuda Suplementaria, la Ventanilla de Liquidación de los Atrasos y la Ventanilla de Ayuda Orientada por Objetivos. Los recursos de este servicio se están canalizando hacia diferentes iniciativas, todas ellas dirigidas a incrementar las debilitadas capacidades humanas e institucionales, consolidar la paz y la seguridad y crear redes de protección social para prestar apoyo a los grupos socialmente más desfavorecidos.

#### 2.2. INSTRUMENTOS DE CONOCIMIENTO

La crisis financiera global ha generado nuevos dilemas políticos y ha puesto de manifiesto la necesidad de que los responsables políticos compartan sus experiencias, hallen soluciones creativas y aborden iniciativas de cooperación. En consecuencia, el Banco

está reforzando sus servicios de conocimientos, mejorando sus actividades de análisis e investigación, intensificando la obtención y acopio de datos e información, estableciendo acuerdos con bancos de desarrollo multilateral, institutos de investigación y otras organizaciones, y planteando sugerencias sobre políticas individuales adaptadas a las circunstancias y necesidades específicas de cada país. En tal contexto, se plantean como objetivos el impulso del conocimiento, la información sobre políticas y la generación de debates sobre la crisis financiera.

#### 2.2.1. GRUPO DE CONTROL DE LA CRISIS FINANCIERA

El BAfD ha establecido un grupo especial destinado a ejercer un estrecho control de la crisis financiera y a analizar sus consecuencias en las economías africanas. El grupo colabora con las oficinas nacionales del BAfD y con los organismos de investigación nacional en la región designada, para recabar información a nivel nacional, sectorial y regional sobre bases coherentes. La información así obtenida sirve para fomentar el debate sobre la crisis financiera en las principales conferencias internacionales y regionales, incluyendo la reunión del G-20 en Londres en abril de 2009, en la que el Banco presentó un documento de posición.

#### 2.2.2. FONDO FIDUCIARIO DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El BAfD está constituyendo un Fondo Fiduciario de Gestión del Conocimiento (FFGC), que le permita reforzar su papel como organismo gestor del conocimiento así como prestar un apoyo eficaz a las iniciativas de investigación y capacitación en África. El FFGC será un fondo fiduciario integrado por diversos donantes constituido conjuntamente por el BAfD, donantes bilaterales, el sector privado y diferentes fundaciones. Siguiendo la Estrategia del BAfD sobre Gestión del Conocimiento y Desarrollo (2008-2012), el FFGC centra su campo de acción en tres áreas relacionadas entre sí: reducción de la pobreza y promoción de la equidad, fomento de la competitividad y la productividad de las economías africanas y mejora de la calidad de las instituciones y de la gestión económica.

Se espera que el FFGC potencie la generación de conocimiento en África, incluyendo el referido a la actual crisis, y favorezca el aprovechamiento de dicho conocimiento por medio de alianzas eficaces y de la difusión del mismo.

### 2.2.3. MIGRACIÓN Y REMESAS DE DINERO

En colaboración con el Banco Mundial (BM), el BAfD está desarrollando un estudio global destinado a cubrir las lagunas existentes en lo que se refiere al conocimiento de los efectos de la migración y las remesas de dinero en la reducción de la pobreza. El proyecto consta de un conjunto de estudios de casos específicos, con revisiones sobre la cuestión, realizados en diez países de África Subsahariana, así como en varios países de destino de los emigrantes de Europa y Norteamérica. El proyecto fomentará la obtención sistemática de información y la comprensión del alcance, las causas y los efectos de la migración y las remesas en África Subsahariana, con vistas a generar directrices políticas que permitan aprovechar mejor las repercusiones positivas de estos recursos para el desarrollo, en especial en tiempos de crisis financiera en los que la liquidez se agota.

### 2.2.4. INDUSTRIA MINERA

La crisis financiera ha tenido importantes secuelas en el sector minero, con graves consecuencias para los países africanos ricos en recursos minerales, que se habían venido beneficiando de la creciente demanda procedente de los mercados asiáticos, hasta hace poco en rápida expansión. En el último trimestre de 2008, los precios de los metales se redujeron en un 48 por ciento, en lo que supone la mayor caída en un periodo de tres meses de los últimos 60 años. Ello pone de manifiesto la volatilidad de los mercados de minerales y plantea asimismo dudas sobre su contribución al desarrollo sostenible. A la luz de estos hechos, el BAfD está evaluando la función de la industria minera en África y planteando recomendaciones sobre el modo en que los países ricos en recursos minerales pueden capitalizar mejor su industria minera para promover el desarrollo económico y social.

### 2.2.5. DIAGNÓSTICO DE CRECIMIENTO

Ante la desaceleración causada por el colapso global de la economía, la identificación de los factores de impulso interno que favorezcan un desarrollo sostenido a largo plazo resulta esencial para paliar los efectos de las conmociones presentes y futuras procedentes del exterior. El Banco está desarrollando un marco de diagnóstico de crecimiento para identificar las restricciones más limitantes, es decir, las restricciones cuya erradicación originaría mayores beneficios. Este marco reforzará la capacidad de los países para concebir estrategias de reducción de la pobreza, orientadas al crecimiento y basadas en la evidencia. Una estrategia, organizada por orden de prioridades y dirigida contra las restricciones limitantes, ayudará a países y donantes a asignar los recursos financieros, siempre limitados en el entorno posterior a una crisis, a los programas que tengan una mayor repercusión sobre el crecimiento.

## 3. DE CARA AL FUTURO: FOMENTO DE LA COOPERACIÓN CON ESPAÑA Y LA UE

Desprovistos de vínculos coloniales y lingüísticos sólidos y extensos, España y los países africanos han mantenido en general unas relaciones distantes, a pesar de la proximidad geográfica que representa oportunidades evidentes para el establecimiento de relaciones económicas y comerciales. La ausencia de una herencia colonial no debe continuar distanciando la cooperación entre los países africanos y España. Antes al contrario, ambas partes deben aproximar sus posiciones, basándose en la posición de neutralidad que rige los respectivos intereses económicos y políticos. El lanzamiento del Plan África 2009-2012 y la presidencia de la UE de España ofrecen una nueva oportunidad de aprovechar la posición geoestratégica española para el impulso de la cooperación africana, no sólo con la propia España sino, a través de ella, con el resto de los miembros de la UE.

¿Cuáles son algunas de las vías de colaboración que se han de buscar para promover el objetivo común de paz y seguridad en

África Subsahariana? Según el próximo *Informe sobre Desarrollo Africano* (BAfD, 2009b), dedicado a *Resolución de conflictos, seguridad y reconstrucción en África*, las políticas de prevención de conflictos más eficaces se articulan en tres amplias áreas: la integración regional, el crecimiento equitativo y el impulso de la democratización. Por lo tanto, algunos ámbitos de cooperación que merecen ser explorados en lo sucesivo tienen que ver con:

- Fomento y ayudas al comercio: España ocupa una posición estratégica fundamental entre los países africanos y el mercado europeo, su principal socio comercial (el destino del 90 por ciento de las exportaciones africanas). Por consiguiente, existen oportunidades de colaborar en el fomento del comercio, incluyendo los programas de Ayuda para el comercio (*Aid for Trade*), tanto en la provisión de infraestructuras y logística comercial como en lo que respecta a las cuestiones normativas.
- Migración y remesas de dinero: los mayores beneficios del comercio no proceden de la circulación de bienes sino de la de personas. En este contexto, existen oportunidades de cooperación en la obtención de información y en el desarrollo de políticas, normativas y estrategias regionales destinadas a potenciar los efectos económicos de la migración y las remesas de dinero.
- Crecimiento y diversificación: España ha obtenido resultados muy satisfactorios en sectores esenciales que han desempeñado un papel fundamental en la diversificación de su economía y en su encauzamiento en la senda del crecimiento, y que actualmente muestran también su papel estratégico en los países africanos. Cabe citar entre ellos los sectores turístico y pesquero, en los que España puede compartir sus experiencias y aportar asistencia técnica.
- Afianzamiento de la democracia: aunque las cuestiones institucionales son muy específicas dentro de cada contexto particular, España es una democracia reciente, que ha sabido consolidar con éxito las instituciones democráticas. Además, a pesar de sus positivos resultados en lo que respecta a evolución económica y gobernabilidad, España continúa

teniendo que afrontar problemas relacionados con la fragmentación étnica y conflictos que pueden ser importantes para los países africanos.

## NOTAS

\* Traducción de Jaime Jerez.

## ANEXO 1. PROYECCIONES ECONÓMICAS ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

TABLA 2.1.

CRECIMIENTO DEL PIB REAL (%) EN LOS PAÍSES AFRICANOS

	CRECIMIENTO DEL PIB REAL				CAMBIO DEL PIB
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Después de la crisis
	2008 (E)	2009 (P)	2008 (E)	2009 (P)	2008-2009
Angola	11,5	5,1	15,8	-7,2	-23
Argelia	4,8	4,8	3,3	0,2	-3,1
Benin	4,9	5,3	-5	5,3	0,3
Botsuana	5,3	5,2	3,9	2,6	-1,3
Burkina Faso	4,7	5,8	4,2	6	1,8
Burundi	5,8	5,6	3,2	2,9	-0,3
Cabo Verde	7,6	7	6,1	3,6	-2,5
Camerún	4,8	4,6	4,1	3,1	-1
RCA	4	4,5	2,6	3,2	0,7
Chad	3,2	-0,7	0,2	-0,7	-0,9
Comoras	4,5	4,5	0,5	0,8	0,3
República del Congo	6,4	6,4	-7	7,7	0,8
RDC	6,6	7,1	5,7	-0,6	-6,3
Costa de Marfil	2,8	3,8	2,3	3,8	1,5
Egipto	6,8	6,7	7,2	4,3	-2,9
Eritrea	1,3	1,1	1,2	1,6	0,4

TABLA 2.1.

## CRECIMIENTO DEL PIB REAL (%) EN LOS PAÍSES AFRICANOS (CONT.)

	CRECIMIENTO DEL PIB REAL				CAMBIO DEL PIB
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Después de la crisis
	2008 (E)	2009 (P)	2008 (E)	2009 (P)	2008-2009
Etiopía	7,5	7,4	11,6	6,5	-5,1
Gabón	4,2	4,1	5,5	4	-1,5
Gambia	6	6	5,7	5	-0,7
Ghana	6	6,3	6,4	5,8	-0,6
Guinea	5	5	4,7	3,8	-1
Guinea-Bissau	2,1	2,2	3,2	3,1	-0,1
Guinea Ecuatorial	5,8	4,1	9,9	3,7	-6,2
Kenia	4	6,5	2,6	5	2,4
Lesotho	5,2	5,4	4,2	3,8	-0,3
Liberia	9,2	11	7,3	10,8	3,5
Libia	8	7,8	6,5	3,4	-3,1
Madagascar	6,5	6,7	7	4,8	-2,2
Malawi	5,1	5,5	8,4	6,5	-1,9
Malí	4,7	4,8	3,6	4,2	0,6
Marruecos	6	6,1	5,7	5,4	-0,2
Mauricio	5	4,9	4,8	3	-1,8
Mauritania	5	5	5,2	3,4	-1,8
Mozambique	7	6,8	6,2	4	-2,2
Namibia	4,4	3,3	3,4	2,7	-0,7
Níger	4,7	4,5	4,8	1,8	-3
Nigeria	6,2	6,1	6,1	4	-2,2
Ruanda	4	5,6	8,5	6,6	-1,9
Santo Tomé y Príncipe	6	6	5,8	6	0,2
Senegal	4,9	4,6	3,7	3,5	-0,2
Seychelles	5,9	4,2	1,5	-0,4	-1,9
Sierra Leona	6,5	6,5	5,4	6,3	0,9
Somalia	...	...	...	...	...
Sudáfrica	4	4,9	3,1	1,1	-2

TABLA 2.1.

## CRECIMIENTO DEL PIB REAL (%) EN LOS PAÍSES AFRICANOS (CONT.)

	CRECIMIENTO DEL PIB REAL				CAMBIO DEL PIB
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Después de la crisis
	2008 (E)	2009 (P)	2008 (E)	2009 (P)	2008-2009
Sudán	10.7	11	8.4	5	-3.4
Suazilandia	1	1	2.6	2.5	-0.2
Tanzania	6.5	6.7	6.8	6.1	-0.7
Togo	3.5	3.9	0.8	3.9	3.1
Túnez	5.5	5.6	5.1	4.1	-1
Uganda	6.2	6.3	7	5.6	-1.3
Yibuti	5.6	5.6	5.9	6.5	0.6
Zambia	6.3	6.4	5.5	2.8	-2.7
Zimbabue	-4.5	-4	-5.2	-5.6	-0.4
ÁFRICA	5.9	5.9	5.7	2.8	-2.9

FUENTE: PROYECCIONES DEL WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO) PARA 2009. BASE DE DATOS DEL WEO (OCTUBRE DE 2008) Y DE LA FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). (P) PROYECCIONES; (E) ESTIMACIÓN.

56  
 TABLA 2.2.  
 INGRESOS POR EXPORTACIONES Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE

	EXPORTACIONES DE BIENES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)				BALANCE POR CUENTA CORRIENTE (COMO % DEL PIB)					
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis	
	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)
Angola	78.63	90.52	40.43	45.91	38.19	44.61	15.91	16.44	-8.13	-7
Argelia	84.42	86.35	43.62	46.87	40.79	39.48	19.84	18.01	5.6	7
Benin	0.45	0.51	0.33	0.34	0.12	0.17	-8.14	-6.86	-7.82	-8.32
Botsuana	5.31	5.45	4.77	4.77	0.54	0.68	7.61	6.34	11.54	10.14
Burkina Faso	0.9	1.03	0.74	0.78	0.17	0.25	-12.13	-10.23	-8.69	-8.96
Burundi	0.06	0.07	0.06	0.06	0.01	0.01	-14.83	-13.27	-8.36	-12.38
Cabo Verde	0.12	0.12	0.08	0.08	0.04	0.04	-10.87	-10.73	-9.62	-6.63
Camerún	4.75	4.6	4.09	4.35	0.66	0.25	-1.1	-2.4	0.22	0.24
RCA	0.24	0.26	0.15	0.15	0.1	0.11	-5.91	-5.62	-7.38	-8.09
Chad	4.53	4.38	2	2.24	2.54	2.13	-1.84	0.89	-3.75	1.44
Comoras	...	...	...	...	...	...	-9.55	-9.12	-9.55	-9.12
República del Congo	14.57	16.69	7.28	8.1	7.3	8.59	21.41	25.27	-2.95	-2.24
RDC	7.23	9.26	4.33	4.76	2.91	4.51	-12.58	-5.29	-27.40	-22.59

TABLA 2.2.  
INGRESOS POR EXPORTACIONES Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (CONT.)

	EXPORTACIONES DE BIENES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)						BALANCE POR CUENTA CORRIENTE (COMO % DEL PIB)					
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis			
	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)
Costa de Marfil	11.45	12.16	7.85	8.38	3.6	3.78	-0.58	-0.95	-0.33	-1.33		
Egipto	35.03	37.9	24.36	25.21	10.68	12.69	-0.86	-1.67	-1.24	-1.78		
Eritrea	0.03	0.12	...	...	...	...	-2.15	-0.27	-2.15	-0.27		
Etiopía	1.68	1.78	1.22	1.37	0.46	0.41	-5.25	-4.73	-5.04	-3.74		
Gabón	11.19	11.14	6.49	7.11	4.71	4.02	18.09	16.02	-3.54	3.36		
Gambia	0.11	0.11	0.07	0.08	0.03	0.04	-12.5	-11.98	-8.84	-9.96		
Ghana	5.66	5.92	4.72	4.84	0.94	1.08	-13.17	-12.68	-13.15	-17.86		
Guinea	1.63	1.78	1.18	1.27	0.45	0.51	-6.73	-5.51	-1.63	-1.2		
Guinea-Bissau	0.12	0.13	...	...	...	...	-11.56	-10.55	-11.56	-10.55		
Guinea Ecuatorial	15.22	14.77	7.71	8.57	7.51	6.21	2.78	0.87	-0.03	1.06		
Kenia	5.64	6.32	5.03	5.08	0.61	1.25	-4.49	-4.85	-0.39	0.08		
Lesotho	0.91	1.04	0.69	0.75	0.22	0.28	-1.41	-2.86	8.94	1.39		
Liberia	0.73	1.18	0.37	0.41	0.36	0.77	-43.91	-29.27	-5.70	6.98		

TABLA 2.2.

## INGRESOS POR EXPORTACIONES Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (CONT.)

	EXPORTACIONES DE BIENES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)				BALANCE POR CUENTA CORRIENTE (COMO % DEL PIB)					
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis	
	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)
Libia	67.9	78.13	30.8	34.3	37.1	43.83	29.45	28.33	3.31	6.52
Malawi	1	1.11	0.69	0.72	0.31	0.39	-5.4	-6.42	-2.82	-5.88
Madagascar	1.78	2.87	1.05	1.24	0.73	1.63	-21.15	-9.68	-21.03	-22.9
Malí	1.76	1.78	1.81	1.73	-0.06	0.05	-6.92	-6.59	-0.95	-3.67
Marruecos	21.52	22.71	17.11	19.13	4.41	3.58	-0.34	-0.79	-1.97	-3.15
Mauricio	2.72	2.85	2.3	2.38	0.42	0.48	-6.58	-5.72	-6.14	-6.37
Mauritania	2.17	2.08	1.5	1.49	0.66	0.59	-2.97	-11.23	-13.18	-14.52
Mozambique	2.93	3.05	2.39	2.94	0.55	0.11	-13.27	-13.05	-14.02	-11.22
Namibia	3.58	3.65	2.32	2.49	1.25	1.16	12.41	10.2	2.69	1.42
Niger	1.03	1.19	0.54	0.58	0.49	0.61	-20.56	-22.52	-15.4	-16.3
Nigeria	89.08	99.47	50.4	55.31	38.68	44.16	0.61	-0.5	-9.05	-6.44
Ruanda	0.26	0.29	0.22	0.25	0.05	0.04	-12.43	-11.47	-5.87	-6.23
Santo Tomé y Príncipe	0	0	0	0	0	0	-34.49	-33.44	-34.49	-33.44

TABLA 2.2.  
INGRESOS POR EXPORTACIONES Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (CONT.)

	EXPORTACIONES DE BIENES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)						BALANCE POR CUENTA CORRIENTE (COMO % DEL PIB)					
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis			
	2009(p)	2010(p)	2009(p)	2010(p)	2009(p)	2010(p)	2009(p)	2010(p)	2009(p)	2010(p)	2009(p)	2010(p)
Senegal	2.83	2.97	1.67	1.71	1.17	1.26	-11.44	-12.10	-8.72	-9.76		
Seychelles	0.41	0.42	0.39	0.4	0.02	0.02	-35.11	-38.4	-21.54	-20.03		
Sierra Leona	0.4	0.45	0.44	0.48	-0.04	-0.03	-4.18	-4.29	-4.37	-4.55		
Somalia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sudáfrica	96.12	101.82	68.25	70.84	27.87	30.98	-8.15	-8.33	-6.36	-7.64		
Sudán	13.15	15.23	7.64	8.82	5.51	6.41	-6.73	-6.8	-13.83	-15.86		
Suazilandia	1.74	1.8	1.53	1.64	0.21	0.17	-2.02	-2.64	15.38	7.94		
Tanzania	2.77	3.1	2.21	2.23	0.56	0.87	-9.97	-9.74	-9.69	-10.43		
Togo	0.96	1.05	0.77	0.80	0.20	0.25	-8.48	-7.13	-1.08	-2.19		
Túnez	22.02	24.55	16.99	18.60	5.03	5.95	-3.46	-3.29	-3.23	-2.53		
Uganda	1.91	2.05	1.79	1.82	0.13	0.23	-5.83	-6.17	-7.30	-8.90		
Yibuti	0.11	0.13	0.09	0.09	0.02	0.04	-32.86	-27.5	-20.69	-19.23		
Zambia	5.76	5.62	2.73	3	3.04	2.62	-6.6	-7	-17.01	-17.28		

TABLA 2.2.  
INGRESOS POR EXPORTACIONES Y BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (CONT.)

	EXPORTACIONES DE BIENES (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)				BALANCE POR CUENTA CORRIENTE (COMO % DEL PIB)					
	Antes de la crisis		Después de la crisis		Déficit estimado		Antes de la crisis		Después de la crisis	
	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)	2009(P)	2010(P)
Zimbabue	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
ÁFRICA	634,56	691,95	383,17	414,45	251,24	277,25	1,9	1,56	-4,7	-4,12

FUENTE: PROYECCIONES DEL WORLD ECONOMIC OUTLOOK (WEO) PARA 2009. BASE DE DATOS DEL WEO (OCTUBRE DE 2009).  
NOTA: LOS DATOS PARA ZIMBABUE, SOMALIA, SANTO TOMÉ Y PRÍNCIPE, GUINEA-BISSAU, ERITREA Y COMORAS NO ESTÁN DISPONIBLES.

La crisis económica global dará sin duda paso a una era más intensa, más duradera y sin antecedentes previos de crecimiento económico en África y en los países en desarrollo. La historia ha demostrado que un significativo crecimiento económico está en marcha en los países en vías de desarrollo, ya desde antes de la crisis que hoy estamos haciendo frente. He aquí algunos elocuentes ejemplos de ello:

- En la mayoría de los países en desarrollo, incluidos varios africanos, estamos siendo testigos de la generación de una mayor estabilidad macroeconómica.
- El imponente crecimiento económico registrado en la India y en China ha reducido de forma drástica el número de personas que viven en condiciones de pobreza.
- El alza sostenida de los precios de las materias primas y el aumento de su demanda ha tenido un efecto multiplicador, tanto en África como en otros países en vías de desarrollo.
- En los países en desarrollo se ha registrado una visible modernización de las infraestructuras y de las industrias a ellas asociadas, así como una importante reducción de los costes de los negocios entre ellos.

Por todo ello, los desequilibrios estructurales subyacentes en la actual crisis limitan en sí mismos un desarrollo más holgado. La resolución de tales desequilibrios se convierte en una cuestión crucial para la consecución del crecimiento sostenido y la prosperidad. La perspectiva de Sudáfrica se centra en el hecho de que los problemas que hoy estamos enfrentando no son sólo la dinámica económica o la modificación de las relaciones comerciales o financieras, sino de que el inminente cambio estructural requiere una evolución de las instituciones.

En realidad, la crisis económica global nos ha dado la oportunidad de reorganizar la arquitectura internacional financiera y de desarrollo, con el fin de generar tanto una mayor transparencia como un mejor flujo de recursos para prestar apoyo al mundo en vías de desarrollo.

En África, el renovado impulso a la reforma de las barreras económicas intra-africanas y el compromiso en la mejora de las infraestructuras públicas transnacionales (como se observa claramente en las iniciativas y programas de la NEPAD) contribuirán a la activación del comercio y a la disminución de los costes. Además, todo ello determinará el desarrollo de las denominadas nuevas industrias y dará lugar a la creación de los empleos más deseados.

Por otro lado, continuamos asistiendo a una profundización en los beneficios de las relaciones Sur-Sur, particularmente en el actual periodo de crisis, en el cual la Ronda de Doha parece haber fracasado en su objetivo de obtener los resultados apetecidos para los países en vías de desarrollo, y para los africanos en particular. Por consiguiente, la comunidad internacional no puede permitirse el lujo de ignorar tales realidades. La necesidad de reformar algunas de las principales instituciones globales se hace cada vez más acuciante.

Estas conclusiones están generándose después de haber asistido a las históricas reuniones del G-20 (plus), cuyos miembros se centraron, entre otras cosas, en iniciativas como las que a continuación se mencionan:

- Estabilizar el sistema financiero global.
- Contrarrestar la caída de la actividad económica.
- Garantizar la disponibilidad de recursos y medios de prevención del colapso de las economías en desarrollo.

- Asegurar a largo plazo el comercio abierto y justo y el sistema financiero.

Aplicando medidas fiscales y monetarias, la respuesta de Sudáfrica en este contexto ha sido de un alcance notable. Nuestra respuesta fiscal en proporción a la desaceleración del crecimiento de nuestro PIB ha sido mayor que la de casi todos los demás países, con la excepción de los Estados Unidos. Desde el punto de vista monetario, los tipos de interés se han recortado en 250 puntos base, lo que nos sitúa en una posición intermedia dentro del espectro del G-20.

Sin embargo, estas compensaciones macroeconómicas de la caída de la demanda no serán en absoluto suficientes para frenar el ajuste económico de las familias y empresas excesivamente endeudadas. Así, pues, en África y en otros países en vías de desarrollo, es crucial garantizar que, a corto y medio plazo, podrá minimizarse el daño producido en el resto de la economía por la deflación en los grupos y sectores sobreendeudados. Por desgracia, no se trata de un objetivo fácil de alcanzar, y serán muchas las empresas que se han expandido en los últimos años que se verán obligadas a retornar a niveles de producción y empleo más sostenibles. Algunos sectores necesitarán contraerse aun más, por ser fundamentalmente poco competitivos.

En este contexto se hace indispensable para todos los países africanos y en vías de desarrollo:

- Garantizar que se disponga de redes de seguridad y que éstas funcionen.
- Asegurar que los medios de recapitación funcionen adecuada y rápidamente.
- Verificar que los sectores de la economía no gravados por deudas sean capaces de crecer y aumentar el empleo.

Por otro lado, el G-20 ha avanzado en la dirección adecuada al identificar una serie de áreas específicas de regulación financiera que requieren una atención urgente. Así, por ejemplo, el grupo ha analizado la necesidad de:

- Asegurar el registro y regulación de los fondos de cobertura (*hedge funds*).
- Ampliar la regulación efectiva de todas las instituciones de importancia sistemática.
- Reforzar los mecanismos de revisión "macroprudentes".
- Afianzar la cooperación internacional en el ámbito regulador.
- Abogar por el registro y cumplimiento de los principales códigos de todas las agencias de calificación crediticia cuyas calificaciones se utilicen a efectos reguladores.
- Potenciar los efectos contracíclicos de la regulación financiera.

Aunque se reformen las instituciones y los marcos reguladores, hemos de ser conscientes de los beneficios que se han ido acumulando en los últimos años para las comunidades marginadas como consecuencia de la extensión de los servicios financieros. En pocas palabras, hemos de valorar las implicaciones a largo plazo de algunas de las iniciativas que abordamos en el corto o el medio plazo.

Cierto es que la crisis global está haciendo caer las tasas de crecimiento en los países en desarrollo, al tiempo que la financiación del comercio se va reduciendo y los flujos de capital se reencauzan hacia los países de origen, lo que genera inestabilidad macroeconómica y pone de manifiesto grandes brechas financieras. El coste de capital para los mercados emergentes que pueden solicitar préstamos internacionales y, en ocasiones, el del capital interno, ha aumentado y se mantiene alto. Este elevado coste del capital continuará constituyendo una importante limitación para los mercados emergentes y los países en desarrollo hasta que la crisis se atenúe.

Ello lleva a plantearnos interrogantes sobre el papel de las instituciones internacionales. La caída de los precios de las materias primas y la disminución de los flujos de capital ha de ser compensada en el mundo en desarrollo, permitiendo un acceso más fácil a los flujos financieros multilaterales y, lo que es más importante, estableciendo un renovado compromiso para que las políticas nacionales se centren en la creación de capital humano, las instituciones, el desarrollo de capacidades y, por supuesto, la estabilidad macroeconómica.

África debe crecer a partir del progreso alcanzado en la definición de la integración regional como fundamento para la construcción de una economía continental abocada al éxito. Los avances significativos en la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias entre las economías africanas también darán impulso al crecimiento económico sin que, en la situación actual, se presenten costes de oportunidad en forma de desviación del comercio.

Así, pues, la pregunta que se plantea es ¿qué opciones están a nuestra disposición? Podemos concluir que la crisis económica global no va a desaparecer de la noche a la mañana. Los desequilibrios macroeconómicos globales de los países con superávit que alimentan el insaciable apetito de los países deficitarios no se atenuarán con rapidez, en especial debido a que consideramos que sólo es responsabilidad de los Estados Unidos modificar sus políticas para resolver el colapso inmediato de la demanda agregada a nivel mundial. En efecto, los Estados Unidos tienen que actuar, pero también tienen que hacerlo los demás países con grandes superávits por cuenta corriente, al igual que el resto de nosotros. Se trata de un asunto de la máxima importancia, dado que la volatilidad macroeconómica y el contagio financiero internacional que se extiende desde las economías avanzadas presentarán problemas y retos muy importantes para los países en vías de desarrollo.

Debemos acelerar la integración de las economías africanas y del Sur en desarrollo. Una mayor integración y un crecimiento económico más rápido de África y de los países en vías de desarrollo harán extensivos sus efectos beneficiosos a toda la economía mundial. No obstante, el despliegue adecuado de estas políticas regionales obliga a centrar la atención de forma más entusiasta en la reforma económica y la construcción de instituciones en África.

Por parte de los Gobiernos africanos, los recursos, siempre limitados, del Estado deben continuar siendo asignados en busca de medidas de aplicación general que tengan repercusiones económicas significativas sobre un espectro de empresas, sectores y trabajadores lo más amplio posible. El proceso ha de iniciarse con la consecución de un entorno fiscal y monetario estable y de baja inflación. Ello implica un intenso reforzamiento de las leyes sobre competencia, continuas mejoras en nuestros regímenes normativos,

configuración de nuestros sistemas fiscales y avances en las infraestructuras básicas de transporte, energía y telecomunicaciones. Las mejoras de la educación y la asistencia sanitaria básica han de mantenerse en el centro de nuestros esfuerzos para alcanzar mayores niveles de competitividad y justicia social.

En definitiva, una recuperación sostenida de la economía global requiere una estructura de gobernabilidad más equilibrada e integradora a escala mundial. Podemos responder a través de una búsqueda diligente de la integración económica regional, creando infraestructuras transnacionales, haciendo mejor uso de los cauces multilaterales que hemos acordado afianzar y siendo más audaces en el impulso de las reformas y los medios de cumplimiento de los programas previstos. Hemos de conseguir que la competitividad y la productividad se sitúen en el eje de los planteamientos de la política comercial e industrial y de la regulación sectorial. Por último, debemos también continuar definiendo y expresando la necesidad de disponer de un sistema económico integrador y global.

## NOTAS

\* Traducción de Jaime Jerez.

SEGUNDA PARTE  
GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES  
EN ÁFRICA SUBSAHARIANA



**GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA  
SUBSAHARIANA: CONCEPTOS, CARTOGRAFÍA  
Y RESPUESTAS\***

EMILE OGNIMBA

La incapacidad de algunos Estados para satisfacer las necesidades legítimas de sus ciudadanos así como su aspiración a vivir en paz y seguridad, ha puesto progresivamente en evidencia la existencia de Estados fracasados. Los Estados fracasados han recibido diversos calificativos en la literatura política de estos últimos años. El calificativo que parece haberse impuesto hoy día es el de "Estados frágiles". La existencia y multiplicación de estos Estados en la mayor parte de las regiones del Sur se ha convertido en objeto de gran preocupación, en virtud de las probadas amenazas y riesgos que ejercen sobre la seguridad internacional. La percepción y la toma de conciencia de estas amenazas o riesgos ha conducido no sólo al desarrollo en estos Estados tanto de doctrinas como de instrumentos de intervención, sino también a considerarlas como una dimensión importante de la cooperación internacional. La cooperación que se ha desarrollado en el curso de los últimos quince años ha tomado direcciones y formas diferentes. El conjunto de medidas y acciones llevadas a cabo en este marco se engloban generalmente bajo el concepto de "gobernanza". La promoción de la gobernanza, es decir, de la problemática relativa a la mejor manera de dirigir un Estado, aparece por lo tanto hoy día como la principal respuesta frente a la existencia de Estados frágiles.

La correlación entre Estados frágiles y gobernanza se ha convertido en un asunto principal de la cooperación internacional. En un principio unidimensional y unisectorial, la gobernanza se ha convertido en multidimensional y multisectorial. Impuesta al inicio desde el exterior por agencias de cooperación al desarrollo, fue a continuación objeto de reconsideración por parte de los organismos de cooperación política, antes de estar finalmente sometida a una apropiación reinterpretativa africana, bajo el liderazgo de la UA. Desde entonces, tras las organizaciones de ayuda al desarrollo y de cooperación política, la UA hace de la gobernanza un eje fundamental de su acción. Y lejos de actuar sola, implica en su acción no sólo a los Estados miembros, sino también a los socios multilaterales.

El presente capítulo pretende ilustrar la manera como se plantea actualmente la problemática de la gobernanza de los Estados frágiles en África Subsahariana. Partiremos del estado de conocimiento alcanzado sobre los Estados frágiles en la ciencia política contemporánea, para extraer sus elementos característicos, susceptibles de permitir su definición y de reconocerlos en la historia real. Consideraremos a continuación, una tras otra, las respuestas concretas de gobernanza que, frente a su existencia, han desarrollado ciertos actores en el ámbito internacional. Asimismo, extraeremos algunos enfoques y recomendaciones para la gobernanza de Estados frágiles en África Subsahariana.

## 1. DEFINIR Y RECONOCER UN 'ESTADO FRÁGIL'

Particularmente reservados en un principio ante un concepto, el de "Estado frágil", que, como tantos otros antes, procede del exterior, y estaba prácticamente ausente de la jerga de la OUA y luego UA, numerosos actores políticos africanos han acabado adoptándolo hasta el punto de utilizarlo en adelante sin ningún complejo. ¿Qué envuelve este concepto y qué implica exactamente? ¿A qué fragilidad se refiere? ¿Cómo podemos reconocer esta fragilidad? Este concepto, ¿es realmente pertinente para el análisis actual de los Estados en África Subsahariana?

### 1.1. SOBRE EL CONCEPTO DE 'ESTADO FRÁGIL'

En la literatura política, junto al concepto de "Estado frágil" se encuentran otros conceptos como los de "Estado fallido", "Estado débil" y "Estado colapsado" (Lake, 1990; Zartman, 1995). Aunque en estos últimos años el concepto de "Estado frágil" ha tomado la delantera sobre todos los demás, hasta el punto de imponerse en los documentos de las grandes organizaciones de la cooperación bilateral y multilateral, a nadie se le escapa que todos esos conceptos hacen ante todo referencia a una realidad: la de la quiebra, declive o fracaso del Estado, que se manifestaría en su incapacidad para satisfacer las expectativas de sus ciudadanos. Cualquiera que sea el calificativo utilizado, un Estado en quiebra, en declive o fracasado difícilmente puede llevar a cabo sus objetivos respecto a sus ciudadanos ni mantener sus obligaciones en el campo internacional.

El concepto de Estado frágil remite, pues, al debate relativo a la fragilidad del Estado, una fragilidad concebida principalmente como una situación que presenta un peligro potencial de grave deterioro y desestabilización. Según Emmanuel Klimis, el concepto de Estado frágil sería más reciente que los otros conceptos anteriormente mencionados. Aunque, según este autor, resulte difícil fechar su aparición con precisión, podemos al menos establecer que no empezó a ocupar un lugar principal en la acción pública internacional hasta el año 2005 (Klimis, 2009: 1). Fueron las agencias y las organizaciones de ayuda al desarrollo las que comenzaron a utilizar este concepto, antes de que lo rescataran las organizaciones políticas. De hecho, la UE sólo hizo referencia directa a los Estados frágiles en uno de sus foros políticos, después de que lo hiciesen donantes bilaterales como el DFID, en Reino Unido, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y organizaciones multilaterales como el BM, el BAI y la OCDE<sup>1</sup>.

El concepto de Estado frágil, que emergió en el campo político durante la última década, está indisociablemente ligado al contexto post-bipolar que sucedió al fin de la guerra fría. De hecho, tras el fin de esta guerra emergieron nuevas amenazas en el campo

internacional por la multiplicación de conflictos armados internos. Estos conflictos, que a menudo han revelado su potencial desestabilizador en el tablero internacional, llevaron a los teóricos y a los actores políticos a considerar cada vez más los riesgos que ejercían sobre el orden internacional. La nueva percepción de la interdependencia de las amenazas entre los órdenes nacionales e internacionales ha determinado a menudo intervenciones de grandes potencias en el marco del ejercicio de su responsabilidad internacional. Si ante la existencia y multiplicación de Estados llamados frágiles en el curso de los últimos años las intervenciones de estos actores han sido numerosas, esta situación no ha dejado de provocar la reflexión intelectual por parte de los teóricos de la política.

