

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

ANTONIO NÚÑEZ GARCÍA-SAUCO

ÁFRICA: CONTINENTE NECESARIO

África es el continente necesario. Y esto en múltiples aspectos, porque con África compartimos muchos de nuestros problemas y con ella debemos compartir –ello es más significativo– las soluciones. Por tanto, no es que África pueda ser ignorada, es que sin ella no podríamos abordar muchas de las cuestiones más urgentes que nos abruman. Estamos obligados y queremos abordarlas juntos. Es más, en un mundo cada vez más globalizado, cabe plantearse seriamente la posibilidad de si existen ya únicamente «soluciones africanas a los problemas africanos».

Porque el caso es que aquellos acontecimientos que se han asociado tradicionalmente a la problemática africana (golpes de estado, guerras y conflictos bélicos, pobreza y miseria, sequía y hambre, terrorismo...) no son específicamente africanos, en el sentido de que son reconocibles también en otros continentes, y se insertan y entrelazan en una extensa red de causas y efectos de los que todos participamos y somos co-responsables. En otras palabras, los fenómenos africanos trascienden África y asumen una dimensión global.

Todo ello no significa que los países africanos deban ignorar la raíz y el carácter específicamente africano de gran parte de su problemática ni aceptar sin más soluciones externas, pero tampoco desconocer la interdependencia que condiciona hoy el escenario internacional ni el valor del intercambio de información y la eficacia de la acción coordinada.

Porque, aunque los países africanos comparten con otras partes del mundo muchos de sus problemas, hay, al menos, un rasgo diferenciador: el continente africano concentra en su territorio los mayores niveles

de conflictividad bélica, de inestabilidad política, de pobreza, de enfermedades, violación de derechos humanos y sociales, de emigración ilegal... El carácter cuantitativo aporta una dimensión cualitativa que exige soluciones más intensas y apremiantes.

La cuestión radica en cómo abordar a la vez con urgencia y eficacia estos graves problemas cuando en muchos casos el principal instrumento de intervención, el Estado, es frágil o está abiertamente en quiebra. No olvidemos que África es el continente con mayor número de estados fallidos o frágiles.

Una pincelada geográfica

El continente africano, con más de 30 millones de km², es el tercer mayor continente del mundo y representa el 25% de las tierras del globo. Su posicionamiento geográfico entre los Océanos Atlántico y Pacífico ha dado lugar durante algunos años a la discusión de si, desde el punto de vista estratégico, era especialmente ventajoso o desventajoso respecto de la globalización.

Esta extensión y situación geográfica ha determinado la complejidad y diversidad del continente en el que habitan un número no inferior a 850 millones de seres humanos.

Los problemas políticos, económicos y sociales a los que los africanos se enfrentan son de diversa naturaleza y varían enormemente de unas regiones a otras.

El índice de natalidad ha sido tradicionalmente muy alto, aunque también lo ha sido la tasa de mortalidad infantil como escasa la esperanza de vida, debido a las insuficientes condiciones sanitarias y medioambientales que han favorecido la rápida expansión de epidemias y pandemias. También el amplio fenómeno de la emigración de jóvenes, especialmente de las zonas del Norte y del África subsahariana, que tiende a reducir la mano de obra activa, tiene una gran importancia sobre la estructura poblacional africana y sobre la economía. La escasez metropolitana (menos de 10 ciudades con un millón de habitantes), urbana con un índice de crecimiento sensiblemente mayor que la rural la creciente concentración (1), la distribución por edades (más adultos en el Norte y en el Sahara y más

(1) En el próximo cuarto de siglo la población podría duplicarse y hasta triplicarse en las ciudades.

jóvenes en el África subsahariana) y por género (predominio numérico de varones al norte y de población femenina al sur de Sahara, aunque con notables excepciones).

De una distribución irregular de la población, ligada a la existencia o carencia de recursos naturales, derivan importantes consecuencias para entender el entorno de seguridad en el que viven los habitantes del continente. El despoblamiento de amplias zonas del Sahel junto a la ausencia de autoridad de los gobiernos centrales facilita la actividad de grupos terroristas y del crimen organizado. Por otro lado, en aquellas áreas ricas en recursos naturales, en las cuales la concentración de población es mucho mayor, abundan actores no estatales que tratan de sacar provecho de los mismos ante la incapacidad de los gobiernos locales para imponer su autoridad.

De nuevo la fragilidad económica

La abundancia de recursos permitió muy especialmente, junto con otros factores, el fuerte crecimiento económico registrado en el decenio 1995-2005.

Sin embargo, hasta estos años, la economía africana experimentó un claro estancamiento (período 1975-1985) e incluso sufrió un cierto colapso (1985 y 1995) (2). Durante estos largos decenios, los analistas compartieron, como se ha indicado, el convencimiento de que el desventajoso posicionamiento geográfico de África respecto de la globalización y sus procesos había relegado al Continente al mero papel pasivo de proveedor de materias primas. En efecto, mientras la economía internacional crecía y la pobreza absoluta se reducía en el mundo a la mitad (del 40% al 21%), en África seguía aumentando (del 42% al 47%). Esta situación llevó a la conclusión generalizada de que África era la «*clara perdedora en el tablero geo-económico mundial*» y al dramático convencimiento de que «*si el África Subsahariana desapareciera como agente económico, la economía mun-*

(2) Fue en estos períodos, para tratar de hacer frente a la deteriorada situación económica, cuando se crearon o reactivaron las organizaciones económicas regionales de África, a excepción de la Comunidad de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental CEDEAO/ECOWAS (1964) y de la Unión Maghreb Árabe UMA/AMU, creada en los 60, pero reactivada en los 80. Comunidad para el Desarrollo del África Austral SADC (1979), Comunidad Económica de los Estados de África Central ECCAS/CEEAC (1981), Mercado Común para el el África Oriental y Austral COMESA (1993) y Comunidad de los Estados Sahelo-Saharianos CEN-SAD (1998).

dial apenas se resentiría» (3). Asistíamos así a la paradoja de que los abundantes recursos del Continente africano resultaban más relevantes para los procesos de globalización que para el desarrollo interno y contribuían a acentuar más la dependencia externa que el propio desarrollo africano.

Pero si África pasó de los años 60 con un crecimiento superior al 4.5% al estancamiento en la mitad de los 70 (3%) y al decaimiento en la segunda parte de los 80 (2.8%), a finales de los 90 surgió de nuevo con fuerza inusitada (4.1% de media entre 1997-2002) hasta alcanzar el punto más alto en 2004 (6.9%), consiguiendo mantener niveles muy elevados en los años siguientes: 5.2% (2005), 5.5% (2006), 5.9% (2007) hasta la llegada de la crisis.

La OCDE ha identificado tres factores principales para explicar el fenómeno del crecimiento del continente africano durante más de una década a un ritmo superior al 4% anual tras el espectacular salto de 2004, a saber: la fuerte demanda mundial de petróleo y otros recursos mineros que atrajeron fuertes inversiones en esos sectores; unas condiciones propicias para la agricultura en la mayor parte de los países y, en tercer lugar, el mantenimiento en el grueso de los países de «políticas macroeconómicas sanas» que han reforzaron la confianza de las empresas. Por su parte, el Banco Africano de Desarrollo (*Panorama Económico de África*) ha interpretado el hecho en función de la constante expansión mundial, de la mayor asistencia al desarrollo y de la mejora de la macroeconomía. Finalmente, el FMI coincide con este doble diagnóstico y atribuye el crecimiento subsahariano de los últimos años a la mejora de las exportaciones de petróleo y la consecución de cierta estabilidad, lo que, a su vez, ha animado el interés de las inversiones extranjeras.

Parece, pues, claro que el sostenido crecimiento africano hasta la llegada de la crisis ha tenido unos factores bien definidos, relacionados con las exportaciones de petróleo y materias primas, con la afluencia de apoyo exterior, bien en forma de inversiones o de programas de ayuda y, en tercer lugar, con las mejoras internas introducidas por los gobiernos que han aportado estabilidad y seguridad.

En efecto, el continuo desarrollo mundial creó una gran demanda de petróleo y de otras materias primas, que, a su vez, provocó una crecien-

(3) Ignacio Fuente Cobo: «*Visión geopolítica de África*» en «*Visión Española del África Subsahariana. Seguridad y Defensa*». Documentos de Seguridad y Defensa. Nº 1. CESEDEN 2006.

te producción en estos sectores y estimuló la inversión y la llegada de capitales. A este hecho hay que añadir dos circunstancias adicionales: la primera se refiere a que los precios del petróleo aumentaron durante los períodos referidos y el comercio de las materias primas contó con niveles de precios favorables, evitando el deterioro tradicional en la relación de este tipo de intercambio, déficits internos e incremento de la deuda pública; la segunda es que las medidas internas tomadas por los Gobiernos favorecieron una cierta moderación de la inflación, que se redujo a la mitad en una década (del 13% a 7%) a pesar del aumento de las inversiones y de la ayuda exterior, introduciendo estabilidad y tranquilidad en los mercados internos y favoreciendo el desarrollo.

La cuestión que ahora se plantea es hasta qué punto la actual crisis mundial puede afectar a África y permitir u obstaculizar su crecimiento (4).

Todo parece indicar que la crisis ha alterado el funcionamiento de los tres factores principales que motivaron o acompañaron el desarrollo económico en el Continente africano.

En primer lugar, la contracción de la demanda global ha reducido el ritmo de las exportaciones, incluidas las del petróleo, que han sido las primeras que se han visto afectadas y comparativamente las que más han sufrido con disminuciones que alcanzaron en algunos países entre el verano del 2007 y del 2008 entre casi el 45% (Guinea Ecuatorial) y el 60% (Chad) (5).

Algo similar habría que decir respecto de las exportaciones de lo minerales sólidos, en cuyo sector se ha dejado sentir la reducción laboral de forma importante y, a veces, dramática.

(4) Para este tema ver los interesantes capítulos sobre «África y la crisis económica internacional: efectos, consecuencias y medidas» con tres visiones diferenciadas desde la UNECA (Abdalla Hamdok), desde el BafD (John Anyanwu e Iza Lejarreta) y desde el Gobierno de Sudáfrica (Vusi Bruce Koloane) en «Paz y Seguridad en África Subsahariana» Oscar Mateos(ed.). Casa África. Los Libros de la Catarata 2009.