Desde el punto de vista de la teoría política, la problemática de los Estados frágiles puede inscribirse en tres grandes escuelas de pensamiento, a saber: la escuela realista, la escuela desarrollista y la escuela de la seguridad humana. Los defensores de las dos primeras escuelas fueron los primeros en abordar los Estados frágiles. Mientras que la escuela realista analiza a los Estados frágiles en relación con su capacidad para garantizar la seguridad; la segunda escuela lo hace más bien en relación con la cuestión de la eficacia de la ayuda en entornos difíciles y de riesgo. Por lo tanto, la escuela realista considera a los Estados frágiles como una amenaza no sólo a la seguridad nacional o regional, sino también internacional. En cambio, la escuela desarrollista considera a los Estados frágiles como un peligro para las inversiones de los bancos que podrían ver sus recursos no sólo amenazados, sino también expuestos a riesgos de despilfarro y a graves pérdidas.

Sea como fuere, en estas dos escuelas la fragilidad se concibe como un factor de inestabilidad de consecuencias imprevisibles, incluso más allá de las fronteras del Estado frágil en el que se enmarca su manifestación. De ahí que la mayor parte de los teóricos y analistas políticos que pertenecen a estas escuelas hablen del efecto *spill-over* de la fragilidad de los llamados Estados frágiles. Pero, aunque distintas en sus preocupaciones heurísticas, sus conclusiones no son irreconciliables. Incluso han ido tendiendo a aproximarse en las propuestas de políticas públicas, conjugando la reducción o supresión de las amenazas a la seguridad, la erradicación de la

pobreza y el reforzamiento de la democracia. El contenido de las políticas públicas inspiradas en las conclusiones de estas escuelas refleja más bien una superación de la tendencia a reducir a una sola dimensión el factor explicativo de la fragilidad de un Estado.

Los enfoques realistas y desarrollistas, que se han apoyado sobre experiencias fracasadas en el mantenimiento de la paz y la seguridad, y del desarrollo económico y social de los países del Sur, han sido objeto de crítica por parte de los defensores del enfoque de la seguridad humana. Básicamente, este enfoque reprocha a los dos primeros su olvido del individuo y su extrema focalización en el Estado. En su lugar, subraya la necesidad de poner al individuo en el centro de todo análisis referido a los Estados frágiles. Según esta escuela, deben tenerse en cuenta la relación entre el Estado y sus ciudadanos, y las interacciones sociales propias de cada comunidad. En su propuesta de situar al individuo, o a la comunidad de individuos que forman el Estado, por encima de todo, cambian el referente a salvaguardar. Éste ya no es el Estado, sino el individuo. El Estado, en tanto sistema o conjunto de instituciones organizadas, está al servicio de la protección, bienestar y felicidad de los individuos. Incluso el orden internacional, que el Estado debe contribuir a preservar, está ante todo al servicio de los pueblos constituidos por comunidades de individuos. Las amenazas contra la paz y la seguridad, los mercados, los derechos humanos y la democracia, se convierten en fuentes de fragilidad para un Estado, en virtud de su impacto sobre la vida de los individuos y de los pueblos.

El enfoque de la seguridad humana se diferencia de los enfoques realistas y desarrollistas no sólo en el punto de la centralidad conferida al individuo, sino también en otros dos puntos. En primer lugar merece ser señalada la preocupación ética de este enfoque. En efecto, incluso antes de ser fuente de desestabilización para las instituciones estatales, la ausencia de seguridad y la falta tanto de desarrollo como de democracia en un Estado frágil atentan de entrada contra la dignidad humana. Incluso el llamado efecto *spill-over* anteriormente mencionado, antes de repercutir fuera de las fronteras de un Estado frágil y por tanto de convertirse en transnacional, es inter y transectorial. Al afectar, pues, a varios sectores de la vida de una sociedad, amenaza primero a la dignidad humana. Además, hay que

señalar la adhesión a la legitimidad de este enfoque de la seguridad humana. Un Estado incapaz de satisfacer las necesidades de seguridad, desarrollo y participación de sus ciudadanos en la vida nacional pierde ante ellos toda legitimidad. Un Estado incapaz de mantener lo que puede considerarse como el contrato hobbesiano<sup>2</sup> con sus ciudadanos, y que por lo tanto ya resulta débil ante ellos, no puede ser más que un Estado frágil. Está claro que la preocupación ética, y la legitimidad a la que el enfoque de la seguridad humana está fuertemente vinculado, no forman en absoluto parte de las preocupaciones teóricas de los enfoques realista y desarrollista.

## 1.2. ENSAYO DE DEFINICIÓN DE LA FRAGILIDAD

Aunque el concepto de Estado frágil ha dado lugar a una amplia teorización por parte de los analistas del campo político, e incluso si la problemática de su existencia suscita un creciente interés en el mundo actual, no podemos dejar de constatar la ausencia de una definición autorizada de Estado frágil. Actualmente no existe una definición consensuada, internacionalmente reconocida. Frente a la multiplicidad de definiciones que han sido propuestas aquí y allá, sólo puede constatar una convergencia sobre algunos rasgos distintivos de estos Estados.

Por ejemplo, el DFID hizo de la incapacidad para alcanzar los ODM el principal criterio de fragilidad de los Estados. La OCDE, más preocupada por la cuestión de la eficacia de la ayuda y por las asociaciones que pueden crearse bajo esta perspectiva, ha puesto el acento, a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en la voluntad política y en la capacidad para ejecutar políticas públicas. La fragilidad se debería pues a la falta de voluntad política y/o a la falta de capacidad para establecer asociaciones orientadas a impulsar el desarrollo. A menudo se trata de países "que no pueden", "que no quieren", o que simplemente "carecen de determinación y capacidad".

Al margen de estas organizaciones gubernamentales e intergubernamentales, instituciones de cooperación multilateral como el BM y el BAFD también han trazado los rasgos distintivos de los Estados frágiles. Por ejemplo, entre los 46 Estados que considera frágiles, el BM distingue tres categorías de países, a saber: los "países

en crisis”, los “países en vías de estabilización” y los “países en reconstrucción/crecimiento”. Mientras que el BM distingue tres categorías de países, el BAfD distingue cuatro, concretamente: “los países que se encuentran en una situación sin salida o que sufren un deterioro continuo de sus resultados”, “los Estados fallidos y en conflicto”, “los países de salida de un conflicto”, y “los Estados que en general han salido de la fragilidad” (BAfD, 2008b). Analicemos, dentro de los instrumentos de análisis de estas dos organizaciones, la fragilidad como reflejo de los resultados económicos, que generalmente condicionan la capacidad para satisfacer las necesidades de la población y para garantizar la justicia social, y por lo tanto la paz.

Aunque es verdad que los Estados frágiles difícilmente puedan alcanzar simultáneamente los ODM, utilizar eficazmente la ayuda pública al desarrollo, y ser económicamente competentes, la situación económica no puede sin embargo ser la única fuente de fragilidad de los Estados frágiles. A la luz de estas consideraciones, la fragilidad del Estado no puede seguir estando reducida a la esfera económica, en otras palabras, a la pobreza y al subdesarrollo, tal y como algunos lo sugirieron al inicio del debate sobre la problemática de los Estados frágiles. Por otro lado, el CAD de la OCDE ya lo había más o menos reconocido al caracterizar a los Estados frágiles como aquellos en los que no sólo hay una carencia manifiesta de voluntad política y/o una débil capacidad tanto para desarrollar como para ejecutar políticas contra la pobreza, sino también como aquellos Estados enfrentados a un conflicto violento y a una gobernanza débil<sup>3</sup>.

Al aludir, por una parte, a las dimensiones de la paz y la seguridad, y, por otra, a la de la gobernanza —sin duda alguna democrática—, el CAD abría ya la vía para rebasar la tentación al reclutamiento en la esfera económica y, por lo tanto, al reconocimiento de la visión multidimensional y complementaria de las fuentes de la fragilidad. La ventaja de esta visión es la de tener en cuenta todos los elementos ya señalados, y completarlos con aquellos que remiten directa o indirectamente a la cuestión de la legitimidad, mediante la apelación al Estado de derecho, y a la de las consecuencias de la fragilidad de un Estado en el ámbito internacional por su repercusión en la seguridad colectiva.

A diferencia de las grandes instituciones financieras internacionales, que se habían preocupado más por los criterios de la fragilidad de los Estados, los politólogos han preferido hasta ahora interesarse en las fuentes de la fragilidad. De este modo, el politólogo canadiense Stephen Brown se ha centrado en demostrar que esta fragilidad puede resultar de la inseguridad, de la mala gobernanza y de la incapacidad para asegurar el desarrollo (Brown, 2007). De acuerdo con esta visión, podría decirse que el Estado frágil es aquel incapaz de garantizar la seguridad a sus ciudadanos y de proporcionarles los servicios públicos relativos a la satisfacción de sus necesidades vitales y al ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin salirse de esta visión, la politóloga canadiense Janine Krieber define, por su parte, al Estado frágil como aquel Estado que sufre una crisis en sus tres funciones principales, que son: garantizar la seguridad de la población, garantizar una redistribución equitativa de los recursos, y asegurar la representación política de los diferentes grupos que evolucionan en el seno de la sociedad<sup>4</sup>.

Para Krieber, en efecto, es evidente que "la incompetencia del Estado para gestionar sus funciones permite a ciertos grupos utilizar medios que de otro modo no serían legítimos, tales como la violencia o el terrorismo"<sup>5</sup>. Dicha incompetencia no puede dejar de producir una pérdida de legitimidad. La ausencia de legitimidad es también un criterio de fragilidad. Por lo tanto, pueden ser considerados como Estados frágiles aquellos que no tienen la legitimidad y/o la capacidad de proporcionar servicios básicos, tales como la protección y el suministro de bienes públicos, la seguridad física, la seguridad jurídica, y los servicios de salud, educación y protección social.

Ha sido en virtud de la multiplicación de las crisis y conflictos políticos que han sacudido a numerosos países en África por lo que otras fuentes de fragilidad han ido acaparando progresivamente la atención, concretamente las que se caracterizan por la incapacidad para gestionar la competición política interna y para imponer un estado de paz aceptable para todos los grupos que lo componen.

Aunque el análisis de la literatura sobre los Estados frágiles nos ha proporcionado de manera progresiva y acumulativa elementos que pueden permitirnos identificar un poco más fácilmente a estos

Estados, falta un punto que es llamativo: el de la ausencia de relaciones entre sociedad y Estado en la mayor parte de las consideraciones sobre la fragilidad del Estado, como si no existiese ningún vínculo entre ellos, y como si la debilidad de un Estado pudiese explicarse sin mencionar a la sociedad que organiza y que lo hace posible. ¿Puede haber un Estado frágil sin una sociedad que sea ella misma frágil? No puede hablarse de Estado frágil sin hablar de sociedad frágil o fragilizada. Como bien recuerdan los analistas de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD): "si los Estados son frágiles, también lo son sus sociedades. La dimensión de ruptura del vínculo social queda completamente ignorada en las tentativas actuales de definición de los 'Estados frágiles', salvo cuando ésta se expresa en su forma extrema, la del conflicto interior armado" (Châtaigner y Gaulme, 2005: 4).

Cuando se trata de Estados frágiles, nunca hay que olvidar que más que un aparato de Estado, la que está quebrada y debe ser reconstruida es una sociedad con su sistema de valores. Toda institución está fundada sobre los valores de la sociedad, y no funciona sino gracias a los recursos puestos a su disposición por ésta. No cabe fundamentación sobre una concepción de las instituciones como órganos de Estado, haciendo abstracción de su fundamento original. Toda institución tiene un anclaje en lo social o en los individuos que forman una sociedad. Como ya recordaba Maurice Hauriou, para captar la verdadera naturaleza del Estado hay que aprehenderla ahí donde tiene sus fuentes y raíces, es decir, en la misma nación y en el conjunto de los múltiples componentes que la constituyen<sup>6</sup>.

Por lo tanto, es en las sociedades africanas donde pueden encontrarse las verdaderas fuentes de la fragilidad de los Estados de la actual África Subsahariana. Esto quiere decir que si la fragilidad del Estado es una realidad que podemos encontrar en las regiones que constituyen el espacio geopolítico que comúnmente hoy llamamos Sur, esta fragilidad estatal no puede explicarse de la misma manera en todos los sitios. La explicación de la fragilidad de los Estados en América Latina o en Asia no será exactamente la misma que la de África Subsahariana. En este sentido, incluso en África Subsahariana, que no es más que una parte de ese ámbito geopolítico llamado Sur, la explicación de la fragilidad variará según el país, en

función de la historia particular y de las dinámicas sociopolíticas propias de cada uno de esos países.

## 2. LOS ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Como ya hemos señalado, el concepto de Estado frágil ha sido plenamente adoptado por los actores individuales e institucionales africanos que tienen un interés particular sobre África. Puede decirse que ya forma parte del discurso político africano y orienta incluso, de una cierta manera, el compromiso político y la cooperación internacional en África. Con la comprensión renovada que el ejercicio de "revisitación" de su historia nos ha suministrado —difícilmente superable respecto a su contenido e implicaciones—, ya nos es posible trazar una cartografía de los Estados frágiles en África Subsahariana. Pero, en todo caso, no hay que olvidar que "esta noción permite llegar a conocer una gran variedad de situaciones y circunstancias, al abarcar a la vez conflictos armados, países en salida de una crisis, contextos de reconstrucción, crisis humanitarias o naturales, o situaciones de extrema pobreza, todo ello permitiendo incorporar al análisis la problemática de la prevención" (France Cooperation, 2007: 2).

Hablar de la cartografía de los Estados frágiles no es solamente establecer una lista de estos Estados a partir de un cierto número de criterios, sino también situarlos sobre un mapa en las diferentes regiones de África. El establecimiento de una lista de Estados frágiles no tiene ningún interés si no nos lleva a calcular el riesgo de un efecto *spill-over* por la existencia de dichos Estados. La concentración de Estados frágiles en una región determinada no puede ser tratada con la misma urgencia y los mismos medios que la existencia aislada de un Estado frágil en otra región del mismo continente. La interpelación no puede ser la misma. Lejos pues de ser inútil, listar y situar a los Estados frágiles puede permitir no sólo abrir una agenda, sino también hacer recomendaciones y elaborar un plan de acción para la acción política internacional.

## 2.1. LOS CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS FRÁGILES

Como ya hemos señalado anteriormente, instituciones como el BM, el BafD y la OCDE ya han establecido listas de Estados frágiles. Por lo tanto, la práctica es corriente y está consagrada en las relaciones internacionales. No son, pues, listas lo que faltan. Pero ¿resulta todavía necesario establecer otra? ¿Qué aportaría? En realidad, establecer una lista nunca es una tarea neutra. Dicho ejercicio se apoya siempre sobre un proyecto o una agenda política, declarada o no. En lo que nos concierne, vamos a establecer una, porque nuestro objetivo es contribuir a su identificación en vistas a una agenda de transformación o de reconstrucción.

Emmanuel Klimis recordaba en un documento fechado hace ya dos años, que “no existe una lista exhaustiva consensuada que reagrupe a los Estados calificados como frágiles”. La multiplicidad de listas puede explicarse por el hecho de que al establecerse “múltiples criterios, que no tienen nada de exclusivo, entran [a menudo] en competición” (Klimis, 2009: 1). Por ello, en vez de hablar simplemente de fragilidad, sería más razonable hablar también de nivel o grado de fragilidad entre los Estados identificados como frágiles, y por lo tanto establecer una escala que vaya del nivel más elevado al más bajo, pasando por el nivel medio o mediano. El nivel más elevado sería aquel en el que se hace necesaria la puesta en marcha de un programa de reconstrucción-refundación, mientras que los niveles medio y bajo serían aquellos en los que, respectivamente, existiría necesidad de reforzar (reconstrucción-refuerzo), o de consolidar (reconstrucción-consolidación) los procesos de reconstrucción.

Pueden ser consideradas como fragilidades de dimensión nacional, la debilidad del Estado de derecho, la impotencia del Estado, la ilegitimidad y por tanto el carácter no representativo del poder al frente del Estado, la quiebra de la economía y la ruptura de los vínculos sociales. En cuanto a la fragilidad de dimensión internacional, está ilustrada por la existencia de un entorno regional o internacional desfavorable.

Pero ¿qué contenido cabe dar a cada una de las categorías de la fragilidad mantenidas? Dicho de otro modo: ¿cuáles son sus rasgos

característicos? Desde la perspectiva de la *debilidad del Estado de derecho*, los siguientes puntos pueden ilustrarla o permitir reconocerla: la impunidad (ausencia de sanciones ante las violaciones de la ley), el no respeto a las decisiones de la justicia, la incoherencia de los instrumentos legislativos y reglamentarios, el abuso de poder de los agentes de la administración pública y el no respeto a los principios consagrados por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

En cuanto a la *impotencia del Estado*, puede traducirse de diversas maneras. La ausencia de control efectivo del territorio en beneficio del saqueo de los recursos y de comercios ilícitos (armas y droga), la incapacidad del poder para garantizar un servicio público necesario para satisfacer las necesidades básicas (sanidad, educación, protección social, etc.) y para hacer efectivas las obligaciones legales (pago de salarios y de pensiones de jubilación), la falta de subordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil, la incapacidad para movilizar los recursos internos (tasas e impuestos) y la incapacidad para absorber y gestionar eficazmente la ayuda internacional son signos de esta impotencia. Ésta no está desconectada de la legitimidad. Un Estado impotente generalmente ve cómo su legitimidad queda erosionada ante sus propios ciudadanos.

En relación a la *debilidad* o la *quiebra de la economía*, es una de las mayores fuentes de fragilidad del Estado en los países pobres del Sur. Íntimamente vinculada a la impotencia del Estado, puede tomar varias formas de expresión. El alto nivel de pobreza y su carácter endémico, la incapacidad para crear empleo y reducir el subempleo generalizado, los déficit presupuestarios crónicos y la inflación galopante y prolongada, la elevada dimensión de la economía subterránea, el nivel de endeudamiento y un servicio de la deuda elevado, el declinante crecimiento económico y la regresión de la economía, la incapacidad para atraer o mantener inversiones extranjeras, la fuerte dependencia exterior de la economía nacional (ayudas y materias primas de exportación) son signos de la fragilidad. Según la extensión de los rasgos que encontremos, se hablará bien de debilidad, bien de quiebra de la economía. Pero aunque la quiebra y la debilidad son fuentes de fragilidad, no dan sin embargo lugar al mismo tipo de tratamiento.

*La fragilización o fragilidad de la sociedad* es el último criterio de fragilidad en el orden nacional, y sin duda también el más profundo. Tomar en consideración este tipo de fragilidad es reconocer el vínculo que existe entre el Estado y la sociedad, y la importancia del contrato social en la legitimación del Estado. Los rasgos más característicos de una sociedad fragilizada son: el débil sentido de la unidad nacional, la escasa organización y participación de la sociedad civil, la marginalización y exclusión de ciertos grupos y comunidades, el escaso nivel de escolarización, la multiplicación y recurrencia de tensiones socio-comunitarias, la fuga de cerebros y el éxodo de competencias, el alto nivel de desigualdades sociales, la ausencia de mecanismos de mediación, la memoria impregnada de frustraciones y de contenciosos históricos y un alto nivel de violencia larvada y rampante.

Un Estado fuerte o débil jamás existe de manera aislada, sino siempre en un entorno en el cual influye y cuyo efecto puede también recibir. Diversos rasgos lo reflejan. Podrá tratarse, por ejemplo, de la vulnerabilidad debida a la posición geográfica de un país (ausencia de acceso al mar, riesgos de contaminación y de catástrofes sanitarias, etc.), de conflictos armados e inestabilidad política en los países vecinos, de la existencia y desarrollo de redes criminales y de comercio ilícito en la subregión, de ramificaciones regionales del terrorismo internacional, de la presencia de una oposición en el exilio y de combatientes extranjeros en el territorio nacional, de la protesta violenta de un poder establecido por una oposición en el exilio, de la importancia de los flujos migratorios irregulares e incontrolados, de la escasa adopción de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y de la débil armonización del derecho en una subregión.

## 2.2. UN CALIDOSCOPIO Y UNA CARTOGRAFÍA DE LOS ESTADOS FRÁGILES

A la luz de las fuentes y criterios de la fragilidad se puede, de una manera más o menos sencilla, establecer un calidoscopio y una cartografía de los Estados frágiles en África Subsahariana. Para esclarecer mejor la importancia de la dimensión internacional, teniendo en cuenta el riesgo de desestabilización del orden regional o internacional

que provoca un Estado, o la influencia de aquél sobre éste, vamos a presentar a los Estados frágiles por subregiones. En este calidoscopio y cartografía, partiremos de África del Sur, la región donde menos fragilidad encontramos en África Subsahariana. Pasaremos después sucesivamente por África Central y África del Este, y acabaremos con África Occidental.

En África del Sur<sup>7</sup>, Zimbabue, es percibido por una u otra razón, como un Estado frágil en virtud de la extensión y profundidad de sus fragilidades. Los demás países de esta subregión, en la que ciertos países como Angola y Mozambique están en una situación de postconflicto (racial o armado), tienen ciertamente fragilidades estructurales o puramente circunstanciales, pero la naturaleza de éstas no llega a quebrantar el pacto social, a convertirlos en incapaces de asegurar sus funciones esenciales y a desestabilizar el orden internacional. La difícil situación política en Malawi podría hacer que dicho Estado se situase entre los Estados frágiles.

África Central, que corresponde a la zona de la CEEAC<sup>8</sup>, es la subregión que cuenta hoy día con el número más elevado de países en situación de postconflicto. Al salir de dichos conflictos, estos países no pueden dejar de ser considerados todavía como Estados frágiles, incluso si esta fragilidad puede tener diversos grados según el caso. De hecho, no es extraño que el BAFD considere a Burundi, RCA, República del Congo, RDC, Santo Tomé y Príncipe y Chad como Estados frágiles<sup>9</sup>. En efecto, con la excepción de Santo Tomé y Príncipe, el resto (Burundi, República del Congo, RCA, RDC y Chad) han conocido a lo largo de las dos últimas o de la última década, conflictos armados violentos, pese a los procesos de democratización que se habían puesto en marcha.

En estos países, el conjunto de las fuentes de fragilidad procedentes del orden nacional pudieron influir de diversas formas. Pero en algunos de ellos, el entorno regional e internacional jugó un rol desfavorable evidente. Los conflictos en RCA, RDC y Chad son inseparables de la inestabilidad política de sus vecinos. Ante la reciente evolución de estos países y del conjunto de la subregión, podemos permitirnos categorizar a los Estados frágiles de África Central como sigue. RDC, Burundi y RCA actualmente nos parecen Estados con una fragilidad elevada, mientras que todos los demás

pueden considerarse como Estados con una fragilidad media. Los retos para la gobernanza en esta subregión son a la vez de orden político, económico y social.

En África del Este, incluyendo el Cuerno de África, se cuentan algo menos de una decena de países: Somalia, Sudán, Comoras, Yibuti, Uganda, Kenia, Eritrea, Ruanda y Tanzania. La mayor parte de estos países han conocido o conocen todavía conflictos armados y/o una gran inestabilidad política. Los conflictos armados registrados en esta región a lo largo de los últimos años han sido tanto internos como interestatales. Estos conflictos, y la inestabilidad que han desencadenado han contribuido a arruinar los escasos esfuerzos de desarrollo. Todavía considerada hasta hace muy poco un polo de estabilidad en una región atormentada por las angustias de la guerra, Kenia no ha evitado el riesgo de desmoronamiento. África del Este ha visto incrementar sus fragilidades no sólo en virtud del número de Estados frágiles que la componen, sino también por la emergencia del islamismo, del terrorismo y de la piratería marítima internacional.

En la región de África Occidental, aunque la democracia y los derechos humanos hayan registrado progresos en el curso de las dos últimas décadas, también se cuentan numerosos países en situación de postconflicto.

A excepción de algunos pocos, la mayor parte de ellos también han experimentado recientemente inestabilidad sociopolítica. Los golpes de Estado han sido numerosos. Algunos de sus países han conocido largos y/o ruinosos conflictos armados. Concretamente, es el caso de Liberia, Sierra Leona, Guinea-Bissau y Costa de Marfil. Otros países han sido sacudidos por perturbaciones políticas que a menudo se han saldado con grandes pérdidas de vidas humanas, como en Togo. Igualmente, otros países experimentan irredentismos socioculturales o religiosos cuyas consecuencias son dramáticas. Con frecuencia, los conflictos religiosos entre cristianos y musulmanes en Nigeria han saltado a los titulares. El conflicto tuareg lo hace todavía hoy. Nos encontramos también con la emergencia de formas de terrorismo y de criminalidad animadas por redes descentralizadas de la esfera de Al-Qaeda, que se benefician de las dificultades de países como Malí y Níger para controlar las

alargadas franjas desérticas que forman parte de sus respectivos territorios. Todos estos elementos hacen que numerosos países de África Occidental puedan ser considerados como Estados frágiles.

En relación a los elementos que permiten confirmar el poder de un Estado, la mitad de los Estados de África Occidental pueden ser considerados hoy día como Estados frágiles. Según los criterios que le son propios, el BAFD considera a Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leona, Togo y Guinea como Estados frágiles en África Occidental. Aun reconociendo que estos países presentan diversos tipos de fragilidad, no podemos dejar de reconocer que estas fragilidades varían según los países y sus vecinos.

### 3. LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, UNA RESPUESTA ANTE LA FRAGILIDAD DE LOS ESTADOS

Desde hace ya algunos años, la fragilidad de los Estados reclama seriamente la atención tanto de los analistas como de los actores de la vida política internacional. Estos últimos la perciben cada vez más como una doble amenaza para la vida internacional. Una amenaza para la eficacia de la ayuda al desarrollo y para la seguridad colectiva. El "carácter crítico de los intereses en juego generados por la existencia y persistencia de Estados frágiles para una paz prolongada y la estabilidad a escala mundial, al igual que la especificidad misma de los desafíos que estos plantean en materia de cooperación al desarrollo" (France Cooperation, 2007: 2) se ha convertido en una cuestión crucial de las relaciones internacionales. En estas relaciones "se ha establecido [en efecto] que la fragilidad de los Estados tiene un gran impacto sobre la estabilidad de otros países no sólo a nivel regional, sino igualmente a escala mundial" (Ibídem: 2). Por ejemplo, ha sido precisamente en vistas a reducir los riesgos de proliferación del terrorismo internacional que amenaza al territorio americano cuando la problemática de los Estados frágiles, en cuanto tales —y particularmente en África— se ha incorporado a la política de seguridad de los Estados Unidos. Más concretamente, se ha constatado que el impacto de la fragilidad de los Estados y de la inestabilidad que engendran está en correlación directa con un aumento

del número de refugiados, un recrudecimiento del crimen organizado y de amenazas infecciosas, etc. Por lo tanto, tales riesgos no pueden dejar a los actores de la vida internacional indiferentes.

Ante la amenaza que representan los Estados frágiles, actuar se convierte en una cuestión de responsabilidad internacional, para no poner en peligro la seguridad colectiva y la eficacia de la ayuda al desarrollo. Al considerar la fragilidad de los Estados como una cuestión de interés internacional, en la medida en que pueden no sólo conducir al despilfarro de los recursos de la ayuda al desarrollo, sino también amenazar la seguridad internacional, algunos Estados o grupos de Estados la han convertido en una apuesta de la acción internacional. Ante todo, han planeado reforzar las capacidades del Estado frágil para permitir que se reconstruya, a fin de que asuman plenamente sus responsabilidades tanto nacionales como internacionales (Ibídem: 3). El conjunto de medidas y de acciones tomadas en este marco de apoyo para mejorar la manera de dirigir a los Estados frágiles es el que se tiene en cuenta en el concepto operatorio de gobernanza. El respaldo a la gobernanza como proceso de apoyo a las reformas de la sociedad y del Estado se ha convertido en un gran eje de la acción de la comunidad internacional a favor de los Estados frágiles. El retorno a una estabilidad prolongada orientada a mejorar lo máximo posible la eficacia estatal debe ir pareja a la refundación del contrato social y a la redinamización de toda la sociedad. En las secciones siguientes vamos a considerar las diferentes políticas y doctrinas de apoyo a la gobernanza como respuesta a la existencia de Estados frágiles en África Subsahariana.

### 3.1. LA GOBERNANZA COMO RESPUESTA INTERNACIONAL: DE LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA A LA INCORPORACIÓN DE LA GOBERNANZA POLÍTICA

La problemática de la gobernanza o del apoyo a la gobernanza hizo su aparición en el marco global de la cooperación internacional como respuesta al problema de la fragilidad de los Estados. Por gobernanza hay que entender el conjunto de estrategias de intervención impuestas o recomendadas por los diferentes socios de los Estados africanos en los ámbitos de ayuda al desarrollo y consolidación

de la paz. Como veremos más adelante, éstos son principalmente organizaciones bilaterales y multilaterales de cooperación. Pero como las estrategias de las organizaciones de cooperación bilaterales no se distinguen realmente de las organizaciones multilaterales, no nos detendremos en este aspecto. Un repaso por la historia de la operatividad de la gobernanza nos muestra que fue en principio un instrumento exclusivamente utilizado por las agencias de cooperación al desarrollo, concretamente por los donantes. Estos últimos pusieron primero el acento sobre la gobernanza económica. Para ellos se trataba de reforzar la capacidad de los Estados frágiles para convertirlos en mejores gestores de sus recursos, incluidos los procedentes de la ayuda internacional. La incapacidad detectada era la incapacidad para gestionar bien. Pero "la nueva concepción de la gobernanza que se ha abierto paso estos últimos años lleva en efecto a tener en cuenta diversos tipos de criterios de fragilidad, tales como la ausencia de un proyecto común de construcción nacional, la existencia de fuertes desigualdades transversales que pueden llegar hasta la exclusión de este o aquel grupo en función de criterios geográficos o etnoculturales, la incapacidad del Estado para asumir sus servicios específicos, la incapacidad para gestionar los choques internos o externos, o incluso la incapacidad para proporcionar a la población necesidades básicas" (Ibídem: 3). Esta concepción es sobre la que se va a levantar nuestra reflexión, exponiendo las diferentes respuestas de la comunidad internacional ante los Estados frágiles.

### 3.1.1. EL BM Y EL BAFD: LA PROMOCIÓN DE UNA VISIÓN ECONÓMICA Y GESTORA DE LA GOBERNANZA

En tanto que el objetivo del BM es la reducción de la pobreza en el mundo a través de la promoción del desarrollo, éste se ha interesado en la cuestión de la gobernanza en relación con el desarrollo. Para el BM, la buena gobernanza contribuye de hecho a reducir la pobreza y a aumentar la eficacia de la ayuda. Y como corrupción y gobernanza débil van parejas, tienen generalmente como consecuencia una pérdida tanto de las oportunidades como de los recursos que podrían contribuir a la mejora de las condiciones de vida de

la población pobre. Consciente del hecho de que "cuando los mecanismos de transparencia y de responsabilidad son insuficientes o no existen, las necesidades de los pobres son a menudo dejadas de lado, y los resultados en materia de gobernanza son flojos" (Dokeniya *et al.*, 2008: 393), el BM ha hecho de la mejora de la gobernanza una orientación fundamental de su política en los Estados frágiles. La lucha contra la corrupción se ha convertido en el eje principal de su visión de la gobernanza.

Apoyándose en estudios que demuestran "que a largo plazo la calidad de la gobernanza, concretamente el control de la corrupción, reviste una fuerte correlación positiva con el nivel de renta y la reducción de la pobreza" (Ibídem: 393), dicho organismo se ha comprometido de manera cada vez mayor a favor de la gobernanza y de la lucha contra la corrupción. Estos elementos se han hecho sistemáticos en, por ejemplo, todos los componentes de sus programas. Si tratamos concretamente de su estrategia, ésta se articula en acciones a llevar a cabo en siete campos clave: integración de la gobernanza y de la lucha contra la corrupción en todos los programas por país; mejora y refuerzo de la gestión pública (gestión de las finanzas públicas, reforma de la administración y de la función pública, reforma de los organismos independientes de control); promoción de la gobernanza a nivel sectorial; apoyo a las estructuras y a las capacidades locales favorables a la necesidad de gobernanza; implicación del sector privado en la mejora de la gobernanza; armonización y coordinación de la acción en beneficio de una mejor gobernanza a nivel mundial; y medición de los progresos y los resultados de la gobernanza (Ibídem: 398-409). A través de estas medidas, y más allá de ellas, el Banco pretende desarrollar las capacidades locales para mantener y proseguir sobre el terreno la mejora de la gobernanza en vistas a un mayor desarrollo. De hecho, según esta organización, "la solución principal y duradera procederá evidentemente de los reformadores en el mismo seno de los países en desarrollo. Son ellos quienes poseen la llave del éxito; los intervinientes exteriores no pueden jugar más que un rol facilitador y de apoyo" (Ibídem: 410).

Por su parte, el BAfD defiende la idea de las reformas en materia de gobernanza por su importancia en la eficacia de la ayuda al

desarrollo. Por ello, tiene como objetivo ayudar a los países africanos que forman parte de él a levantar Estados eficaces, capaces y responsables, mediante una gestión económica y financiera sólida. Dicha gestión comprende el refuerzo del liderazgo, la edificación de instituciones eficaces y el refuerzo de las capacidades en diferentes contextos precisos, incluidos los de los Estados frágiles. Compartiendo el consenso según el cual la gobernanza mantiene todo desarrollo sostenible y todo esfuerzo para la reducción de la pobreza, el BAFD considera que las instituciones débiles en materia de gobernanza son obstáculos clave para un crecimiento equitativo, para la competitividad económica y para el desarrollo del sector privado. La existencia de instituciones del sector público más fuertes y de mejores sistemas nacionales de gestión de recursos públicos contribuirá a la construcción de Estados competentes, animará a las sociedades comprometidas y mejorará la obligación de la transparencia y del rendimiento de cuentas<sup>10</sup>.

### 3.1.2. LA VISIÓN DE LA UE: UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Consciente de la dificultad, cuando no de la imposibilidad, de alcanzar los ODM sin progresos en el campo de la gobernanza, la UE ha situado la gobernanza democrática en el núcleo de su agenda de ayuda al desarrollo. Enfrentada a la fragilidad del Estado, su acción a favor de la gobernanza toma forma de consolidación de las funciones específicas del Estado, reforzando particularmente la capacidad de suministrar de forma imparcial a los ciudadanos los servicios que esperan. Ha puesto así en circulación la noción de "gobernanza democrática" que expresa "el carácter dinámico y evolutivo, multidimensional y político de la gobernanza [...] Esta noción muestra la necesidad de abordar de manera global y equilibrada los componentes políticos, económicos, medioambientales, culturales o sociales, para llegar a conocer mejor el proceso a nivel local, nacional o regional, así como para maximizar el impacto de la acción política de los diferentes actores y socios para el desarrollo" (Darmuzey, 2008: 373).

Por lo tanto, podemos decir que el enfoque de la gobernanza desarrollado por la UE es, a su vez, amplio y multidimensional. A diferencia de los donantes, como el BM y el BAFD, no remite sólo

a las fuentes de la fragilidad económica, sino también a las fragilidades que proceden de las debilidades sociales y políticas. Este enfoque es particularmente interesante porque permite tener en cuenta el conjunto de valores necesarios para la construcción de un Estado eficaz “como el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y el respeto al Estado de derecho, pero también de otras preocupaciones sociales comunes como la seguridad humana, la gestión armoniosa de los flujos migratorios, la eficacia de las instituciones, el acceso a los servicios sociales básicos, la gestión sostenible de los recursos naturales, energéticos y medioambientales, así como la promoción de un crecimiento económico sostenible y de la cohesión social en un clima favorable a las inversiones privadas” (Ibídem: 374). En esta visión se desborda de manera evidente el enfoque inicial de los donantes. Como precisa Phillipe Darmuzey “no se trata [...] de interesarse tan sólo en los aspectos institucionales o específicos de la gobernanza, sino de extenderla al conjunto de las actividades de la sociedad. Este carácter multidimensional permite que dejemos de centrarnos en una lista de recetas para la puesta en práctica de la gobernanza ‘estatal’, en beneficio de una verdadera toma de conciencia, de responsabilización y de diálogo entre los socios de los dos extremos de la relación de cooperación” (Ibídem).

### 3.1.3. EL PNUD Y LA GOBERNANZA: LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO

A diferencia de los donantes y de las organizaciones de cooperación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado un enfoque particular de la gobernanza: el de la gobernanza democrática al servicio del desarrollo humano. Su enfoque es una verdadera reinención de la gobernanza tal y como hasta ahora había sido promovida. El fomento de su enfoque es una de las principales áreas de acción que se ha fijado en el marco de su plan estratégico 2008-2011. Apoyándose en un cierto número de documentos clave, la gobernanza guía la política del PNUD tratándola de forma amplia en los países en desarrollo, y de forma particular en los Estados frágiles. El PNUD ha tenido un carácter impulsor en la afirmación del consenso internacional, según el cual la gobernanza y el desarrollo

humano son inseparables. Ha contribuido así a mostrar los vínculos entre la gobernanza democrática y el desarrollo humano.

Para el PNUD, la gobernanza democrática concierne al desarrollo humano de dos formas. La gobernanza democrática no es sólo un objetivo de desarrollo en sí, sino también un medio para promoverla. Promover la gobernanza al servicio del desarrollo humano es hacer a “las instituciones y a las reglas más eficaces para alcanzar la equidad, la transparencia, la participación, la reactividad, la obligación de rendir cuentas de las acciones, y el Estado de derecho” (PNUD, 2008: 380).

### 3.1.4. LA UA: DE LA APROPIACIÓN DEL CONOCIMIENTO A UNA VISIÓN NOVEDOSA

Los conocimientos resultantes de la amplia reflexión y de la puesta en práctica de estrategias de refuerzo de la gobernanza por la comunidad internacional desde hace algo más de una década no ha dejado indiferentes a los Estados africanos. Bajo el liderazgo de la UA, ha tomado cuerpo una visión africana y un compromiso por la gobernanza. En 2002, con ocasión de la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la UA en Durban, en África del Sur, se tomó una elección clara a favor del “renacimiento de África”. Un renacimiento que no podía hacerse sin la erradicación de la pobreza y la búsqueda del desarrollo, concretamente del desarrollo sostenible. Para alcanzar dichos objetivos, el compromiso para fomentar la democracia y una gobernanza transparente y responsable debían inscribirse en el seno de la práctica de los Estados. Este compromiso estaba en el núcleo de la NEPAD.

Al comprometerse en el seno de la NEPAD, los Estados reconocían indirectamente que las debilidades observadas sobre esos puntos estaban en el origen de los malos resultados registrados en el continente, pese a la importancia de los recursos comprometidos en el marco de la cooperación y de la ayuda al desarrollo. A través de dicho reconocimiento subrayaban también la importancia de la democracia y de la buena gobernanza en la lucha hacia el desarrollo. Para evitar volver a caer en las trampas del pasado, y hacer que su compromiso sea una conquista política a inscribir en la historia, adoptaron dos años más tarde un instrumento de evaluación periódica

de los progresos alcanzados en democracia y gobernanza. El llamado APRM fue aprobado y adoptado por los dirigentes africanos en la Cumbre de Abuja, Nigeria, en 2003.

Este mecanismo de autoevaluación y de evaluación, adoptado para respaldar el proyecto de la NEPAD, pretende "asegurar la adhesión de los Estados africanos a los valores, códigos y normas de la democracia y de la gobernanza política, económica y empresarial, a fin de proporcionar un marco de gobernanza que favorezca la reducción de la pobreza" (Houngbo, 2008: 493). Es un compromiso de cara a una gobernanza transparente y responsable. Puesta en marcha para maximizar las oportunidades de éxito de la NEPAD, el APRM puede considerarse no sólo como una reinención africana de la gobernanza, sino también como el programa faro de la UA en materia de gobernanza. Constituido por el Memorándum de entendimiento sobre el APRM, y por algunos otros documentos —adoptados todos por los dirigentes africanos—, y exponiendo los principios básicos, procesos, objetivos, normas, criterios e indicadores del APRM, es "un ejercicio único que permite un intercambio de informaciones y de buenas prácticas entre pares, basado en la confianza mutua entre los Estados y su fe común en el proceso" (Savane, 2008: 530). Fundado sobre principios y garantías de eficacia, como son el carácter voluntario que rige la adhesión, la apropiación y el control de los países participantes, su aspecto no exclusivo, la confianza y presión emulativa de los pares, la transparencia y la obligación de rendir cuentas, el APRM es un proceso abierto a la vez que participativo. Las competencias técnicas y la credibilidad son las condiciones de calidad de la evaluación.

Como reinención de la gobernanza, es decir, de la mejor manera de gobernar los Estados a partir de un lúcido análisis de la experiencia de los fracasos de África, el APRM abarca a la vez ámbitos de la gobernanza política, de la gobernanza económica y gestora, de la gobernanza empresarial y del desarrollo socioeconómico. La gobernanza política remite a la legitimidad de los dirigentes tanto como a la libre competencia para el acceso al poder y a la alternancia política democrática no violenta. Mientras que la gobernanza económica concierne a la política económica y a sus implicaciones sobre la vida de las poblaciones, la gobernanza empresarial remite

a la cuestión de la gestión de los recursos humanos y financieros según el interés de la empresa y de su entorno social. El desarrollo socioeconómico cubre en cambio el ámbito de las condiciones de vida reales de las poblaciones. En este proceso, “los indicadores, normas y criterios de evaluación... se conciben de manera que cada aspecto de la gobernanza sea entendido como un prerrequisito del éxito de las políticas de desarrollo” (Ibídem: 532).

Aunque el APRM representa una capitalización positiva de las lecciones de la historia postcolonial de África y de la apropiación del conocimiento de su experiencia de cooperación con numerosas organizaciones, su impulso procede pese a todo de su voluntad de hacerse cargo de ello. Esta voluntad ya se había expresado en un cierto número de declaraciones de jefes de Estado y de Gobierno africanos desde el inicio de los años noventa. La declaración de 1990 sobre la situación política y socioeconómica en África y los cambios fundamentales acaecidos en el mundo; la Agenda de El Cairo de 1995 para el relanzamiento económico y el desarrollo social en África; la Decisión de Argel de 1999 sobre los cambios anticonstitucionales de gobierno; la Declaración de Lomé de 2000 sobre la reacción de la OUA ante los cambios anticonstitucionales de gobierno; la Declaración de la OUA/UA de 2002 sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África; y la Convención de la UA sobre la prevención y la lucha contra la corrupción de 2003, habían categorizado ampliamente una nueva visión, a saber, una visión integrada e integral de la gobernanza. Esta visión es la que volvemos a encontrar en la “Carta africana de la democracia, las elecciones y la gobernanza”, adoptada en la octava sesión ordinaria de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la UA el 30 de enero de 2007. Toda reflexión sobre las perspectivas de gobernanza en los Estados frágiles de África no puede sino apoyarse sobre el enriquecedor capital así consagrado.

### 3.2. SOBRE LA GOBERNANZA DE LOS ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

Tal y como hemos mostrado en la segunda parte de este texto, África cuenta actualmente con una veintena de Estados frágiles. La mitad de estos Estados tiene una fragilidad elevada, la otra mitad una

fragilidad media. Teniendo en cuenta la extensión y la profundidad de sus fragilidades, no todos pueden dar lugar a un mismo tipo de intervención. El apoyo a la gobernanza como forma de intervención consagrada actualmente por la comunidad internacional ante los Estados frágiles puede adoptar formas diferentes, según estemos ante un Estado con una fragilidad elevada o uno con una fragilidad media. A priori, los Estados con una fragilidad elevada son aquellos donde la gobernanza debe adoptar la forma de una intervención multisectorial y multidimensional, orientada hacia la reforma de las instituciones estatales y la refundación de la sociedad, mientras que en los Estados con una fragilidad media la intervención puede limitarse a ser una intervención sectorial y unidimensional. Algunos Estados, concretamente los que tienen una fragilidad limitada, únicamente tienen necesidad de ver sus capacidades reforzadas en un sector o en varios sectores bien determinados. ¿Qué gobernanza requieren los Estados con una fragilidad elevada? Las perspectivas de gobernanza en este tipo de Estados frágiles son las que van a ser objeto de nuestra atención en la última sección. Estos Estados son, en efecto, los que representan hoy día un verdadero desafío para la comunidad internacional.

Como podemos comprobar, en el estado actual de la situación en África, que revela las fragilidades que minan al continente —aun en diversos grados—, la gobernanza es débil tanto a nivel social y económico como político. La reconstrucción y la refundación de la gobernanza en los Estados frágiles debe ser, por lo tanto, multidimensional a la vez que multisectorial y multinivel. Para que una intervención encuentre posibilidades de éxito debe articularse no sólo como un proceso de apoyo a las instituciones estatales, sino aspirar también a la refundación de toda la sociedad. Aunque pueda beneficiarse del apoyo de la comunidad internacional, la intervención debe ser ante todo tarea de las elites dirigentes nacionales, y hacerse con la participación y el respaldo de todos los segmentos de la sociedad. Los contornos de dicha gobernanza han sido trazados por la UA en la “Carta africana de la democracia, las elecciones y la gobernanza” de noviembre de 2007. Es interesante subrayar que la UA ha hecho de la refundación de la gobernanza en África una obra colectiva en conjunción con la sociedad civil africana y sus socios exteriores.

La "Carta africana de la democracia, las elecciones y la gobernanza" abarca las esferas de la gobernanza política, económica y social. Tiene como objetivos la adhesión de los Estados miembros a los valores y principios que deben regir los diferentes ámbitos de vida de las poblaciones africanas y el funcionamiento del Estado. En el capítulo X de esta Carta, relativo a los mecanismos de aplicación, el artículo 44, párrafo 1, detalla la manera según la cual los Estados miembros deben poner en práctica en sus respectivos ordenamientos internos los compromisos asumidos. Pero, consciente de que la apuesta por la gobernanza es una cuestión de interés internacional, la UA también atribuye a través de la Carta un rol a la Comisión de la Unión Africana (CUA) para la puesta en práctica de los compromisos adoptados por los Estados. Este rol está definido en el párrafo 2 del mismo artículo 44. Según las disposiciones de este párrafo, la CUA "anima a la creación de las condiciones favorables a la gobernanza democrática en el continente africano, facilitando en particular la armonización de las políticas y las leyes de los Estados miembros" (UA, 2007) en el plano continental. Pero, a nivel regional "propone a las Comunidades Económicas Regionales (CER) que animen a sus Estados miembros a ratificar o adherirse a la Carta" (Ibídem) y, desde luego, a otros textos con los que esté relacionada. Debe animarles también a diseñar "los focos de coordinación, evaluación y seguimiento de la puesta en práctica de los compromisos y principios enunciados en la [...] Carta a fin de garantizar una amplia participación de los actores, concretamente de las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso" (Ibídem).

El realismo de la UA le lleva a prever intervenciones en tres niveles, a saber: en el de los Estados miembros, en el de la Comisión, y en el de las CER. Al tratarse de Estados, se deben iniciar acciones de orden legislativo, ejecutivo y administrativo, a fin de que sus leyes y reglamentos nacionales se ajusten a la Carta; garantizar la diseminación más amplia posible de la Carta y de la legislación interna que la refleje; e incorporar los compromisos y principios de la Carta en sus políticas y estrategias nacionales. Pero como nada puede ser iniciado y sostenido sin una voluntad política, los Estados deberán también impulsarla, como condición necesaria para la realización de los objetivos enumerados en la Carta (UA, 2007: artículo 44, párrafo 1).

Mientras que la Carta en su conjunto esboza los enfoques de la gobernanza a poner en práctica en África, las disposiciones de su artículo 44 señalan las vías a seguir para alcanzarla. El APRM, al que ya nos hemos referido, ofrece un instrumento de evaluación de los progresos registrados en los diferentes ámbitos de la gobernanza. Por lo tanto, para poner en práctica una gobernanza global llamada democrática, se pueden formular algunas recomendaciones. Distinguiremos entre recomendaciones generales y recomendaciones específicas. Las recomendaciones generales se referirán más a las bases y al marco de la refundación de la gobernanza democrática, mientras que las recomendaciones específicas señalarán las acciones a emprender en cada ámbito de esta gobernanza.

A título de recomendaciones generales, pueden formularse las dos recomendaciones siguientes. La primera recomendación a formular es "la ratificación de los instrumentos relativos a la gobernanza democrática". En África, la gobernanza democrática se apoya hoy día sobre un cierto número de instrumentos, enumerados anteriormente. Un análisis de la situación en África en relación a estos instrumentos revela que un buen número de ellos han sido firmados, pero no ratificados<sup>11</sup>. Hay que encargarse de que los Estados frágiles ratifiquen los instrumentos pertinentes. No puede esperarse ninguna mejora de la situación general si previamente no se dan las condiciones de transformación del ordenamiento interno, mediante los actos legislativos adecuados. Tan sólo las ratificaciones, en la medida en que incorporan al ordenamiento interno principios del derecho internacional, pueden abrir la vía hacia la transformación de un entorno jurídico favorable a la gobernanza.

La segunda recomendación general es el "establecimiento de un marco de cooperación específico entre la UA y sus socios regionales e internacionales", que pueda dar lugar al seguimiento y evaluación periódica de acciones emprendidas para llevar al Estado frágil a tomar las medidas necesarias para la creación de condiciones favorables al fomento de la gobernanza democrática. Dicha cooperación podría buscarse por ejemplo con el BAFD, la UE, las Naciones Unidas y el resto de la comunidad internacional. La voluntad expresada por la UE para trabajar en cooperación con la UA y la

CEDEAO o ECOWAS en la lucha contra la droga en África Occidental puede servir de ejemplo. En beneficio de una amplia cooperación, pueden ejercerse presiones sobre las autoridades a fin de que pongan en práctica los compromisos definidos a nivel continental. Una acción internacional y coordinada es un elemento importante en apoyo a la gobernanza.

A título de recomendaciones específicas, merecen ser formuladas algunas recomendaciones relativas a la gobernanza política, económica y social. Éstas hay que entenderlas como medidas susceptibles de reducir las fragilidades registradas a nivel político, económico y social, orientadas a lograr mayor estabilidad. Las formularemos, una tras otra, en función de su ámbito de referencia.

Desde el punto de vista de la *gobernanza política*, nuestras recomendaciones se referirán al tipo de reformas constitucionales e institucionales a impulsar. Deben formar parte de ellas el fomento de un sistema democrático de gobernanza, la separación e independencia de poderes, la participación popular que implica la de los ciudadanos, y la expresión de las sensibilidades locales.

Por lo tanto, hay reformas que se imponen sobre estos puntos para asentar y consolidar el constitucionalismo y la democracia. Para lograrlo hace falta constitucionalizar la justicia, hacer de la separación de poderes una realidad, hacer efectiva la subordinación de los militares al poder civil, y garantizar la representación institucional de las sensibilidades locales.

Desde el punto de vista de la *gobernanza económica*, y a la vista de los limitados resultados económicos de los países africanos, la gangrena de la corrupción que la mina y la ineficacia de los servicios nacionales de la administración financiera, se impone la vía del reforzamiento de las capacidades de movilización de recursos, de gestión de la economía y los asuntos públicos, y de control sobre el uso de los recursos públicos.

Desde el punto de vista de la *gobernanza social*, del análisis de la experiencia africana se desprende una escasa participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos, un recurso recurrente a la violencia como modo de resolver los conflictos que revela la poca importancia concedida a la cultura de la tolerancia y la paz,

y una fuerte instrumentalización de los vínculos primordiales, que reflejan la carencia de un sentido de la unidad y la solidaridad nacional. Estas fuertes tendencias han tenido, concretamente a lo largo de las dos últimas décadas, consecuencias nefastas sobre la dirección de los asuntos públicos y en la vida de las poblaciones. Sin embargo, constituyen fragilidades que pueden superarse con el tiempo. Lo importante para los actores políticos es tener voluntad política, creando las condiciones para fundar un nuevo pacto social y nacional.

El refuerzo de la sociedad civil y la protección de los derechos humanos contribuyen también a la gobernanza social. Se trataría aquí no sólo de hacer que los representantes de la sociedad civil ocupen un lugar en todos los órganos consultivos y de vigilancia para el respeto de los derechos humanos exigibles en la gestión contemporánea del Estado, sino de hacer que la población participe en la gestión cotidiana de los poderes locales. Este enfoque puede también contribuir a refundar el pacto social en las comunidades que, ante las promesas del poder central, han experimentado conflictos y desilusiones.

#### 4. CONCLUSIÓN

Ante los Estados frágiles, la primera cuestión no es saber cómo dirigirlos, sino más bien cómo reconstruirlos o refundarlos sobre nuevas bases para dirigirlos en el futuro de otra forma. Las perspectivas y recomendaciones que se extraen del presente capítulo pueden ser aplicadas en la mayor parte de los Estados frágiles, concretamente en los Estados con una fragilidad elevada que encontramos actualmente en África Subsahariana. Estas recomendaciones esbozan el contorno del debate sobre su reconstrucción y señalan los grandes ejes a seguir hacia una gobernanza orientada a la estabilidad y el desarrollo humano. Profunda y seriamente amenazados en sus fundamentos, e implicando un gran riesgo tanto sobre sus vecinos como sobre la estabilidad del orden internacional, estos Estados tienen la mayor parte de las veces necesidad no sólo de una refundación o una reconsolidación de sus instituciones en sus ámbitos político, económico y social, sino también de instrumentos operativos dirigidos a la

reforma de las instituciones. Igualmente, las soluciones no deben sólo descansar sobre los dirigentes del nivel central o nacional, sino que en ellas han de implicarse tanto como puedan los segmentos de la sociedad y la población, incluidos los del nivel periférico y local. Tales son las características de una gobernanza democrática orientada hacia el desarrollo humano. Sólo dicha visión de la gobernanza puede ser legítima y perdurable. Sólo dicha visión de la gobernanza podrá reducir las fragilidades y garantizar la estabilidad de los Estados.

Pero el fomento y la puesta en práctica de dicha gobernanza global y renovada requieren de recursos, de los que los Estados africanos no siempre disponen. Aunque tiene un coste, y un coste que puede ser muy elevado, dicha gobernanza es esencial para el desarrollo solidario y la paz en el mundo. Como interés que ya desborda a África, debe, hoy más que nunca, encontrar un sitio en la agenda política internacional. Si en esta nueva lucha África debe aportar su compromiso y una parte de sus recursos —bastante limitados sobre todo en este periodo de crisis económica mundial—, la comunidad internacional, a través de las organizaciones de cooperación bilateral y multilateral, tiene un papel importante que jugar. Debe acompañar a la voluntad africana para instaurar una nueva gobernanza, destinando los recursos necesarios y complementarios que África necesitará. Debe hacer de ello una prioridad política en el marco de una cooperación reformada y renovada con la UA y sus Estados miembros.

## NOTAS

\* Traducción de José Andrés Fernández Leost.

1. Hay que recordar aquí que Portugal hizo de su apoyo a los Estados frágiles una de las prioridades de su presidencia de la UE, a quien propuso una audaz estrategia en favor de África.
2. El término remite a la teoría del contrato sobre seguridad entre el ciudadano y el Estado, en la filosofía política del filósofo inglés Thomas Hobbes.
3. El CAD caracteriza los Estados frágiles como “aquellos países donde existe una falta de voluntad política y/o escasa capacidad para desarrollar e implementar políticas a favor de las poblaciones más vulnerables, que padecen conflictos violentos y/o mala gobernanza” en: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), *Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile States*, Documento CAD de 17 de agosto de 2005, DCD, 11/REV 2, 2005, p. 2.

4. Declaraciones recogidas en: The Failed State Index 2007, *International Conference. Failed States, Conflicts and Terrorism*, Final Report, november 16-17, Quebec: Laval University, 2007, p. 2.
5. *Ibidem*.
6. Véase las ideas de Maurice Hauriou sobre la institución, en concreto su obra *La teoría de la institución*, Buenos Aires, 1947.
7. El presente análisis no tiene en cuenta a Madagascar, cuya fragilidad ha vuelto a mostrarse en los últimos tiempos como país africano subsahariano. Madagascar es desde hace poco tiempo miembro de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés).
8. La CEEAC agrupa a los siguientes países: Angola, Burundi, República del Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, RCA, RDC, Santo Tomé y Príncipe y Chad. Ruanda se ha retirado de esta organización y en 2007 retiró su solicitud de adhesión ante la SADC, en beneficio de la Comunidad de África del Este (CAE), a fin de evitar las pertenencias múltiples que acaban por implicar pérdidas y costes financieros inútiles.
9. Véase BAFD (2008a), *Fragile States Fund Allocation from ADF-11*, en: <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/project/fragile-states-fund-allocation-from-adf-11-838/>
10. Véase página web del BAFD, entradas relativas a la gobernanza: <http://www.afdb.org>
11. Algunos de estos documentos son: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, Nueva York, 1997; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2002. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Nueva York, 2002; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Gouvernance pour l'avenir: démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, Nueva York, 2006; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Democratic Governance Thematic Trust Fund Annual Report 2006*, Nueva York, 2006; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *UNDP's Engagemnt with Political Parties*, Nueva York, 2005; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Engaging Parliaments in the Millenium Development Goals: A key Part of National MDG strategies*, Nueva York, 2006, entre otros.
12. A día de hoy Guinea-Bissau, por ejemplo, no se ha adherido todavía al APRM. Este país tampoco ha ratificado aún la "Carta africana de lucha contra la corrupción", ni la "Carta africana de la democracia, las elecciones y la gobernanza", ni el "Tratado relativo a la creación de un Consejo de Paz y Seguridad".

## LA UA Y LOS 'PAÍSES ANCLA' COMO INSTRUMENTOS DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL CONTINENTE AFRICANO

ANTONIO SÁNCHEZ-BENEDITO GASPAR

Los innegables avances registrados en África en los últimos años, con la superación de enquistados conflictos como los de Angola, Sierra Leona o Liberia y un crecimiento económico —antes de que empezara a hacer mella la crisis mundial— superior al cinco por ciento de media anual, no pueden enmascarar el triste hecho de que, a principios del siglo XXI, África sigue siendo el continente más afectado por la guerra, las pandemias, el subdesarrollo y los regímenes autoritarios.

África es también, por otro lado, el continente más joven —cerca del 50 por ciento de su población tiene menos de 25 años—, y en su juventud y dinamismo atesora una formidable capacidad de cambio y progreso.

### 1. EL SURGIMIENTO DE LA UA SEGÚN EL MODELO DE LA UE, ADAPTADO A LAS CIRCUNSTANCIAS AFRICANAS

En el plano político y diplomático, la principal novedad que el nuevo milenio trajo consigo en África fue la irrupción en escena de la UA, creada por decisión de los jefes de Estado africanos reunidos en Durban en 2002. Levantada sobre los débiles cimientos de una desprestigiada por ineficaz OUA, la UA ha supuesto un giro copernicano en términos de planteamientos: mientras que la OUA encontraba

su razón de ser en la defensa del principio de la intangibilidad de fronteras —más por una razón utilitarista, para evitar abrir una caja de Pandora de impredecibles consecuencias, que por auténtico apego a una herencia colonial de doloroso recuerdo— la UA, al menos sobre el papel, aspira, siguiendo el modelo europeo, a una superación de las fronteras nacionales para alcanzar la integración y la unidad continental. El escudo de la no injerencia dio paso a la aplicación de un criterio de no indiferencia, es decir, a la necesidad de actuar en la superación de conflictos y amenazas a la paz, asumiendo los propios africanos la principal responsabilidad en la solución de sus problemas.

Pero aunque la UE constituye una fuente de inspiración, las diferencias con la UA son también palmarias. No sólo son diametralmente opuestas las condiciones de base en ambos continentes —por ejemplo, por lo que se refiere a los niveles de desarrollo, alfabetización, articulación del Estado o existencia de una conciencia cívica—, sino que los recursos humanos y financieros con que cuentan una y otra organización no admiten comparación. Además, la UA, a pesar de su creciente liderazgo, no es, a diferencia de la UE, el vector directo de integración, la cual es ejercida, con resultados dispares según cada región, por las CER, reservándose la UA un papel de armonización e impulso global.

Asimismo, mientras en Europa la integración comercial y económica ha precedido a la política, en la UA parece más bien que se ha optado por el camino inverso y se aspira a un "gobierno de la unión", de acuerdo con la terminología consagrada en la Cumbre de febrero de 2009 en Addis Abeba, cuando los intercambios económicos intrafricanos son comparativamente escasos y la circulación tanto de personas como de bienes en el continente sigue conociendo grandes trabas.

También es cierto que sin paz y estabilidad no puede haber desarrollo económico, y difícilmente se puede avanzar, por ejemplo, en la ejecución de proyectos de infraestructura imprescindibles si persisten focos de conflicto de la magnitud de Darfur (oeste de Sudán) y Somalia o si la celebración de elecciones, lejos de constituir un acontecimiento normal en el devenir de un sistema democrático, provoca, como en los casos de Kenia o Zimbabue, la desunión y da lugar a brotes de violencia.

## 2. LA ARQUITECTURA AFRICANA DE PAZ Y SEGURIDAD (APSA)

Desde el momento de su creación, y para marcar una nueva etapa con relación a su predecesora, la UA ha considerado prioritario poner en pie una arquitectura africana de paz y seguridad, hasta el punto de que no faltan las voces que sostienen que se trata del único apartado en el que la UA puede mostrar, por el momento, resultados tangibles.

La APSA tiene como pilares principales el despliegue de unas fuerzas africanas de reacción rápida, cinco brigadas en situación de espera permanente, una por cada una de las cinco grandes regiones del continente, que deberían estar operativas en junio de 2010; un Sistema Continental de Alerta Temprana (CEWS, por sus siglas en inglés) para la detección y gestión de conflictos en su origen; un Panel de Sabios, presidido actualmente por el ex presidente argelino Ahmed Ben Bella, reflejo de una institución consuetudinaria de gran arraigo en África; una red de oficinas de enlace para mejorar el flujo de la información y la operatividad de los órganos de la UA y en primer lugar de su Comisión; una relación más eficaz de trabajo entre la UA y las diferentes CER y, sobre todo y como elemento más novedoso, un Consejo de Paz y Seguridad (CPS) a imagen y semejanza del Consejo de Seguridad de la ONU aunque, eso sí, sin vetos ni miembros permanentes.

## 3. LOS 'PAÍSES ANCLA' DE LA PAZ EN ÁFRICA

Además de la misión encomendada a la UA en la preservación de la paz, no puede eludirse el hecho de que algunos países ejercen un liderazgo indiscutible. Bien sea por su situación geográfica o por su peso político, económico y demográfico, de la evolución de estos países, que se podrían llamar "países ancla", depende en buena medida el destino de las regiones en que se hallan. En este sentido, se suelen distinguir cinco regiones en África, y cada una de ellas presenta desafíos específicos en el terreno de la paz y la seguridad.

El Cuerno de África es probablemente la región en la que se concentra un mayor número de amenazas: terrorismo y desaparición del Estado en Somalia, piratería en sus costas, disputas fronterizas entre Etiopía y Eritrea o entre Eritrea y Yibuti, inestabilidad interna como en Kenia, además del riesgo de implosión del gigante sudanés y la reactivación de un conflicto, el Norte-Sur, con un potencial destructivo muy superior al de Darfur. En esta región, el papel de ancla para la paz es desempeñado por Etiopía, segundo país más poblado del continente en el que conviven, desde hace siglos aunque en precario equilibrio, diversas comunidades y religiones. Etiopía no ha dudado en intervenir en Somalia, con el tácito beneplácito de la comunidad internacional, cuando ha visto sus intereses nacionales en grave peligro.

La clave de la paz en África Occidental se encuentra, sin género de dudas, en Nigeria, sede de la CEDEAO, cuya intervención política y militar resultó decisiva para resolver las guerras de Liberia y Sierra Leona. Pero Nigeria, se ha dicho numerosas veces, es un gigante de casi 150 millones de habitantes con pies de barro, cuya cohesión se ha podido mantener hasta ahora, con dificultades, gracias al reparto selectivo de la renta petrolífera, que no va a bastar ni durar siempre.

En el centro del continente, no habrá nunca una paz estable mientras la RDC, el ex Zaire de Mobutu, no tenga un gobierno sólido capaz de ejercer su autoridad sobre todo el vasto territorio del país y de mantener unas relaciones normalizadas de cooperación con sus vecinos, basadas en el respeto mutuo.

El liderazgo de Sudáfrica, cuya economía supone la mitad de la del conjunto de África Subsahariana, se extiende evidentemente mucho más allá de la región austral, pero es en su entorno inmediato donde este liderazgo puede y debe ser más eficaz, como se ha visto en los casos de Lesotho, Comoras o Zimbabue, donde la política de "diplomacia silenciosa" ejercida por el ex presidente Thabo Mbeki ha resultado polémica al no haber sido capaz de evitar una crisis económica y humanitaria sin precedentes.

Por último, en el norte de África no podrá avanzar el principio de integración ni se podrá hacer frente de una manera eficaz a la amenaza terrorista, que no conoce de fronteras, mientras no se normalicen plenamente las relaciones entre Marruecos y Argelia, lo que probablemente requiere encontrar una solución definitiva,

pactada por las partes dentro de la legalidad internacional, al contencioso del Sáhara Occidental.

#### 4. NUEVOS RIESGOS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA

Junto a las amenazas del terrorismo, la proliferación de armas ligeras (las auténticas armas de destrucción masiva en África, como muy acertadamente se ha dicho), las disputas por fronteras artificiales que no coinciden con las comunidades humanas, los odios étnicos o religiosos frecuentemente azuzados por intereses espurios, el colapso de Estados o la piratería, surgen nuevos riesgos para la paz en África como el deterioro del medio ambiente en un contexto de crecimiento demográfico imparable, que ayuda a explicar, por ejemplo, el conflicto de Darfur, que ha causado cerca de medio millón de víctimas y el desplazamiento de varios millones de personas, y que tiene como sustrato principal la pugna entre poblaciones pastorales y sedentarias por unos recursos naturales menguantes.

Una situación similar a la de Darfur se puede reproducir en toda la cuenca del lago Chad, otrora uno de los mayores del mundo y reducido hoy a una pequeña reserva de agua cada vez más salobre rodeada de una extensa zona pantanosa e inhabitable.

En relación con la crisis financiera y económica mundial, el principal riesgo para África, además de una sensible reducción de ingresos por remesas y exportaciones, es verse de nuevo relegada en la agenda internacional como ya sucedió en los años noventa. Un "olvido" que posibilitó, ante la pasividad internacional, el genocidio de Ruanda de 1994, uno de los más atroces que haya conocido la humanidad.

#### 5. LA DEMOCRACIA COMO MEJOR GARANTÍA A LARGO PLAZO DE PAZ Y ESTABILIDAD

En los últimos años se ha generalizado en África el convencimiento de que el respeto a los principios democráticos es la mejor garantía de estabilidad a largo plazo. La UA ha asumido su

defensa sin ambages, con instrumentos como la "Carta africana sobre democracia, elecciones y gobernanza" y la asunción de una posición de firmeza frente a golpes de Estado y cambios inconstitucionales de gobierno como los acontecidos en Mauritania (uno de los primeros países en firmar la Carta), Guinea o Madagascar.

Pero la democracia no se puede reducir al ritual de la celebración periódica de elecciones. La democracia no equivale, como dijo Octavio Paz y se hizo eco Hubert Védrine en su informe sobre la globalización encargado por el presidente Nicolas Sarkozy, a un "sobre instantáneo de Nescafé".

Si en África no surge una conciencia de pertenencia a una comunidad nacional que trascienda las fidelidades étnicas o de clanes, si no se pone coto a una concepción patrimonialista y clientelista del poder, si no se concibe, y se practica, que el poder no es monolítico sino que se comparte y se alterna, si los funcionarios en vez de servir al Estado se sirven sistemáticamente de él, las elecciones, por limpias y transparentes que puedan ser y reciban por ello el "sello de calidad" de observadores locales e internacionales, no van a contribuir a una convivencia armoniosa, no van a generar estabilidad sino división y enfrentamiento.

Es inaplazable, pues, la construcción de una auténtica cultura de la democracia en África, que pasa por el fortalecimiento de un Estado postcolonial legitimado ante los ciudadanos por su capacidad de proveer seguridad y unos servicios sociales mínimos, y que cuente con el contrapeso de una sociedad civil propiamente africana, articulada y movilizadora, no manejada desde el exterior.

## 6. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA DE LA UE Y ÁFRICA

Los cimientos doctrinales de la APSA son sólidos y coherentes, pero la UA, a pesar de su demostrada voluntad y del apoyo de sus socios, sigue padeciendo un déficit acuciante de recursos.

De estos socios, el más destacado y comprometido es la UE, a través de la Asociación Estratégica nacida en la Cumbre UE-África celebrada en Lisboa en diciembre de 2007, después de siete años de inmovilismo desde la anterior Conferencia de El Cairo. En el terreno específico de la paz y la seguridad, la UE ha llevado a cabo la iniciativa bautizada como Facilidad de Paz Africana (APF, por sus siglas en inglés), que ha sido recientemente dotada de otros 300 millones de euros, y que se ha utilizado principalmente para canalizar el respaldo europeo a las operaciones de paz lideradas por la UA en Darfur y en Somalia.

África necesita a Europa, pero Europa también necesita a África, y Europa debe superar su relativo ensimismamiento para poder proyectar, una vez resuelto —esperemos— el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, toda la fuerza de su apoyo a África.

Sobre todo, África necesita socios comprometidos, dispuestos a establecer un auténtico partenariado global, capaz de evolucionar y adaptarse a la siempre cambiante realidad, sin condiciones de partida ni imposición de agendas. Además, África necesita creer en sí misma y asumir sin complejos y sin victimismos una posición sólida y coherente en defensa de sus intereses, algo que ya está haciendo en algunas importantes cuestiones como la reforma del sistema de las Naciones Unidas.

África, por consiguiente, no sólo necesita a Europa, y haríamos mal los europeos en confundir una relación leal, adulta y mutuamente beneficiosa, con un supuesto derecho de tutela o de exclusividad. El mantenimiento de una relación privilegiada entre Europa y África es perfectamente compatible con el interés, desde luego legítimo aunque no siempre coincidente con el europeo y a veces incluso estrecho de miras, que muestran por África nuevas potencias emergentes como China, India, Brasil o Turquía.

Asimismo, la asociación euroafricana también puede y debe reforzarse con la acción bilateral de los Estados miembros que, como España, han situado al continente africano en el primer plano de su política exterior y que consideran a la UA como un socio clave, especialmente en el ámbito de la paz y la seguridad.

## 7. EL APOYO ESPAÑOL A LA AGENDA AFRICANA DE PAZ Y SEGURIDAD

Las terribles imágenes de finales de 2004 y de 2005 marcaron un punto de inflexión en España en la manera de percibir África. La desesperación de miles de jóvenes africanos huyendo de la pobreza, de conflictos, de la degradación medioambiental o de Gobiernos clientelistas, entregando sus ahorros a las mafias traficantes de personas y arriesgando sus vidas en frágiles embarcaciones para alcanzar las costas europeas, nos ha abierto los ojos no sólo sobre la gravedad de la situación que se vive en muchos lugares de África sino también sobre la indisolubilidad de los destinos de ambos continentes en un mundo global.

España, que desempeñó un papel muy activo en la convocatoria y los contenidos de la cumbre de Lisboa, ya había adoptado antes, en 2006, un Plan África, verdaderamente revolucionario por la ambición y el alcance de sus objetivos, que son hoy una feliz realidad y que van desde la extensión de la red de embajadas y oficinas sectoriales a la multiplicación de los fondos y la renovación de los instrumentos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la conclusión de una red de nuevos acuerdos de cooperación migratoria basados en la globalidad del fenómeno y la corresponsabilidad de su gestión o la creación en Las Palmas de una Casa África como lugar de encuentro para el diálogo y el entendimiento.