(5) Para poner en perspectiva la dimensión real de los países africanos tradicionales exportadores de petróleo en relación con el resto de países, hay que señalar que si bien la renta media per cápita de los primeros, Gabón (4.128), Guinea Ecuatorial (3.455), Angola (1.315), Camerún (1.315), Congo (1.158), Chad (296) y Nigeria (611) calculada al tipo de cambio Dólar-Euro de 2007, es sólo ligeramente más alta (715 \$) que la media de los países subsaharianos (667 \$), duplicando la de los países de bajos ingresos (306 \$) y sextuplicando la de los Estado más «frágiles» (110 \$), resulta inferior a la media de los países denominados de ingresos medios como Seychelles (7.536), Botswana (6.244), Mauricio (4.501), Sudáfrica (3.723) Namibia (2.271), Cabo Verde (1.668) Swazilandia (1.535), según datos recabados por FMI para el período referido.

En todo caso, la profundidad de los efectos finales de la crisis dependerá mucho de las evoluciones de la demanda y de los precios, porque a lo que estamos asistiendo es a una contracción de la demanda y a una caída de los precios de las materias primas. Claro que los efectos de la crisis no se distribuyen de forma homogénea. Los países importadores netos de petróleo y alimentos pueden beneficiarse de una caída de los precios. Pero, a nivel global, las exportaciones se reducen a un ritmo más rápido que las importaciones y una pronunciada desaceleración de la demanda global terminará por dañar la economía africana por la doble vía de debilitar los precios de las materias primas y reducir el nivel de las exportaciones, todavía el factor principal para el crecimiento del Continente africano.

Pero también la reducción de la llegada de activos a África en cualquiera de sus formas tradicionales; capital de inversión, crédito externo, ayuda al desarrollo o remesas de emigrantes, afectará al crecimiento de la mayoría de países.

África es el Continente que menos inversión privada recibe y ésta se dirige especialmente hacia el sector del petróleo, seguido del resto del sector extractivo, así como alimentario. La caída de la demanda ha reducido la producción y ésta la inversión, al tiempo que los problemas de liquidez en los mercados financieros internacionales han dificultado y encarecido enormemente el acceso al crédito. Al igual que proyectos privados se han visto obligados a ser suspendidos o aplazados por falta o retirada de inversores, emisiones de bonos por parte de varios Estados han tenido que ser canceladas o pospuestas. La ayuda pública al desarrollo que podría compensar, aunque en parte, esta deficiencia, no ofrece mejores perspectivas a pesar de las promesas de los países occidentales ya que éstos están sufriendo en sus propias economías las duras condiciones de la crisis, déficits considerables en sus presupuestos y altos niveles de desempleo que, a su vez, han afectado a las remesas de emigrantes por pérdida de sus empleos en las economías desarrolladas, como parte más vulnerable del mercado laboral (6).

(6) Aunque la ayuda al desarrollo y las remesas de emigrantes en términos globales no representan una cuantía muy significativa (6% de la RNB), en algunos países y para determinados sectores sociales constituyen un factor de enorme importancia. Así la ayuda al desarrollo representó en Burundi entre 2004-06 el 50% de la RNB. Este porcentaje vale también para Mozambique, mientras en Sierra Leona equivale al 40% del presupuesto nacional. De modo similar, las remesas de emigrantes significan el 20% del PIB en Lesotho, el 10% en Sierra Leona, el 8% en Guinea-Bissau y el 7% en Gambia. Vide Jonh Anyanwu e Iza Lejárraga. *Ob.cit.* p.43

Como puede comprobarse la crisis internacional ha resquebrajado dos de los pilares en los que se ha apoyado el desarrollo africano en los últimos años: las exportaciones de petróleo y materias primas, y las inversiones y aportaciones exteriores. Ambos están relacionados con el sector exterior y, en consecuencia, resultaban elementos de transmisión de la crisis internacional. Porque, uno de los efectos más claros de esta crisis ha sido la de evidenciar los enormes riesgos de la dependencia exterior a través de los monocultivos y la concentración en las exportaciones.

Finalmente, hay que mencionar los esfuerzos realizados para mejorar las políticas internas. Ya ha quedado mencionado el beneficioso efecto de haber logrado en los años de expansión el haber mantenido bajo control la inflación. También hay que mencionar las políticas de diversificación de sus mercados introducidas incluso por países productores de petróleo, como Nigeria, Angola, Camerún y Congo, entre otros, de modo que su crecimiento no relacionado con el crudo ha aumentado a mucha más velocidad que el del resto de grupos subsaharianos. Otros, como la República Democrática del Congo, iniciaron fuertes inversiones en infraestructuras. También hay que tener en cuenta el impulso dado en muchos países al turismo. Aunque éste se ha visto afectado y muy seriamente por la crisis por su evidente dependencia exterior, es previsible igualmente que el efecto se sienta más en los países con turismo de calidad y rentas altas que en los países con turismo más popular que podrían incluso beneficiarse del efecto sustitución. En todo caso, aquellos países que fueron capaces de introducir en sus políticas económicas elementos eficaces de diversificación, en esa misma medida estarán en relativa mejor disposición de afrontar los efectos negativos de la crisis. Pero, aunque las buenas políticas pueden, sin duda, atemperar en varios países algunos de los peores efectos de la crisis, no parece que estén en medida de evitarlos, si se tiene en cuenta la fragilidad de las estructuras financieras y económicas y el nivel de dependencia exterior de las economías africanas.

Así, a través de la crisis económica se abre de nuevo, tras décadas de crecimiento sostenido, el capítulo tan recurrido de la fragilidad, porque, en cualquier caso, como resulta evidente, aquellos países y poblaciones con economías más frágiles sufrirán mucho más los efectos de la crisis (7).

(7) El FMI tiene establecido (2007) una lista de países africanos con bajos ingresos medios (en torno a los 300 \$) y de países «frágiles» (inferiores a 220 \$). De ambas listas se deduce que hay 16 países con renta de 300 o menos dólares, a saber: Malí (300), Madagascar

La reducción de las exportaciones, de las inversiones, de la ayuda y de las remesas reducirán los ingresos de los Estados y de las empresas africanas. La contracción económica terminará limitando los recursos y los medios para sostener los logros alcanzados y reducir los efectos sobre la población, sobre todo, de los sectores más afectados y vulnerables. De esta forma, la crisis económica puede generar tensiones sociales y reabrir antiguos conflictos, agravar los actuales o deteriorar aquellos en vías de solución. Así, a través de la crisis económica, cobran renovada importancia y urgencia los aspectos relacionados con la paz, la seguridad y la estabilidad, sobre todo, si se piensa que también los recursos orientados a estos fines pueden verse afectados.

REFLEXIONES Y RESPUESTAS

Los hechos expuestos han generado diversos niveles de reflexión y de respuesta, de los cuales tres han sido particularmente importantes. El primero se ha formulado en torno a cómo proceder para fortalecer la autoridad del Estado en África. El segundo se ha centrado en las consecuencias que la quiebra estatal puede tener para la estabilidad, la seguridad y la paz en el continente africano y en el resto del mundo. Entre ambos, como arco de conexión, la necesidad de profundizar en el valor democrático dentro de los sistemas políticos africanos.

Los objetivos de democratización y fortalecimiento del Estado

Los procesos de profundización democrática y de fortalecimiento del Estado han sido considerados como simultáneos, convergentes y unívocos, en el convencimiento de que el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley y la buena gobernanza asegurarán el fortalecimiento del Estado y su capacidad para garantizar la estabilidad, la seguridad y la paz. Por ende, se alude a la democratización como vía de robustecer la autoridad estatal y fórmula para resolver de los conflictos políticos y afianzar la concordia social.

Sin embargo, este planteamiento, formal y políticamente correcto, incluso eficaz como resultado a largo plazo, deja bastantes flecos sueltos y cuestiones abiertas en la evolución del corto y medio plazo.

(288), Burkina Faso (283), Gambia (282), Uganda (281), Ruanda (278), Sierra Leona (241), República de África Central (239), Guinea Bissau (132), Liberia (132), Togo (226), Niger (176), Eritrea (172), Etiopía (166), Malawi (165), República Democrática del Congo (97).

Ciertamente los procesos democráticos se han extendido en África. De hecho, el 80% de los países africanos han realizado elecciones en el último decenio y es constatable un mayor nivel de participación electoral con una media superior al 60%. La asunción de las elecciones como principal fuente legitimadora del poder se ha generalizado y la creencia en el sistema democrático se ha profundizado.

Pero no basta la simple referencia al afianzamiento de procesos y procedimientos democráticos formales para extraer conclusiones de índole material. Para empezar, la democracia no puede reducirse al cumplimiento del rito periódico de elecciones. En muchos casos, éstas han sido fraudulentas o afectadas por serias irregularidades, han sido utilizadas para una engañosa legitimación de líderes claramente no democráticos en el poder, han sido motivo de fuertes enfrentamientos y no pocos Estados han sufrido o sufren las consecuencias de procesos electorales mal planteados y peor resueltos. De modo que no siempre las elecciones aportan avances reales ni en democracia ni en estabilidad, aunque sin aquellas estas dos aspiraciones no sean posibles.

Hay, por tanto, que abrir la perspectiva al sustrato social y económico que debe apoyar al proceso democratizador para que éste sea realmente efectivo, ya que hasta ahora gran parte del enfoque teórico y doctrinal ha procedido conforme a lo que Paul-Simon Handy ha llamado «*la despolitización del análisis*», asociando de forma mecánica los procesos de democratización con los de reforzamiento del Estado, olvidando, por ejemplo, que la democracia implica la creciente difusión del poder entre un número cada vez mayor de agentes para ser más participativa, mientras que el reforzamiento del Estado frecuentemente exige un mayor grado de concentración del poder para superar su fragilidad. Por tanto, los procesos de democratización, aunque puedan confluir a largo plazo con los de fortalecimiento de la autoridad estatal, no son coincidentes entre ellos necesariamente ni todo el tiempo ni en todo caso.

Esto ha llevado a algunos autores, como el propio P.S. Handy, a distinguir no sólo entre acciones destinadas a reforzar la democracia de aquellas otras orientadas a potenciar el poder estatal, sino a diferenciar dentro del proceso de fortalecimiento del Estado, grados de fragilidad (elevada, media o baja) en orden a identificar el tipo de intervención requerida, más o menos intensa, como es el caso de Emile Ognimba. Mientras para las situaciones de escasa fragilidad bastarían intervenciones sectoriales, para las de fragilidad elevada sería necesaria una verdadera refundición del Estado e, incluso, de la propia sociedad.

En coherencia con lo más arriba establecido y conforme a la necesidad de contar por igual con los sustratos económico y social que con el político, es obligado tener en cuenta que en el caso de los Estado fallidos –como parecen inducirnos a ello ciertas definiciones, entre ellas las del propio «*Estado fallido o concepto fallido*» (H.-J. Spanger)– no se trata sólo de una quiebra del Estado o de la política, ni tampoco, conforme con el pensamiento prevalente francés, de una quiebra social –que también la hay– sino del sistema en su totalidad: económico, social, cultural etc... y en ella hay que encontrar las verdadera fuente de la fragilidad estatal.

La quiebra de la autoridad política no es independiente de la quiebra social (anomía, fragmentación, discriminación) ni tampoco de la jurídica (delitos propios del crimen organizado) ni de la económica (pobreza, miseria, hambre) ni la de los valores culturales (corrupción, nepotismo, intolerancia) sino de todas ellas, en el sentido de que cualquiera de ellas termina por involucrar a todo el sistema. Ello fuerza a las sociedades africanas que han sufrido la quiebra de su sistema de convivencia a soportar situaciones permanentes de riesgo y amenaza para la seguridad personal y colectiva en todos los frentes.

Riesgos y amenazas

Ciertamente en los casos de lo que se ha dado en llamar Estado frágil, la seguridad, la estabilidad y la paz resultan, por definición, débiles. Por tanto, los mecanismos de identificación y de prevención de riesgos son igualmente quebradizos. ¿Por dónde empezar, pues?

Por simple lógica siempre resulta menos arriesgado y costoso intentar prevenir un conflicto que, una vez iniciado, resolverlo con éxito. Por ello resulta natural conceder prioridad a la prevención y entender con Juliette Khady Show la prevención como respuesta a la fragilidad, como la primera respuesta, se podría añadir.

Pero, ¿cuáles son los riesgos a prevenir y cómo identificarlos? Conforme al enfoque integral adoptado, los riesgos y amenazas en el continente africano son de distinta naturaleza y orden, presentando, por ende, distintas causas y efectos (8).

(8) Juan Grande e Ibrahim Manu Yusuf han diferenciado factores de orden político, económico y social. «*Algunas propuestas para una mejor cooperación EU-África y España-África*» en «*Paz y seguridad en África Subsahariana*». Ob. cit.

África sufre, en primer lugar, ciertas debilidades estructurales. Unas derivan del contexto internacional pasado y otras son actuales. La colonización liquidó las estructuras organizativas tradicionales así como valores de convivencia autóctonos, fijando en cambio fronteras artificiales entre grupos naturales y generando formas de vida importadas. Las consecuencias han sido duraderas y se han manifestado en frecuentes guerras y continuadas tensiones fronterizas. Todavía persiste en muchos casos un sentimiento de pertenencia al propio grupo más fuerte que el de la vinculación con el Estado, lo que no contribuye al fortalecimiento del poder político y, en casos de conflicto entre ambos, tiende a favorecer la dispersión de autoridad a favor de grupos y etnias. De igual modo, el fuerte y prevalente sentimiento de pertenencia a la tribu o al clan u otros signos de identidad grupal han constituido un generoso caldo de cultivo para enfrentamientos inter-étnicos o de grupos religiosos o políticos, a veces con consecuencias dramáticas.

Pero si la colonización liquidó las estructuras organizativas originales, la descolonización no terminó con la dependencia económica y comercial y, tras decenios de neocolonialismo, asistimos hoy todavía a un renacimiento del interés de los grandes países por los recursos naturales, especialmente minerales, del continente africano, lo que, unido a un sistema de comercio desigual, está generando nuevas tensiones internacionales que se proyectan, a través de sus intereses competitivos, en y entre países africanos.

En el orden interno, los riesgos que comportan situaciones de pobreza, hambre, epidemias y pandemias son obvios, no sólo respecto de la seguridad personal (resignación, desesperanza y muerte) sino colectiva (emigración masiva, rebeldía, conflicto y guerras por el acceso a recursos básicos, en especial, la tierra y el agua), ya que en una situación de penuria social se acrecienta el riesgo de la confrontación por la posesión de recursos.

Porque si el hambre y las enfermedades están relacionadas con factores naturales (escasez de alimentos y factores patógenos) que el Estado y la sociedad no han podido, sabido o querido distribuir o prevenir, los riesgos vinculados simultáneamente, de un lado, a extremos de penuria y, de otro, a desigualdad social desorbitada (miseria y opulencia) –con frecuencia unidos a la corrupción y al nepotismo– pueden desencadenar un ansia desmesurada por la apropiación a toda costa –incluso delictiva– de recursos económicos o sociales por parte de los grupos menos favorecidos y generar situaciones provocadoras de conflictos. Además,

la apropiación ilícita y la distribución endogámica y clientelar de los recursos presenta otro aspecto ligado a la lucha por el poder (9).

En la medida en que el control o la proximidad al poder son criterios determinantes para la apropiación o distribución ventajosa de recursos, la lucha por conservar o acceder al poder representa un fuerte obstáculo a la democratización (exclusión de ciertos grupos, negativa a la alternancia política, fraude electoral) y un riesgo para la estabilidad (golpes de Estado, revueltas de grupos militarizados, campañas de desestabilización social y política).

Todo esto refleja la forma en que los aspectos e intereses políticos, económicos y sociales se mezclan y entrecruzan, de tal modo que aquellos grupos desposeídos del poder que no están en disposición de poder acceder a él, optan a los privilegios que el poder otorga por otros medios y al margen del sistema, dando lugar a la delincuencia organizada en desafío directo al Estado.

El ejercicio de la amenaza: agentes armados no estatales

En efecto, sobre el telón de fondo de estas tensiones se han constituido grupos armados o criminalmente organizados, más eficaces en la comisión de delitos que el Estado en su represión, con capacidad para generar conflictos armados y ejercer y controlar actividades relacionadas con el secuestro, la piratería y el tráfico ilícito de personas, armas y drogas. Es precisamente la eficaz actuación de estos grupos el primer factor que ha evidenciado la quiebra del Estado en sus aspectos más emblemáticos: la seguridad, personal y colectiva, la estabilidad y la paz.

De nuevo hay que señalar que no se trata de fenómenos exclusivamente africanos, aunque en África presentan algunos de ellos una especial relevancia.

Empecemos con una breve referencia al fenómeno migratorio sin necesidad de subrayar lo obvio: el crimen no radica en la emigración, sino en el comercio mafioso y delictivo que organiza y se beneficia de tráfico ilícito de personas, por lo general, jóvenes, mujeres e, incluso, niños. Las

(9) Los aspectos económicos del uso clientelar del poder son bien conocidos: concesiones económicas y comerciales o condonaciones de deuda a personas y sectores afines, manipulación para la exclusión de concesiones, retirada de licencias, imposición de sanciones administrativas o fiscales, utilización de inspecciones como medio de presión, expropiaciones y confiscación de bienes a personas o grupos rivales etc...

consecuencias asociadas son claras: pérdida de los mejores recursos humanos y más prometedoras capacidades cara al futuro; despiadada explotación humana con enormes riesgos para la salud y gran número de pérdidas de vidas en el desierto o en el mar; facilitación de canales para el crimen organizado: terrorismo y otros tráficos ilegales (prostitución); incremento de la marginación social y de las posibilidades de tensión y delincuencia en los países de tránsito, etc...

A diferencia de las migraciones, un fenómeno en sí mismo natural pero que debe ser regulado y encauzado para liberarlo de sus servidumbres criminales y vejatorias para la dignidad humana, los secuestros constituyen una actividad directa y esencialmente delictiva *per se*. Pretendidamente justificada en la rebelión de ciertos sectores frente a una injusta distribución de recursos mineros (Delta del Níger) o en la permanente marginación social de determinados grupos (Tuaregs de Malí), el hecho es que las protestas y revueltas iniciales no sólo han terminado en bandidismo y rebeldía frente al Estado, sino que el desarrollo de estas actividades en la extensa región sahelo-sahariana, de difícil control por el Estado, ha favorecido la inserción de grupos terroristas influenciados por Al Qaeda.

Como en el caso de las grandes zonas desérticas, la amplitud del mar, unida a la quiebra del poder estatal, ha facilitado en el África oriental acciones de piratería en las costas de Somalia. Orientada como el secuestro a la obtención de un rescate, no se diferencia de aquél más que en las características específicas de su modalidad marina.

Otra de las amenazas que inciden directa y frecuentemente sobre la estabilidad, la seguridad y la paz en amplias zonas y múltiples lugares de África es la del tráfico de armas, sobre todo y generalmente, ligeras o de pequeño calibre. Provenientes de *stocks* residuales del tiempo de la guerra fría o de procesos de desarme, desmilitarización y reinserción en curso o mal acabados, suelen terminar en manos de rebeldes en lucha contra ejércitos regulares u otros grupos paramilitares. Además de causa de crímenes horrendos, el tupido tráfico de estas armas constituye uno de los riesgos y peligros más generalizados en África: alimenta la disidencia armada y los enfrentamientos bélicos entre grupos étnicos, políticos o religiosos, constituye la amenaza más generalizada contra la paz y la seguridad, es causa del mayor número de muertes violentas, contribuye a la fragmentación socio-política y pone frecuentemente en riesgo el poder y la autoridad del Estado.

Finalmente el tráfico de drogas y estupefacientes, al igual que el lavado de dinero, que suele acompañar a casi todas las actividades del crimen organizado cuando no constituye su actividad principal, es otro de los peligros y desafíos que lastran la seguridad en África.

En todo caso, los flujos y beneficios que reportan a las mafias y grupos de delincuencia organizada sus actividades ilícitas, además de un daño permanente a personas, grupos y a la sociedad en general así como al adecuado fortalecimiento del Estado, constituyen un peligro evidente por su capacidad de financiar el terrorismo internacional.

En consecuencia, se pueden resumir, al menos, en tres las posibles y graves consecuencias que implican los riesgos y amenazas referidas:

- 1.-Ruptura de la paz social, la estabilidad política y la seguridad personal
- 2.-Debilitamiento y merma de la autoridad de los Estados en África
- 3.-Apertura y disponibilidad de vías de acción y financiación del terrorismo

Esto representa un nivel considerable de desafíos para África y el mundo a los que hay que hacer frente y encauzar con urgencia en beneficio de ambos.