Las fuerza motriz del Plan África es un sentimiento de solidaridad compartido por el conjunto de la sociedad y de las fuerzas políticas españolas, pero también la constatación de una realidad: que España se está jugando su presente y su futuro, en gran medida en África y que nada de lo que pase en este continente, del que nos separan apenas unos kilómetros —que constituyen la mayor brecha de desarrollo del mundo—, tanto sus problemas y desafíos como su enorme potencial aún desaprovechado, nos puede resultar ajeno.

En el marco del Plan África, el apoyo a la integración continental ocupa un lugar preponderante y la UA es considerada como un socio privilegiado. Para hacer efectivos estos objetivos, y de acuerdo con el compromiso asumido por el ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, durante su intervención ante

el Consejo Ejecutivo de la UA en enero de 2008, España ha puesto en marcha una contribución específica a la UA, concentrada en los sectores de paz y seguridad y fortalecimiento institucional, por un montante de 30 millones de euros para el periodo 2009-2011. De la mano de este novedoso instrumento de cooperación, plenamente coherente con los principios de apropiación y alineamiento, España se ha perfilado como uno de los aliados más señalados de la UA para la consecución de sus fines, especialmente en el terreno del mantenimiento de la paz en el continente.

**GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA:  
CONTEXTUALIZANDO EL DEBATE\***

PAUL-SIMON HANDY

La gobernanza y los Estados frágiles constituyen el nuevo mantra de las relaciones Norte-Sur. A pesar de la falta de consenso a la hora de definir qué son exactamente estos dos conceptos, se asume cierto grado de comprensión de los mismos, que condiciona las políticas de los principales agentes implicados en los campos de la seguridad y el desarrollo. Su aparición en la teoría y en la práctica está estrechamente vinculada al giro neoinstitucionalista del pensamiento sobre desarrollo, que desemboca en la rehabilitación del Estado como instrumento regulador central.

El presente capítulo pretende clarificar el contexto bajo el cual la gobernabilidad y la estatalidad frágil se han configurado como factores de continuidad en el discurso internacional, a la vez que cuestiona el enfoque funcionalista, orientado a la resolución de problemas, por medio del cual las agencias relacionadas con el desarrollo pretenden tratar con los países en desarrollo.

De este modo, estas páginas defienden el uso precavido de la noción de fragilidad en la política de desarrollo y abogan por un planteamiento mejor concertado entre los países donantes y los receptores.

## 1. GOBERNANZA Y ESTADOS FRÁGILES

Desde finales de los años noventa, la gobernanza se ha convertido en un concepto esencial y en un instrumento condicionante de la política en las relaciones Norte-Sur. La noción ha asumido una importancia preeminente tras años de desregulación, en los que el Estado era visto más como una parte del problema que como una solución para el crecimiento en países en vías de desarrollo (menos Estado en los años ochenta, un modelo de Estado eficaz en los noventa). Sea interpretada como buena gobernanza, gobernanza local, corporativa o incluso social, la noción de gobernanza es percibida por los académicos y por los principales actores políticos como la solución a la mayor parte de los problemas del mundo en desarrollo. En particular, el concepto de "buena gobernanza" es considerado por los expertos en investigación o práctica del desarrollo como un medio idóneo para su consecución y como un objetivo del desarrollo en sí misma.

En función de ello, los donantes han establecido una amplia y diversificada agenda internacional para prestar apoyo a la buena gobernanza. Los programas y proyectos comprenden un conjunto de actividades, que van más allá de la ayuda democrática tradicional y abordan cuestiones relacionadas con el comercio y la seguridad. En la medida en que el concepto de "buena gobernanza" es relativamente indefinido, y hasta cierto punto incluso nebuloso, el problema fundamental al respecto se centra en determinar cómo han de ser gobernados los Estados, es decir, en las reglas y las prácticas en función de las cuales los Gobiernos son elegidos y el poder y la autoridad del Estado es ejercida (Kjaer, 2004). Es evidente que la responsabilidad y el sistema de controles y equilibrios son parte inherente de las iniciativas destinadas a conformar unas instituciones democráticas más fuertes. Sin embargo, otros aspectos de la agenda de gobernanza, como la capacidad del Estado y la prestación de un servicio eficaz, requieren diferentes tipos de intervención.

En la misma línea y casi formando una continuidad, otro concepto ha adquirido notoriedad en los ámbitos del desarrollo y la seguridad<sup>1</sup>. Especialmente desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, grupos tan diferentes como las ONG dedicadas a la ayuda humanitaria o instituciones financieras internacionales

condenan las consecuencias negativas del fracaso de los Estados, tanto en relación con sus ciudadanos como con respecto a la comunidad internacional en general. Es interesante reseñar que la actual importancia del debate sobre los Estados frágiles se debe en menor medida a los fenómenos empíricos sobrevenidos en África que a una renovada percepción de sus consecuencias para los países occidentales (Spanger, 2002). En muchos aspectos, el fracaso del Estado o los Estados frágiles se interpretan como un problema que ha de resolverse en el marco de una agenda de gobernanza más amplia<sup>2</sup>. De hecho, la relación entre fracaso del Estado (o Estados frágiles) y buena gobernanza se percibe mejor desde el punto de vista de la resolución de problemas a partir del nuevo planteamiento del concepto de construcción del Estado, que adquirió carta de naturaleza después de que los Estados Unidos percibieran que su seguridad nacional estaba más amenazada por los denominados Estados fallidos que por los más poderosos (Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 2002).

Al igual que el concepto de gobernanza, el de Estados frágiles es una noción compleja, que suele hacer referencia a la incapacidad o la falta de voluntad de los Gobiernos para cumplir las funciones básicas de un Estado moderno, es decir, proporcionar seguridad y bienes públicos a sus ciudadanos.

En el núcleo de los conceptos de gobernanza y Estados frágiles subyace el problema de cómo puede ser gobernado el Estado moderno y de qué expectativas pueden tener sus ciudadanos con respecto a quienes detentan el poder. Ambas definiciones básicas dejan un espacio sustancial a la interpretación y de ellas se ha hecho uso y abuso, para servir a distintos intereses institucionales o para atraer las inmensas cantidades de dinero disponibles en medios internacionales (Arndt y Oman, 2006).

## 2. LOS PROBLEMAS

Aunque parece que estos conceptos se dan por supuestos y que tiende a asumirse que la gobernanza resolverá por sí misma el problema de la fragilidad, quisiera destacar algunos puntos relacionados

con el predominio de estas nociones y con otros conceptos afines en el actual discurso sobre desarrollo y seguridad.

## 2.1. FALTA DE UNA DEFINICIÓN CONSENSUADA

No existe consenso entre los investigadores y los profesionales en lo que respecta al concepto de Estados frágiles, ni en la terminología ni en el contenido<sup>3</sup>. Ello arroja, como consecuencia, que los diversos agentes emplean definiciones distintas y, en última instancia, establecen hipótesis diferentes sobre el funcionamiento de los Estados en África. Se trata de algo más que un simple problema de semántica, ya que muchos donantes establecen su asignación de fondos precisamente en función de su percepción de ese funcionamiento.

Ello resulta particularmente evidente cuando se consideran las ingentes cantidades de índices y calificaciones que se emplean para medir la evolución de la gobernanza y de la fragilidad del Estado<sup>4</sup>. A partir de definiciones diferentes y utilizando metodologías dispares, estos índices y calificaciones evalúan en realidad cosas distintas, e incluso inducen en ocasiones a errores en la valoración del comportamiento de un determinado país en los aspectos que evalúan. Los índices pueden dar una idea de cómo algunos Gobiernos cumplen los estándares internacionales específicos de gobernanza, pero pueden también no aportar ninguna información sobre las limitaciones que los países afrontan en la gestión de sus asuntos. Además del hecho de que estos índices y parámetros califican a los Estados africanos indicando cuáles son sus deficiencias, está claro que son escasamente útiles para poner de manifiesto su modo de operar.

Los más conocidos son: el *Failed States Index*, que elaboran la revista *Foreign Policy* y el *Fund for Peace*; el índice del *Centre for Global Development*; el *Bertelsmann Transformation Index*; y, el más conocido de todos ellos, el llamado *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), elaborado por el BM. En los últimos años, el índice de la Fundación Mo Ibrahim también ha adquirido notoriedad en el ámbito de los Estados fallidos. Un número significativo de agencias para el desarrollo, como el DFID británico, se basan en buena medida en el CPIA para elaborar sus propias clasificaciones.

A esta lista también pueden agregarse muchas otras instituciones académicas, así como organizaciones políticas y de apoyo, como la organización Transparency International<sup>5</sup>. Además de las carencias metodológicas de estos índices, las tipologías de los Estados frágiles no favorecen la percepción completa de la dinámica, específica y compleja, que se desarrolla en los diferentes contextos de los Estados africanos. En un segundo plano, los índices conforman la base para el establecimiento de condiciones seguras de desarrollo según los criterios occidentales y, específicamente, según los de los Estados Unidos.

## 2.2. GOBERNANZA Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS TÉCNICOS

La construcción del Estado (que incluye las prácticas de gobernanza) suele enfocarse desde una perspectiva concisa y técnica, como una cuestión relacionada con el desarrollo de conocimientos técnicos especializados, a nivel nacional e internacional, necesarios para aumentar la eficacia de las intervenciones reguladoras en los llamados Estados fallidos. Se estima que éstos tienen problemas de capacidad, que son considerados la causa de que no puedan afrontar de forma adecuada los complejos problemas que se presentan en la gestión política, económica y social de sus respectivas sociedades. De ello se ha extraído hasta la fecha una notable cantidad de enseñanzas, que suelen repetir los remedios de aplicación genérica.

Uno de los elementos sorprendentes que se aprecia en la actual bibliografía referida a la construcción del Estado es la naturaleza despolitizada de los análisis. El planteamiento técnico y funcionalista ignora el que es el elemento fundamental del poder y la política. Parece olvidarse que las reformas relacionadas con la regulación legal, administrativa y burocrática afectan a la política del poder, al control de los medios de producción estatales.

Si no asumimos la perspectiva de que los Estados son regidos por personas con intereses, programas y ambiciones específicos, y que pueden manipular las reformas en función de los mismos, no haremos más que caer en la ingenuidad de los buenos deseos. La actuación de los reformadores es, como mínimo, igual de importante

que los aspectos técnicos y procedimentales de las reformas. Quiere ello decir en esencia que el contexto en el que se configuran y se enmarcan las instituciones ha de ser percibido en toda su dimensión antes de que se introduzcan las reformas genéricas de la gobernanza.

### 2.3. PROCESO IMPULSADO POR DONANTES

Las perspectivas descoordinadas de los donantes a veces suponen una fuerte presión para los países receptores, que en ocasiones invierten demasiado tiempo en aceptar la ayuda o en elaborar informes para los donantes.

Los problemas y las perspectivas de los países receptores han de ser tomadas en consideración de un modo más serio. Algunos países han expresado en ocasiones cierto escepticismo con respecto a las pautas de valoración del fracaso de Estado empleadas por los donantes, argumentando que las asignaciones de las ayudas son menos sensibles a las necesidades y potencialidades de los países receptores que a criterios geopolíticos y comerciales. Una de las demandas en este sentido es que las evaluaciones de los donantes diferencien la actuación política de las limitaciones y condiciones impuestas en los países en vías de desarrollo por la historia y la geografía (dominio colonial, conflictos, dependencia de los recursos naturales, acceso al mar, etc.).

### 2.4. FRACASO DEL ESTADO, CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y GOBERNANZA: UNA RELACIÓN PROBLEMÁTICA

¿Cuál es la relación entre fracaso del Estado y gobernanza? ¿Es necesariamente esta última la respuesta al fracaso? ¿Tienen ciertos programas de gobernanza la capacidad potencial para debilitar las instituciones estatales? ¿Pueden ser simultáneos los procesos de democratización, construcción del Estado y liberalización económica?

Las actuales corrientes de pensamiento y los debates internacionales sobre la democratización del mundo en desarrollo parecen basarse en la premisa de que las transiciones democráticas se fundamentan en la actualidad en la cimentación de Estados coherentes

y funcionalmente viables. Sin embargo, en realidad, muchos de los países bloqueados en procesos de democratización incompletos no sólo están intentando democratizarse, sino que, también y fundamentalmente, se enfrentan a la tarea de construir un Estado viable desde el punto de vista funcional. Como indicó Carothers (2002), en la medida en que la asistencia democrática internacional ha considerado la posibilidad de que la construcción del Estado forme parte integral del proceso de democratización, es fácil caer en la tentación de suponer que el impulso de la democratización y la construcción del Estado son una misma cosa. La fusión de ambos procesos es, en el mejor de los casos, problemática y puede tener consecuencias nefastas cuando la liberalización económica se añade a la agenda de reformas.

La relación entre democratización y mejora de otros aspectos de la gobernanza es, en ocasiones, compleja. En cierta medida, estos dos programas se orientan en direcciones diametralmente opuestas. Por ejemplo, la democratización lleva a menudo implícita una difusión del poder más uniforme y entre un número mayor de agentes, tanto dentro como fuera del Gobierno. Por otra parte, el reforzamiento de la capacidad del Estado supone un mayor grado de centralización del poder y una mayor autonomía en el proceso de toma de decisiones. La construcción del Estado requiere sobre todo el afianzamiento de las instituciones y la consolidación/centralización del poder estatal, en tanto que el favorecimiento de la democracia conlleva una sustancial difusión y redistribución del poder. Así, pues, siempre que el programa de buena gobernanza tienda a asumir que "todas las cosas buenas van siempre juntas", ciertas tensiones pueden quedar latentes. Por consiguiente, uno de los principales retos para los países donantes consiste en salvar la brecha que separa los programas de asistencia destinados a fomentar la democratización y los orientados a la promoción del desarrollo social y económico. Por otro lado se han llevado a cabo escasas investigaciones sobre los perjuicios causados por los programas de ajuste estructural y su influencia en la destrucción de capacidades de los países africanos. Este tipo de estudios permitirían determinar qué es lo que la nueva agenda de construcción del Estado debería esperar de dichos programas.

## 2.5. QUÉ HEMOS DE TENER PRESENTE

A continuación, se señalan algunos de los aspectos que cabría tener en cuenta a la hora de interpretar conceptos como los de gobernanza y Estado frágil en África Subsahariana:

- No existe un agente causal único y cada caso particular es el resultado individual de un conjunto de complejas cadenas de hechos e interacciones. Así, por ejemplo, en África hay ciertos regímenes represivos que manejan relativamente bien la gestión técnica de los asuntos estatales, pero que cuentan con instituciones muy poco democráticas. Ruanda es uno de ellos.
- La fragilidad no es homogénea, no se ve determinada por las fronteras del Estado o por factores naturales. Puede afectar a todo un Estado o a regiones enteras del continente, así como a los regímenes represivos. Tal es la razón por la que es preferible hablar de situaciones de fragilidad más que de Estados frágiles.
- Los países en situación de fragilidad han de ser evaluados individualmente, considerando desde una perspectiva amplia los problemas referidos a gobierno político, orden social, factores históricos, seguridad humana y uso de la violencia.
- El estudio de las causas de la fragilidad parece inclinarse por factores endógenos, como mala gobernanza, enfrentamientos étnicos u oportunidades de obtención de beneficios en una economía propia de las situaciones de conflicto. En general, tienden a descuidarse las fuerzas estructurales de nivel global, que tienen capacidad para causar, configurar o transformar los procesos que influyen en el fracaso del Estado a escala nacional. Cabe citar entre esas fuerzas la división del trabajo en la economía global, el sistema internacional de Estados y la globalización (particularmente en lo que respecta a sistemas, aplicaciones y productos, SAP).
- La fragilidad es un concepto útil y una herramienta operativa eficaz si se centra en la prevención y en la detección precoz de los indicios que la ponen de manifiesto.

### 3. EL CAMINO A SEGUIR

Después de dos décadas de ayuda para la consecución de la democracia en África, cabe preguntarse si el continente se ha beneficiado de los denominados procesos de democratización. ¿Ha arraigado la democracia en África? ¿Están los países africanos mejor gobernados ahora que antes de los años ochenta? ¿Podemos hablar de paz democrática en el continente?

En 2008, dos importantes países africanos, Kenia y Zimbabue, padecieron brotes de violencia política en el marco de sus respectivas elecciones presidenciales, que en ambos casos dieron paso a la firma de acuerdos postelectorales para compartir el poder. Este tipo de acuerdos, que pueden ser interpretados como pactos entre elites que ignoran la voluntad del pueblo, no han funcionado bien por el momento. Además, sendos golpes de Estado se registraron en Mauritania y Guinea, lo que parecía indicar que África volvía de nuevo a un periodo de pronunciamientos y mala gobernanza.

Sin embargo, la evidencia aportada por la investigación empírica configura un escenario ligeramente diferente. A pesar de la generalizada percepción en sentido contrario, los golpes de Estado y los enfrentamientos armados en África se hallan en regresión. El número de personas muertas como consecuencia de conflictos violentos y el número de cambios inconstitucionales de gobierno es algo menor que el de los últimos diez años. Aunque rara vez perfectas y acordes a los estándares internacionales más exigentes, las elecciones son aceptadas hoy de forma generalizada como el factor de legitimación más importante para quienes ocupan el poder. No obstante, en ocasiones, los donantes tienden a sobreestimar la significación de las elecciones, en parte debido a las comprensibles limitaciones financieras. La gobernanza de los países africanos parece haber mejorado de forma sustancial a lo largo de los últimos veinte años, como consecuencia de la liberalización del espacio político, el tímido afianzamiento de una sociedad civil y la mayor conciencia por parte de los ciudadanos de sus derechos y deberes. A pesar de los numerosos intentos de restauración autocrática (mediante manipulación de

las constituciones), las formas de gobernanza contempladas en la actualidad en África no son necesariamente democráticas en sí mismas, pero son mucho menos autocráticas que 20 años atrás. Paradójicamente, las políticas exteriores y de seguridad de los países occidentales ejercen en ocasiones un efecto adverso sobre la democratización, como lo demuestra la guerra contra el terrorismo estadounidense. En nombre de la estabilidad y sobre la base de un análisis de las amenazas que tiene en cuenta exclusivamente los intereses de seguridad estadounidenses, los intentos de algunos líderes africanos de alterar los límites constitucionales de dos mandatos presidenciales resultaron, si no alentados, si manifiestamente ignorados por la Administración de los Estados Unidos.

El interrogante sobre el establecimiento de una paz democrática en África aún no tiene respuesta, ya que la cultura democrática no se ha consolidado de modo irreversible en el continente. Sin embargo, es evidente que ningún país democrático africano ha iniciado ninguna guerra contra otra democracia. Por otro lado, para que la cultura democrática quede encauzada de manera sostenible en la política africana, debe reforzarse el papel de la UA como órgano regulador. Las iniciativas adoptadas para establecer una arquitectura de gobernanza de la UA son dignas de apoyo, aunque también se han de contemplar otras opciones. En tal sentido, no debe dejarse de valorar la idea de una gobernanza concertada en África. El concepto se relaciona con un grupo de países poderosos (una suerte de G-5 o G-7) que constituyan un foro informal de consulta, en el que sean analizadas las cuestiones referidas a las posiciones africanas en los foros internacionales, estableciendo posturas comunes. Generalmente, los críticos con respecto a este planteamiento suelen aludir a cuestiones tales como la legitimidad y la responsabilidad para oponerse a la idea, olvidando que los actuales planes a nivel continental se ven desfavorecidos por el mito de la existencia de cierta unidad y cierto consenso en África, que menoscaba de forma notable la eficacia de los países africanos<sup>6</sup>.

## NOTAS

- \* Traducción de Jaime Jerez.
1. Gerald Helman y Steven Ratner se cuentan entre los primeros en utilizar el concepto de Estados fallidos. Véase: Gerald Helman y Steven Ratner. *Saving Failed States*. Foreign Policy, n° 89, invierno 1992/93, pp. 3-20.
  2. Para consultar un interesante análisis sobre el vínculo seguridad-desarrollo, véase: Finn Stepputat, Lars Buur, Steffen Jensen, *The Security Development Nexus*, Ciudad del Cabo: HSRC Press, 2007.
  3. Véase Hany Besada y Usman Hannan, *Dimensions of State Fragility: A Review of the social Science Literature*. Centre for International Governance Innovation, Working Papers, n° 33, 2007.
  4. Para consultar una útil referencia sobre los indicadores de gobernanza, véase: M. A. Thomas: *What do worldwide governance indicators measure?*, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, 2007, en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1007527](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1007527)
  5. Para un análisis crítico de los índices y calificaciones, véase: Paul-Simon Handy, *Fragile Statehood: A critical Analysis of Indexes and Rankings*, Informe del Institute for Security Studies (ISS), próxima publicación, 2009. Cabe destacar que ninguno de estos índices es producido en África, en parte debido al hecho de que sus organizaciones intergubernamentales, como la UA, no manejan la noción de Estados frágiles.
  6. Véase Paul-Simon Handy, "The Myth of a Certain African Unity", *ISS Today*, 25 de mayo de 2009.

## GOBERNANZA Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ESPACIO CEDEAO\*

JULIETTE KHADY SOW

Tanto de modo general como en el contexto de África Occidental, la gobernanza tiene como palanca principal al Estado. Su realidad y sus capacidades influyen claramente en los resultados de la gobernanza, destinados a afrontar los desafíos de la paz y la seguridad así como los de la pobreza y el desarrollo.

Las encuestas realizadas en los últimos años por la UNECA demuestran que los países del continente han realizado avances importantes en materia de gobernanza y fomento del Estado de derecho. Pero esta experiencia es algo precaria. Una de las razones es que los propios Estados están sacudidos por una fragilidad más o menos importante, lo que constituye un desafío central.

Este contexto sociopolítico en África Occidental ha puesto de manifiesto los desafíos de esta región, pero también ha servido para dos cosas.

En primer lugar, para poner en marcha mecanismos e instrumentos subregionales de prevención, gestión y resolución de crisis. Segundo, ha contribuido a la emergencia de nuevas fuerzas sociales para relevar al Estado en los ámbitos económico, social, y cultural, y ante todo para garantizar una verdadera vigilancia sobre la manera de gestionar los asuntos públicos.

## 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN: UN CONTEXTO MARCADO POR EL DESAFÍO DE LA FRAGILIDAD

Según los criterios del CAD, de los 15 Estados miembros de la CEDEAO, ocho están clasificados como Estados frágiles. A continuación se analiza la fragilidad de dichos Estados en torno a tres ejes: la fragilidad política, la fragilidad social y la fragilidad en términos de seguridad.

### 1.1. LA FRAGILIDAD POLÍTICA

Entre los Estados de la CEDEAO, dos están en un proceso democrático confuso (Guinea y Costa de Marfil), otros afrontan contenciosos electorales mal resueltos, y otros se enfrentan a tentativas de transmisión del poder político no constitucionales.

Las elecciones constituyen a menudo un periodo de tensiones políticas, de patinazos violentos y el punto de partida de graves crisis políticas. La exigencia de fiabilidad y transparencia de las elecciones constituye siempre y en todo lugar un punto nodal de la democracia africana occidental. Los resultados de las elecciones se ven a menudo cuestionados, lo cual es sintomático de la fragilidad del consenso político, que se establece frecuentemente en vísperas de las elecciones, o al inicio del proceso. Y ello, pese a la consolidación de los códigos y las comisiones electorales.

Por otra parte, cabe señalar que existe un círculo vicioso entre la quiebra del Estado, la persistencia de la pobreza y la violencia, que debilita la seguridad y destruye las infraestructuras. Cuando el Estado ya no está en condiciones de garantizar las funciones esenciales, las redes políticas, militares y económicas que intervienen en todos los niveles (local, nacional, e incluso a veces mundial) contribuyen al replanteamiento de su legitimidad. Los ciudadanos son entonces proclives a volverse hacia las estructuras de clanes, identitarias y étnicas.

Para garantizar la legitimidad del Estado no es suficiente con que haya elecciones, ni acuerdos de distribución del poder entre facciones en periodos de crisis. La corrupción en las instituciones y en la vida cotidiana ha acabado por deteriorar toda confianza en las estructuras estatales.

Finalmente, parece cierto que se ha producido un resurgimiento de las crisis y de los golpes de Estado en la región. Los datos

avalan esta afirmación: de los quince Estados miembros de la CEDEAO, tan sólo dos no han conocido golpes de Estado exitosos en los últimos 45 años (Senegal y Cabo Verde); en 2008 hubo dos golpes de Estado (Mauritania y Guinea); en 2009 fue asesinado el presidente de Guinea-Bissau, mientras que en Malí y Níger persiste el conflicto tuareg.

La existencia de un entorno inestable en África Occidental y en el continente hace necesario optar por un enfoque regional en torno a las cuestiones de seguridad. Tomemos como ejemplo Malí y Guinea-Bissau. En Malí, pese a la resolución del conflicto en su zona norte, que desembocó en un pacto nacional firmado en 2006 en Argel, el país hace todavía frente a tres importantes desafíos: la dificultad de poner en práctica el acuerdo de paz en el plano de la seguridad y en el económico, la emergencia de movimientos sociales y religiosos y, por último, el debilitamiento del equilibrio comunitario y de la cohesión social, a causa de la quiebra de la eficacia del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), que había permitido unificar al ejército.

Por otra parte, Guinea-Bissau viene caracterizándose por una inestabilidad política institucional crónica fruto de la lucha fratricida en el seno de la elite que, tras la liberación del país en 1974, se encontró a la vez en el Estado Mayor del ejército, en el Comité central del Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGC) y en el Gobierno de la nueva república. La exigencia de igualdad, las dificultades de las elites para adaptarse a las nuevas reglas del juego democrático y los brotes etno-identitarios han llevado al país a una espiral de violencia que incluso en su momento provocaron los asesinatos del general Batista Tagme Na Waie, jefe de Estado Mayor del ejército, y de João Bernardo "Nino" Vieira, que fue en tres ocasiones presidente del país.

## 1.2. LA FRAGILIDAD SOCIAL

Las sociedades de los diferentes países de la región afrontan dos retos muy importantes. En primer lugar, la población es muy joven y está creciendo con fuerza. Cerca del 60 por ciento de la población

tiene menos de 30 años. Los jóvenes de menos de 20 años representan más del 50 por ciento de la población africana occidental, y el 45 por ciento tiene menos de 15 años.

Por falta de formación, de educación y de perspectivas, los menores se encuentran a veces reclutados en los conflictos armados. Para algunos de ellos, esta presencia en el ejército se ha convertido en un medio de existencia, de seguridad material y de ascenso social. Asimismo, el deterioro del sistema educativo, la falta de perspectivas y el incremento del paro han acabado por acelerar una marginalización involuntaria.

En segundo lugar, se estima que el 50 por ciento de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. La población, que ya estaba en una situación de precariedad, vive una crisis alimentaria sin precedentes. Los países menos desarrollados están en África, y entre ellos, más de la mitad están al sur del Sáhara, no lejos de las fronteras europeas, de ahí la tentación de traspasarlas. Asimismo, las crisis políticas han desencadenado un desplazamiento masivo de la población, con graves riesgos sanitarios. En el caso del VIH, los países que tenían unos índices de prevalencia relativamente bajos comienzan a acusar las consecuencias de la libre circulación en los Estados del ámbito de la CEDEAO.

### 1.3. LA FRAGILIDAD DE LA SEGURIDAD

La precariedad social y financiera de los militares, la mala gestión de los recursos y los desafíos climáticos de todo tipo han deteriorado profundamente la seguridad en la región. Los problemas en materia de seguridad son principalmente tres: terrorismo y secuestros, problemas de inseguridad humana y migración, y la circulación de armas y los procesos de DDR inacabados.

En cuanto a los problemas de terrorismo y secuestros, la rebelión en el Delta del Níger y el problema tuareg prueban que en África Occidental la cuestión de los recursos está en el núcleo de los conflictos. La falta de transparencia en la atribución de concesiones y la gestión de la cuenca minera han exasperado a la población. Las respuestas militares a las reivindicaciones de la población han

terminado por crear un clima de inseguridad y de bandidismo, y el desarrollo de milicias locales.

Tenemos noticia de los secuestros con rehenes acontecidos en el Delta del Níger y, en menor medida en Níger, a cambio del pago de un rescate. No obstante, no hay que ocultar el papel que pueden jugar las potencias presentes en la región, que libran una lucha despiadada por el control de los recursos. Al contrario que Nigeria, Níger y Mali pertenecen a un área sahelo-sahariana inmensa, desértica, que escapa totalmente al control del Estado, el cual no ha logrado garantizar la seguridad de los ciudadanos, ni alimentaria ni físicamente.

En Malí, pese a la restauración de la democracia, las poblaciones tuareg que tanto habían sufrido en la época de las dictaduras se han desencantado rápidamente. Por su marginalización, se han convertido en una diáspora rebelde e insurgente, cuyas reivindicaciones apenas han evolucionado desde la primera crisis, las decepciones sobrevenidas tras el incumplimiento de los compromisos por parte del Estado y el fracaso de la construcción de un Ejército nacional unificado entre 1993 y 1996.

En todo caso, desde el 11 de septiembre de 2001 asistimos a una unión entre diferentes movimientos islamistas terroristas, que ha convertido esta zona en una área de extensión de las actividades de Al Qaeda, de los Salafistas expulsados de Argelia y de otros grupos terroristas.

Un segundo tipo de problemas tiene que ver con la inseguridad humana y las migraciones. La seguridad humana se confunde con la protección y la defensa de la dignidad humana. El ser humano se sitúa en el centro de la seguridad, a fin de que se le garantice el derecho a la vida en un entorno saludable, protegido frente a las necesidades y el miedo. Sin embargo, este concepto se encuentra terriblemente deteriorado por todos los problemas y dificultades citados anteriormente. Un número incalculable de migrantes mueren en el desierto o en el mar como consecuencia de las redes criminales, pero también de la indiferencia. Se empobrece y estafa a personas que ya son pobres. Para el crimen organizado, esta situación representa una oportunidad económica, habiéndose puesto en marcha una red de contrabando desde África hacia Europa.

Por lo que respecta a la situación de los derechos humanos, aunque los textos normativos ya existían, ha habido que esperar al inicio de los años noventa para incorporarlos a las agendas políticas nacionales. En los Estados frágiles, la reconstrucción no puede hacerse sin tener en cuenta la existencia de un entorno político saludable y justo, y las necesidades de las elites, así como también las de las poblaciones que están en la base social. Los acuerdos de paz se realizan a menudo en condiciones donde los beligerantes se benefician de la inmunidad y la impunidad.

Finalmente, existe un tercer desafío para la seguridad con el problema de la circulación de armas y los procesos de DDR inacabados e inoperantes. Los atípicos conflictos actuales enfrentan a ejércitos con grupos rebeldes, lo cual implica una gran circulación de armas. Estas armas proceden a menudo de los *stocks* de la guerra fría, pero también de los arsenales de OMP o de procesos de desarme mal realizados. Su comercio permite mantener el tráfico de drogas y las redes terroristas. Al escapar al control formal del Estado, la proliferación de armamento ligero y de pequeño calibre es, según el CAD, uno de los desafíos más grandes para la paz y la seguridad de ocho millones de personas. En los últimos años, se han perpetrado crímenes espantosos (en Ruanda y Sierra Leona) gracias al acceso a este tipo de armamento, a menudo rudimentario.

Después de la moratoria sobre circulación de armamento votada en octubre de 1998, cada Estado se comprometió a instituir una comisión encargada de vigilar el flujo de armamento. Hoy en día, todo Estado debe informar a la CEDEAO antes de comprar armas. Gracias a la acción de la sociedad civil, esta moratoria se ha convertido en una convención firmada el 14 de junio de 2006 en Abuja (Nigeria) por todos los jefes de Estado.

Por otra parte, los procesos de DDR están lejos de haber logrado sus objetivos. La consecución del proceso de paz a largo plazo y la puesta en práctica de un dispositivo de seguridad eficaz requieren una desmovilización de los antiguos combatientes para desarmarlos y reinsertarlos en la sociedad de forma duradera. Sin embargo, la realidad es que años de conflictos crean fracturas y resentimientos. En Guinea-Bissau, el programa de reconciliación y de reconstrucción

puesto en marcha en el año 2000, abierto a todos los antiguos combatientes, incluso a los que participaron en la guerra de liberación, no ha respondido a las expectativas por falta de financiación. Asimismo, en Costa de Marfil, tras la firma de los acuerdos de Ouagadougou, el Programa Nacional de Desarme, Desmovilización y Reinserción (PNDDR) se ha reajustado y la reunificación del ejército se ha confiado a un órgano militar. Mientras, en Senegal, pese a la firma de un acuerdo de paz en la región de Casamance, el proceso de DDR no acaba de arrancar.

## 2. LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS COMO RESPUESTA A LA FRAGILIDAD

La capacidad para prevenir conflictos, atenuarlos y resolverlos forma parte de los imperativos de la gobernanza tanto a nivel regional como nacional. Pero como los conflictos tienen a menudo un carácter transfronterizo y una difusión subregional, los países de África Occidental han elaborado juntos, a nivel de la CEDEAO, una estrategia comunitaria de prevención cuya dimensión es militar, política y diplomática.

### 2.1. LAS ESTRATEGIAS Y MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE LA CEDEAO

Los mecanismos e iniciativas de la CEDEAO han de incorporarse a las estrategias regionales, en una voluntad global de construir una arquitectura de seguridad que, mediante el Grupo de Observadores Militares de dicha organización (ECOMOG, por sus siglas en inglés), comprende la prevención, el mantenimiento de la paz, la mediación y la observación electoral.

La guerra en Liberia, iniciada el 24 de diciembre de 1989, consagró el rol de la CEDEAO como actor para el mantenimiento de la paz en la región. Para respaldar los esfuerzos de negociación del Comité permanente de mediación de la CEDEAO un componente militar se reunió en Banjul el 6 de agosto de 1990 y decidió crear una fuerza de mantenimiento de la paz, el ECOMOG o Grupo de

Control de la CEDEAO para el control y puesta en práctica del alto el fuego.

En su activo cuenta con notables resultados. En Liberia, en 1997 consiguió restablecer la paz, guiar el proceso de DDR y permitir la organización de elecciones. A lo largo de 2003 nuevas crisis llevaron a la CEDEAO a dirigir una segunda operación en este país. En Sierra Leona, en 1997, la CEDEAO alargó el mandato del ECOMOG. El 7 de julio de 1999 se firmó un acuerdo de paz entre el Gobierno legítimo, los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (RUF, por sus siglas en inglés), y los miembros de la Junta militar (el llamado AFRC) de Sierra Leona. En Guinea-Bissau, en 1999 el presidente Vieira solicitó la intervención de la CEDEAO para reprimir una rebelión dirigida por el jefe de las Fuerzas Armadas, el general Ansumane Mané. El primer alto el fuego, de 26 de julio de 1998, fue seguido por un acuerdo de paz firmado el 1 de noviembre en Abuya. Esta intervención permitió la retirada de los soldados guineanos y senegaleses, orientada a evitar la regionalización del conflicto. En Costa de Marfil, la CEDEAO fue igualmente llamada a intervenir con el mandato de controlar el alto el fuego firmado el 17 de octubre de 2002. Desde entonces, el ECOMOG participa en misiones conjuntas con las fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

En el plano político, destaca el papel de la CEDEAO en la resolución de la crisis togolesa hace unos años. En cooperación con la UA, denunció el modo de acceso al poder de Faure Gnassingbé, calificándolo de golpe de Estado<sup>1</sup>. Asimismo, cabe señalar el papel del Consejo de Sabios. Este órgano está compuesto por eminentes personalidades que utilizan sus buenos oficios para cumplir el papel de conciliadores, mediadores y pacificadores. La puesta en marcha de este Consejo inaugura un enfoque típicamente africano de resolución de conflictos, que recuerda la tradición de la mediación.