El renacimiento africano

En lo que a África respecta, fue a finales de los años 90, cuando, ante el creciente número de conflictos (10), se pusieron en marcha una serie de procesos orientados impedir su aparición, a asegurar la paz y la estabilidad como condición previa para el desarrollo.

A efectos de clarificación expositiva se pueden distinguir dos grandes líneas de actuación. Una, promovida institucionalmente en el marco del Organización para la Unidad Africana (OUA) a través de sus Cumbres. Otra, impulsada por países y líderes individuales que trataron de aunar voluntades políticas en torno a sus propuestas (11).

(10) En 1999 África era escenario de la mitad de los conflictos que acaecieron en el mundo

(11) Como se indica en el texto, la diferenciación entre ambas líneas de actuación es simplemente clarificadora, ya que en la práctica se entrelazaron. Así, el mandato para la gestión del Programa de Recuperación de África (MAP), donde se recogían las primeras ideas de los Presidentes de Mbeki y Bouteflika, se aprobó en la Cumbre de Sirte (Libia) y en esta Cumbre (tras la Cumbre franco-africana en Yaundé

En lo referente a las Cumbres, fue la de Argel (Julio 1999) la primera que introdujo en el programa de sus reuniones temas de seguridad y defensa con la aprobación de la «Convención sobre prevención y lucha contra el terrorismo». En la siguiente Cumbre de Sirte (Libia, Septiembre 1999), Nigeria propuso la creación de una Conferencia panafricana permanente para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo que no llegó a cristalizar como tal. Sin embargo, la Conferencia Interministerial de la OUA, celebrada algunos meses más tarde en Nigeria (Abudja, Mayo 2000), adoptó una Declaración Solemne y un Plan de Acción al respecto que fue aprobado poco después íntegramente en la Cumbre de Lomé (Julio 2000). Al año siguiente, la Cumbre de Lusaka (Julio 2001), con el temario de la seguridad y la defensa incorporado ya al acervo africano, abrió la transición hacia la reconversión de la OUA en UA (Unión Africana).

Dentro de la segunda vertiente, la de las iniciativas individuales de determinados países y líderes, dos de ellas son especialmente relevantes. En primer lugar, el denominado Plan del Milenio para el Renacimiento de África presentado por los Presidentes de Argelia (A. Bouteflika), Nigeria (O. Obasanjo) y de Suráfrica (T. Mbeki). Sus objetivos se centran en el desarrollo político, democracia, gobernabilidad y respeto a los derechos humanos. En segundo lugar, el llamado Plan Omega, presentado por el Presidente de Senegal, Addulaye Wade, que buscaba la estabilidad y el resurgimiento económico para toda África por la vía del desarrollo económico, aprovechando la fase de crecimiento iniciada en los últimos años, impulsando las inversiones en educación, obra pública e infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos) a través de una autoridad continental (12). Ambos planes, a raíz del mandato emanado en la Cumbre de Sirte, se fusionaron entre sí, dando lugar a la Nueva Iniciativa para África (NIA), aprobada en

de Enero 2001) se presentó también el Plan Omega del Presidente A. Wade. En la Cumbre de Togo (julio 2000) los tres Presidentes (Suráfrica, Nigeria y Argelia) hicieron un llamamiento a los países desarrollados para actuar conjuntamente en el relanzamiento de África.

- (12) Antonio Sanchez-Benedito ha destacado, aunque en otro contexto, el significado y la importancia de los Estados que denomina «Países Ancla» en la integración y vertebración del Continente Africano, de lo que esto también puede ser un buen ejemplo. «La UA y los «Países Ancla» como instrumentos de paz y seguridad en el Continente Africano» en «Paz y Seguridad en África Subsahariana». Oscar Mateos (ed.). Casa África. Los Libros de la Catarata.2009. Ob. cit.

la mencionada Cumbre de Lusaka de 2001 (13). Esta Iniciativa se fue paulatinamente ampliando hasta integrar a 15 Estados, convirtiéndose en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) con sede en Pretoria (14).

La confluencia temporal de estos dos procesos y su culminación de hecho en la Cumbre de Lusaka, última de la OUA, ha llevado a muchos autores a poner de manifiesto el paralelismo entre los procesos de creación de NIA/NEPAD y de la UA. Sin embargo, ambos procesos se integran en un marco evolutivo mucho más amplio.

En efecto, durante la década que cierra y abre el cambio de siglo se producen en África una serie de acontecimientos de especial relevancia. En primer lugar, el número y la intensidad de conflictos había generado un fuerte pesimismo (*afropesimismo*) sobre la capacidad de los pueblos y gobiernos africanos para dotarse de un sistema de convivencia pacífico estable. En segundo lugar, la larga crisis económica, que venía arrastrándose desde la mitad de los 70, había generado no sólo fuertes niveles de pobreza sino de desánimo y desesperanza (*fatiga africana*). Todo esto condujo a la percepción de que el Continente Africano había perdido, tras el fin de la Guerra Fría, todo valor estratégico y que, por su falta de desarrollo y gobernabilidad, su excesiva corrupción y conflictividad, se situaba fuera de la globalización y de espaldas a las inversiones y ayudas de la Comunidad internacional.

Fue la fuerte reacción contra esta situación la que impulsó el movimiento a favor del renacimiento de África que se apoyó, a su vez, en una serie de acontecimientos de signo inverso. En primer lugar, la existencia de una pléyade de líderes de excepción, como los mencionados, que supieron fijar la impronta de una nueva voluntad política. El triunfo

(13) Además de la fusión de los dos Planes MAP o del Milenio (Suráfrica, Nigeria y Argelia) y Omega (Senegal), la Conferencia de Ministros de Finanzas de Argel (Mayo 2001) impulsó la consolidación de ambos con el llamado Plan Compacto Global de la Comisión Económica para África (ECA), desarrollado por el Secretario de dicha Comisión, K.Y. Amoako.

(14) Tras la Cumbre se Sirte, Senegal se unió al Comité Directivo del MAP. También lo hizo Egipto. Tras la reunión de Abudja (Junio 2001) entre el Comité Directivo y expertos de nueve países y del Banco de Desarrollo de África Austral, Gabón, Malí, Mozambique y Tanzania fueron invitados a integrarse en la iniciativa. Más tarde, Botswana, Camerún, Etiopía, Mauricio, Túnez, Ruanda y Sao Tomé y Príncipe participaron como miembros en la reunión del Comité Directivo del MAP celebrada en El Cairo (Junio 2001) para consolidar los Planes MAP y Omega.

sobre la política del *Apartheid sudafricano* y su enorme carga de renovación, poniendo fin a las últimas secuelas del colonialismo y devolviendo a manos africanas su propio destino, generó un nuevo clima de optimismo así como una estimulante invitación a que el Continente aceptara sus propias responsabilidades. En segundo lugar, el favorable cambio de signo económico, que se instauró a finales de los 90 y principios del 2000 y que acompañó a este proceso de renovación. Esta nueva orientación vino precedida, como en el caso de la conclusión del sistema colonial, del reconocimiento de la bancarrota del neocolonialismo, y como él, contribuyó enormemente a superar el pesimismo y el desánimo y a reforzar las diversas iniciativas a favor de la renovación económica. Esto explica la conjunción de los procesos de desarrollo económico y de valores democráticos, esto es, un desarrollo sostenido apoyado en la paz y la estabilidad asegurada por la buena gobernanza, la justicia y el respeto a los derechos humanos.

Es en este clima de regeneración en el que se inserta el proceso de creación de la UA. Aunque su estructura es profusa y complicada (15), sus objetivos, en cambio, son claros y ambiciosos y pueden agruparse en cuatro ámbitos. Políticos: defender la soberanía, integridad e independencia de los Estados y simultáneamente alcanzar mayor unidad, integración y solidaridad entre países y pueblos de África, promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el Continente, impulsar los principios e instituciones democráticas, reforzar y proteger los derechos humanos. Económicos: crear las condiciones necesarias que permitan al Conti-

(15) La UA cuenta con la Asamblea (Jefes de Estado y Gobierno), el Comité Ejecutivo (Ministros), el Comité de Representantes Permanentes (Embajadores), la Comisión (Secretaría de la Organización), el Parlamento Panafricano (265 miembros), el Tribunal o Corte de Justicia, el Consejo de Paz y Seguridad (al que, por su relevancia, nos referiremos inmediatamente), el Consejo Económico, Social y Cultural (destinado a servir de canal de participación de la sociedad civil), el Comité de Técnicos Especializados y las Instituciones financieras.

El mencionado Consejo de Paz y Seguridad es el instrumento específico para los temas que tratamos. Está compuesto por 15 Miembros electivos según ciertos criterios, entre ellos el de representación y rotación regional, por períodos de dos años para diez de ellos y de tres años para los cinco restantes, con lo que se pretende evitar renovaciones totales y garantizar la continuidad entre los Miembros del Consejo. Entre sus funciones destacan las relativas a la promoción, mantenimiento, restablecimiento de la paz y acciones postconflicto; diplomacia preventiva y sistemas de alerta; mediación, intermediación y buenos oficios; acciones humanitarias y gestión de catástrofes etc. así como cualesquiera otras que le pueda encomendar la Asamblea o el Comité Ejecutivo.

nente desempeñar su justo papel en la economía global, estimular un desarrollo sostenible en lo económico, lo social y lo cultural y coordinar y unificar las políticas de las Comunidades Económicas Regionales. Sociales: cooperar en todas las esferas de la actividad humana para elevar el nivel de vida de los pueblos africanos, trabajar intensamente para la erradicación de enfermedades y promoción de una buena salud, intensificar los esfuerzos educativos y fomentar el desarrollo científico-técnico. En el área internacional: promover y defender posturas comunes africanas sobre asuntos de interés para el Continente, estimular la cooperación internacional con especial referencia a la Carta de las NNUU y la Declaración de los Derechos Humanos.

En resumen: las metas del renacimiento africano, además de promover la unidad y la integración continental, fueron esencialmente tres. En lo político, instaurar y asegurar sistemas democráticos, buena gobernanza, justicia y respeto a los derechos humanos. En lo económico, recuperar el control de la propia economía, establecer nuevas relaciones con los países desarrollados, liberarse del peso de la deuda y renovar la posición africana en la economía mundial. En materia de paz y seguridad, prevenir la aparición de conflictos, canalizar los problemas de los distintos grupos, solucionar rápida y eficazmente los conflictos y, sobre todo, garantizar la paz y la estabilidad.

En todo caso, –y esto es importante subrayarlo– asegurar la paz y prevenir los conflictos constituyen no sólo objetivos irrenunciables y urgentes, sino requisitos previos o precondiciones ineludibles de todo desarrollo político, económico y social tanto para NEPAD como para la UA y a los que había que atender en todo el continente a través de los cinco grandes grupos subregionales que lo configuran: África del Norte, África Occidental, África Oriental, África Central y África Austral.

Fue precisamente en el África Occidental, más en concreto, con motivo de la guerra de Liberia, cuando la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO/ECOWAS) decidió establecer un marco regional preventivo para asegurar la estabilidad, la seguridad y la paz, tratando de evitar conflictos incontrolables en la zona. Para ello estableció un marco institucional anclado en dos soportes, a los que después añadió un tercero, a saber: un Grupo de Control para la prevención de conflictos armados y, en su caso, el alto el fuego, la gestión y la resolución de conflictos; un mecanismo de detección y respuesta temprana, apoyado en una red de instancias locales diseminadas por toda

la región, destinadas a recoger información sobre riesgos y amenazas, y, tras la guerra de Liberia (1989), una fuerza militar para apoyar con credibilidad el proceso de paz (16).

La Unión Africana, inmediatamente después de su creación (2002), asumió esta iniciativa, dotándola de más profundidad, envergadura y extensión continental, creando lo que se ha denominado Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), construida sobre los siguientes niveles: un Consejo de Paz y Seguridad como más alto órgano director; un Panel de Sabios que aporte con su experiencia asesoramiento y valoración; un sistema continental de alerta temprana y finalmente una fuerza militar de reserva o contingente de acción rápida con despliegue en cada una de las cinco regiones continentales.

LOS GRANDES PAÍSES Y ÁFRICA

Como ha quedado establecido, una parte muy importante de la reflexión que condujo al renacimiento de África fue la búsqueda de mecanismos de inserción en el nuevo orden internacional surgido tras la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Guerra Fría y de encaje en los procesos de la globalización. Así, ya en la Cumbre del Sur del Movimiento de los Países No Alineados y del G-77 en La Habana, (abril 2000), los Presidentes de Suráfrica y Nigeria presentaron sus preocupaciones al G-8 y a las instituciones de Bretton Woods. En la Cumbre de la OUA, celebrada poco meses después en Togo (julio 2000), los Presidentes mencionados más el de Senegal invitaron a los países desarrollados a una asociación para la regeneración de África. Por las mismas fechas, plantearon el mismo tema a los líderes del G-8 durante su reunión en Japón (2000) (17), así como en el Foro Económico Mundial de Davos (Enero 2001), primer foro mundial donde se presentaron los Planes del Milenio y Omega. Desde entonces y, sobre todo, desde la creación de la UA, la búsqueda de la cooperación con las diversas instancias internacionales (ONU, G-8, UE) será continua.

(16) Esta fuerza también ha actuado en Sierra Leona (1997-99), Guinea Bissau (1988-99) y Costa de Marfil (2002). Desde entonces participa con la UA y la ONU y ha establecido un compromiso de colaboración con la OSCE.

(17) El Primer Ministro Japonés Yoshino Mori invitó a los Presidentes de Argelia, Nigeria y Suráfrica a exponer sus planes para África en la Cumbre del G-8 que se celebraba en Okinawa

Pero también dentro del nuevo orden internacional, África se había convertido en centro de atención preferente para las NNUU, las Grandes Potencias, la Unión Europea y España.

El interés preferente de las NNUU por África cristalizó ya en los dos grandes documentos programáticos que impulsaron los dos Secretarios Generales africanos de la Organización: la «*Agenda de la Paz*» (Boutros Ghali) y los «*Objetivos del Milenio*» (Kofi Annan). Desde entonces, África es referente inexcusable en cualquier debate internacional sobre seguridad, desarrollo y paz. No en vano es el continente donde más operaciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción se han llevado a cabo y donde más países se han visto envueltos en ellas.

También, las Grandes Potencias han mostrado su interés colectivo por África, como demuestran, además de la Cumbre de Okinawa, las reuniones del G-8 en Génova (julio, 2001), la importantísima Glenn Eagles (Escocia, 2005) o las más recientes Cumbre de Londres (2009) y de L'Aquila (Italia, 2009).

Aunque los intereses de los grandes países por África tienen un elemento en común: el potencial mineral y energético del Continente africano, las motivaciones y las orientaciones de cada uno de los países difieren.

EE UU manifestó un interés limitado por África durante la Gerra Fría, en parte, por el escaso espacio libre que le dejaba la hegemonía ideológica entonces dominante en el Continente, cuyos Estados se adscribieron mayoritariamente al Movimiento de No Alineados, colocándose formalmente como Tercer Mundo al margen de la bipolaridad Washinton-Moscú capitalismo-comunismo y, en parte, por dejación a favor de sus aliados, mejor situados y posicionados, dadas sus relaciones históricas con el Continente Africano como el Reino Unido, Francia o Portugal principalmente, a pesar de las tensiones subsiguientes a los procesos de descolonización.

Fue tras el 11-S, cuando renació el interés norteamericano por África, al entender Washington que las nuevas amenazas que se cernían sobre su propio territorio y el resto del mundo podrían ser más graves que las de la Guerra Fría. En efecto, éstas provenían de un Estado poderoso, pero con una política y objetivos bien definidos, por ende, previsibles y predictibles. Aquellas, en cambio, resultan mucho menos calculables y más sorpresivas y desestabilizadoras. En resumen, el motivo del reciente

interés de Washington por África está relacionado en gran medida con la seguridad y la lucha contra el terrorismo y, más específicamente, con el riesgo de que grupos de criminalidad organizada en algunos países musulmanes del norte, del este y del centro de África, crecientemente influidos por el fundamentalismo islámico, aprovechen la fragilidad de ciertos Estados africanos para cometer actos terroristas. Por tanto, se trata de un interés estratégico motivado, a la vez, por la seguridad energética de los mercados y la defensa frente a la amenaza del terrorismo.

El interés norteamericano por África pareció adquirir, sin embargo, una nueva dimensión tras la elección del Presidente Obama, su emblemático viaje a Ghana y su compromiso público con África, al señalar un giro más cooperador y omnicomprensivo que el de sólo la lucha contra el terrorismo. Porque la seguridad, como la paz, no pueden abordarse desde una óptica ni exclusiva ni predominantemente confrontacional ni mucho menos militar. Antes al contrario, el objetivo es alejar de África cualquier opción bélica. Las cifras de muertos y desplazados por causas de conflictos armados en África son dramáticas y los costes económicos por un solo año de guerra se equiparan a una pérdida de diez años de desarrollo (P. Collier). Y es que la relación entre seguridad y desarrollo es tan estrecha y mutuamente condicionante que, como expresó Kofi Annan, no puede haber desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, por lo que ambas deben ir indisolublemente unidas para su respectivo progreso y el afianzamiento de los derechos humanos.

La situación de Rusia es diferente. Moscú, que llegó a poseer una enorme influencia política, sobre todo, ideológica, en todo el Continente africano durante la Guerra Fría y jugó un papel de gran relevancia en la formación de líderes, técnicos y profesionales africanos en universidades rusas, perdió claramente esta hegemonía tras la caída de Muro de Berlín y la desaparición de la URSS. Es más, no pocos de los nuevos líderes e intelectuales africanos la acusaron de haber contribuido, a través de su apoyo a ciertos movimientos de «liberación nacional» y a otros enfrentamientos ideológicos, al clima de conflictividad que ha dominado el escenario africano. Así, África ha permanecido en estas últimas décadas fuera del foco de atención rusa.

En la última década, sin embargo, los dirigentes de Moscú han vuelto a dar señales de un renovado interés por África y por algunos países africanos, especialmente por aquellos dotados de recursos minerales. A los viajes iniciales del Presidente Putin hace algunos años han seguido

los más recientes del Presidente Mevdeev, orientados a recobrar parte de su influencia anterior y redondear su política energética a nivel global. Las prioridades se han dirigido principalmente hacia países como Argelia, Angola, Costa de Marfil, Egipto, Libia, Namibia, Nigeria y Suráfrica con los que ha firmado acuerdos o diseñado una política de cooperación más intensa. Para subrayar su nueva disposición hacia el Continente ha cancelado deuda africana en cantidades importantes y ha ofrecido una generosa ayuda en términos de cooperación y asistencia sin contrapartida. Pero es especialmente en el sector del gas donde Moscú aspira en África a una espectacular estrategia de gran alcance: financiar un gasoducto transahariano de 4.000 kilómetros hacia Europa desde Nigeria, uno de los países con mayores reservas de gas del mundo, iniciativa que se complementaría con otra en el Norte, en conjunción con la italiana Eni, para llevar gas desde Libia hasta el Mediterráneo, lo que cerraría el círculo de la dependencia europea de Rusia en el sector del gas. Estos intereses en el sector mineral y energético africano refuerzan también el interés general de Rusia por el desarrollo y la estabilidad del Continente.

Como Rusia, China tiene una larga historia de influencia en África. Desde su fundación en 1949 y tras definir los principios de coexistencia pacífica que habrían de regir sus relaciones exteriores, apoyándose en el rechazo de su propio legado colonial, apoyó los movimientos de independencia africana, forjándose así una red de relaciones especiales con muchos países africanos. La desintegración de la URSS, el subsiguiente decaimiento de la ideología comunista, el retraimiento chino hacia el interior y la concentración de esfuerzos en el desarrollo de la propia economía crearon un paréntesis en sus relaciones con África. Pero, curiosamente las duras críticas posteriores a los acontecimientos de Tiananmen encontraron en muchos líderes africanos un inesperado eco coincidente con China en el rechazo a la presión democrática occidental y a la imposición de interpretaciones hegemónicas sobre derechos humanos, lo que favoreció el retorno de China a África, apoyada en el clima de una renovada cooperación basada en el respeto mutuo, la no injerencia en los asuntos internos, el respeto a la soberanía y la aceptación de la diversidad, principios que encontraron igualmente una excelente acogida en los gobiernos del Continente (18).