## 2.2. EL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

La CEDEAO está a la vanguardia de un enfoque regional para cuestiones de paz y de seguridad. Esta arquitectura abarca dos instrumentos principales:

- El mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos instaurado por el protocolo de 1999, que es un sistema regional de seguridad estructurada, puesto en marcha tras la experiencia del primer conflicto de Liberia.
- El sistema de alerta rápida o Ecowas Early Warning Response (ECOWARN), que es un sistema de recogida y análisis de información. Sus principales apoyos radican en los focos instalados en las distintas oficinas del área, así como en la sociedad civil.

La inadecuada distribución de roles y responsabilidades entre la CEDEAO y los Estados miembros ha hecho imperativa la necesidad de poner en marcha un nuevo marco estratégico, a fin de reforzar el rol preventivo del mecanismo. El documento de prevención de conflictos de la CEDEAO adoptado en 2008 por los jefes de Estado es desde entonces el marco estratégico que permite<sup>2</sup>:

- Incorporar la prevención de los conflictos en las políticas y programas.
- Reforzar las capacidades de la CEDEAO en la prevención y consolidación de la paz a través de sus instituciones.
- Reforzar la seguridad humana en la subregión y, por lo tanto, crear las condiciones para suprimir las amenazas a los derechos de los pueblos, y para fomentar el desarrollo humano.
- Consolidar la paz en situaciones de postconflicto.

Así las cosas, dicho documento constituye también un espacio de colaboración en materia de prevención de conflictos entre la CEDEAO, la UA, el sistema de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

### 2.3. IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN

La presencia de la sociedad civil en la vida política de los Estados se está logrando progresivamente mediante el resurgimiento de la democracia constitucional de los años noventa. Al poner el acento

en el papel de la participación ciudadana en la vida política, la sociedad civil ha optado por las elecciones como ámbito privilegiado de acción.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol preponderante en la prevención de los conflictos. Desde los años de la apertura democrática asistimos a la emergencia de una sociedad civil africana occidental con abundantes organizaciones, aunque de una envergadura territorial y demográfica muy limitada. Pese a que existen algunas organizaciones interregionales, sus acciones son a menudo aisladas. La presencia de la sociedad civil en la vida política de los Estados se ha producido haciendo hincapié en el papel de la participación de los ciudadanos en la vida política. Asimismo, la sociedad civil ha optado por las elecciones como ámbito de acción privilegiado. Está sobre todo presente en el desarrollo y observación de las elecciones. Hoy día, el foro de la sociedad civil africana occidental tiene que desarrollar instrumentos y métodos que sirvan como normas de referencia.

Muy pocas organizaciones de la sociedad civil están implicadas en cuestiones de paz. Sin embargo, existen tentativas e iniciativas para crear mejores condiciones para el diálogo y la información. A continuación se mencionan algunas de ellas:

- Gracias a la acción de la sociedad civil se votó en 1998 una moratoria sobre la circulación de armamento ligero y de pequeño calibre, antes de convertirse en una convención el 14 de junio de 2006.
- La Red Africana Occidental para la Construcción de la Paz (WANEP, por sus siglas en inglés) garantiza a través de sus focos una acción de mantenimiento de la paz y de sensibilización. Mediante la formación, contribuye a generar un nuevo liderazgo consciente y responsable. Es también socio de la CEDEAO para la puesta en práctica del ECOWARN.
- La Red Africana Occidental de Seguridad y Gobernanza Democrática (WANSED, por sus siglas en inglés), creada en 2004 y que agrupa a instituciones de investigación y a organizaciones de la sociedad civil, es un socio estratégico de la CEDEAO para la defensa, reforma y gobernanza del sector de la seguridad.

- El Club de Sahel y África Occidental de la OCDE se ha comprometido a nivel regional en un proceso a favor del diálogo entre diferentes actores (mujeres, religiosos, autoridades tradicionales, sociedad civil) para subrayar la importancia de las capacidades de la prevención de conflictos.

A nivel territorial, en la subregión del río Mano (que agrupa a Sierra Leona, Liberia, Guinea y Costa de Marfil), así como en la región de Casamance (Senegal) y en el norte de Malí, la sociedad civil afronta las situaciones conflictivas mediante las organizaciones de mujeres. Éstas se encuentran frecuentemente marginadas en los procesos de resolución de conflictos cuando son, junto con los menores, las principales víctimas. Por ejemplo, en Liberia las mujeres fueron las excluidas sociales del primer programa de DDR.

No obstante, no caigamos en una visión ingenua e idealista de la mujer en los conflictos. Tradicionalmente, el papel de las mujeres en los conflictos ha sido el de animar a los hombres a hacer la guerra. A veces, incluso, intervenían en los conflictos al lado de los hombres. En Sierra Leona y en Liberia, las mujeres han jugado el rol de combatientes, en primer lugar para defenderse pero también como agentes del conflicto. Hoy día son asimismo agentes en la resolución de conflictos.

Aunque las mujeres cumplen un papel tradicional como mediadoras, a menudo no intervienen sino cuando las situaciones están bloqueadas y el diálogo roto. En este sentido, el grupo de mujeres para África Occidental, creado en noviembre de 2004, ha venido aportando regularmente su apoyo en los ámbitos de la gobernanza y la prevención de conflictos, a través de diferentes trabajos que han tenido lugar en la subregión. Su acción implica una evaluación de los conflictos bajo el ángulo de la gobernanza.

Este grupo tiene, como objetivos específicos, la defensa y puesta en práctica de los textos normativos como, entre otros, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y el protocolo de la "Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos relativo a los derechos de las mujeres".

### 3. LA GOBERNANZA COMO RESPUESTA ESTRUCTURAL A LA FRAGILIDAD

Pese a la imagen dominante de un África marcada por conflictos violentos, tal y como muestran los casos de Darfur, Somalia, RDC, Liberia y Costa de Marfil, en conjunto hay un progreso de la gobernanza en el continente, y un proceso de mejora de la democracia y de la buena gobernanza en su parte occidental. El último informe de la UNECA (2005) sobre gobernanza da cuenta de:

- Un aumento del respeto a la constitución y una mejora de los contenidos de esta carta fundamental en muchos países, como en Ghana, Kenia, Mozambique, Sudáfrica, Uganda y Zambia.
- Un respeto concomitante al Estado de derecho.
- Una legitimidad y una credibilidad creciente del proceso electoral.
- Un aumento de la libertad concedida a los partidos de la oposición, según los resultados de la encuesta de la UNECA (concerniente a 28 países).
- Una tendencia al alza del nivel de participación electoral. Según el informe de 2005 sobre gobernanza, desde 1999 su media es de más del 60 por ciento, un índice comparable, sino superior, al que se registra en numerosas regiones del mundo.
- Un progreso sensible, aunque insuficiente, de la participación de las mujeres en la vida pública. En este plano, tanto la NEPAD como la UA manifiestan la voluntad política de llegar al menos hasta el 30 por ciento, el índice de participación de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones y de gobernanza en África.

#### 3.1. AFRONTAR LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA POLÍTICA A NIVEL NACIONAL

Para afrontar los desafíos de la gobernanza política a nivel nacional, cabe tener en cuenta dos aspectos principales. En primer lugar, la implicación de los parlamentarios en el control democrático. Los

parlamentarios proceden de una sociedad de la que son mandatarios, y la mayor parte de ellos no siempre tienen una visión precisa ni de su mandato ni de su responsabilidad ante el ejecutivo. Y aunque su modo de elección no se pone en cuestión, ello no garantiza sin embargo un buen liderazgo, debido al sistema de designación de los candidatos. El parlamento funciona a menudo como un instrumento del Ejecutivo, incluso del presidente de la República, quien es al mismo tiempo el jefe del partido, dirige el partido en el poder y elige a los candidatos para diputados. Ello crea un vínculo del diputado a disposición de su presidente que mina la separación constitucional de poderes, constitutiva de la democracia.

La mayor parte de los textos internacionales, incluso cuando están adoptados por la mayoría de los Estados africanos, no están sometidos a la ratificación que permite su validación. El control parlamentario debe incorporar cuestiones que no representen sólo intereses militares. A los intereses de seguridad deben sumarse cuestiones de seguridad humana, de gestión de catástrofes, de seguridad sanitaria y de derechos humanos.

Un segundo aspecto a tener en cuenta tiene que ver con la gestión de las elecciones. El nivel de participación electoral experimenta una clara tendencia al alza. Pero no basta con tener elecciones para garantizar la legitimidad del Estado. Cuando son prematuras o acontecen en periodos de tensiones latentes pueden desencadenar crisis políticas mayores, como fue el caso de Kenia.

Los partidos políticos se contentan con ser mayoritarios, sin afrontar el desafío del absentismo de la ciudadanía joven. La idea de un código de conducta aceptado por todos los actores, antes y después del escrutinio, ha sido promovida por la CEDEAO, constituyendo una de las posibles modalidades para la prevención de manipulaciones electorales ilegales y de protestas.

Mientras que en algunos países las elecciones han permitido consolidar una dinámica democrática en construcción y alcanzar una alternancia política pacífica, en otros las elecciones han revelado una tendencia a la hegemonía política de los líderes en el poder, con un desequilibrio de las fuerzas representadas (Gambia, Malí, Nigeria y Senegal). Asimismo, en los países que no estaban en crisis, se produce una discontinuidad de la implicación del electorado.

La democracia no está en retroceso en África Occidental; es un proceso en marcha. Las elecciones no son sino una etapa del proceso. Sin embargo, aún quedan desafíos muy importantes, tales como:

- Una erosión de la participación en una gran mayoría de los países. Los jóvenes no se reconocen en la clase política.
- El reto de la paridad a nivel político. Las mujeres son muy activas durante las elecciones y su participación es cada vez más importante y real. Su movilización es un objetivo principal, pero a menudo se encuentran todavía instrumentalizadas durante las elecciones, y marginadas después. Su presencia en las esferas dirigentes es mínima.
- Las elecciones están todavía manchadas por irregularidades y fraudes.

Así las cosas, la sociedad civil debe hacerse cargo de sus responsabilidades y cumplir plenamente su papel de contrapoder.

### 3.2. LA REDEFINICIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO A TRAVÉS DE UNA AGENDA IMPLICANTE

Por otra parte, otro aspecto fundamental en materia de gobernanza tiene que ver con la necesidad de redefinir la legitimidad del Estado a través de una agenda que incorpore dos cuestiones. En primer lugar, la toma en consideración del desarrollo humano y el respeto a la dignidad humana, integrando la seguridad humana y la protección social como normas de la gobernanza democrática y como ejes estratégicos de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Del mismo modo, es importante instaurar un modo de evaluación de los resultados en materia de gobernanza, a fin de incorporar la seguridad humana en una perspectiva de desarrollo sostenible.

Un segundo aspecto a incorporar en esta agenda es el del respeto y el refuerzo del deber de proteger a los individuos y a las poblaciones mediante: la preservación moral y material de los ciudadanos frente al miedo a exacciones y arbitrariedades; la práctica de una justicia equitativa con un refuerzo del deber de proteger a los individuos y a las poblaciones; la lucha contra la impunidad de

las fuerzas de defensa y de seguridad; la articulación entre la seguridad y la democracia, a fin de apoyar la gestión y facilitar el ejercicio de los derechos cívicos, y la lucha contra la corrupción.

### 3.3. EL LUGAR DEL PROTOCOLO ADICIONAL DE LA CEDEAO EN LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Finalmente, cabe mencionar la existencia del llamado "Protocolo adicional a/sp1/12/01 sobre democracia y buena gobernanza", adicional al protocolo relativo al mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos, y el mantenimiento de la paz y la seguridad. Dicho protocolo fue firmado el 21 de diciembre de 2001 en Dakar por los jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO. Ratificado por más de dos tercios de los Estados firmantes, se aplica a todos. Tiene como principal objetivo el desarrollo del Estado de derecho, la consolidación de la democracia y la adopción de principios comunes de buena gobernanza en el ámbito de la CEDEAO. En su artículo 34, el protocolo otorga al secretariado (hoy presidencia de la CEDEAO) la misión de acompañar a los Estados miembros en el proceso de realización y afianzamiento de la eficacia del Estado de derecho.

El protocolo implica la voluntad de dar un nuevo impulso a la democracia. Articula una prevención de los conflictos y favorece la gobernanza. Es un dispositivo complementario de respuesta a las causas profundas de los conflictos anclados en el contexto africano occidental. El otro objetivo del protocolo, relativo a las elecciones, establece un cierto número de disposiciones sobre las misiones de observación de las elecciones así como sobre la puesta en marcha de comisiones electorales independientes en muchos países de la región. De este modo, el protocolo se erige como un instrumento regional al servicio de la consolidación de la democracia en cada país.

## 4. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, parece perentoria la necesidad de evaluar y tener en cuenta las capacidades endógenas para la prevención de conflictos en la región analizada. En muchos de los sistemas políticos

de la región las tradiciones sociales y culturales africanas están marcadas por la importancia de los enfoques participativos y consensuales en el tratamiento de cuestiones de interés colectivo. Este bagaje ha de ponerse particularmente de relieve en un contexto de consolidación de la democracia, de inclusión de las necesidades en materia de gobernanza, y de implicación de la juventud en una ciudadanía activa.

Los países y sociedades de África Occidental están caracterizados, entre otras cosas, por una transnacionalidad de ciertos valores culturales, instituciones o enfoques políticos tradicionales. Las cuestiones de gobernanza no deben ser percibidas como simples prerequisites exógenos vinculados a los condicionamientos para la financiación exterior, sino también como una exigencia intrínseca a las sociedades, países e instituciones de la región.

Sin restringirse a estos únicos aspectos, conviene llamar la atención sobre la cuestión de la consolidación de la paz y la democracia en la región, porque siempre está de actualidad y tiene una gran utilidad social. De este modo, parece esencial la existencia de una sinergia entre los actores a través de acciones y de políticas coherentes e inclusivas a fin de conseguir una mejor gobernanza.

## NOTAS

\* Traducción de José Andrés Fernández Leost.

1. La CEDEAO impuso a los dirigentes togoleses la prohibición de viajar y sus 15 países miembros llamaron a consultas a su embajador en Lomé. Con un discurso radical, el nuevo hombre fuerte de Lomé decidió retornar al orden constitucional y anunció la organización de elecciones presidenciales en el plazo de 60 días.
2. Véase página web de la CEDEAO: [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)



TERCERA PARTE  
PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN  
UE-ÁFRICA Y ESPAÑA-ÁFRICA



**ALGUNAS PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN  
UE-ÁFRICA Y ESPAÑA-ÁFRICA\***

JUAN GRANDE E IBRAHIM MANU YUSUF

Los vínculos entre los mundos del desarrollo y la seguridad están estrechándose cada vez más, tanto en el ámbito de la política pública como en el académico. Actualmente, se reconoce de forma unánime que el proceso de desarrollo social y humano no puede tener lugar en una atmósfera abrumada por conflictos, inseguridad e inestabilidad política. Es evidente que algunos de los países más pobres del mundo han sufrido prolongados enfrentamientos o se han caracterizado por una situación de inestabilidad política, con inseguridad generalizada para los ciudadanos, los Gobiernos o incluso el propio Estado. Por otra parte, las condiciones de pobreza y subdesarrollo han exacerbado los conflictos políticos, la inestabilidad y la competencia violenta entre grupos por la posesión de los recursos. En África Subsahariana, muchos países se encuentran ante esta funesta encrucijada entre inseguridad y subdesarrollo, cayendo en la trampa del enfrentamiento armado<sup>1</sup>, lo que hace que sea extremadamente difícil que evolucionen para convertirse en estables y seguros.

Los propios gobernantes africanos han realizado notables esfuerzos para salir de esta trampa y superar la correspondiente condición dominante de fragilidad del Estado, si bien los resultados que han obtenido son más bien limitados. La evolución de varias organizaciones regionales dotadas de mecanismos específicos para la resolución de conflictos, como la UA, la CEDEAO, la Comunidad

de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés), constituyen un ejemplo del modo de aplicar soluciones africanas a los problemas africanos.

Sin embargo, aunque muchos de los principales factores y actores de esta "excepción africana" son nacionales y regionales (incluidas la controvertida naturaleza y las contradicciones del Estado postcolonial y su gobernabilidad), ciertas dinámicas fundamentales referidas a la inseguridad en el continente tienen sus raíces en el entorno global y en las ambiciones geopolíticas y estratégicas de poderosas naciones no africanas, no pocas de ellas europeas. Algunas de tales dinámicas, fáciles de evocar, son las relacionadas con los efectos de la confrontación entre las superpotencias a través de guerras subsidiarias en África durante la guerra fría y, en estrecha relación con éstas, el papel de las compañías multinacionales en la economía política internacional, en especial en lo que respecta a las industrias extractivas en los países más frágiles. Otros procesos equiparables en este contexto son las negativas repercusiones de la globalización, la predominante asimetría de la política comercial a nivel internacional y los intereses geoestratégicos en África de los países más poderosos, en lo que respecta a cuestiones tales como energía, droga o terrorismo.

Quiere ello decir que la búsqueda de soluciones para los dilemas relacionados con la paz y el desarrollo en África ha de ser ampliada más allá de los límites del continente. Las soluciones africanas sólo podrán tener consecuencias significativas si se sitúan dentro de un contexto más amplio, con ajustes en la economía política global y en la participación de los agentes internacionales más influyentes en la región. Esta realidad está siendo admitida cada vez más por los países donantes, y en especial por los europeos<sup>2</sup>, a partir del reconocimiento de que las situaciones de pobreza extrema y de enfrentamientos violentos en África amenazan su propia seguridad nacional y sus intereses estratégicos en la región. Como consecuencia de ello, en la última década hemos asistido a una ampliación de la ayuda multilateral y bilateral aportada por los países europeos a África en el área de la prevención de conflictos, bien a través de los cauces multilaterales de la UE bien por medio de la cooperación bilateral, en una tendencia que parece marcar un punto de inflexión en las relaciones euroafricanas.

A nivel multilateral, la expresión más importante de este aparente cambio es la nueva Alianza Estratégica UE-África, presentada en diciembre de 2007 en Lisboa. Esta entidad se ve reconocida como una alianza entre iguales para progresar en temas de interés común, en oposición a la tradicional ayuda al desarrollo, planteada a partir de una relación donante-receptor. Con ello se generan esperanzas de que, en materia de paz y seguridad, los intereses estratégicos africanos se conviertan en un elemento fundamental de impulso de las relaciones con Europa. Además, la iniciativa es una alianza de carácter global, en la que, al menos en el plano teórico, los conceptos afines de seguridad y desarrollo quedan vinculados entre sí. A escala bilateral, uno de los cambios más elocuentes es el papel emergente de España en África. A pesar de su proximidad geográfica con el continente, España no cuenta con antecedentes históricos extensos de relaciones con África Subsahariana, a diferencia de países como Portugal, Francia o el Reino Unido.

Es importante preguntarse cuál es, en términos reales, el significado de estas modificaciones en la cooperación euroafricana en el marco de la paz y la seguridad en África. ¿Serán estos cambios capaces de influir de forma relevante en la transformación del panorama de la paz y la seguridad en África? El presente capítulo intenta proceder al análisis de esta cuestión. En él se busca identificar cuáles son los principales retos para la paz y la seguridad en África y se pasa revista, brevemente, al actual marco de cooperación entre la UE y África, particularmente en el contexto de la alianza UE-África, así como a la relación España-África, aportando en la parte final una serie de propuestas para la mejora de la cooperación en cada caso concreto.

## 1. RETOS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Un adecuado conocimiento de los desafíos que se plantean en el ámbito de la paz y la seguridad en África resulta imprescindible para formular propuestas significativas sobre las formas de mejorar la cooperación multilateral o bilateral con el continente en estas áreas.

Nicholas Westcott hizo hincapié en este punto al afirmar que "a no ser que comprendamos por qué se ha producido la situación [de conflicto], tanto los propios países [africanos] como el resto del mundo, que desea prestar ayuda, fracasarán en sus intentos de alcanzar la paz, la democracia, la estabilidad y la prosperidad en el continente" (Westcott, 2009: 24). Dado que tales planteamientos son de sobra conocidos, en este capítulo sólo se expondrán de forma sucinta.

Uno de los principales problemas para la paz y la seguridad en África es el profundo arraigo de las causas de conflicto en la región. La balcanización del continente trazó fronteras artificiales entre grupos étnicos y religiosos homogéneos y heterogéneos, dando lugar a creación de facciones y enfrentamientos étnicos y religiosos, en especial después del proceso de independencia. Durante la guerra fría, las manifestaciones de la mayor parte de estos problemas fueron reprimidas por regímenes dictatoriales, con el apoyo de las superpotencias, deseosas de ampliar sus redes de influencia política en África. Sin embargo, el final de la guerra fría y la generalizada oleada de democratización en la mayoría de los países africanos aliviaron la presión sobre las sociedades o grupos oprimidos, lo que a su vez arrojó como consecuencia un incremento de los conflictos entre países africanos. En términos generales, los problemas que los originaron se suelen asociar a factores políticos, económicos y sociales, sin que una de estas categorías excluya a las otras:

- Factores políticos. Se trata de factores como, entre otros, la mala gobernabilidad, la exclusión política de ciertos sectores de los estamentos gubernamentales, la irresponsabilidad de los Gobiernos, la negativa a ceder el poder, la manipulación de la constitución, el fraude electoral, el gobierno dictatorial o la corrupción.
- Factores económicos. Entre ellos se cuentan la desigualdad en el acceso a la riqueza (con polarización entre sectores ricos y pobres), competencia por los escasos recursos naturales, acceso al poder o a la riqueza como motivación para la generación de enfrentamientos, pobreza (incrementada por la manipulación política), etc.

- Factores sociales. Cabe citar, entre otros, el nepotismo, las diferencias étnicas o religiosas, los problemas de identidad o ciudadanía o las disputas entre pastores nómadas y colonos.

Otros factores básicos que pueden ser tipificados como externos son los siguientes: proliferación del armamento ligero y fácil acceso al mismo; presencia de grupos militarizados (mercenarios y excombatientes); actividades de crimen organizado, tales como narcotráfico, tráfico ilegal de personas, tráfico de armas, contrabando de diamantes y de petróleo, trasvase ilegal de combustible en alta mar, falsificación, estafas cibernéticas y por internet, robos a mano armada, etc., y, finalmente, amenazas de terrorismo y de uso de armas de destrucción masiva.

## 2. COOPERACIÓN UE-ÁFRICA EN MATERIA DE SEGURIDAD

Una vez enumerados los problemas para la seguridad, es necesario analizar la cooperación en esta materia entre la UE y África. Europa Occidental y el continente africano están unidos por estrechos vínculos históricos, delimitados por los contactos coloniales y comerciales. En los años inmediatamente posteriores a la independencia de los países africanos, las relaciones entre África y Europa adoptaron en su mayor parte forma de ayudas, préstamos o asistencia militar o para el desarrollo, entre Estados concretos europeos y africanos. Aunque esta relación aún perdura, debido a los volubles intereses nacionales, las tendencias recientes van más en la línea de los compromisos multilaterales establecidos entre la UE y África, en especial desde el final de la guerra fría. La UE es el principal mercado de exportación de los productos africanos, hasta el punto de que el 85 por ciento de las exportaciones africanas de algodón, frutas y verduras se dirigen a los países miembros de la UE (UA, 2007). Así pues, las repercusiones de los conflictos armados en África afectan a los intereses europeos, tanto en el continente como en Europa. Por ejemplo, las consecuencias de los masivos desplazamientos de emigrantes y refugiados incrementan los riesgos de tráfico de personas y terrorismo. Por consiguiente, cabe prever que Europa continúe a lo largo de los años

afianzando su relación con África, en particular en los campos de la paz y la seguridad, y con especial énfasis en la prevención, gestión y resolución de situaciones de conflicto.

El apoyo de la UE a África en este último aspecto se centra en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común/Política Europea de Seguridad y Defensa (PESC/PESD). El objetivo de dicho apoyo es contribuir a la prevención, gestión y resolución de los enfrentamientos violentos en África, reforzando la capacidad y los medios de actuación africanos en este campo, sobre todo fomentando el diálogo, con ayuda de la UA y los estamentos e iniciativas subregionales y las organizaciones de la sociedad civil (PESC, 2004). El 13 de noviembre de 2006, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE adoptó el Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Africanas para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos. En él se acordaba prestar apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz en África, a nivel regional, subregional y bilateral, así como potenciar la capacidad de los Estados africanos para contribuir a la integración regional, la paz, la seguridad y el desarrollo (Ibídem).

En el ámbito de la PESC/PESD, la UE ha desarrollado y está desarrollando diversas operaciones de apoyo a la paz en África. Algunas de ellas se mencionan a continuación:

- Operación Artemis en la RDC (12 de junio-1 de septiembre de 2003). Esta operación se fundamentó en una solicitud de las Naciones Unidas. La fuerza, dirigida por Francia, estaba constituida por unos dos mil efectivos, que incluían tropas procedentes de seis países de la UE, de Sudáfrica, Brasil y Canadá. Su mandato consistía en contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y a la mejora de la situación humanitaria en Bunia, con la misión de garantizar la protección del aeropuerto y de los desplazados internos en los campos de Bunia, garantizando, si era necesario, la seguridad de la población civil, la del personal de las Naciones Unidas y la de quienes prestaban asistencia humanitaria en el asentamiento (Assanyo y Pout, 2007: 21-23).

- EUFOR DR Congo (25 de abril-30 de noviembre de 2006). Nuevamente, esta operación fue desarrollada por la UE en apoyo de la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC). El mandato de la fuerza consistía en contribuir a la protección de los civiles ante las inminentes amenazas de violencia física, asegurar el funcionamiento del aeropuerto de Kinshasa y garantizar la seguridad y libertad de movimientos de las personas, así como la protección de la instalación de la EUFOR DR Congo (Ibídem).
- EUFOR Chad/ RCA. La principal tarea de esta fuerza era preparar el terreno para una operación más amplia desplegada por las Naciones Unidas en el este de Chad y el noreste de la RCA. El 15 de marzo de 2009 la fuerza pasó a integrarse en la Misión de las Naciones Unidas en la RCA (MINURCAT 2), actualmente operativa con su propio contingente militar, formado por 1.650 efectivos de países miembros de la UE<sup>3</sup>.
- UE NAVFOR Somalia. En diciembre de 2008, la UE lanzó también la Operación ATALANTA, conformada por una fuerza de intervención naval con mandato de contribuir a la protección en el mar de los navíos de las Naciones Unidas que transportan equipamientos de apoyo logístico para la Misión de la UA en Somalia (AMISOM), en cumplimiento de las resoluciones 1814, 1816 y 1846 (las tres de 2008) del Consejo de Seguridad de la ONU (Declaración de la UE en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre Paz y Seguridad en África, 2009).
- Misión policial de la UE en Kinshasha (de febrero al 30 de junio de 2007). Como en otras operaciones desarrolladas en el marco de la PESD, la UE desplegó una serie de operaciones civiles a petición del Gobierno congoleño, con el fin de realizar labores de control, capacitación y asesoramiento de la Unidad de Policía Integrada (UPI), con miras a aportar la correspondiente asistencia de cara al proceso electoral en Kinshasa. La misión estaba formada por un grupo de personal especializado integrado por 30 miembros, encargados de garantizar que la UPI actuara según las prácticas internacionalmente reconocidas.

- EUPOL RDC. Esta misión policial reemplazó a la EUPOL Kinshasa cuando su mandato se extendió a nivel nacional, en especial en materia de seguridad.
- Apoyo de la UE a la Misión de la UA en Sudán (AMIS) (Darfur). El mandato de esta misión civil y militar de apoyo de la UE se centraba en prestar asistencia eficaz y puntual a la operación AMIS II y en desarrollar iniciativas políticas, militares y policiales destinadas a encauzar la crisis en la región sudanesa de Darfur (Ibidem).

Aunque la implicación de la UE en todas estas operaciones de apoyo a la paz es encomiable y representa un gesto simbólico para la cooperación y el compromiso con la paz y la seguridad en el continente, las iniciativas presentaban un mandato muy limitado y diseñado en buena medida para avalar los éxitos europeos, y no abordaban realmente los problemas fundamentales planteados en el conflicto correspondiente. Por ejemplo, en función de la capacidad militar y el poder económico de la UE, una operación a gran escala con un mandato más ambicioso en la RDC se habría ajustado a un enfoque más realista en lo que respecta a la paz y la seguridad en la región.

## 2.1. LA ALIANZA ESTRATÉGICA UE-ÁFRICA

Los mecanismos de cooperación más actualizados entre la UE y África en materia de paz y seguridad están contenidos en el documento *La Alianza Estratégica África-UE*, elaborado en el ámbito de la Cumbre UE-África celebrada en Lisboa en diciembre de 2007. La alianza establece un escenario proyectado a largo plazo para las relaciones entre la UE y África, y su plan de acción contiene propuestas para el periodo 2008-2010, estructuradas en ocho áreas estratégicas: paz y seguridad; gobierno democrático y derechos humanos; integración e infraestructuras comerciales regionales; los ODM; energía; cambio climático; migración, movilidad y empleo, y ciencia, sociedad de la información y espacio (UA, 2007a).

No es necesario decir que el nivel de éxito alcanzado en el área de la paz y la seguridad condicionará los resultados alcanzados en los

otros campos de cooperación. El conocimiento de los vínculos entre seguridad y desarrollo resulta, pues, esencial para este esfuerzo conjunto. El objetivo de la estrategia común sobre paz y seguridad es cooperar en el reforzamiento de las capacidades de África y la UE para responder puntual y adecuadamente a las amenazas para la seguridad, y también se centra en abordar iniciativas conjuntas destinadas a encauzar las amenazas globales.

En el marco de la alianza sobre paz y seguridad, se configuran tres áreas prioritarias. La primera de ellas es el favorecimiento del diálogo sobre los retos planteados en materia de paz y seguridad, con el fin de alcanzar posiciones comunes y llevar a la práctica planteamientos conjuntos en lo que respecta a la paz y la seguridad en África, en Europa y a nivel global. Cabe esperar que ello dé pie a un conocimiento unificado en relación con esta problemática en la región.

La segunda acción prioritaria es la puesta en plena operatividad de la arquitectura de la APSA, con el objetivo de valorar los retos planteados en este campo en África. Ello se sustenta sobre el funcionamiento eficaz de todos los componentes de la APSA, es decir, el CEWS, el Panel de Sabios y la ASF.

La Alianza Estratégica UE-África sobre Paz y Seguridad se ve reforzada por una estructura de financiación conocida como APF. En virtud de ello, la tercera prioridad a tener en cuenta es la financiación previsible de las operaciones de apoyo a la paz en África, de modo que se dote de recursos a la UA y a los mecanismos regionales para planificar y desarrollar las operaciones de apoyo a la paz (Ibídem).

Este proceso está vinculado al principio en virtud del cual los países africanos carecen de la capacidad logística y de los recursos financieros necesarios para sostener por sí mismos las operaciones de apoyo a la paz. Si se consiguiera modificar esta situación, se reducirían los desfases financieros y las incertidumbres basadas en prejuicios sobre las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por los propios africanos. La APF ha aportado la mayor parte de la financiación en numerosas operaciones de paz dirigidas por estamentos africanos (las misiones AMIS, AMISOM, FOMUC/MICOPAX en la RCA y dos operaciones de la UA en Comoras). El Fondo también

está disponible para las actividades de mediación dirigidas por organismos africanos y para las de estabilización una vez concluidos los conflictos. Se trata de la entidad que sustenta la financiación de las operaciones de la UA y es "con mucho, la fuente más importante de recursos financieros" para el apoyo de este tipo de operaciones (Assanyo y Pout, 2007: 23). La APF se basa en tres principios clave: propiedad africana, solidaridad y alianza entre África y Europa. No obstante, en realidad, la UE ejerce sobre él pleno control ejecutivo.

### 3. PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA COOPERACIÓN

Una vez examinado el marco de cooperación existente entre la UE y África, el presente capítulo plantea una serie de propuestas referidas al incremento de la cooperación y la consecución de mejores resultados. En primer lugar, cabe destacar que las nuevas pautas de colaboración entre la UE y África y los actuales compromisos financieros y políticos europeos en el continente africano no tienen precedentes y son, en cualquier caso, dignos de todo encomio. No obstante, las propuestas enumeradas a continuación pueden ayudar a mejorar los cauces de cooperación hoy vigentes:

- Vinculación de seguridad, gobernabilidad y desarrollo. Según la UE, su estrategia de alianzas se basa en tres principios fundamentales. En función de ello, el apoyo a la paz sostenible, la seguridad y la buena gobernabilidad en el continente africano son requisitos previos para la consecución de un desarrollo sostenible (Michel, 2006). Sin embargo, no se ha analizado aún la interrelación que debe establecerse a la hora de abordar estas cruciales cuestiones. Los temas referidos a seguridad, la buena gobernabilidad y el desarrollo son interdependientes, y es necesario que cualquier tipo de cooperación entre la UE y África permita establecer una base sólida, que vincule entre sí y evalúe de forma simultánea las tres variables. Los elevados índices

de pobreza en África se deben al subdesarrollo del continente, derivado de las políticas coloniales y neocoloniales de las antiguas potencias. Europa debe empeñarse en identificar las causas profundas de los conflictos en África, en vez de ayudar a paliar los síntomas de los conflictos. Una "alianza entre iguales" proporcionaría a África un equilibrio comercial favorable en sus intercambios con Europa y fomentaría la transferencia de tecnología al continente. Mientras el grueso de las exportaciones africanas sigan siendo materias primas y productos semiacabados y en las importaciones predominen los bienes de consumo, los problemas de África continuarán sin resolverse y la nueva cooperación con Europa no será más que un espejismo. La reafirmación de los compromisos de la UE de proporcionar ayuda a África no es más que un planteamiento cosmético, ya que no aborda soluciones realmente destinadas a acabar con la pobreza en el continente. Por su parte, los dirigentes africanos han de impregnarse de la cultura de la buena gobernabilidad y deben mejorar los niveles de responsabilidad interna, quedando el apoyo de la UE vinculado a los avances en gobernabilidad y responsabilidad.

- Compromiso con la sociedad civil africana. La nueva cooperación de la UE en África debe ser más activa y previsoras y tiene que asumir compromisos con la sociedad civil, los parlamentos y la juventud de los países africanos, en aras de la consecución de mejores resultados. Los comentarios, las opiniones y la atenta observación de estos grupos aportarán mecanismos de retroalimentación adecuados, en función de los cuales podrán plantearse ulteriores revisiones, basadas también en los informes de seguimiento y evaluación.
- Coherencia con los intereses estratégicos europeos en África. Los intereses estratégicos europeos en África son ciertamente numerosos. A la vista de la competencia con China, es probable que entre los más importantes se cuenten los relacionados con la energía. Europa es, por otra parte, uno de los principales proveedores de armas de los países africanos, y la necesidad de combatir las amenazas que suponen el terrorismo

y el crimen organizado resulta de capital importancia para los intereses europeos. Esta variabilidad de intereses ha dado con frecuencia lugar a la puesta en práctica de políticas contradictorias por parte de determinados países miembros de la UE. Así pues, es conveniente fomentar la coherencia política y evitar la duplicidad de modelos en las relaciones con los diferentes países aliados. Además, en tanto que la UE intenta satisfacer estos intereses en África, también se han de tener en cuenta los intereses más específicos de los países africanos. Si la alianza no se basa en la evaluación de los intereses y los problemas propios de África, la cooperación no podrá mantenerse.

- Dependencia frente a compromiso. En estrecha relación con las anteriores se encuentra la cuestión de cómo conciliar la tradicional dependencia africana de Europa con el compromiso de establecer una "alianza política entre iguales". En la medida en la que los países africanos continúan dependiendo decisivamente del apoyo europeo para mantener sus economías, Europa seguirá dictando los términos de la alianza, lo que no resulta en absoluto favorable para África. Con el fin de mejorar la actual cooperación entre la UE y África, es necesario adoptar iniciativas que reduzcan la dependencia de las economías africanas de la buena disposición europea. Sólo cuando la magnitud de esa dependencia se vea sustancialmente disminuida, África estará en condiciones de establecer compromisos con Europa basados en una auténtica alianza política entre iguales.
- Afianzar los efectos de filtración. Las consecuencias de la cooperación UE con África en materia de paz y seguridad han de llegar a las personas. ¿Cómo pueden traducirse los planes de acción de la alianza en mejoras reales para la seguridad de las mujeres y los niños de Somalia, Darfur, la RDC, etc.? Las expresiones de buena voluntad y de condena de los crímenes contra la humanidad no son suficientes para las personas comunes que integran las poblaciones de estos países. Hasta la fecha, las operaciones desarrolladas en el marco de la PESC/PESD no han resuelto los conflictos en ellos.

#### 4. COOPERACIÓN ESPAÑA-ÁFRICA

Podría afirmarse que, de las antiguas potencias coloniales, España es el país que menos influencia ejerce en el continente. Históricamente, la presencia de España en África Subsahariana y las relaciones institucionales entre ambas partes han sido escasas y, en ocasiones, meramente testimoniales (Moratinos, 2005a). Este perfil, trazado por el ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, ha determinado la generación de cierto desapego por la defensa de los intereses comunes y por los retos que plantean tanto el presente como el futuro (Ibidem). Sin embargo, la ubicación geoestratégica de España en el sur de Europa hace que el país esté vinculado de manera ineludible a los destinos de África y sea vulnerable a las condiciones de inseguridad en la región, lo que hace necesario que mantenga un compromiso más decidido y previsor con el continente. Tal vez avanzando en esta línea, España desarrolló un Plan de Acción para África 2006-2008. La razón de ser de dicho plan era incrementar la presencia española en todas y cada una de las partes del continente. Se trataba de un plan integral y ambicioso aunque, ciertamente, caben dudas de que los objetivos que planteaba hayan llegado a concretarse.

El plan se articulaba sobre siete objetivos principales y, en función de ellos, se trazaban las líneas de actuación que debían conducir a su consecución. Los objetivos eran los siguientes (MAEC, 2006):

- Contribuir a la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad, preferiblemente dentro de un marco europeo y, en cualquier caso, bajo la dirección de las Naciones Unidas, según lo acordado por la legalidad internacional.
- Luchar contra la pobreza y combatir las grandes pandemias.
- Fomentar la cooperación para regular de modo idóneo los flujos migratorios procedentes de África Subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas.

- Desplegar una participación activa en el desarrollo de la estrategia de la UE para África.
- Reforzar y diversificar los intercambios económicos, así como favorecer las inversiones, sin olvidar la creciente importancia de la región subsahariana y, en particular, del golfo de Guinea, en lo que se refiere a las oportunidades de negocio para las empresas españolas.
- Afianzar la cooperación cultural y el entendimiento mutuo.
- Avanzar en la proyección política y en la presencia institucional de España en África.

En lo que respecta a la democracia, la paz y la seguridad, las líneas de actuación se centran en diversas áreas (Ibídem):

- Cooperación en los campos de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, como en el caso del apoyo a los procesos democráticos de Costa de Marfil y la RDC.
- Fomento del respeto y la promoción de los derechos humanos, a través de medios bilaterales y de organizaciones multilaterales, como la UE o la ONU.
- Contribución activa en el marco de los mecanismos de gestión de conflictos. En gran parte, España utiliza el entorno de la alianza de la UE con la UA. En esta área también queda comprendido el apoyo al Centro Internacional Kofi Annan de Capacitación para el Mantenimiento de la Paz (KAIPTC, por sus siglas en inglés), en Accra (Ghana), y la colaboración con la CEDEAO en el programa de control de armas ligeras. Asimismo, en el plan se preveía la firma de protocolos de cooperación con varios países de interés prioritario para España.

## 5. PROPUESTAS PARA UNA MEJOR COOPERACIÓN ESPAÑA-ÁFRICA

España es ya un activo participante en la estrategia de la UE para África. En virtud de ello, las propuestas que a continuación se exponen se orientan hacia la mejora de la cooperación a nivel bilateral

entre cada uno de los países u organizaciones subregionales africanos. Como se indicó con anterioridad, el impulso de la política exterior española hacia África se articula en el documento denominado Plan África 2006-2008.

Algunas de las propuestas referidas a los compromisos bilaterales de España en relación con África se enumeran a continuación:

- El enfoque tradicional de la política exterior española con respecto a África requiere un planteamiento más activo y diligente, a la vista de la posición geoestratégica de España, que la hace vulnerable a las consecuencias de la inseguridad en África. La proyección de España en el ámbito multilateral, a través del marco de la cooperación UE-UA, resulta encomiable, pero no es suficiente. Aunque no debe pretenderse que se muestre tan activa en África como Francia o el Reino Unido, España puede intervenir de forma más activa en los protocolos de cooperación con organizaciones como la CEDEAO, la SADC, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), la CEEAC, etc. Por ejemplo, España está contribuyendo al desarrollo de capacidades de los países africanos en operaciones de apoyo a la paz, con la designación de un oficial militar español como Director de Cursos del KAIPTC. Su colaboración ha resultado inestimable para el Centro, en tanto que se ha encargado de impartir tres cursos y, por otra parte, es el único miembro del equipo del Centro que habla portugués. Este tipo de intervenciones de apoyo pueden hacerse extensivas a otras instituciones de capacitación para el mantenimiento de la paz en Kenia, para África Oriental; en Sudáfrica, para el área meridional del continente, y en Egipto, para la región septentrional. Aunque en su Plan África España asumió el apoyo al programa de control de armas ligeras de la CEDEAO, éste no se ha llevado a efecto. Se propone que España consolide su presencia en el Centro a través del patrocinio de cursos sobre operaciones de apoyo a la paz. Ello aumentaría la influencia española en esta área subregional, en especial ahora que los británicos se han

desvinculado del proceso y que el Centro está buscando ayuda de donantes para cubrir ese vacío.

- España podría asimismo considerar el apoyo a las reformas en el sector de la seguridad en países recientemente implicados en situaciones de conflicto, como Liberia, Sierra Leona y Costa de Marfil, así como la prestación de asistencia a la ASF, mediante capacitación en forma de cursos militares de organización y de dirección de maniobras militares conjuntas.
- España puede asimismo avanzar en buena medida en sus relaciones con los países de la Unión del Magreb Árabe (UMA), reforzando el marco de cooperación existente y aportando un mayor apoyo al desarrollo socioeconómico de esos países. De este modo se podrían abordar algunos de los problemas que obligan a los africanos a emigrar a Europa.
- Es necesario que España refuerce su cooperación con los países de la UMA en lo que respecta a los flujos migratorios, así como que contribuya a que estos países se doten de los medios suficientes para conseguir reducir el flujo de inmigrantes a España y al resto de Europa.
- España puede valorar, asimismo, la mejora del desarrollo de capacidades de los africanos en lo que atañe a la concienciación sobre la igualdad de género y a los grupos más vulnerables, sobre todo mujeres y niños, sin duda los más afectados por las situaciones de conflicto en África. Este objetivo puede alcanzarse a través de la intervención de ONG acreditadas en este campo o de organizaciones de la sociedad civil que actúen bajo los auspicios del Gobierno español.
- El apoyo a los países que han sufrido recientemente situaciones de enfrentamiento es otra de las potenciales áreas de cooperación. A través de dicho apoyo se pueden promover la buena gobernabilidad, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el sostenimiento de los procesos electorales en los países africanos. El actual apoyo español en Costa de Marfil y la RDC es ciertamente digno de elogio; sin embargo, es necesario que la influencia se haga extensiva a otros países del continente.

- España puede mejorar su cooperación con África intensificando en la región su actividad diplomática referida a cuestiones de defensa, mediante la designación de al menos un asesor militar en cada una de las subregiones de África. Igualmente, puede hacer extensivo a diversos países africanos el Programa de Cooperación de Formación Militar, recientemente aplicado en Ghana.

## 6. CONCLUSIÓN

El nivel de cooperación entre la UE y África ha ido mejorando a lo largo de los años. La actual Alianza Estratégica UE-África constituye un plan global que intenta profundizar en los vínculos intercontinentales, asignando a África un estatus paritario en las relaciones mutuas y reconociendo los intereses estratégicos de ambos continentes. No obstante, en el presente capítulo se ha señalado que los intereses geoestratégicos de los Estados europeos, los papeles desempeñados por las compañías multinacionales y la naturaleza asimétrica de la economía política y del sistema financiero internacionales, se combinan entre sí para relegar a África a un estado de dependencia en su interacción con Europa. En la medida en la que el *statu quo* permanezca inalterado, África se mantendrá en condiciones de subdesarrollo y la pobreza persistirá en la región. Esa pobreza alimenta la inseguridad y la inestabilidad en el continente, con las consiguientes consecuencias para la seguridad en Europa y en el mundo. Una mejor relación entre la UE y África permitirá evaluar en términos reales el nivel de pobreza y las causas de fondo de las situaciones de conflicto en la región. Los principales esfuerzos de la UE deben concentrarse en el desarrollo socioeconómico de África. Ciertamente, España puede enriquecer sus relaciones con los países africanos, a través de la cooperación bilateral con cada uno de ellos y con las organizaciones subregionales, en particular en las áreas de desarrollo de capacidades en África, con el fin de mejorar, entre otras cosas, la gobernabilidad, el Estado de derecho, las normas democráticas y la justicia.

## NOTAS

\* Traducción de Jaime Jerez.

1. Paul Collier considera que algunos países africanos han caído en "la trampa de la pobreza y el conflicto". Paul Collier. *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid: Turner, 2007.
2. Europa ha continuado siendo la principal fuente de ayuda al desarrollo en el continente africano.
3. Véase VOA News, en: <http://www.voanews.com/English/archive/2007-07/2007-07-09>. Accedido el 7 de abril de 2009.

## ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA EL APOYO A LAS MISIONES DE PAZ EN ÁFRICA: LECCIONES SOBRE EL TERRENO\*

J. G. (PAL) MARTINS

El presente capítulo examina las actuales tendencias en las misiones de paz, a partir de las cuales puede deducirse el contexto en el que han de desarrollarse las OMP. A continuación, se analizan algunas de las principales políticas y estructuras que hacen posible las misiones de paz en el ámbito de las Naciones Unidas y de la UA. Tras esta revisión inicial, se repasan una serie de enseñanzas deducidas de las misiones de paz pasadas o actualmente en vigor. A partir de tales enseñanzas, el capítulo aporta un conjunto de recomendaciones dirigidas al Gobierno español o a otros interlocutores del contexto internacional interesados en prestar su apoyo a las misiones de paz en África.

### 1. CONTEXTO

Son cuatro las tendencias más significativas dentro del contexto de las misiones de paz contemporáneas en el continente africano. En primer lugar, durante los últimos años se ha registrado cierto auge en la solicitud de despliegue de misiones de paz, muchas de las cuales han intervenido en África (Naciones Unidas, 2004b). Desde septiembre de 2008, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de la ONU ha venido administrando un total de 16

misiones de pacificación. Un contingente de 111.612 efectivos de personal uniformado, personal civil internacional y local y voluntarios de las Naciones Unidas sirven en estas misiones, que cuentan con un presupuesto aprobado de aproximadamente 7.100 millones de dólares (DOMP, 2008a). Estas cifras no incluyen las tres misiones de construcción de la paz administradas por las Naciones Unidas, ni las OMP desarrolladas por la UA u otras organizaciones regionales.

Además del citado aumento de la demanda de las intervenciones de mantenimiento de la paz, se ha registrado un cambio en la composición de las fuerzas que participan en ellas. Mientras que los países desarrollados continúan aportando la mayor parte de la financiación, la mayoría del personal uniformado es ahora proporcionado por los países en vías de desarrollo. Entre los 10 países que en mayor medida contribuyen a la conformación de las fuerzas militares y policiales en las operaciones de las Naciones Unidas, el único miembro de la OCDE es Francia, que ocupa el décimo lugar.

**TABLA 1**  
**PRINCIPALES CONTRIBUCIONES A LAS**  
**FUERZAS MILITARES Y POLICIALES**  
**EN LAS OMP DE LAS NACIONES UNIDAS**

1. Pakistán	10.590
2. Bangladesh	9.211
3. India	8.724
4. Nigeria	5.202
5. Nepal	3.701
6. Ghana	3.223
7. Jordania	3.083
8. Ruanda	2.959
9. Uruguay	2.551
10. Francia	2.520
...	
14. Sudáfrica	1.933

FUENTE: DOMP DE LAS NACIONES UNIDAS, 2008A.

Como segunda tendencia cabe reseñar el cambio en la naturaleza de las intervenciones de paz. En origen, las OMP tradicionales eran fundamentalmente militares, con seguimiento de la vigencia del alto el fuego y separación de las fuerzas enfrentadas en conflictos entre Estados. Desde los años noventa, el mantenimiento de la paz se ha convertido en una actividad multidimensional de creciente complejidad, con elementos militares, policiales y civiles que participan en una amplia gama de labores tras un conflicto entre Estados (Naciones Unidas, 2000: 2-3).

Entre las principales áreas de acción de las OMP de la ONU se cuentan infraestructuras, empleo, gobernabilidad económica, administración civil, elecciones, procesos políticos, operaciones de seguridad, los programas de DDR, Estado de derecho, derechos humanos, capacitación y asistencia humanitaria (DOMP, 2008b: 23). Entre las nuevas pautas de referencia para el éxito de las OMP cabe reseñar las siguientes:

- Restauración de la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y mantener el orden público.
- Afianzamiento del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos.
- Apoyo a la creación de instituciones políticas y procesos de participación legítimos.
- Promoción de la recuperación social y económica y el desarrollo, incluyendo el retorno a sus lugares de origen o el reasentamiento en condiciones seguras de los desplazados internos o los refugiados desarraigados por la guerra (DOMP, 2008a: 25).

Además de aumentar la complejidad de las intervenciones, el concepto de misiones integradas, fuertemente implantado en la actualidad, ha modificado la estructura y los modelos de administración de las OMP. La misión integrada se define como aquella en la que existe una perspectiva compartida por todos los agentes de las Naciones Unidas implicados y que tiene el objetivo estratégico de desplegar la presencia de dicha organización a nivel nacional, con el propósito de optimizar la eficacia y las consecuencias de su

actuación en todos los aspectos de la misma (Naciones Unidas, 2006: 3).

La tercera tendencia a considerar, a la luz de la destrucción generada por los conflictos y el elevado coste económico del mantenimiento de la paz, es el creciente interés por los aspectos relacionados con su prevención. El informe del secretario general *Una agenda para la paz*, de 1992, afirmaba que la diplomacia empleada para prevenir enfrentamientos era la opción más deseable y eficaz (Naciones Unidas, 1992). En términos similares, uno de los principios vigentes en el CPS de la UA es el que aboga por "las respuestas rápidas para contener las situaciones de crisis y evitar que evolucionen hacia situaciones de conflicto abierto" (UA, 2002). Sin embargo, a pesar del reconocido valor de las medidas preventivas, generalmente la respuesta global a los conflictos ha obedecido en mayor medida a criterios "apagafuegos", con más énfasis en la resolución de los enfrentamientos que en su prevención. La infraestructura de paz y seguridad de la UA incluye el llamado CEWS y otros mecanismos de prevención y resolución de conflictos, si bien éstos no han sido dotados con el mismo nivel de recursos que las misiones de mantenimiento de la paz. Además de ser menos costosa que el mantenimiento de la paz, la prevención lleva implícito un ahorro de vidas humanas, así como de sufrimiento, destrucción de infraestructuras y otras formas de devastación inherentes a los propios conflictos. En esta misma línea, las misiones de paz han de plantearse, pues, incorporando no sólo actividades de construcción y mantenimiento de la paz, sino también de diplomacia preventiva.

Por último, la función de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad ha visto incrementada su importancia, a la vez que crecía la demanda de intervenciones para el mantenimiento de la paz. Aunque las Naciones Unidas permanecen como garante último de la paz y la seguridad globales, las ventajas de las organizaciones regionales se han puesto de manifiesto cada vez con mayor claridad, debido a su proximidad a las situaciones de conflicto, al mejor conocimiento de las partes implicadas y a su propio interés en mantener la paz dentro de su entorno

geopolítico. Siguiendo la tendencia a asumir mayores responsabilidades en la resolución de sus propios problemas, la UA y las CER han desarrollado una arquitectura de paz y seguridad y una agenda de cuestiones prioritarias, con el fin de hacer frente al azote que las situaciones de enfrentamiento suponen para el continente y de fomentar el desarrollo económico sostenible (Ibídem). En los últimos años, la UA ha desplegado tres misiones de mantenimiento de la paz: en Burundi (AMIB), en Sudán (AMIS) y en Somalia (AMISOM). Por su parte, la CEDEAO ha desarrollado igualmente diversas OMP. Se ha empezado a establecer un patrón en virtud del cual la UA o las CER despliegan una operación de estabilización, que va seguida de una operación de paz más compleja, desarrollada por la ONU; así ha sucedido en Burundi, Liberia y Darfur (De Coning, 2007: 10).

## 2. HABILITACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LAS MISIONES DE PAZ

En este apartado analizaremos algunas de las políticas, modelos y directrices más importantes para el desarrollo de misiones de paz. En él se tratan, pues, los instrumentos que rigen la toma de decisiones, la planificación y la puesta en práctica de las misiones de paz, a nivel global, continental, regional y nacional. Tales instrumentos ayudan a identificar algunos de los puntos fuertes y débiles de la arquitectura de paz y seguridad y a recabar información sobre las estructuras, capacidades y limitaciones específicas de cada una de las misiones.

### 2.1. NACIONES UNIDAS

#### 2.1.1. 'DOCTRINA CAPSTONE'

La Carta de las Naciones Unidas especifica que uno de los principales objetivos de la organización es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y deja la responsabilidad primaria a este respecto en manos del Consejo de Seguridad<sup>1</sup>.

En 2008 las Naciones Unidas publicaron un informe que recogía un conjunto de principios y directrices referidos a las OMP. Conocido como *Doctrina Capstone*, este documento intenta resumir en un solo escrito la doctrina fundamental desarrollada por las Naciones Unidas a lo largo de 60 años en relación con las intervenciones de mantenimiento de la paz. En él se perfilan el marco normativo, los principios de las OMP y una serie de directrices referidas a la toma de decisiones, planificación, despliegue, administración, apoyo, mantenimiento y retirada de los efectivos en sus misiones. Entre los principios que conforman la *Doctrina Capstone* se cuentan los siguientes: consentimiento de las partes, imparcialidad y compromiso de no utilizar la fuerza, salvo en defensa propia y en defensa del mandato (DOMP, 2008b: 31). En lo que respecta al principio de imparcialidad, la doctrina subraya que la equidad para con las partes no debe servir como excusa para la inacción ante un comportamiento que vaya claramente en contra del proceso de paz. Las OMP no han de justificar acciones desarrolladas por las partes implicadas que contravengan las bases del proceso de paz (Ibídem: 33). Otros factores esenciales para el éxito de las intervenciones son su legitimidad, su credibilidad y el favorecimiento de la propiedad nacional y local (Ibídem: 36-40).

Al considerar la posible decisión del establecimiento de una nueva operación de paz el Consejo de Seguridad de la ONU puede considerar los siguientes factores (Ibídem: 47-48):

- Amenaza para la paz y la seguridad internacionales.
- Disposición y capacidad de las organizaciones regionales y subregionales para cooperar en la resolución del conflicto.
- Existencia de un alto el fuego y de un compromiso de las partes implicadas para alcanzar acuerdos políticos.
- Identificación de un objetivo político claro.
- Posibilidad de formular un mandato preciso.
- Capacidad para garantizar la protección y la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

El desarrollo de estas directrices partía del reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de que el éxito de las OMP era

improbable cuando no existían una paz que mantener, un compromiso positivo a escala regional, un apoyo pleno y uniforme del Consejo de Seguridad y un mandato claro y factible, dotado de los correspondientes recursos (Ibídem: 49-51).

La *Doctrina Capstone* también otorga especial relevancia a algunos de los beneficios y problemas que plantean las denominadas operaciones de paz multidimensionales e integradas (OPMI), asociadas a los más recientes desarrollos en el campo de las misiones de paz. Es importante reseñar que este concepto reconoce que las OMP no pueden alcanzar la paz por sí mismas, sino que crean un espacio en el cual ha de desarrollarse un proceso político. Las dimensiones políticas, civiles, de Estado de derecho y de respeto de los derechos humanos de las misiones de paz, contribuyen todas ellas a la evolución de dicho proceso. El principio de integración lleva implícita la garantía de que la planificación y la coordinación de los diferentes elementos relacionados con las Naciones Unidas conforman un único sistema, con una visión y unos objetivos globales comunes (De Coning, 2008: 10-11).

## 2.2. UNIÓN AFRICANA

### 2.2.1. LA FUERZA DE RESERVA AFRICANA (ASF)

El Marco Político para el Establecimiento de la ASF y del Comité de Estado Mayor (CEM) fue adoptado por los jefes de Estado Mayor africanos en 2003 (UA, 2003). Dicho marco plantea un plan de acción para la puesta en operatividad de la ASF en torno a 2010, así como las directrices para la aprobación y despliegue de operaciones de paz en África. El Marco Político también perfila seis escenarios que constituyen la base de las operaciones propuestas de la ASF (véase tabla 2). A diferencia de las Naciones Unidas, la UA no requiere el consentimiento de un Estado miembro para intervenir en caso de enfrentamiento grave. El Marco Político define, por otra parte, las necesidades y opciones que configuran el entorno conceptual de las intervenciones de la ASF y la división de responsabilidades entre la UA, las CER y los Estados miembros.

TABLA 2

SEIS ESCENARIOS PARA LA FUERZA DE RESERVA AFRICANA

---

Escenario 1. Asesoramiento militar de la UA/regional para una misión política.

---

Escenario 2. Misión de observación de la UA/regional desplegada en coordinación con las Naciones Unidas.

---

Escenario 3. Misión de observación desarrollada exclusivamente por la UA/los organismos regionales.

---

Escenario 4. Fuerza de mantenimiento de la paz (FMP) de la UA/regional para misiones del capítulo VI y de despliegue preventivo.

---

Escenario 5. FMP de la UA para misiones de mantenimiento de la paz complejas y multidimensionales, con actos de sabotaje de nivel bajo (características propias de muchos de los conflictos actuales).

---

Escenario 6. Intervención de la UA, por ejemplo, en situaciones de genocidio en las que la comunidad internacional no actúa con prontitud.

---

FUENTE: UA, 2003. POLICY FRAMEWORK FOR THE ESTABLISHMENT OF THE ASF AND MSC.

La ASF está concebida como fuerza multidisciplinar, con componentes militares, políticos y civiles, que permanece en reserva en los países de origen. La base estructural de la ASF está constituida por cinco brigadas regionales, para el norte, el centro, el este, el oeste y el sur de África. En la actualidad, las regiones han estado desarrollando sus brigadas, con cierta orientación, en cualquier caso limitada, de la UA, en lo que supone un verdadero reto, al tener que diferenciar los distintos niveles de desarrollo y capacidad, así como las diversas estructuras de cada región. La UA debe pues aportar pautas de liderazgo en la armonización de las brigadas regionales, en línea con el Marco Político de la ASF.

Con el fin de descomponer los elementos del Marco Político, la División de Operaciones de Apoyo a la Paz (DOAP) de la Comisión de la UA, junto con las organizaciones regionales, convocó una serie de reuniones a principios de 2006 para desarrollar las directrices y la doctrina propias de la ASF. De estas convocatorias surgieron un conjunto de documentos clave sobre doctrina, procedimientos operativos estándar (POE), control de mando, comunicación y sistemas de información, logística, formación y evaluación.

Los pasos iniciales para la puesta en operatividad de la ASF se centraron sobre todo en los aspectos militares, quedando los civiles y policiales poco desarrollados. En los últimos años se han adoptado

medidas destinadas a acelerar la evolución de estos componentes, aunque aún queda mucho por hacer<sup>2</sup>. Un aspecto esencial es el hecho de que la UA carece de capacidad financiera y logística para desplegar misiones de mantenimiento de la paz por sí sola. Aunque no quedan estrictamente bajo la cobertura de la ASF, las misiones regidas por la UA hasta el momento han dependido en buena parte del apoyo de otros agentes internacionales, en términos de financiación, transporte y equipamiento. En consecuencia, parece muy poco probable que la ASF pudiera cumplir el límite de tiempo de despliegue de 14 días contemplado para el escenario seis.

#### 2.2.2. POLÍTICA DE LA UA SOBRE RECONSTRUCCIÓN POSBÉLICA Y DESARROLLO

Además de las medidas referidas a la ASF, la UA estableció en 2006 una Directiva Política sobre Reconstrucción Posbélica y Desarrollo (RPBD), interpretada como plantilla de aplicación flexible para orientar el desarrollo de las estrategias específicas de cada conflicto con el fin de consolidar la paz, promover el desarrollo sostenible y sentar las bases del crecimiento y la regeneración en países que están en fase de salida de un conflicto (UA, 2006). La directiva se orienta a la consecución de mayor puntualidad, eficacia y coordinación en los trabajos de reconstrucción en países en situación posbélica.

La política de RPBD se basa en un amplio marco de seguridad humana y se sustenta en cinco principios: liderazgo africano; propiedad nacional y local; inclusión, equidad y ausencia de discriminación; cooperación y cohesión, y capacitación para lograr la sostenibilidad. La directiva política cuenta con seis elementos que conforman los pilares de toda iniciativa centrada en la RPBD: seguridad; ayuda humanitaria y de emergencia; gobernanza política y transición; reconstrucción y desarrollo socioeconómicos; derechos humanos, justicia y reconciliación; y mujer y discriminación de género.

La directiva política determina las actividades englobadas dentro de cada uno de estos factores, así como los modelos de referencia y los estándares que permiten evaluar el progreso en cada uno de ellos. Estos elementos constitutivos se solapan en buena medida con los componentes básicos de una OPMI, así como con varios de los objetivos de la

Comisión para la Construcción de la Paz de las Naciones Unidas (UNPBC, por sus siglas en inglés). Así, pues, es necesario que se produzcan una armonización y una alineación entre la ASF y la política de RPBD, de modo que puedan optimizarse los recursos, siempre limitados, destinados a los escenarios posbélicos.

### 2.2.3. LECCIONES DE LAS MISIONES DE PAZ PASADAS Y PRESENTES

Por medio de investigaciones documentales, entrevistas con los principales agentes implicados y visitas sobre el terreno, la organización Pax África ha evaluado los puntos fuertes y débiles de las diversas misiones de paz, pasadas o actualmente en curso, desplegadas en Burundi, Sudán y la RDC, así como las de Lesotho, Comoras y Etiopía-Eritrea. Algunas de las principales enseñanzas derivadas de estos estudios se resumen a continuación.

#### 2.2.3.1. MANDATO

El mandato de una misión debe ser realista, idóneo, legítimo desde el punto de vista del Derecho internacional y perfectamente comprendido por todo el personal implicado en su ejecución.

Como consecuencia de la continua ampliación de su mandato, la misión de Naciones Unidas en la RDC, la MONUC, consta como el mayor de los mandatos registrados en la historia de las misiones de mantenimiento de la paz desplegadas por la organización. Su alcance comprende una notable diversidad de actividades, tales como las relacionadas con las reformas democráticas y la consolidación del Estado, que para parte del personal de la propia misión y de la población civil excede el ámbito del mandato central de protección<sup>3</sup>. Su complejidad hace que el establecimiento de modelos de referencia y pautas de seguimiento de su evolución resulte dificultoso. Por otro lado, dado que el mandato va cambiando sus planteamientos, las tropas no siempre saben con exactitud cuáles son las medidas que se supone deben aplicar<sup>4</sup>.

#### 2.2.3.2. VINCULACIÓN DE COMPONENTES POLÍTICOS Y MILITARES

Se trata de un aspecto fundamental, ya que la operación de mantenimiento de la paz no puede generar una solución a largo plazo para

un conflicto. Más bien debe ayudar a crear las situaciones en las cuales pueda desarrollarse un proceso político fructífero.

En el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía-Eritrea (UNMEE), el mandato quedaba limitado al seguimiento del respeto del acuerdo de alto el fuego. Sin embargo, cuando el proceso de demarcación de líneas de frontera quedó paralizado por una disputa, la UNMEE carecía de mandato para intentar resolver el enfrentamiento y reiniciar el proceso de paz<sup>5</sup>. De ello se deduce que separar las funciones políticas y militares de este modo va en detrimento de la eficacia de la misión de paz.

#### 2.2.3.3. RECURSOS

Los recursos humanos, técnicos y financieros deben adecuarse al mandato de la misión. De hecho, un mandato fuerte puede constituirse en elemento pasivo si no es dotado de los recursos suficientes, ya que puede ser motivo de decepción en la población civil y de frustración en el personal de la misión.

El presupuesto destinado a la AMIB en Burundi era de 134 millones de dólares, pero los países implicados en la financiación sólo aportaron la mitad de esta cantidad, mientras que apenas 10 millones de dólares fueron donados al APF (Aboagye, 2004: 13). Una fuerza de apenas 3.500 efectivos debía realojar a 25.000 combatientes y asignar acuartelamiento para otros 45.000. Por añadidura, el AMIB carecía de un equipamiento idóneo para ejecutar su mandato.

#### 2.2.3.4. FORMACIÓN

Las tropas y demás personal deben recibir formación especializada, orientada de manera específica a las tareas y el contexto propios del área de la misión, incluyendo aspectos tales como el modo de interacción con los demás agentes implicados, como por ejemplo: cooperación entre civiles y militares, interacción con los estamentos de ayuda humanitaria, consideración de las singularidades de la cultura local, etc.

Los integrantes de la AMIB se lamentaban de que, en muchos casos, habían recibido escasa o nula formación para el desempeño de sus funciones en la misión. Además, el hecho de haber recibido más información sobre la percepción de la cultura autóctona habría

ayudado a prevenir situaciones en las que la carencia de sensibilidad cultural podía crear resentimientos entre la población local. La formación en las lenguas locales influye en la mejora de las relaciones con las comunidades nativas y, en su caso, también puede prevenirse la formación lingüística que facilite la comunicación entre tropas de intervención de diferentes países. En la AMIB los problemas de comunicación se vieron acentuados por el hecho de que no se dotó a las fuerzas de equipos de comunicación comunes y porque los de los diferentes países no eran compatibles entre sí.

#### 2.2.3.5. APOYO LOGÍSTICO

Los problemas relacionados con la falta de apoyo logístico socavan la moral, reducen las posibilidades de éxito y ponen en peligro al personal que integra la misión.

Hasta la fecha, la Operación Híbrida de la UA y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) dispone de solamente una parte del equipamiento necesario. Ello se debe en parte al insuficiente compromiso y en parte a que una proporción sustancial de dicho equipo está retenido en Port Sudan (su punto de entrada). Los retrasos en los trámites aduaneros fomentados por el Gobierno de Sudán, así como los retos que plantean la falta de infraestructuras y la inseguridad, hacen que resulte muy difícil transportar los equipos hasta Darfur. Como consecuencia de ello, la misión carece de elementos necesarios para el apoyo de las tropas adicionales, que se ven obligadas a esperar para desplegarse o que llegan a quedar desabastecidas de equipamientos. La misión carece también de medios importantes, como helicópteros de ataque y de transporte, o equipos de vigilancia y dotaciones de reacción rápida<sup>6</sup>. Por otro lado, muchos de los países africanos que han aportado tropas a la UNAMID no pueden abastecerlas con todos los suministros y equipos necesarios, al depender de la ayuda de países donantes para garantizar su adecuado equipamiento.

#### 2.2.3.6. ANÁLISIS ESTRATÉGICOS CONTINUADOS

Este es un aspecto esencial para el éxito de toda misión de paz, ya que permite comprender el contexto en el que las actividades de mediación y mantenimiento o consolidación de la paz tienen lugar, haciendo posible la pertinente respuesta.

En las islas Comoras, la situación de crisis se inició en 1997, con un intento de secesión de la isla de Anjouan. Para dar respuesta a esta amenaza a la unidad y a la integridad territorial del país, la cumbre de la OUA—posteriormente reemplazada por la UA—, celebrada en junio de 1998 en Ouagadougou, eligió a Sudáfrica como coordinadora de los países de la región. En su papel de coordinadora regional, Sudáfrica apoyó y facilitó un proceso político destinado a resolver el conflicto de Comoras, que englobaba negociaciones, una reforma constitucional, elecciones y otras medidas. Aunque con ciertas indicaciones positivas en algunos momentos, este proceso se prolongó durante una década, hasta que, en el curso de una nueva crisis, en 2008, una coalición de Estados (Tanzania, Sudán y Senegal, con apoyo logístico de Libia y Francia), intervino para restaurar la autoridad.

Se ha indicado que Sudáfrica no reconoció en este caso que las negociaciones habían quedado en un punto muerto y que era necesario recurrir a una acción contundente. Sin embargo, otros opinaban que las negociaciones podrían haber obtenido resultados positivos de no ser por la determinación de ciertos Estados de intervenir, después de que el Gobierno de la Unión de las Comoras solicitara ayuda. En general, la mediación y la posterior intervención en las Comoras ponen de manifiesto la necesidad de proceder a un análisis más matizado de los intereses internos y externos implicados en el conflicto.

#### 2.2.3.7. FUNCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La información pública resulta esencial para prestar apoyo a la misión en su relación con la población local y para contrarrestar las expectativas poco realistas sobre los potenciales logros de la intervención. En el marco de la información pública, es necesario desarrollar una estrategia de medios y coordinar la difusión de información entre la población local, el personal dedicado a la ayuda humanitaria y los agentes internacionales y los países que aportan las tropas y fuerzas de seguridad.

Otro reto importante lo constituyen las expectativas de la población. En Darfur, los actores locales esperaban que, con la transición de la misión de la UA, dotada de escasos recursos, a la UNAMID, se

les prestaría una mayor protección, aunque el mandato de esta misión no es de protección plena. La protección de la población local es responsabilidad del Gobierno de Sudán, en tanto que a la UNAMID le está permitido intervenir en caso de amenaza inminente. La decepción de la población local ha suscitado un sentimiento de hostilidad hacia la UNAMID.

#### 2.2.3.8. RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y CONSENTIMIENTO DEL PAÍS EN EL QUE SE DESARROLLA LA MISIÓN

Mientras que el marco de la ASF permite la intervención sin el consentimiento del país afectado, la *Doctrina Capstone* de las Naciones Unidas incluye la aprobación de las partes implicadas como uno de sus principios. Sin embargo, ello contraviene la aceptación por parte de las Naciones Unidas del principio de "responsabilidad de proteger" (genéricamente expresado a través del acrónimo R2P) en la Cumbre Mundial de 2005. El principio R2P propone una responsabilidad internacional compartida para proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad, siempre que las autoridades locales exhiban signos manifiestos de no ejercer tal protección. Este principio requiere una revisión, que puede hacerse extensiva a las políticas y directrices operativas que rigen el mantenimiento multilateral de la paz, ya que el despliegue de las misiones sin el consentimiento del país afectado implica un importante riesgo para el personal que integra la misión.

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la constitución de una fuerza de mantenimiento de la paz en Sudán en 2006<sup>7</sup>. Sin embargo, el Gobierno de Sudán rechazó autorizar el despliegue de una fuerza de las Naciones Unidas en Darfur. Como consecuencia de ello, la UA y las Naciones Unidas acordaron la provisión de un paquete de apoyo en tres fases a la AMIS, que daría lugar a una operación híbrida. Finalmente, el Gobierno de Sudán autorizó esta operación híbrida en junio de 2007, de modo que, el 31 de julio de 2007, se adoptó la resolución 1769 del Consejo de Seguridad de la ONU, que determinaba el establecimiento de la operación híbrida en Darfur (UNAMID). A pesar de aprobar el despliegue de la UNAMID, el Gobierno sudanés continuó poniendo trabas al despliegue

completo de la misión, tales como retrasos en los trámites aduaneros de los suministros importados, negación del acceso a personal de países no africanos, autorización lenta de los arrendamientos de tierras, no admisión de los vuelos no restringidos de las Naciones Unidas (como en el caso del Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas de Intervención), etc.

### 3. RECOMENDACIONES PARA PRESTAR APOYO A LAS MISIONES DE PAZ EN ÁFRICA

En virtud de las lecciones antes comentadas, y a la vista de la evolución del contexto y la arquitectura de las misiones de paz en África, a continuación, y a modo de conclusión del presente capítulo, se proponen una serie de recomendaciones para los agentes internacionales interesados en prestar apoyo a las misiones de paz en el continente.