(18) Cabe plantearse a medio plazo, tras la aceptación solemne por parte de la UA de los principios democráticos, de la buena gobernanza y del respeto de los derechos humanos, la aceptabilidad de la tolerancia china (y rusa) respecto de determinadas situaciones internas en algunos países africanos. Por ejemplo, Pekin mantiene una

En el 2000 se creó el Foro de Cooperación China-África que ha desarrollado programas económicos y sociales conjuntos, algunos de gran envergadura (19). Por otro lado, ha puesto un cuidadoso empeño en atender sectores de cooperación que visualizaran su interés por el desarrollo general con ingentes programas de infraestructura (carreteras, puentes, pantanos y presas) y el de la población, con importantes programas en agricultura y en distribución de alimentos así como la construcción de hospitales.

Pero, China no ha olvidado sus intereses económicos y comerciales en África, donde se ha hecho con una enorme cantidad de contratos (20), ni los de su propio desarrollo interno. Así, impulsada por la imperiosa necesidad de contar con las materias primas que exige el vertiginoso ritmo de su desarrollo y el volumen de su ingente economía, China está presente en países con grandes recursos en petróleo como Angola, que es su principal proveedor, al igual que en Guinea Ecuatorial, Nigeria, Gabón (21), así como de Chad, Sudán, y países productores de minerales como Zambia y la República Democrática del Congo, siendo después de EE UU y de la UE, y por delante de Rusia, el tercer socio más importante en estos sectores.

Japón, por razones de distancia geográfica y desvinculación histórica, mantuvo tradicionalmente cierto desinterés por África. Sin embargo, a partir del nuevo milenio ha incrementado su interés por el Continente Africano. Así, en 2001, el Primer Ministro Japonés, Yoshiko Mori, realizó la primera visita de un Jefe de Gobierno a África (Etiopía y Ghana), seguida, cinco años después, por una segunda del Primer Ministro Koizumi (Kenia, Nigeria y Suráfrica). Las razones que han motivado el incremento de interés nipón por África son de distinta naturaleza: la falta de existencia de materias primas en el territorio japonés; el impulso por equilibrar y compensar la creciente presencia de China en la economía africana; la asunción de nuevos compromisos como miembro responsable de la Sociedad Internacional, decisión natural asociada a sus aspiraciones para

estrecha relación con los Gobiernos de Sudán y Zimbawe. También Rusia evitó condenar al Régimen de este último país en NNUU.

- (19) En aplicación de los principios que lo inspiran, China ha condonado 10.000 millones de deuda, ha suavizado considerablemente las condiciones de pago a más de 30 países (segundo Foro 2003) y ofrecido un crédito preferencial de 2.000 millones de \$. (tercero 2006).
- (20) África se ha convertido en el segundo mayor mercado contractual para China con acuerdos para proyectos de contrato por un valor de más de 125.000 millones de \$ y una cifra de negocios cerrada en 2008 de más de 68.000 millones.
- (21) El 25% de toda la producción de petróleo de la región del Golfo de Guinea se destina a China.

un puesto permanente en el Consejo de Seguridad tras su posible futura reforma; el reconocimiento de los efectos de ciertos fenómenos (sida, gripe aviar...) que sobrepasan fronteras continentales y la necesidad de contribuir al desarrollo de los países africanos como mejor forma de evitar o limitar los niveles de conflictividad en el Continente que, a través de la globalización, afectan a la seguridad del orden internacional.

En consecuencia, Japón ha incrementado su incorporación activa al proceso de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo Africano (TICAD) que ha acogido en cuatro ocasiones y su ayuda a la asistencia humanitaria (Chad, Sudan), a la reconstrucción (Liberia y Sierra Leona), así como a las Misiones de Paz de la ONU y a los Centros de Capacitación para Misiones de Paz

Pero junto a su mayor compromiso con la ayuda, Japón tampoco ha olvidado sus intereses económicos y comerciales en África, que han aumentado de forma significativa, aunque a niveles muy inferiores a los de China (22).

RELACIONES EU-ÁFRICA

Europa y África han sido siempre dos continentes vecinos y vinculados. La colonización generó lazos de dependencia que cambiaron tras la descolonización. La independencia trajo nuevos tipos de relación, cuya naturaleza varió, según la forma en que se desarrolló el proceso de independencia. En la mayoría de los casos prevaleció en política la retórica de las relaciones especiales apoyadas en lazos compartidos de lengua y cultura, continuidad de los modelos de organización, educativo, legal ó judicial del Estado y en economía las acusaciones de neo-colonialismo. Pero cualquiera que sea la valoración de estos períodos históricos, nadie puede negar que África es el Continente más próximo y el que mejor conoce a Europa y ambos los que más interrelaciones han desarrollado.

El fin de la Guerra Fría abre un nuevo período en el que se intensificaron las políticas de cooperación al desarrollo, sobre todo, a través de programas bilaterales, apareciendo en la última década un nuevo impulso por la cooperación multilateral de la que habría que encontrar antecedentes en los Acuerdos de Lomé.

(22) A finales de 2008, el comercio japonés con África ascendía a 26.600 millones de \$ frente a los 73.500 millones de China.

Fue durante la vigencia de estos Acuerdos, en el marco general de la cooperación europea con los denominados países ACP (África, Caribe, Pacífico) y más específicamente durante la IV Convención de Lomé, cuando la Comisión Europea empezó a introducir tenuemente cuestiones relacionadas con la prevención de conflictos, consolidación democrática y lucha contra algunas amenazas (drogas) en varios Programas Indicativos Regionales (PIR).

El marco europeo donde se han insertado tradicionalmente las relaciones de la UE con África, en el ámbito de la seguridad y la defensa, ha sido el de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC)/Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), donde el Consejo Europeo ha colocado el núcleo competencial de gestión de crisis, tanto humanitarias y de evacuación, como las de mantenimiento de la paz, incluido el envío de tropas y el desarrollo, en su caso, de operaciones militares. Para ello, la UE se ha dotado de un Centro de Operaciones (OpsCentre) y de fuerzas de reacción rápida. Apoyándose en la Política Exterior (hoy Política Común) de Seguridad y Defensa, la UE ha llevado a cabo más de una veintena de operaciones en Europa (Balcanes), Asia, Oriente Medio y África (23).

Pero la UE ha querido también compartir la aspiración africana de ser gestora eficaz de sus propias crisis y cooperar con ella elaborando el Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Africanas para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, adoptado por el Consejo de Asuntos Generales (13 diciembre 2006).

Un año más tarde (Diciembre 2007), la Cumbre UE-UA aprobó en Lisboa la Alianza Estratégica o Estrategia Conjunta UE-UA, estableciendo un Partenariado de Paz y Seguridad que sitúa a la UE como el principal socio y aliado de África (24).

Se trata de una alianza global entre iguales y para temas de interés común. El carácter global significa que no se limita a ámbitos determinados, como en el caso de la cooperación técnica o sectorial (política, económica o militar), sino que incluye cualquier espacio de interés com-

(23) La UE ha participado en más de media docena de Operaciones de Paz en África: Artemisa, en RDC (2003), EUROFOR DR Congo (2006), EUPOL Kinshasha (2007), EUFOR Chad (Somalia) así como en EUPOL-RDC y Apoyo EU a AMIS (Darfur).

(24) Forman parte del Partenariado: Por la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, España, Francia, Hungría, Italia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y la Comisión Europea. Del lado africano: Argelia, Burundi, Camerún, Egipto, Etiopía, Gabón, Marruecos, Uganda y la Comisión de la UA.

partido. El carácter global implica el reconocimiento de la estrecha vinculación entre seguridad y desarrollo, porque sólo el desarrollo comporta los objetivos globales que la seguridad facilita. Al ser alianza entre iguales, prescinde *a priori* de todo concepto de dependencia y de cualquier posición de donante o receptor, de igual modo que la referencia al interés común refuerza a la vez tanto la naturaleza global de la alianza (cualquier tema que merezca atención de las partes) como su carácter paritario (imposibilidad de condicionantes no compartidos).

Aunque los objetivos de este Partenariado se proyectan a largo plazo, se ha elaborado un Plan de Acción para el horizonte más inmediato (2008-2010) donde se fijan ocho áreas de interés político, económico, social, medioambiental así como educativo-cultural-científico (25). Entre ellas destaca el área de paz y seguridad para la que se han fijado tres prioridades: diálogo político, apoyo a la Arquitectura para la Paz y Seguridad Africanas (APSA) y garantía de financiación para las operaciones de mantenimiento de la paz en África (26).

El diálogo político tiene como finalidad conseguir posiciones comunes sobre paz y seguridad. Ahora bien, un diálogo eficaz implica identificar temas, actores y formatos.

Entre los temas, destacan cinco ámbitos de especial atención: Armas pequeñas y ligeras, remanentes o restos de explosivos y minas antipersonas; mujeres (resolución 1325) y niños (resolución 1612) en situaciones de conflicto y post-conflicto; causas de conflicto, incluido el terrorismo; gestión y resolución de conflictos, con referencia a la mediación; papel de la sociedad civil en especial en la prevención de conflictos.

Respecto de los actores, el nivel superior en la mesa de diálogo está atribuido a la troika semestral de la UE y a la Comisión de UA. Sin embargo, por debajo de este nivel se han multiplicado los encuentros y reunio-

(25) Las ocho áreas son: paz y seguridad, democracia y derechos humanos, integración regional, energía, cambio climático, emigración y finalmente educación, información y espacio.

(26) En la Cumbre del G-8 en L'Aquila (8-10.07.09) la UA presentó seis cuestiones de especial interés en el ámbito de la paz y la seguridad: reforzamiento del APSA, financiación de las OMP en África, apoyo a la UA en temas de reconstrucción post-conflicto, a la política común africana de defensa y seguridad, a la normalización constitucional en Somalia y al implemento de las Resoluciones de la ONU y Organismos regionales. De estos temas, los dos primeros coinciden exactamente con dos de las prioridades establecidas con la UE y del resto, la mayoría encajan en los temas de diálogo.

nes, tanto a nivel político como político-técnico en diferentes formatos de reuniones conjuntas UE-UA sobre zonas en situación de post-conflicto (RDC) o conferencias, como las celebradas en 2009 sobre mediación en conflictos (Finlandia. Marzo), sobre sociedad civil europea y africana (Abril) o sobre control y desarme de armas ligeras (Roma. Julio) (27).

En relación con el apoyo a la Arquitectura para la Paz y la Seguridad en África (APSA), se ha considerado prioritario la formación de personal para hacer más efectivas sus actuaciones. Por el momento la atención se ha fijado en la identificación de programas, cursos y centros de excelencia, tanto en Europa y África como en cualquier otra parte del mundo y no sólo en lo referente a la formación militar sino también al componente civil en la gestión de conflictos (28).