#### 3.1. ARQUITECTURA

En primer lugar, es necesario el apoyo al desarrollo de capacidades y a la puesta en acción de la arquitectura de paz y seguridad de la SADC y la UA, mediante la provisión de recursos financieros, asistencia técnica, apoyo al personal y obtención de ayuda de los agentes internacionales. Resulta particularmente importante en este contexto el afianzamiento de la capacidad de la Comisión de la UA para gestionar las misiones de paz y acelerar la puesta en operatividad de la ASF (en especial en su dimensión civil). Al mismo tiempo se ha de prestar apoyo a otros agentes relacionados, como el CEWS, para la prevención de conflictos, y al desarrollo de la política sobre RPBD. Además de aportar información y análisis sobre las alertas tempranas, el CEWS es un medio de seguimiento continuado y de análisis de las situaciones de conflicto en las que se despliegan misiones de mantenimiento de la paz.

Segundo, el apoyo a la ASF ha de incorporar también medidas de asistencia a las brigadas regionales que la constituyen. Actualmente, las brigadas regionales presentan niveles de desarrollo

muy diferentes, por lo que es necesario favorecer su armonización, además de acelerar su puesta en marcha.

### 3.2. RECURSOS Y APOYO LOGÍSTICO

En función de la nueva tendencia a que las misiones de paz comiencen siendo administradas por organizaciones regionales antes de pasar a manos de la ONU, la organización debe prestar apoyo a las misiones iniciadas por la UA y las CER en áreas como la planificación y el apoyo financiero y logístico. Es asimismo necesario un mecanismo más predecible, a través del cual las Naciones Unidas puedan prestar asistencia a las misiones encabezadas por la UA (y las CER).

Los agentes implicados deben emplear mecanismos de financiación integrados, como el APF, con el fin de afianzar la arquitectura de paz y seguridad de la UA (y sus entidades regionales) y de las misiones de paz. Estos mecanismos reducen la carga administrativa de la UA (y las CER) en lo que respecta a gestión de fondos y obligaciones de informar sobre ella. Es necesario igualmente un mayor desarrollo de capacidades en lo que hace referencia a los aspectos financieros, administrativos y de gestión de las misiones de paz de la UA y las CER.

Asimismo, en los casos en los que se requieran recursos no financieros, como por ejemplo en el equipamiento de la UNAMID, los agentes implicados deben coordinarse para garantizar intervenciones rápidas e idóneas y la provisión del equipo necesario. El Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS, por sus siglas en inglés) ofrece un modelo para los compromisos no relacionados con personal, aunque no implica obligación de proveer recursos en respuesta a necesidades específicas.

### 3.3. FORMACIÓN

Es necesario prestar apoyo a la formación a través de los centros regionales existentes en África —como el Centro Regional de Capacitación para el mantenimiento de la Paz (RPTC, por sus siglas en inglés) de la SADC, en Zimbabue, o el KAIPTC, en Ghana—, que pueden instruir a fuerzas de varios países. En el momento actual,

numerosos agentes internacionales participan en programas de formación y apoyo de fuerzas de policía y militares nacionales, regulados a través de acuerdos bilaterales, lo que da lugar a diferencias en aspectos relacionados con la doctrina, las pautas de actuación, etc. Ello genera problemas de interoperabilidad y dificulta la cooperación y la coordinación de las misiones de paz. Los centros de formación regionales, en cambio, contribuyen a la armonización y la operatividad conjunta de las misiones de paz multinacionales.

### 3.4. MEDIACIÓN Y PROCESOS POLÍTICOS

Finalmente, y para acabar, en casos en los que se halle en curso un proceso de mediación legítimo, fiable y preferiblemente regido por la UA o las CER, éste ha de ser apoyado por todas las partes interesadas, sin necesidad de desarrollar un proceso alternativo que entre en competencia con él. Si el proceso no se considera prometedor o legítimo, se puede en cambio considerar un proceso alternativo que permita desbloquear las situaciones de punto muerto.

## NOTAS

\* Traducción de Jaime Jerez.

1. Véase Carta de las Naciones Unidas, 1945, artículos 2 y 24.
2. Entrevistas con miembros de la UA y expertos de la sociedad civil.
3. Véase capítulo 11 de este volumen, Miguel Fernández-Palacios.
4. Entrevista con representantes de la MONUC.
5. Entrevista con representantes de la UNMEE.
6. Entrevistas con representantes de la UNAMID, personal de ayuda humanitaria y personal desplegado en el área.
7. Resolución 1679 del Consejo de Seguridad de la ONU del 16 de mayo de 2006, que establecía la transición de la AMIS hacia la implantación de una fuerza de las Naciones Unidas, y resolución 1706 de 31 de agosto de 2006, que autorizaba el despliegue de 22.500 efectivos de tropas y fuerzas policiales de las Naciones Unidas. En UA, *AMIS Chronology*, 2007.

**EL PARTENARIADO UE-ÁFRICA DE PAZ Y SEGURIDAD:  
UN NUEVO ACERCAMIENTO DE EUROPA  
A LOS CONFLICTOS EN ÁFRICA**

RAMÓN GIL-CASARES Y LUISA BARRENECHEA

El continente africano es sinónimo de magnitud, complejidad y diversidad. Un área geográfica extensa, de más de 850 millones de habitantes, donde los problemas políticos, sociales y económicos desencadenan y derivan frecuentemente en Estados frágiles, conflictos y tensiones regionales y locales. Escenario en el que proliferan numerosas amenazas para la seguridad como los tráficó ilícitos, el crimen organizado, la piratería y el terrorismo. La situación en Darfur (Sudán), Somalia, la RDC y Zimbabue reclama la atención internacional y exige una política proactiva, multidimensional y multilateral.

En ese contexto volátil que arrastra el continente africano desde hace décadas el objetivo de alcanzar la paz y la seguridad es el principal desafío. Sin paz y sin seguridad cualquier otro objetivo prioritario, especialmente el desarrollo continental y regional, será extremadamente difícil. Han sido numerosos los esfuerzos que se vienen desarrollando e impulsando en el área de paz y seguridad desde hace años por diversos actores en África. Las primeras misiones de paz de las Naciones Unidas en la República del Congo (ONUC) en 1960, Angola (UNAVEM) en 1988, o Namibia (UNTAG) en 1989, son sólo un ejemplo de un intenso trabajo multilateral en el que si bien el balance es positivo —han disminuido considerablemente las guerras y los conflictos en el continente—, aún queda mucho por hacer.

La experiencia y las lecciones aprendidas de estas iniciativas, los importantes cambios producidos en el continente desde las independencias y el desarrollo de la UA, y de las organizaciones regionales —la CEDEAO, la IGAD, la CEEAC y la SADC—, han creado un marco propicio a una nueva política de cooperación entre la UE y África en el área de paz y seguridad. Esta relación se articula en el llamado Partenariado de Paz y Seguridad, que forma parte de la Estrategia Conjunta UE-África, aprobada en la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007. El Partenariado sitúa a la UE como uno de los principales socios de África en el objetivo de alcanzar la paz y la seguridad.

Dentro de las prioridades estratégicas el Partenariado de Paz y Seguridad es el más importante, no sólo por su objetivo en sí mismo, sino también por el número de países que participan en el mismo, por el volumen de financiación y por la relevancia que desde la propia UE se le ha otorgado, al estar liderado por la Secretaría del Consejo, con el nombramiento por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, de un general francés de elevado prestigio, el general J. M. Joana, como responsable principal del Partenariado.

A un año y medio de su puesta en marcha, el Partenariado está aún en una fase inicial de ejecución. No obstante, es el que más ha progresado puesto que se han realizado importantes actividades y se han identificado las áreas más importantes de cooperación, aunque la dificultad y magnitud de los objetivos no permite que a corto plazo los resultados sean demasiado tangibles.

## 1. OBJETIVO Y ACCIONES PRIORITARIAS DEL PARTENARIADO

África tiene claramente identificadas las áreas en el ámbito de paz y seguridad para las que necesita apoyo multilateral. Así, en un reciente informe de la Comisión de la UA presentado ante la Cumbre del G-8 que se celebró del 8 al 10 de julio de 2009 en L'Aquila (Italia), solicitan la colaboración de ese organismo para las siguientes cuestiones: hacer operativa la APSA, contribuir a las OMP de la UA, apoyar la implementación de las resoluciones de las Naciones

Unidas en coordinación con la UA y las organizaciones regionales, implementar la decisión para el desarrollo de un marco político de la UA en reconstrucción postconflicto, implementar la Política Común Africana de Defensa y Seguridad (PCADS), y apoyar los esfuerzos africanos para restaurar la constitucionalidad en Somalia y Guinea-Bissau.

Todas estas necesidades se engloban en el Partenariado de Paz y Seguridad, que en términos generales tiene como objetivo cooperar para fortalecer la capacidad de África y de la UE para responder de forma oportuna y adecuada a las amenazas para la seguridad, y unir esfuerzos frente a los retos globales.

Para ello, se han identificado tres prioridades: el refuerzo del diálogo político, hacer operativa la APSA y garantizar la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz.

### 1.1. REFUERZO DEL DIÁLOGO POLÍTICO

Tiene como fin alcanzar posiciones comunes frente a los retos en materia de paz y seguridad, a través de un conocimiento profundo de las causas de los conflictos y de su resolución, fortaleciendo la cooperación en prevención, gestión, resolución de conflictos y postconflicto, incrementando la coordinación en perspectiva y con iniciativas continentales y regionales, e incrementando la cooperación e influencia UE-África a nivel internacional.

Para ello se han identificado importantes actividades y mecanismos. Por ejemplo, consultas a nivel político y técnico, fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra el terrorismo, fortalecimiento de la capacidad y el intercambio de información sobre armas pequeñas y ligeras (Small Arms Light Weapons, SALW), restos de explosivos de guerra (Explosive Remnants War, ERW) y minas antipersona (Anti Personnel Mines, APM), apoyar la implementación de las Resoluciones 1325 (sobre mujeres en situación de conflicto y postconflicto) y la 1612 (sobre menores en conflictos armados), facilitar el intercambio de información entre mediadores africanos y europeos, etc.

Este pilar, liderado por la Secretaría del Consejo, cuenta con diversas financiaciones. La estructura superior es la troika semestral UE-África, si bien el diálogo se manifiesta también a través de

otros formatos como las reuniones del CPS de la UA y las misiones conjuntas UE-África en áreas de postconflicto, como las que se llevarán a cabo en la RDC y en los Balcanes.

En materia de mediación de conflictos, se ha adoptado en el marco del Panel de Sabios un programa de trabajo trianual, y en marzo de 2009 tuvo lugar una primera conferencia en Finlandia con el fin de abordar el programa de formación de expertos africanos y europeos en misiones diplomáticas y de mediación. La Comisión Europea y la UA están cooperando en el área de control de armas ligeras y desarme, materia sobre la que se ha desarrollado una primera conferencia en Roma, en julio de 2009.

Asimismo, el Partenariado está estudiando la capacidad del Centro Africano de Estudio e Investigación sobre el Terrorismo (CAERT), con sede en Argel, para evaluar las necesidades y hacerlo más eficaz frente a esta amenaza creciente en áreas como el Sahel y el Cuerno de África. Otras actividades son las reuniones trianuales que se proponen celebrar entre la Secretaría General del Consejo de la UE ante las Naciones Unidas con las representaciones permanentes africanas ante ese organismo, o la reunión que se celebró en abril de 2009 entre la sociedad civil africana y la europea con el fin de que se involucren y colaboren en el desarrollo del Partenariado.

## 1.2. DESARROLLO DE LA APSA

La APSA es una iniciativa creada por la UA para consolidar los esfuerzos en materia de paz y seguridad en el continente. Articula los mecanismos e instrumentos creados con este fin tanto por la UA como por las organizaciones regionales. No es un ámbito nuevo de trabajo para África, puesto que desde 2003 la UA ha intervenido en acciones de apoyo a las Naciones Unidas en la estabilización de Burundi (AMIB) y en la operación híbrida con dicha organización en Darfur (UNAMID), y ha dirigido operaciones propias en la RCA (FOMUC), Darfur (AMIS I y II) y en Somalia (AMISOM).

Este pilar del Partenariado trata de hacer eficaces los distintos componentes de la APSA: el centro de análisis y recolección de datos como instrumento para prevenir y anticiparse a los conflictos

(CEWS), un órgano asesor de mediación de apoyo al Consejo de Paz y Seguridad y al director de la Comisión (Panel de Sabios), y la llamada ASF.

Fortaleciendo estos componentes se trata de incrementar las capacidades de la UA y de las organizaciones regionales africanas en prevención, gestión y resolución de conflictos. Para ello se han identificado una serie de acciones prioritarias como son: actividades de formación e instrucción de militares africanos, reuniones de coordinación, intercambio de información, fortalecimiento institucional, impulsar el papel de la sociedad civil y de la mujer en la prevención de conflictos y reconstrucción, etc. No obstante, la APSA es un conjunto complejo de normas, estructuras, capacidades y procedimientos que exige importantes mecanismos de coordinación, recursos elevados, capacidades logísticas desarrolladas y sinergias entre las diferentes estructuras.

Las actividades de formación son prioritarias para mejorar las capacidades africanas de respuesta a las crisis y las OMP, en el ámbito civil y militar. La UE está desarrollando un importante esfuerzo en este ámbito, de formación de la ASF, tanto en el desarrollo de documentos para la formación y evaluación de la misma, como incluyendo la actividad de los Centros de Excelencia. Además, se están recopilando las actividades de formación que se están desarrollando por la totalidad de los actores internacionales y por los centros africanos de formación. La UE ha decidido fortalecer la capacidad de estos centros africanos de mantenimiento de la paz, que si bien originalmente estaban orientados a los aspectos militares, se esperan fortalecer para la formación en gestión civil de crisis.

Con el fin de crear la ASF se ha creado un ciclo de formación llamado EUFORECAMP, del que se prevé que los primeros ejercicios conjuntos (*Command Post Exercise*, CPX) se desarrollen en 2010. Además, se están desarrollando otras actividades como la identificación de Centros de Entrenamiento que en cada una de las CER apoyará la UE, así como actividades de apoyo al sistema de alerta precoz de la UA. La UE ha acordado un envío de expertos a la llamada Unidad de Gestión y Planificación Estratégica (SPMU, por sus siglas en inglés).

Los aspectos militares de esta prioridad son coordinados por Francia y los aspectos civiles por Italia. Para la financiación de las

intervenciones de la llamada AMANI AFRICA, lanzada a finales de 2008 para contribuir a la formación en materia de planificación y gestión de crisis a nivel continental, se celebró una conferencia de donantes en Bruselas que permitió crear un Fondo Fiduciario que dispone de 1,8 millones de euros.

Uno de los aspectos más relevantes de este pilar es la expectativa que se ha puesto en la ASF como fuerza de interposición militar y reacción rápida de la UA. La ASF está formada por una sede central situada en la Comisión de la UA y por estructuras subregionales, e incluye contingentes multidisciplinares con componentes civiles, militares y policiales, capaces de desplegarse de forma rápida y adecuada.

### 1.3. GARANTIZAR LA VIABILIDAD FINANCIERA

Esta tercera prioridad, coordinada por el Reino Unido, tiene como objetivo garantizar mediante mecanismos de financiación regulares las OMP en el continente. Para ello se tratarán de establecer instrumentos permanentes similares al APF, que creado en 2003 por la UE en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) ha conseguido asignaciones regulares para las operaciones de paz, o al IFS, que desde 2007 está centrado en la financiación de acciones de mediación y de respuesta a las crisis, y que ha financiado acciones en Somalia, Sudán, la RDC, Guinea y Zimbabue. Así, se ha dado apoyo financiero continuado a la operación de paz de Somalia (AMISOM).

Otros mecanismos de financiación que se tratan de impulsar son las contribuciones voluntarias, la búsqueda de financiación internacional de instituciones como el G-8 y consolidar el trabajo conjunto con las Naciones Unidas en las OMP, con el fin de aprovechar recursos y diversificar costes.

La diversidad de donantes a iniciativas de paz y seguridad en África, que ha crecido exponencialmente en los últimos años, y la escasa capacidad de absorción de fondos por parte de las organizaciones regionales, determina que sea prioritaria la coordinación de actores para evitar deficiencias y alcanzar un mayor impacto.

## 2. ACTORES DEL PARTENARIADO

Para cumplir los ambiciosos objetivos del Partenariado son numerosos los actores que están implicados en el mismo. Por parte de la UE, el Partenariado está integrado por Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Suecia, Estonia, Italia y España, además de la Comisión Europea.

En cuanto a los países de África que forman parte, Argelia lidera el grupo, del que además forman parte Etiopía, Marruecos, Uganda, Burundi, Gabón, Egipto y Camerún, junto con la Comisión de la UA.

En la UE las relaciones con África sobre paz y seguridad son asumidas por un importante número de instituciones como el Consejo de la UE, la Comisión Europea y el COAFR, como se conoce al Grupo de Trabajo sobre África. Se trata de una estructura compleja y fragmentada que, unido a las intervenciones bilaterales de los países de la UE, requiere de una adecuada interlocución con la UA.

Para la adecuada implementación se han creado unas estructuras y mecanismos de coordinación en diferentes niveles. A nivel general de toda la Estrategia están las Cumbres UE-África, las reuniones periódicas a nivel ministerial (por ejemplo en noviembre de 2008 tuvo lugar la primera reunión UE-África de ministros de Defensa), reuniones entre delegaciones del Parlamento Europeo y el Panafricano, y las reuniones entre representantes de la UA en la UE en Bruselas y de la delegación de la UE en la UA en Addis Abeba.

Además, para el Partenariado en concreto se ha creado un grupo de trabajo de expertos (JEG, por sus siglas en inglés) para profundizar y coordinar aspectos concretos del mismo, que está formado por representantes de la UE y la UA.

## 3. AVANCES CONCRETOS EN LAS DIFERENTES ÁREAS PRIORITARIAS: PRINCIPALES ACTIVIDADES DESARROLLADAS

La 12ª edición de la troika ministerial UE-África tuvo lugar en Luxemburgo el 28 de abril de 2009. Dentro del esquema de diálogo UE-África, además de la actual crisis económica mundial, la

Agenda sobre el Cambio Climático y el intercambio de distintos puntos de vista sobre recientes acontecimientos (incluidas las cuestiones de paz y seguridad) y los desafíos globales del continente, los ministros trataron el tema de la aplicación de la Estrategia de Diálogo UE-África y del principal Plan de Acción de la UA<sup>1</sup>. Los ministros reconocieron el progreso realizado en la puesta en marcha de la Estrategia, y con el fin de garantizar que se logren progresos tangibles en su aplicación, señalaron que se deberá:

- Abordar la cuestión de la financiación adecuada para realizar proyectos y actividades. África y la UE deberán prepararse para cumplir sus compromisos lo antes posible.
- Todas las partes deberán esforzarse en tomar las medidas necesarias que garanticen el éxito del taller de financiación de Addis Abeba, celebrado en septiembre de 2009.
- Las CER deben desempeñar un papel activo en el proceso de aplicación de la Estrategia.
- Los Estados miembros deberán asegurar que los expertos designados para participar en los grupos conjuntos de expertos sean de perfil alto para asegurar así el rendimiento de las actividades.

Respecto al ámbito de paz y seguridad se analizó la situación en Sudán, Chad y Somalia, así como los golpes de Estado de Madagascar, Mauritania y Guinea. El texto también celebra el progreso en la formación del Gobierno de Unidad Nacional en Zimbabue.

Es complejo hacer una evaluación del Partenariado porque aún está en fase inicial de implementación y porque aún no se ha analizado con detalle el estado actual de sus resultados. No obstante, el Partenariado está comenzando a alcanzarlos, como se puso de manifiesto en la 6ª Conferencia de África del "Clearing House" que tuvo lugar en San Remo en abril de 2009. Entre ellos destacan, la creación por las CER de las oficinas de enlace en Addis Abeba, el fortalecimiento de la cooperación UE-África, los avances en diferentes niveles de los componentes de la APSA y el impulso a la cooperación entre la UE, las Naciones Unidas y el G-8, en sede y en terreno.

Los principales retos que se mencionaron fueron la importancia de la coordinación de donantes y el intercambio de información para evitar la duplicación de acciones. Resaltaron que la mayor preocupación es el fortalecimiento institucional, la necesidad de seguimiento por parte de la UA de la relación entre formación y utilización de personal formado en las OPM, y que el refuerzo judicial y legal debe acompañar las operaciones de paz.

En esta conferencia se identificaron interesantes aspectos sobre formación y ejercicios conjuntos (necesidad de fortalecer el liderazgo, armonizar la formación al nivel de la UA, priorizar la transferencia de conocimiento, enfatizar el refuerzo institucional, incluir el enfoque de género, etc.), en la dimensión civil y policial (deben integrarse e incrementar el rol de los dos componentes en la APSA y en las operaciones, desarrollar las capacidades civiles en las estructuras de la UA y las CER, formación de largo plazo, etc.), de logística y planificación (dar apoyo directo para desarrollar la capacidad de planificación, AMANI AFRICA es una oportunidad para fortalecer la capacidad de la UA, mayor visibilidad de los socios que apoyan los contingentes, etc.).

#### 4. PROPUESTAS DE FUTURO: DESAFÍOS Y LIMITACIONES

Las expectativas de futuro del Partenariado son elevadas porque son muchos los esfuerzos y los actores implicados en su implementación. La agenda de los grupos de trabajo es extensa y abarca importantes actividades y contactos en los tres pilares.

En el marco de la APSA, la Comisión Europea ha impulsado un estudio sobre las necesidades y dificultades en la formación, que podrá identificar nuevas acciones de cooperación. El ciclo AMANI tiene previstos importantes actos como el ejercicio conjunto del CPX en marzo de 2010.

A nivel general, las propuestas para el futuro son múltiples. La UE considera que la debilidad de las estructuras de la UA son un reto que exige actuar en paralelo en tres líneas: actuar frente a los retos de forma conjunta, implementar el apoyo a los programas existentes, e identificar nuevos programas de apoyo, ya que los actuales finalizarán en el primer semestre de 2010.

Por ejemplo para el “*Clearing House*” es necesario fortalecer la coordinación, unificar la formación de los diferentes componentes de las OPM, incrementar la capacidad de las CER como componentes necesarios en los esfuerzos de capacidad institucional en las OPM, prestar especial atención a la inestabilidad en la región de África Central y también al caso específico de Somalia, y la búsqueda de fondos adicionales para el KAIPTC, con sede en Accra, que ha visto reducida su financiación.

Además, durante este tiempo se han podido identificar dificultades y limitaciones, internas y externas, que pueden ralentizar o imposibilitar el cumplimiento de los objetivos (o de alguno de ellos) del Partenariado.

Entre las dificultades externas destacan dos. La primera de ellas es la derivada de la crisis económica mundial, que puede disminuir los compromisos o aportaciones necesarias para el desarrollo de la APSA. La segunda es producto de la complejidad del contexto que no puede garantizar una situación estable a efectos de seguridad en la región que permita una adecuada implementación de las diferentes intervenciones. El posible deterioro de la situación en algunos países clave, como la RDC, Somalia o Zimbabue, puede crear un escenario complejo para el cumplimiento de los objetivos.

Las dificultades internas del Partenariado son varias. Una de ellas es la limitada capacidad de las organizaciones regionales africanas que, siendo organizaciones relativamente recientes con estructuras poco desarrolladas, se ven inmersas en la ejecución de unas acciones que posiblemente sobrepasen su propia capacidad. Las estructuras de paz y seguridad africanas presentan importantes deficiencias en términos de financiación, formación y logística, que requiere un esfuerzo inicial de adecuación de las mismas a los retos que exige su compromiso con el Partenariado. Otras dificultades provienen de la propia organización y gestión del Partenariado. Entre ellas se puede destacar la complejidad de la toma de decisiones porque los mecanismos de seguimiento y evaluación no están excesivamente desarrollados. El Partenariado está formado por un complejo grupo de actores, estructuras y mecanismos que dificultan considerablemente la coordinación.

## 5. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN EL PARTENARIADO

España se ha incorporado recientemente a este Partenariado al valorarse la necesidad de participar en las iniciativas que se estaban desarrollando en esta área prioritaria para la seguridad internacional y regional. La principal razón es que África es una prioridad política y estratégica de la acción exterior española, continente con el que, como recoge el Plan África 2009-2012, se comparten importantes intereses y con el que se quiere llegar a una intensa cooperación en diversos ámbitos. Uno de ellos, y objetivo prioritario del Plan África, es el "Apoyo a los procesos de la consolidación de la democracia y construcción de la paz y la seguridad en África" (MAEC, 2009: 33). Dentro del marco de este objetivo se incluyen importantes líneas de acción y acciones concretas, muchas de ellas incluidas en el Partenariado UE-África de Paz y Seguridad.

El apoyo a la integración regional y a las capacidades de las organizaciones continentales y regionales africanas es otro eje prioritario para España. La argumentación lógica es que se considera básico actuar desde la perspectiva africana para ser más eficaces en la resolución de los conflictos que surgen en el continente. La UA, que desde su creación en 2002 ha ido incrementando su relevancia y competencias, se ha convertido en un socio destacado para España. La colaboración entre España y la UA se plasmó en la firma en 2006 de un Memorando de Entendimiento que recoge los ámbitos más destacados de cooperación y de diálogo. El aspecto más destacado de la cooperación ha sido el apoyo a la Agenda para la Paz de la UA, a través de contribuciones anuales.

En la Cumbre de la UA de enero de 2008 el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, anunció la aportación de 30 millones de euros para los próximos tres años (de 2009 a 2012) para contribuir al desarrollo institucional de la organización y a la Agenda de Paz y Seguridad. Durante la visita a España en abril de 2009 del Presidente de la Comisión de la UA, Jean Ping, se firmó un Memorando de Entendimiento que regula la contribución. España, que ya contribuía al FED y al APF, ve con esta aportación financiera reforzada su contribución a las tareas de mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente africano.

Se abre con esta nueva financiación la oportunidad de contribuir al Partenariado UE-África de Paz y Seguridad con nuevas iniciativas y acciones, en las que España pueda ejercer su influencia y su liderazgo. Para ello, se ha acordado que del primer tramo de la aportación se destine una cantidad a actividades de formación y financiación de la policía de Somalia a través del Comité de Seguridad Somalí (UA/PNUD/Policía Somalí), al apoyo a las oficinas de enlace en países en conflicto y postconflicto (incluidas Juba y Nairobi/Somalia), y al apoyo a los procesos de mediación de la UA. Además, se están identificando por parte del Ministerio de Defensa áreas de colaboración basadas en la formación y capacitación de las Fuerzas Armadas africanas, en materias relacionadas con OPM, desminado y estrategia. Se trata de ámbitos en los que España cuenta con una elevada experiencia y en los que puede realizar una valiosa contribución al Partenariado. Por el momento España ha participado en algunas actividades concretas como en el apoyo logístico a algunas actividades del RECAMP.

La Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 es además una oportunidad para priorizar la relación de la UE con África, e impulsar el Partenariado de Paz y Seguridad. Durante la Presidencia, España tendrá que coordinar la elaboración de las medidas y acciones que vayan a presentarse en la Cumbre UE-África que tendrá lugar en Libia en diciembre de 2010. Estas propuestas, que pueden ser la base del futuro Plan de Acción 2010-2012 del Partenariado, propondrán incluir la atención prioritaria al desarrollo de la APSA.

En el marco de la Presidencia se desarrollarán otras actividades centradas en el análisis y seguimiento de potenciales crisis y de áreas o países inestables, con el fin de liderar en el marco del Partenariado la puesta en marcha de la respuesta adecuada a la situación: mediación, reforma del sector seguridad, operaciones de paz, etc.

## 6. CONCLUSIÓN

A pesar de las dificultades, el Partenariado UE-África de Paz y Seguridad está avanzando lentamente. El primer año y medio de trabajo está demostrando el cumplimiento de algunos objetivos aunque

también ha sido tiempo suficiente para identificar debilidades y dificultades, que habrá que ir corrigiendo conforme se vayan realizando actividades de evaluación. Es importante destacar el compromiso que supone que el área de Paz y Seguridad sea una prioridad política y estratégica de la UA, como ha quedado reflejado en el Plan Estratégico 2009-2012 de la organización, aprobado en la 13ª Cumbre de la UA, en Sirte (Libia), en julio de 2009.

Un Partenariado ambicioso como el de Paz y Seguridad, que abarca desafíos complejos en un contexto volátil y cambiante como el continente africano, requiere un trabajo a largo plazo y sostenido que garantice la estabilidad y consolidación de los avances. El volumen de actores participantes, positivo para su correcto desarrollo y financiación, sin embargo dificulta la coordinación y pone de relieve la variedad de intereses en juego, en algunos casos contrapuestos. A una difícil coordinación interna, se añade la necesaria colaboración con otros importantes actores en África como China, Japón y los Estados Unidos, sin los cuales la consecución de objetivos será menor y se podrán producir solapamientos. Tampoco se puede comprender este Partenariado sin una relación estrecha con las Naciones Unidas y otras instituciones como la OTAN y el G-8.

Posiblemente el éxito del Partenariado pasa por: consolidar adecuados mecanismos de coordinación internos y externos, armonizar los mecanismos de financiación, apoyar la integración regional y continental, e involucrar a las instituciones y a la sociedad civil africana en la puesta en marcha del mismo. Además, este Partenariado se tendrá que acompañar de avances en otras importantes áreas como el refuerzo institucional, el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza. El objetivo del Partenariado es una prioridad fundamental para la estabilidad del continente, pero no es un compartimento estanco, dependerá en buena medida de la evolución de otros indicadores básicos.

Los próximos años serán clave para valorar el impacto real de la estrategia conjunta entre África y la UE en el área de paz y seguridad. España, tiene en este Partenariado y durante la presidencia de la UE la oportunidad de aportar su experiencia y valor añadido en importantes acciones de formación y capacitación que contribuyan a la

estabilidad y seguridad regional y continental, así como demostrar su capacidad de liderazgo en áreas concretas como la lucha contra el terrorismo o el desminado humanitario.

## NOTAS

1. Véase Consejo de la UA, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la estrategia de diálogo UE-África y su plan de acción*, 15<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, Sirte, Libia, 24-30 de junio de 2009.

## LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: ¿UN EJEMPLO DE COMPROMISO INTERNACIONAL POR LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA SUBSAHARIANA?

MIGUEL FERNÁNDEZ-PALACIOS

### 1. UNA HISTORIA CONVULSA PARA UN PAÍS CLAVE

Situada en el corazón de África y con enormes recursos minerales en su subsuelo, la RDC es por extensión, potencial económico y situación geoestratégica un país crucial para el futuro del continente y, más concretamente, para la denominada región de los Grandes Lagos.

Sin embargo, la historia de este inmenso país desde su independencia no ha sido precisamente pacífica: a un convulso proceso de independencia, con procesos secesionistas internos incluidos, le siguió una larga dictadura que culminaría con dos guerras devastadoras.

Pero, el hartazgo nacional e internacional a una situación insostenible y en el que la población civil, como suele ser habitual, era la principal víctima aceleró un proceso de transición a la democracia en el que el compromiso de la comunidad internacional —España incluida— ha sido determinante.

De hecho, la celebración a finales de octubre de 2006 de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y de los comicios legislativos puso fin a un proceso de transición iniciado en 2002 tras la firma de una serie de acuerdos de paz y transición política entre los contendientes de la denominada Primera Guerra Mundial Africana. Este conflicto bélico, en el que participaron hasta ocho

países africanos, se saldaría con un balance humanitario devastador: unos cuatro millones de muertos —las cifras totales permanecerán siempre en la oscuridad—, tres millones de desplazados internos, violaciones masivas de los derechos humanos y destrucción de las pocas infraestructuras útiles del país.

Con la aprobación, el 18 de diciembre de 2005, de la Constitución de la República y la celebración de las apuntadas elecciones presidenciales culminaba un proceso de transición extremadamente complejo.

A día de hoy, el Gobierno y el pueblo congoleños tienen multitud de retos planteados: la lucha contra la corrupción, la reforma del sector de la seguridad, la construcción de infraestructuras viales, sanitarias y educativas, la lucha contra la exclusión y la pobreza o la pacificación del este del país son tan sólo algunos de los desafíos del Gobierno del presidente Joseph Kabila.

La comunidad internacional es consciente de estos retos y está apoyando intensamente a las nuevas autoridades congoleñas en sus esfuerzos en todos los ámbitos apuntados. Todos, incluidos aquellos más relacionados con la paz y la seguridad.

Por todo ello, el presente capítulo pretende analizar brevemente las cuatro misiones —tres europeas y una internacional— que constituyen —o han constituido— la columna vertebral del compromiso internacional por la paz y la seguridad en un país de África Subsahariana cuya estabilidad es esencial para garantizar la propia estabilidad del subcontinente. Asimismo, el capítulo aborda el compromiso de España con este país y plantea, finalmente, una serie de cuestiones que pretenden ser invitaciones a la reflexión y al debate con el objeto de responder a la pregunta que encabeza estas páginas.

## 2. CUATRO MISIONES INTERNACIONALES EN BUSCA DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN LA RDC

A continuación se analizan de forma sucinta las cuatro misiones desplegadas en la RDC (una de las cuales ya ha finalizado) y que tienen como objetivo garantizar la paz y la seguridad en dicho país: MONUC, EUPOL, EUSEC y EUFOR.

## 2.1. MONUC: ¿UNA MISIÓN EUROPEA?

Desde 1999 Naciones Unidas está vinculada a los procesos de pacificación y normalización democrática en la RDC mediante la MONUC.

Desde entonces, sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU han prorrogado —al principio por periodos de seis meses y desde hace dos años, por periodos anuales<sup>1</sup>— una misión que hoy cuenta con 21.210 efectivos, incluyendo 16.475 soldados, 719 observadores militares y 304 policías; apoyados por 3.150 civiles —internacionales y locales— y 562 voluntarios de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, se han producido 147 bajas en una misión que sigue ostentando el record de ser la operación de mantenimiento de la paz de mayor envergadura en la historia de las Naciones Unidas.

De los aproximadamente 1.350 millones anuales que tiene como presupuesto esta misión, ¿cuánto aporta la UE? ¿hasta qué punto la MONUC es también una misión europea? Sin duda, una parte muy importante del presupuesto de la MONUC —casi 3,7 millones de dólares diarios— viene de los impuestos que pagamos los europeos, pero, lógicamente, no se puede determinar qué porcentaje exacto viene de cada país miembro. Ahora bien, podríamos usar la contribución anual de España —o del resto de los países de la UE— y determinar cuál es el porcentaje que esa cifra significa sobre el presupuesto total de la organización. El mismo porcentaje se aplicaría a cada una de las misiones del DOMP.

De todos modos, las misiones del DOMP —especialmente aquellas en las que el Representante Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas es a la vez el Coordinador Residente de todas las agencias de las Naciones Unidas en el país— también se benefician de fondos extraordinarios provenientes de proyectos conjuntos con agencias de las Naciones Unidas. En definitiva, nuestros cálculos se complican. Además, y eso no está en el presupuesto, también habría que estimar cuál es el valor numérico de otro tipo de contribuciones bilaterales a la misión, como por ejemplo poner a disposición de la misión a oficiales superiores altamente cualificados —inteligencia, cuartel general, operaciones, etc.—, algo que

suele ocurrir en el caso de países europeos que no envían tropas pero quieren participar de algún modo en la misión.

En todo caso, es evidente que la contribución europea a la MONUC es muy importante, por lo que no debe minusvalorarse el factor europeo —lamentablemente sólo financiero— a esta importantísima misión. Y digo financieramente, ya que la UE no aporta tropas a la MONUC y tan sólo tiene desplegados un total de 65 observadores militares de los más de 700 que componen la misión<sup>2</sup>.

## 2.2. EUPOL O EL ESFUERZO EUROPEO PARA LA REFORMA DE LA POLICÍA

EUPOL-Kinshasa fue la primera misión civil de gestión de crisis en África que llevó a cabo la UE. Se inició el 12 de abril de 2005 y finalizó el 1 de julio de 2007. Estuvo compuesta por aproximadamente 30 personas y supervisó, ayudó en la dotación de personal y asesoró a la UPI en Kinshasa, para garantizar que en el futuro ésta actuase según las mejores prácticas internacionales de policía. EUPOL-Kinshasa fue seguida desde el 1 de julio de 2007 por EUPOL-RDC, desplegada para asistir a las autoridades de la RDC en la reforma de la policía. España participa con un Comandante de la Guardia Civil.

## 2.3. EUSEC: DECIDIDOS A CAMBIAR EL MODELO DE FUERZAS ARMADAS

Mediante carta de invitación de 26 de abril de 2005, el presidente Kabila pidió a la UE el inicio de una operación de apoyo a la reestructuración de las Fuerzas Armadas de su país. La Acción conjunta 2005/355/CFSP de 2 de mayo dio luz verde a la operación EUSEC-RDC. Ésta comenzó el 8 de junio con un total de nueve efectivos, continuando su mandato hasta el 30 de junio de 2009. Su finalidad es apoyar a la configuración de unas Fuerzas Armadas de la RDC. En dicha misión, la UE está desarrollando específicamente un concepto novedoso, en sus inicios, denominado: "apoyo y asistencia a la reforma del sector de seguridad". En la actualidad cuenta con 43 efectivos. Su principal aportación hasta la fecha, además de la

realización de múltiples informes sobre reestructuración de las Fuerzas Armadas de la RDC (FARDC), ha sido la separación de la cadena de mando y pagos en las FARDC. Esta cuestión puede parecer menor, pero su trascendencia es esencial de cara a proceder a una adecuada reforma de las Fuerzas Armadas en ese país.

#### 2.4. EUFOR: UNA FUERZA MILITAR PARA GARANTIZAR UN PROCESO DEMOCRÁTICO

Finalmente, cabe mencionar la existencia de una misión europea finalizada, pero que tuvo una particular importancia para la RDC, por la solidez del compromiso europeo en un momento trascendental para el futuro del país y por haber participado personalmente en su gestación y ejecución.

La EUFOR fue la misión de la UE de apoyo a la MONUC durante el proceso electoral de 2006. Tras una serie de escritos entre el Secretario General de la ONU y la presidencia británica de la UE, finalmente el 25 de abril, el Consejo de Seguridad de la ONU, mediante la resolución 1671, autorizó a la UE a realizar un despliegue temporal de una fuerza para apoyar a la MONUC durante el periodo de las elecciones. El periodo autorizado fue de cuatro meses a partir de la fecha de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y parlamentarias previstas para el día 30 de julio de 2006.

El mandato de las Naciones Unidas autorizaba a EUFOR a adoptar todas las medidas necesarias, dentro de sus capacidades, con el objetivo de, entre otros aspectos:

- Ayudar a la MONUC a estabilizar una situación dada, en caso de que la MONUC experimentase graves dificultades para cumplir su mandato dentro de los límites de sus capacidades.
- Contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno de la RDC.
- Contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa.

Las fuerzas participantes en la operación desplegaron sobre el terreno 2.494 efectivos: 1.101 en la RDC y 1.232 en Gabón. Turquía, con 17 efectivos, fue la única nación no integrante de la UE que participó en la misión. Alemania y Francia aportaron el Cuartel General Operacional en Potsdam (Alemania) y el Cuartel General de la Fuerza en Kinshasa, respectivamente. Se trataba de cuarteles generales multinacionales a los que España contribuyó con un total de 10 oficiales y suboficiales. España participó en la misión con una Compañía reforzada de La Legión.

### 3. EL COMPROMISO DE ESPAÑA

España, por su parte, no ha querido permanecer al margen de este inmenso compromiso internacional con la RDC. Por ello, la RDC quedó incluida en el Plan África como País de Especial Seguimiento (PES), categoría de países en la que España apuesta por incidir de manera activa, con iniciativas y esfuerzos concretos, en los procesos de transición política y de normalización democrática. Un ejemplo de este compromiso político con la transición democrática en la RDC fue el ya mencionado despliegue en esta capital entre julio y diciembre del pasado año de una compañía reforzada de La Legión en el marco de la fuerza europea de apoyo al proceso electoral (EUFOR).

Por su parte, el nuevo Plan África 2009-2012 ha cambiado ligeramente el enfoque del anterior al introducir en el mismo una necesaria dimensión regional. En todo caso, la RDC seguirá siendo país prioritario para España.

Asimismo, el Plan África se articula en torno a grandes objetivos para cuya consecución se establecen otras tantas líneas de actuación, entre las que destaca, a los efectos que aquí y ahora nos interesan: la contribución al afianzamiento de la democracia; el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad, preferentemente en el marco de la UE y siempre al amparo de las Naciones Unidas, y la legalidad internacional.

En definitiva, el compromiso político de España de seguir trabajando por la paz y la seguridad en África Subsahariana existía en el Plan anterior y permanece en el actual. Este hecho pone de relieve

la idea de España de hacer una política no para África ni hacia África, sino con África.

En cuanto a los objetivos generales del nuevo Plan cabe destacar que el primero de ellos será profundizar en el apoyo de España a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz en África, con una especial atención a los países en situación de fragilidad. Para ello, y en línea con la comunidad internacional, España apostará especialmente por el fortalecimiento de las propias capacidades africanas para la prevención, gestión y resolución de conflictos.

Además del apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz en África Subsahariana, España reforzará su respaldo a la Agenda para la Paz y la Seguridad de la UA, con la contribución de 30 millones a dicha organización<sup>3</sup>.

Por otro lado, el vigente Plan Director de la Cooperación Española aprobado en febrero de 2009, considera a la RDC como País Prioritario-Asociación Focalizada. Se encuadran en este grupo aquellos países menos adelantados, de bajo ingreso o renta media baja, en los que el marco de asociación no permite una asociación plena en términos de alineamiento y cuya eficacia aumenta si se centra en una concentración máxima sectorial, asociado a una coyuntura específica, identificada conjuntamente con el país socio y con un uso selectivo de instrumentos.

El compromiso español en este ámbito en la RDC es extraordinario. De hecho, el ejemplo de la RDC es sintomático de la nueva política española hacia África. Así, hemos pasado en los últimos cinco años de contar con una cooperación no reembolsable de carácter meramente testimonial —aproximadamente unos 50.000 euros— a más de 30 millones de dólares que ejecutamos en la actualidad, bien directamente mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) o la cooperación descentralizada, o bien a través de los organismos y agencias especializadas de las Naciones Unidas.

#### 4. INVITACIONES FINALES A LA REFLEXIÓN Y AL DEBATE

Existen algunas reflexiones que cabe tener en cuenta en el debate sobre el papel europeo y español en las misiones desplegadas en África. En primer lugar, es absolutamente necesario que los países

occidentales se coordinen en África. Misiones como la EUPOL y la EUSEC mantienen una permanente pugna con la MONUC por la ocupación de espacios en sus ámbitos de competencias. Los mandatos con la MONUC a veces se solapan, mientras que en el Consejo de Seguridad de la ONU se sientan países como el Reino Unido y Francia que, por otra parte, son activos miembros de ambas misiones del Consejo de la UE. ¿Tiene sentido esta descoordinación entre socios?

En segundo lugar, las distintas OMP auspiciadas por las Naciones Unidas —bien encuadradas en el Capítulo VI de la Carta o en el Capítulo VII, pero particularmente estas últimas— desplegadas en África y en otros contextos están compuestas, básicamente, por fuerzas de países en vías de desarrollo. El ejemplo de la MONUC puede ser sintomático, pero no definitivo. En este sentido, la misión desplegada en Líbano (UNIFIL) es un ejemplo no definitivo, pero, en todo caso, los datos son reveladores:

- Entre los principales contribuyentes en número de efectivos encontramos algunos que siguen siendo receptores natos de AOD.
- Ningún miembro del G-8 aporta fuerzas (en este caso, fuerzas desplegadas, que no observadores militares).
- De los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tan sólo China aporta una compañía reforzada de ingenieros formada por 218 militares. Esta aportación tiene una lectura político-económica, que no político-militar.
- Es bien sabido que los países miembros de las Naciones Unidas que mayores contribuciones en materia de efectivos realizan al DOMP son países que de esta forma pueden sustentar a sus soldados e incluso sufragar una importante parte del presupuesto de defensa. ¿Hasta qué punto los encargados de llevar a buen puerto la misión —el fin último de toda misión es el fin temporal de la misma— están interesados en que ésta acabe cuando en sus países cobran entre 50 y 100 dólares al mes, mientras que en esta misión pueden llegar a percibir una cifra de entre 2.000 a 3.000 dólares? ¿Qué supondría para ellos el fin de la misión?

En tercer lugar, ¿cuál es el compromiso real de los Gobiernos de África Subsahariana con la paz y la seguridad de su propio país? Es evidente que un compromiso internacional deberá basarse en el compromiso nacional previo. Ese compromiso nacional podrá ser menos de naturaleza militar —el despliegue de fuerzas en zonas conflictivas lo garantizarían principalmente las fuerzas internacionales—, pero más de otra naturaleza: compromiso inequívoco contra la impunidad, lucha contra la corrupción, respeto escrupuloso de los derechos humanos, independencia judicial, etc. En los últimos años empiezan a percibirse cambios en este ámbito, aunque siguen siendo insuficientes.

Finalmente, los países occidentales confían en la necesidad de garantizar la paz y la seguridad en África Subsahariana, y así lo manifiestan. No obstante, dichos países no aportan tropas a las misiones desplegadas. El ejemplo de la MONUC mencionado, así como los problemas que la EUSEC y la EUPOL tienen para cubrir sus plantillas son de sobra conocidos en Bruselas y Kinshasa. ¿Están los responsables políticos occidentales dispuestos a un compromiso militar activo, real y amplio en África? O formulado en términos más rudos, ¿hasta qué punto están los países occidentales dispuestos a recibir en nuestros aeropuertos ataúdes cubiertos con la bandera nacional procedentes de una misión de mantenimiento de la paz en África? No es ésta una pregunta baladí y me temo que ni nuestros Gobiernos, ni nuestras sociedades están aún preparados para ello.

A modo de conclusión, la RDC parece ser un ejemplo de compromiso internacional por la paz y la seguridad con África Subsahariana. Sin embargo, quizá sea un ejemplo incompleto en la medida en que, como he planteado anteriormente, el compromiso internacional en vigor es extraordinario, pero, desgraciadamente, no suficiente y sólo las lecciones que aprendamos de esta misión nos servirán de guía para plantear en el futuro operaciones quizá más exitosas. No obstante, no debemos olvidar que son muchas las tendencias, costumbres, hábitos y prácticas que debemos corregir, ya que si no lo hiciéramos difícilmente podríamos pasar de ejemplos incompletos a completos.

## NOTAS

1. La Misión se encuentra a día de hoy respaldada por la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1856 de 22 de diciembre de 2008.
2. En concreto, Rumanía aporta 24; Bélgica, 9; Francia, 7; Reino Unido, 6; Suecia, 5; Irlanda, 3; Polonia, 3; República Checa, 3; Dinamarca, 2; España, 2; y Países Bajos, 1.
3. En la actualidad, España participa en misiones internacionales en África Subsahariana en: MONUC, MINURCAT, UNIPSIL, Chad-República Centroafricana (UE), EUPOL, Somalia (operación naval ATALANTA contra la piratería) y Guinea-Bissau (reforma del sector de la seguridad).



## CONCLUSIONES

ÓSCAR MATEOS MARTÍN

Este libro pone de relieve un hecho primordial: África se halla en un momento histórico. Tras décadas, e incluso siglos, donde la "cuestión africana" ha tenido un cierto carácter marginal y, en muchas ocasiones, escandalosamente instrumental, la coyuntura actual nos demuestra que África Subsahariana ha dejado de ser una tierra, como mínimo, ignorada. El continente ha logrado un lugar prioritario en la agenda internacional y ello ha supuesto la emergencia de importantes iniciativas en materia de paz y seguridad. Ahora bien, tal y como muchos autores de este volumen advierten, cabe una vez más valorar, en primer lugar, las pretensiones e intereses últimos de este nuevo enfoque y, segundo, las visiones e interpretaciones existentes respecto a la realidad africana.

En cuanto a las pretensiones e intereses, el hecho de que África haya logrado un espacio privilegiado en la agenda internacional puede parecer *a priori* una buena noticia. Sin embargo, la relación históricamente desigual entre África y Occidente invita a establecer alguna sospecha. Que la paz y la seguridad se hayan convertido en aspectos principales en la nueva era de intervención en el continente no implica de manera directa el desarrollo y bienestar del conjunto de sus poblaciones. El discurso de la seguridad humana en África podría convertirse en algo retórico si, como sostienen numerosas voces críticas, a lo que estamos asistiendo es a una mera

"securitización" del desarrollo. Si la nueva aproximación a África sólo pretende controlar la percibida amenaza de los "Estados frágiles", la voluntad declarada de compartir un futuro conjunto con el continente africano podría fracasar.

Una segunda reflexión tiene que ver precisamente con los análisis e interpretaciones de la realidad africana efectuados desde el Norte. El debate sobre África ha transitado tradicionalmente, y de forma variable, entre lo que algunos autores como Mbuyi Kabunda han denominado el "afropesimismo" y el "afroptimismo". Estas páginas dejan algunas dosis de cada una de esas visiones, si bien en su conjunto tratan de aportar una visión de cierta equidistancia.

El "afropesimismo" —esa visión que ha insistido, casi históricamente, en recordarnos que todos los problemas vienen de África y que es el propio continente el que se ha condenado a sí mismo— ha tendido a explicarnos la realidad africana desde una óptica demasiado etnocéntrica, fundamentada en clichés que posteriormente han demostrado estar vacíos, y utilizando análisis demasiados simplistas o generalizadores. Por citar un ejemplo, en las últimas décadas, la teoría del "neopatrimonialismo", que ha tratado de explicar la política y las sociedades africanas como un todo, de Antananarivo hasta Dakar, como una cuestión de prebendas, oportunismo político y corrupción, habrá quizá dejado algunas claves en su intento de interpretar la política africana, pero ha sido esencialmente un ejercicio reduccionista de una realidad intangible y compleja como es, no sólo África, sino el conjunto de las sociedades humanas. Asimismo, esa visión, absorbida por numerosos círculos académicos, sociales e institucionales en Europa, ha acostumbrado también a dar una visión de África, de su política y de sus sociedades tremendamente catastrofista. África, según como, es para algunos un continente "anómalo" e irremediablemente condenado a las lacras de la pobreza, la miseria y las guerras.

Por otra parte, la visión "afroptimista" ha ofrecido también una imagen incompleta y sesgada. Existe en esta visión una vocación de tratar de justificar todo o casi todo lo desconcertante que viene de África señalando el papel de las potencias externas, a veces incluso evitando una mirada necesariamente crítica de las dinámicas políticas y sociales internas y eximiendo a sus elites de cualquier responsabilidad en los procesos del continente.

Entre estas dos visiones, este libro ha pretendido reivindicar una idea: África se ha movido y se mueve en una dirección positiva en los últimos años. Ante la imagen de la guerra y la tiranía ofrecida por muchos medios de comunicación, estas páginas nos recuerdan que, por ejemplo, el número de conflictos armados se ha reducido de forma relevante, o bien que la gran mayoría de países africanos han celebrado de manera exitosa elecciones democráticas, o bien que las organizaciones de la sociedad civil son hoy día más robustas en su defensa de los derechos humanos o de las necesidades más básicas de sus poblaciones. Muchos podrán pensar que esta visión no cae sino nuevamente en la trampa "afrooptimista", pero en estas páginas, y en otros muchos documentos, los datos hablan por sí solos.

En general, los autores de este libro ofrecen una visión y un análisis de la realidad africana que invitan a un cierto optimismo. Los diferentes capítulos han trazado el nuevo mapa de la paz y la seguridad en África Subsahariana, señalando las múltiples contradicciones, tensiones, dilemas y desafíos que plantean todos y cada uno de los debates e iniciativas que tienen lugar en el continente.

En la primera parte (África y la crisis económica internacional), tras ofrecer un detallado diagnóstico de la crisis, los diferentes autores esbozaban varias tesis: la crisis económica internacional ya está teniendo un impacto negativo y considerable en el continente; el ciclo de crecimiento macroeconómico experimentado por la mayoría de países africanos en la última década ha tocado fondo; la situación socioeconómica en buena parte de los contextos tiende a deteriorarse; las exportaciones o las remesas han caído de forma preocupante; la ayuda internacional y los compromisos adquiridos a bombo y platillo en infinidad de cumbres y foros internacionales podrían verse seriamente afectados; el reto de alcanzar los ODM para el año 2015 parece a día de hoy más complicado y el deterioro de la situación socioeconómica podría conllevar un cierto auge de los conflictos sociales y políticos.

La crisis, en definitiva, podría suponer una mayor inestabilidad para el conjunto del continente y, por lo tanto, la paz y la seguridad se verían seriamente afectadas. Son muchas las propuestas esgrimidas páginas atrás para hacer frente a esta situación. Muchas hablan de la necesidad, repetida en otros foros, de aprovechar la crisis económica

internacional y los perjuicios que está conllevando en clave de oportunidad —tomemos nota— para democratizar el sistema internacional, para cambiar sus reglas de juego, para integrar a África en sus estructuras y organismos, para hacer más partícipes a todos sus países del devenir del planeta y, al fin y al cabo, para tener más en cuenta sus voces en el conjunto del escenario internacional.

Asimismo, dichos autores alientan a la comunidad internacional a cumplir con sus compromisos en África, a alimentar un cierto espíritu de preocupación hacia el continente. A su vez, abogan por fomentar las relaciones Sur-Sur, por romper ciertas dinámicas de dependencia, por crear nuevos vínculos y sinergias, o por apostar por medidas concretas y factibles que contribuyan a mejorar el desarrollo de los países africanos.

En la segunda parte de este libro (Gobernanza y Estados frágiles en África Subsahariana), las diferentes aportaciones son rotundas al reivindicar un hecho de suma importancia: hay que repensar conceptos, muchas veces exógenos, para definir las realidades políticas y de gobernabilidad del continente africano. Varios capítulos apuestan por, cuando menos, cuestionar la noción de "Estados frágiles" o "fallidos", seguramente un tanto deterministas, para invitarnos a hablar de "situaciones de fragilidad", que desglosen y maticen un todo demasiado complejo como para englobarlo en un solo concepto.

En este sentido, algunos autores subrayan la dificultad en ocasiones de establecer categorías y clasificaciones, listas de países que se supone deberían cumplir unos mismos criterios y que no dejan de ser una manera de encasillar nuevamente contextos muy diversos. Si bien la ayuda y la intervención internacional dejan lecciones positivas, tal y como se sostiene, la presencia externa en el continente debe ser siempre basada en criterios de simetría y liderada por los propios actores africanos.

Junto a este hecho, un elemento central, casi un *leitmotiv* de este libro, es la idea de que nos hallamos ante un punto de inflexión en la manera en que las sociedades africanas abordan sus problemas y principales retos. La anhelada consigna de "soluciones africanas a los problemas africanos" ha dejado de ser, según nos advierten, una cuestión de retórica para pasar a ser una realidad de hechos concretos: la

UA y las diferentes organizaciones regionales han tomado las riendas de las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad en el continente y han establecido nuevas sinergias y complicidades con múltiples actores, tales como la UE o el propio Gobierno español, quienes a su vez han tomado buena nota de los procesos y debates actuales. Las misiones desplegadas en países como Sudán o Burundi son pequeños ejemplos que indican que, en efecto, África quiere liderar las respuestas a sus propios desafíos, si bien muchas veces afronta numerosos déficits, especialmente a nivel de recursos, que dificultan el reto establecido.

La tercera y última parte de este libro (Propuestas para una mejor cooperación UE-África y España-África) presenta algunas de las principales propuestas que desde el ámbito europeo y, más concretamente, español, se están dando en torno a esta realidad. La Cumbre de Lisboa de 2007 y las iniciativas que han proliferado en los últimos años son seguramente una declaración de principios e intenciones que pretenden acercarse de forma seria al continente africano. Si bien algunas de estas propuestas han podido quedar diluidas por una cierta falta de compromiso en el tiempo o en determinados recursos, como nos recordaba el caso de la RDC, lo cierto es que en algunas esferas parece existir un genuino intento de reconfigurar las relaciones con África.

Como señalábamos unas líneas más arriba, está por ver el rumbo y la intencionalidad de todos estos actores para con África. Hasta el momento, muchos países se han implicado de forma intensa en procesos de desarme y desmovilización de ex combatientes, o bien en la reforma de los ejércitos y de los cuerpos policiales. No cabe duda de que ambas iniciativas se erigen como importantes elementos en términos de seguridad. Sin embargo, que la seguridad no es una mera cuestión militar es algo que las Naciones Unidas vienen advirtiendo desde hace ya varios años, por lo que el desarrollo socioeconómico, que es probablemente el verdadero garante de la seguridad, se presenta como uno de los principales e indiscutibles desafíos de futuro para el continente africano.



## SIGLAS

ADF	Fondo de Desarrollo Africano
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AFD	Agencia Francesa para el Desarrollo
AFRC	Junta Militar de Sierra Leona
AMIB	Misión de la UA en Burundi
AMIS	Misión de la UA en Sudán
AMISOM	Misión de la UA en Somalia
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APF	Facilidad de Paz Africana
APRM	Mecanismo Africano de Revisión por Pares
APSA	Arquitectura de Paz y Seguridad Africana
ASAP	Programa de Análisis de la Seguridad en África
ASF	Fuerza de Reserva Africana
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAE	Comunidad de África del Este
CAERT	Centro Africano de Estudio e Investigación sobre el Terrorismo
CEDEAO/ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste

SIGLAS

CEEAC	Comunidad Económica de Estados de África Central
CEM	Comité de Estado Mayor
CER	Comunidades Económicas Regionales
CEWS	Sistema Continental de Alerta Temprana
CFI	Corporación Financiera Internacional
COAFR	Grupo de Trabajo sobre África
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CPS	Consejo de Paz y Seguridad
CPX	Command Post Exercise
CUA	Comisión de la Unión Africana
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DOAP	División de Operaciones de Apoyo a la Paz
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ECOMOG	Grupo de Observadores Militares de la CEDEAO/ECOWAS
ECOWARN	Ecowas Early Warning Response
ERW	Restos de Explosivos de Guerra
EUFOR	European Union Force
EUPOL	European Union Police
EUSEC	European Union Security
FAO	Food and Agriculture Organization
FARDC	Fuerzas Armadas de la RDC
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEL	Fondo para Emergencias de Liquidez
FFGC	Fondo Fiduciario de Gestión del Conocimiento
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMUC	Fuerza Multinacional en la RCA
IEPS	Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos
IFC	Iniciativa de Financiación Comercial
IFS	Instrumento para la Estabilidad
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo

ISS	Instituto de Estudios de Seguridad
JEG	Grupo de Trabajo de Expertos
KAIPTC	Centro Internacional Kofi Annan de Capacitación para el Mantenimiento de la Paz
MICOPAX	Misión para la Consolidación de la Paz en la RCA
MINURCAT	Misión de las Naciones Unidas en la RCA
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la RDC
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEX	Observatorio de Política Exterior
OPMI	Operaciones de Paz Multidimensionales e Integradas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PAIGC	Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde
PCADS	Política Común Africana de Defensa y Seguridad
PES	País de Especial Seguimiento
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interior Bruto
PLCG	Programa de Liquidez Comercial Global
PNDDR	Programa Nacional de Desarme, Desmovilización y Reinserción
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Procedimientos Operativos Estándar
PRM	Países de Renta Media
RCA	República Centroafricana

## SIGLAS

RDC	República Democrática del Congo
RNB	Renta Nacional Bruta
RPBD	Directiva Política sobre Reconstrucción Posbélica y Desarrollo
RPTC	Centro Regional de Capacitación para el Mantenimiento de la Paz
RUF	Frente Revolucionario Unido
SADC	Comunidad de Desarrollo de África Austral
SALW	Small Arms Light Weapons
SAP	Sistemas, Aplicaciones y Productos
SEF	Servicio para Estados Frágiles
SPMU	Unidad de Gestión y Planificación Estratégica
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UE NAVFOR	Fuerza Naval de la Unión Europea
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNAMID	Operación Híbrida de las Naciones Unidas en Darfur
UNAVEM	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNECA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
UNIFIL	Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano
UNMEE	Misión de las Naciones Unidas en Etiopía-Eritrea
UNPBC	Comisión para la Construcción de la Paz de las Naciones Unidas
UNSAS	Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UPI	Unidad de Policía Integrada
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
WANEP	West Africa Network for Peacebuilding

WANSED	West African Network on Security and Democratic Governance
WEO	World Economic Outlook



## BIBLIOGRAFÍA

- ABOAGYE, F. (2004): "The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the first African Union Peacekeeping Operation", *Conflict Trends* 2: 9-15, en: [http://www.iss.org.za/pubs/Other/CT\\_2\\_2004.%20PC9-15.pdf](http://www.iss.org.za/pubs/Other/CT_2_2004.%20PC9-15.pdf)
- ANNING, K. (2006): *Organised Crime in West Africa: Options for EU Engagement*.
- ARNDT, C. y OMAN, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris: OECD Development Centre.
- ASSANVO, W. y POUT, C. (2007): "The European Union (EU): African Peace and Security Environment's Champion?", *Points de Vue*, Fondation pour la Recherche Strategique, en: [http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/pv/stabilisation/pv\\_20071127\\_eng.pdf](http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/pv/stabilisation/pv_20071127_eng.pdf)
- ATWOOD, J. B.; BROWNE, R. S. y LYMAN, P. N. (2004): *Freedom Prosperity and Security. The G8 partnership with Africa: Sea Island 2005 and Beyond*, A Council on Foreign Relations Special Report, Nueva York.
- BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAfD) (2008a): *Fragile States Fund Allocation from ADF-11*, en: <http://www.afdb.org/fr/projects-operations/project-portfolio/project/fragile-states-fund-allocation-from-adf-11-838/>
- (2008b): *Strategy for Enhanced Engagement in Fragile States*, Operations Policies and Compliance Department Temporary Relocation Agency Tunis, Tunisia, en: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/30736191-EN-STRATEGY-FOR-ENHANCED-ENGAGEMENT-IN-FRAGILE-STATES.PDF>
- (2009a): "Impact of the Crisis on Africa Economies-Sustaining Growth and Poverty Reduction. African Perspectives and Recommendations to the G20", Report from the Committee of African Finance Ministers and Central Bank Governors presented at the G-20 Meeting, Londres.
- (2009b): *African Development Report: Conflict Resolution, Peace, and Reconstruction in Africa*, Oxford: Oxford University Press.
- BANCO AFRICANO DE DESARROLLO (BAfD) y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2009): *African Economic Outlook*, París: OECD Development Centre.
- BESADA, H. y HANNAN, U. (2007): "Dimensions of State Fragility: A Review of the social Science Literature", Centre for International Governance Innovation, *Working Papers* 33.
- BROWN, S. (2007): "Estados frágiles", "Estados fallidos", "Estados fracasados", "Estados colapsados": una tentativa de clarificación conceptual, conferencia impartida el 16 de noviembre en la Universidad de Laval, Quebec, en el marco del Coloquio internacional sobre Estados frágiles, conflictos y terrorismo (texto inédito).
- CANADA RESEARCH CHAIR IN IDENTITY CONFLICTS AND TERRORISM e INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY PROGRAMME (2007): *The Failed State Index 2007. International Conference. Failed States*.

- Conflicts and Terrorism*, final report, 16-17 de noviembre, Laval University, Quebec, en: <http://www.casis.ca/~casisc5/images/stories/pdfs/fragilestates-e.pdf>
- CAROTHERS, T. (2002): "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy* 13(1), pp. 5-21.
- CHÂTAIGNER, J.-M. y GAULME, F. (2005): *Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles*, documento de trabajo, 4 de septiembre, Agence Française pour le Développement, en: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/users/administrateur/public/publications/documents-de-travail/n4-acteurs-fragiles.pdf>
- CHEVALLIER, R. (2007): "The EU-Africa Summit: Strategy and Partnership", en FRIDE, diciembre, en: <http://www.fride.org/publication/306/the-eu-africa-summit-strategy-and-partnership>
- COLLIER, P. (2007): *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid: Turner.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA ÁFRICA (UNECA) (2005): *African Governance Report*, Addis Abeba, en: <http://www.uneca.org/agr2005/full.pdf>
- (2009): *Report on Impact of the Financial Crisis on Africa*.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) (2005): *Piloting the Principles for Good International Engagement in Fragile States*, Documento CAD de 17 de agosto, DCD, 11/REV 2.
- COMMISSION FOR AFRICA (2005): *Our Common Interest*, Londres, en: <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>
- DARMUZEY, P. (2008): "La gouvernance démocratique au centre de l'action extérieure de l'Union européenne. De la conditionnalité au dialogue entre partenaires", en: BELLINA, S.; MACRO, H. y VILLEMEUR, V. (eds.): *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?*, Paris: Karthala/Ministère des Affaires Étrangères et Européennes.
- DE CONING, C. (2007): "Peace Operations in Africa: The Next Decade", *NUPI Working Paper* 721.
- (2008): "Moving Beyond the 4 Ps-An Integrated Conflict Management System for the African Union", *NUPI Working Paper*, en: <http://english.nupi.no/publikasjoner>
- DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (DOMP) (2008a): *Facts and Figures*, en: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsfigs.shtml>
- (2008b): *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*.
- DOKENIYA, A.; GARRITY, C. y PRADHAN, S. (2008): "Renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption pour réduire la pauvreté. L'approche stratégique du Groupe de la Banque mondiale", en BELLINA, S., MACRO, H. y VILLEMEUR, V. (eds.): *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?*, Paris: Karthala/Ministère des Affaires Étrangères et Européennes.
- FRANCE COOPERATION (2007): *Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilité*, Groupe Interministériel sur les États fragiles, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/EtatsFragiles.pdf>
- G-20 (2009): "Global plan for recovery and reform", *The G20 Summit Statement*, Londres, en: <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/news/15766232/communique-020409>
- HANDY, P.-S. (2009a): *Fragile Statehood: A critical Analysis of Indexes and Rankings*, Informe del Institute for Security Studies (próxima publicación).
- (2009b): *The Myth of a Certain African Unity*, Institute for Security Studies Today, 25 de mayo.
- HELMAN, G. y RATNER, S. (1992): "Saving Failed States", *Foreign Policy* 89: 3-20.
- HOUNGBO, G. (2008): "Réinventer la gouvernance pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique. Nouvelles

- approches et nouvelles mesures”, en: BELLINA, S.; MAGRO, H. y VILLEMEUR, V. (eds.): *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?*, París: Karthala/Ministère des Affaires Étrangères et Européennes.
- KJAER, A. (2004): “Old brooms can sweep too! An overview of rulers and public sector reform in Uganda, Tanzania and Kenya”, *Journal of Modern African Studies* 42(3).
- KLIMIS, E. (2009): “State Building in Fragile States: A Fragile Concept”, *Paper presented at the annual meeting of the ISA’s 50th Annual Convention “Exploring the Past, Anticipating the Future”*, Nueva York, 15 de febrero.
- LAKE, A. (ed.) (1990): *After the Wars: Reconstruction in Afghanistan, Indonesia, Central America, Southern Africa, and the Horn of Africa*, New Brunswick: Transaction.
- MICHEL, L. (2006): “Perspectives on the Cooperation between Africa and Europe and the new EU Strategy for Africa: The Indispensable Relationship”, *Diplomatic Club Cairo*, 22 de junio.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (MAEC) (2006): *Plan África 2006-2008*, Madrid, en: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANA-FRICA.pdf>
- (2009): *Plan África 2009-2012*, Madrid, en: [http://www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2009\\_12.aspx](http://www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica2009_12.aspx)
- MORATINOS, M. A. (2005a): *An Ethical and Political Commitment to Africa*, Minister of Foreign Affairs and Cooperation, 20 de diciembre.
- (2005b): *Speech by the Spanish Minister of Foreign Affairs and Cooperation at the 60<sup>th</sup> Period of Sessions of the United Nations General Assembly*, 20 de septiembre, en: <http://www.pnac.es/IDIOMAS/en-GB/AboutTheAoC/Statements/mae20050920en.htm>
- NACIONES UNIDAS (1945): *Charter of the United Nations*, en: <http://www.un.org/aboutun/charter>
- (1992): *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General*, A/47/277 o S/24111.
- (2000): *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305.
- (2004a): *A More Secure World*, en: <http://www.un.org/secureworld/>
- (2004b): *Enhancement of African Peacekeeping Capacity: Report of the Secretary-General*, A/59/591 o S/2000/809.
- (2006): *Integrated Mission Planning Process (IMPP)*, Guidelines endorsed by the Secretary-General.
- (2008): *Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals*, MDG Gap Task Force Report 2008, en: [http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdg8report\\_engw.pdf](http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdg8report_engw.pdf)
- (2009): *World Economic Situation and Prospects as per mid-2009* (próxima publicación).
- POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) (2004): *Council Common Position 2004/85/CFSP*, 26 de enero.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1997): *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*, Nueva York.
- (2002): *Rapport sur le développement humain 2002. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Nueva York.
- (2005): *UNDP’s Engagemant with Political Parties*, Nueva York.
- (2006a): *Gouvernance pour l’avenir: démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, Nueva York.
- (2006b): *Democratic Governance Thematic Trust Fund Annual Report 2006*, Nueva York.
- (2006c): *Engaging Parliaments in the Millenium Development Goals: A key Part of National MDG strategies*, Nueva York.
- SAFERAFRICA (2003): *Report of the AU-NEPAD Consultations on Peace and Security*, 17-18 de febrero, Addis Abeba.
- SAVANE, M.-A. (2008): “Le Mécanisme africain d’évaluation par les pairs.

- La promotion de la gouvernance en Afrique”, en: BELLINA, S., MACRO, H. y VILLEMUR, V. (eds.): *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement?*, Paris: Karthala/Ministère des Affaires Étrangères et Européennes.
- SPANGER, H.-J. (2000): “Failed State or Failed Concept?”, *Failed States Conference*, Florencia, 7-10 de abril.
- (2002): *Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem*, HSFK-Report 1.
- STEPPUTAT, F.; BUUR, L. y JENSEN, S. (2007): *The Security Development Nexus*, Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- STIGLIC, S. (2008): “Debate on Peace and Security in Africa”, Nueva York, 16 de abril.
- THOMAS, M. A. (2009): “What do world-wide governance indicators measure?”, *European Journal of Development Research*, 16 de julio.
- UNIÓN AFRICANA (UA) (2002): *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council*, en: <http://www.africa-union.org/root/AU/organs/psc/ProtocolPeace%20and%20security.pdf>
- (2003a): *Report of the AU-NEPAD Consultations on Peace and Security*, 17-18 de febrero, Addis Abeba.
- (2003b): *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, en: [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PCRD/PCRD%20Main%20Web%20Source/index.html](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/Asf/Documents.htm)
- (2007a): *Africa-EU Dialogue—The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy adopted at the Lisbon Summit*, 9 de diciembre, en: <http://europafira.net/jointstrategy/>
- (2007b): *AMIS Chronology*, en: <http://www.africa-union.org/DAR-FUR/homedar.htm>
- (2007c): *Carta africana de la democracia, las elecciones y la gobernanza*, Addis Abeba, enero.
- (2007d): *First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership as endorsed by the Africa-EU Ministerial Troika*, Accra, 31 de octubre.
- (2009a): *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la estrategia de diálogo UE-África y su plan de acción*, 15ª Sesión Ordinaria, Sirte, Libia, 24-30 de junio.
- (2009b): *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la estrategia de diálogo UE-África y su plan de acción*, Consejo de la UA, 15ª Sesión Ordinaria, Sirte, Libia, 24-30 de junio.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2009): *Taking EU-Africa Dialogue Forward* available, en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/african\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12109\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12109_en.htm)
- WESTCOTT, N. (2009): “Conflict and Democracy in Africa”, *The World Today*, marzo.
- ZARTMAN, W. (ed.) (1995): *Collapsed States: The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder: Lynne Rienner.