Respecto de la garantía de financiación, el objetivo es contar con mecanismos financieros previsibles y seguros respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz en África.

En resumen, aunque la cooperación entre la UE y la UA es con mucho la más importante y ha conseguido unos niveles importantes de logros, deja todavía espacio para la reflexión con miras a una todavía mayor eficacia (29).

LA IMPLICACIÓN DE ESPAÑA CON ÁFRICA

España, con una implicación más limitada que otros países europeos en los procesos históricos de colonización en el Continente Africano, pero con el posicionamiento geográfico más próximo y cercano, ha decidido dar a sus relaciones con África prioridad política y estratégica, cristalizando esta prioridad tanto en el «*Plan África*» como en el «*Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea*» (1 enero-30 junio 2010).

(27) Entre otros eventuales encuentros para el diálogo hay que mencionar un posible seminario para la evaluación de la amenaza terrorista en el Sahel y el Cuerno de África, a cargo del Centro Africano de Estudios e Investigación sobre terrorismo de Argel y la programación de encuentros de los Representantes africanos acreditados en la sede ONU de New York y la Secretaría General de la UE ante la Organización.

(28) En esta misma línea y con relación a la potenciación de Fuerza de Seguridad Africana (FSA/ASF) se ha constituido EUROCAMP que ha previsto la realización de ejercicios conjuntos.

(29) Vide Juan Grande e Ibrahim Manu Yusuf en «*Algunas propuestas para una mejor cooperación UE-África y España-África*» en «*Paz y Seguridad en África Subsahariana*». Ob.cit.

Plan Africa

El primer Plan África (2006-2008) configura por primera vez la prioridad estratégica y política de la acción exterior de España respecto del Continente Africano, prioridad consagrada por acuerdo en el Parlamento y apoyada en la acción coordinada de de los Gobiernos territoriales y las autoridades locales, la programación y ejecución ordenada de los programas de cooperación y ayuda al desarrollo y la solidaridad del pueblo español y de la sociedad civil.

La positiva evaluación de resultados tras la aplicación del primer Plan llevó a extender la planificación bienal en cuatrienal para el segundo Plan (2009-2012). Pero, aparte de su extensión temporal y además de la ampliación de su contenido y alcance, en el nuevo Plan se refuerzan los mecanismos de diálogo y concertación para afrontar de forma más eficaz los retos compartidos, tanto como país europeo como el país más próximo a África que, como dice el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, quiere hacer de la vecindad un puente entre dos continentes.

El actual Plan África se orienta hacia tres objetivos transversales: Derechos Humanos, igualdad de género y medio ambiente y se articula y dinamiza en una serie de líneas de actuación, de las que la primera es el apoyo a los procesos de paz y seguridad.

Para el Plan África los conceptos de seguridad, desarrollo y derechos humanos son elementos inseparables de un proceso global y único, de modo que el florecimiento de los derechos humanos sólo es posible en un marco de paz estable, igualdad ciudadana y desarrollo sostenible.

Para la consecución del objetivo de la paz y la seguridad, las líneas de actuación se orientan en una triple dirección:

A–Estabilidad y gobernanza democrática.

B–Implantación de mecanismos de prevención y gestión de conflictos, así como de reconstrucción post-conflicto.

C–Cooperación en defensa y contra el crimen organizado.

A.–Respecto de la buena gobernanza y la democratización sostenida, las actuaciones se orientan hacia el desarrollo de una ciudadanía inclusiva que, lejos de relegar, aislar o discriminar determinados grupos o categorías sociales, refuerce todos los sectores de la sociedad civil y fomente la participación política, incluida la de la mujer. La finalidad

es evidente: «*La mejora de la cohesión social previene situaciones de fragilidad*». En este sentido, el Plan prevé el apoyo a estrategias de refuerzo de los partidos políticos así como de impulso a la creación de organizaciones y redes de participación activa de ONGs y asociaciones empresariales y sindicales. En la medida en que la cohesión social y la participación institucional aparecen como más naturales a nivel local, el Plan apoya también procesos de descentralización endógena en varios países (Mozambique, Cabo Verde).

B.–En relación con la prevención y solución de conflictos, el reforzamiento de las capacidades africanas para prevenir y gestionar las crisis y garantizar la paz a través de la formación de cuadros y el fortalecimiento de los órganos africanos destinados a estos fines constituyen para el Plan la principal prioridad de esta línea de actuación. En este sentido España se compromete a contribuir a las iniciativas que tiendan a reforzar la eficacia de las actuaciones tomadas en el marco de la Arquitectura de Paz Seguridad Africana y en particular a la potenciación de la *African Peace Facility*.

Por otro lado, *en el plano doméstico*, España se compromete a seguir impulsando el Plan Nacional de de Prevención de Conflictos Violentos (2002) que prevé la elaboración de informes analíticos de indicadores de riesgo en distintos países, a reforzar la coordinación entre instancias relevantes y a intercambiar información con centros africanos para prevenir conflictos o reducir sus efectos así como para potenciar los mecanismos de respuesta temprana a las crisis humanitarias.

Respecto a la solución de conflictos, el Plan prevé el apoyo a aquellos métodos y mecanismos de solución pacífica que puedan resultar más adecuados en cada caso (mediación, intermediación, negociación...) y la participación de españoles en misiones de consolidación de la paz en el África Subsahariana.

Finalmente, en lo tocante a la reconstrucción post-conflicto, España impulsará acciones de desminado humanitario así como de asistencia a las víctimas, sus familias y comunidades, apoyará el retorno de desplazados y refugiados, respaldará los procesos de desarme y desmovilización y se unirá a la lucha contra la impunidad a través de Tribunales Especiales, todo ello conforme a los principios y normas de NNUU.

C.–En materia de cooperación de defensa y contra el crimen organizado, las líneas de actuación se dirigen a fortalecer los sistemas de se-

guridad y las estructuras de respuesta frente a riesgos y amenazas, entendiendo que ambos, por su doble dimensión, regional e internacional, son compartidos por España y África (terrorismo, proliferación, mafias organizadas, secuestros, piratería, drogas...).

Las acciones prioritarias se orientan a fortalecer las capacidades africanas en este campo, a intensificar la cooperación española con la UA y las Organizaciones Regionales, especialmente con aquellas, como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), que ya cuentan con estructuras o programas específicos (V.gr. blanqueo de dinero y financiación del terrorismo) y al intercambio de experiencias de interés bilateral.

Para mejor estructurar la cooperación en este sector, las actuaciones se ordenan por sectores o ámbitos.

En el ámbito de la defensa –sector que ha experimentado un fuerte desarrollo en los últimos años– se han establecido contactos bilaterales con los Ministerios de numerosos países con el fin de establecer, según los casos, acuerdos bilaterales, comisiones mixtas (principalmente con los países del Golfo de Guinea) o programas de cooperación (África Austral, en particular Sudáfrica). Respecto de la cooperación para la formación de cuadros, el Plan subraya la oferta de 50 cursos becados de educación militar para, al menos, nueve países del África Subsahariana y se ofrece a extender e impulsar también la cooperación militar en el sector sanitario, a través de donación de material y apoyo (telemedicina militar) a hospitales africanos.

En el ámbito del terrorismo, donde España cuenta con una larga experiencia y una notable capacidad de asistencia técnica (financiación del terrorismo, control de fronteras, cooperación policial y judicial...) la orientación del Plan, al margen de algunos países que por su especial proximidad o circunstancias presentan una especial prioridad, es la de colaborar con las iniciativas de la UA (30), de los Organismos regionales africanos (31) y de las oficinas de NNUU especialmente en el África Occidental y Central.

(30) Plan de Acción para la Prevención y Lucha contra el terrorismo– (2002).

(31) Como el Directorio Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo (CTED), el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre Terrorismo (CAERT) de Argel o el Programa de Fortalecimiento Institucional contra el Terrorismo (ICPACT) de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD).

Respecto de la proliferación de armas, la orientación del Plan es la de apoyar las iniciativas en marcha y las que puedan surgir en el futuro para eliminar o limitar al máximo el tráfico de armas, especialmente las ligeras y de pequeño calibre.

En el campo de las drogas, el Plan establece que España contribuirá a impulsar los planes elaborados por los organismos regionales africanos como el de la CEDEAO «*Plan de Acción para hacer frente al creciente problema del tráfico ilícito de drogas, crimen organizado y abuso de drogas en África Occidental para el período 2008-2011*» y colaborará con la Oficina de NNUU para la droga y el delito (ONUDD) en sus actividades regionales en África.

Respecto a las migraciones, el Plan adopta un enfoque equilibrado de cooperación positiva con la doble orientación de lucha contra las mafias, el crimen organizado y el tráfico ilegal de seres humanos, por un lado, y la ordenación de la migración legal, por otro. Mientras ésta es considerada como una oportunidad de desarrollo personal y social, aquella es valorada como un riesgo para la persona y la comunidad y para evitarla o frenarla propone: apoyo a las estructuras, órganos, políticas y programas de lucha las mafias y el tráfico ilícito de migrantes; estímulos a los procesos de cooperación técnica policial (capacitación, intercambio de información, control de fronteras...); programas conjuntos para prevenir la inmigración ilegal de menores y, por último, la formación de capacidades respecto del salvamento y rescate marítimo. Para la ordenación de la migración legal el Plan sugiere, entre otras, la creación, consolidación y perfeccionamiento de instituciones y mecanismos de contratación en origen, conforme a la correlación entre oferta y demanda laboral, sugiriendo el establecimiento de Consejerías de Trabajo e Inmigración en las Embajadas o la instauración de procesos de selección en los países de origen por parte de las empresas, además de campaña de sensibilización contra la inmigración ilegal y de información sobre las vías y oportunidades legales de ofertas de trabajo y contratación.

Finalmente, en relación con la piratería, España, que ha impulsado y apoyado todas las Resoluciones del Consejo de Seguridad así como las acciones de la Comunidad Internacional para su aplicación y que ha participado desde el inicio en las iniciativas de la UE y, en particular, en la aprobación y lanzamiento de la operación ATALANTA, se compromete a mantener esta línea política y apoyar e impulsar la coordinación con las iniciativas internacionales o regionales de lucha contra los actos de piratería y los secuestros.

Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE

La Presidencia Española del Consejo de la UE (enero-junio 2010) ha ofrecido una excelente ocasión adicional para reforzar el compromiso de España y Europa con África, lo que se refleja no sólo en la amplia temática y consideración acordada al Continente Africano en el Programa de esta Presidencia, sino en el nivel del compromiso mismo.

Aunque, por un lado, es amplio y ambicioso, ya que cubre no sólo los aspectos institucionales internos de una Unión Europea recién renovada, sino los externos propios de un actor global como la UE que ha decidido ser responsable y solidaria, por otro lado, el Programa se ve constreñido a un marco de prioridades forzosamente limitado por exigencias del tiempo y de la eficacia.

Hay, pues, en el Programa de la Presidencia Española de la UE aspectos globales que incluyen naturalmente a África, aunque no sólo a África, y aspectos concretos orientados sólo y específicamente a África.

Entre los primeros cabe mencionar, en primer lugar, aquellos temas relacionados con la cooperación al desarrollo, de la que participa la mayor parte de los países africanos. A este respecto el Programa establece que *«la Presidencia Española defenderá el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la lucha contra el hambre y la pobreza, la financiación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, y trabajará intensamente para la adopción de una posición europea ambiciosa con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio»* (32).

De forma similar, en lo tocante a las relaciones con los países Países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), la Presidencia Española trabajará para *«la celebración del Consejo Conjunto UE-ACP y buscará concluir de manera satisfactoria la segunda revisión del Convenio de Cotonou y el examen de X FED para la posterior ejecución de las medidas adoptadas»*.

También, respecto de los temas del comercio mundial, se establece que *«la Presidencia española impulsará la pronta conclusión de las ne-*

(32) Conviene quizás señalar, en paralelo a la lucha contra el hambre y la pobreza, la referencia prioritaria en el Programa a *«la defensa del derecho del agua potable y al saneamiento»* temas de gran relevancia en África, así como, en relación a la financiación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, el posicionamiento a favor de lo acordado en las Conferencias de Accra (eficacia de la ayuda) y de Doha (financiación).

gociaciones comerciales que tiene lugar en el marco de la Ronda Doha de la OMC».

Posiciones parecidas pueden encontrarse sobre el cambio climático, la promoción y defensa de los derechos y libertades, la igualdad de la mujer y la violencia de género, entre otros muchos temas.

En todo caso, el Programa de la Presidencia deja bien claro que todas las acciones en él previstas se llevarán a cabo dentro del *«compromiso con el desarrollo equilibrado de los tres pilares de la Organización: paz y seguridad, desarrollo sostenible y derechos humanos»*. De esta afirmación se desprende el carácter de prioridad permanente que se concede, además de a su invariable relación con el desarrollo y la democracia, a los aspectos de paz y seguridad.

Así, sin ahondar más detalladamente en los ambiciosos objetivos globales del Programa de la Presidencia española de la UE, de los que se hace partícipe a África, y centrados en el marco específico de la seguridad y la defensa, la Presidencia española ha asumido como prioritario *«realizar un esfuerzo especial para apoyar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y para que la UE refuerce su carácter de referente internacional en materia de gestión de crisis»*.

Aparece aquí el doble objetivo de incrementar la eficacia europea y mantener el estímulo moral para que la UE sea un útil y reconocido actor en situaciones y procesos de pacificación, con la doble consecuencia de que una Europa más capaz podrá desarrollar más y mejor sus compromisos internacionales.

Entre estos compromisos aparecen con carácter prioritario las relaciones con África, lo que se reconoce de forma enfática: *«la Presidencia Española contribuirá a la consolidación de la relación estratégica privilegiada entre la Unión Europea y África, a partir de la asociación renovada en la pasada Cumbre de Lisboa»*.

Tras reconocer el carácter privilegiado de esta relación estratégica, el Programa declara que *«impulsará la aplicación de la Estrategia Conjunta y reforzará los mecanismos de diálogo y de cooperación de la Unión Europea con la Unión Africana y con los organismos regionales africanos (CEDEAO, SADC, CEMAC-CEEAC, IGAD)»*.

A partir de estos presupuestos, el Programa incide en las dos vertientes más relevantes en el ámbito de la seguridad y la defensa: los aspectos preventivos y la gestión y solución de crisis y conflictos, refiriéndolos

a ciertas amenazas (terrorismo, proliferación de armas, emigración ilegal, drogas) y estableciendo algunas prioridades para determinadas zonas geográficas.

En relación con la prevención, el Programa parte de la visión, ya expresada, de la interrelación profunda entre paz-seguridad, desarrollo socio-económico equilibrado y sostenible y respeto a los derechos humanos y a los procesos democráticos. No parece adecuado insistir de nuevo en el fuerte valor preventivo de esta interrelación.

En cualquier caso, el Programa afirma que *«se promoverá la diplomacia preventiva y el fortalecimiento institucional como instrumentos eficaces para afianzar la paz y la seguridad en África»*. Tras esta afirmación de principio, presenta una propuesta de actuación concreta: *«impulsar la presencia de misiones de la UE para la supervisión y la observación en los procesos electorales de la región del Golfo de Guinea, cuando las circunstancias lo permitan»*.

Respecto de la gestión de crisis, el Programa no entra en distinciones académicas entre gestión estrictamente preventiva de crisis y gestión de conflictos en marcha, sino que parece entender la gestión de crisis en su doble faceta, preventiva (evitar el deterioro de crisis) y resolutive (búsqueda del fin del conflicto). Pero, aunque afirma como prioridad indiscutible la necesidad del fortalecimiento institucional de los Estados, se concentra sobre todo en el reforzamiento de las propias capacidades europeas para responder mejor en sus actuaciones exteriores en este campo.

Para la consecución de este objetivo, se diseña una triple línea de actuación: En primer lugar, el ajuste de toda actuación a la Estrategia Europea de Seguridad: *«La Estrategia Europea de Seguridad, actualizada en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 bajo Presidencia francesa, seguirá orientando la acción exterior de la UE»*.

En segundo lugar, el fortalecimiento de la Agencia Europea de Defensa y una utilización más eficaz y flexible de los Grupos de Combate. A este respecto, el Programa insiste en la necesidad imperiosa de una mejor coordinación entre civiles y militares y determina que no sólo *«se mantendrán los esfuerzos por mejorar la coordinación civil-militar»*, sino que *«la Presidencia española trabajará para dar un salto cualitativo respecto de las capacidades civiles y militares de la Unión»*.

Finalmente, en tercer lugar, se enfatiza el claro y rotundo compromiso con la legalidad internacional y el multilateralismo eficaz como eje esen-

cial. Mientras aquella se asienta en *«la coordinación con las Naciones Unidas así como con las Organizaciones de carácter regional como (...) la Unión Africana»*, la segunda, de carácter más técnico, parece referirse, sobre todo, a la *«consolidación de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y a la potenciación de la labor de la Agencia Europea de Defensa»*.

En todo caso, cabe afirmar como consecuencia de lo anterior que el objetivo final de la Presidencia española se resume en *«que la UE esté en condiciones de contribuir, mediante operaciones de gestión de crisis, a la prevención, estabilización y resolución de conflictos»*.

Respecto a la causa de los conflictos o, si se prefiere, respecto de los tipos de riesgo y amenaza, el Programa mantiene una postura similar a la adoptada respecto de los grandes objetivos, por entender que aquéllos como éstos son globales, por lo que requieren un tratamiento compartido.

Tal es el caso, por ejemplo de la emigración, respecto de la cual *«la Presidencia española impulsará una política común de inmigración y asilo, desarrollando los postulados del Enfoque Global sobre Inmigración y del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo. Trabajaremos para que éste responda a sus objetivos de lograr una inmigración legal organizada, de luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos y de controlar las fronteras exteriores de la Unión, intensificando la cooperación con los países de origen y tránsito»*. Sobre este último punto, el Programa reconoce que *«el refuerzo de los acuerdos de asistencia, cooperación y readmisión con los países de origen resulta vital en el ámbito migratorio»*

Tras la enunciación de estos principios de actuación, reaparece la dimensión humana, particularmente respecto de niños o menores a los que *«se dedicará una especial atención»* sobre todo cuando viajen *«no acompañados»*. Al haber sido incluido este asunto ya en el Programa de Estocolmo, la Unión podrá empezar a adoptar las primeras decisiones en este ámbito, que habrán de tener en cuenta los cuidados preventivos, la protección y el retorno de los menores con sus familias o a instituciones de tutela en sus países de origen. En todo caso, en evitación de riesgos evidentes, *«se impulsará el desarrollo de un sistema de alerta transfronteriza en relación con la desaparición de menores y personas de especial riesgo»*.

Para finalizar con este asunto, el Programa no olvida la responsabilidad mayor de los países de acogida y determina que *«la Presidencia española impulsará las políticas de integración de los inmigrantes, basadas*

en los valores de la Unión, la educación, el diálogo intercultural y el acceso y fomento de la diversidad en el empleo». Aparte del reconocimiento de las exigencias que imponen la justicia y la dignidad humana, estas medidas, en cuanto tienden a reforzar la estabilidad personal y el orden social, confirman que el respeto a los derechos humanos es la mejor garantía para la paz y la seguridad y la forma más eficaz de neutralizar riesgos.

La idea de la necesidad de actuación coordinada y de políticas conjuntas frente a la amenaza aparece igualmente en el tema de la lucha contra el terrorismo *«para, partiendo de un compromiso compartido, reforzar la cooperación operativa»* o en el tema de la proliferación, coordinando posiciones *«en la preparación y conducción de los trabajos de la Conferencia de Examen del TNP»* o, en temas de armas convencionales, *«prestando especial atención al avance de los debates en pos de un futuro Tratado Internacional para la regulación del comercio de armas»* o sobre el tráfico de drogas y el crimen organizado.

Finalmente, el Programa de la Presidencia española de la UE hace referencia a cuatro prioridades regionales y a tres países concretos.

La primera, ya mencionada, se dirige al Golfo de Guinea donde se propone *«iniciar un proceso de reflexión»* sobre la situación en aquella zona *«para contribuir a la promoción de la democracia y del Estado de Derecho»* a través del envío de misiones de observación de la UE. La segunda, se orienta hacia el África Occidental y el Sahel, merecedoras de una *«atención particular ante los potenciales efectos derivados de las amenazas del terrorismo, el narcotráfico y otros tráfico ilícitos»* entre los que habría que señalar, de forma especial, los actos de secuestro. La tercera se refiere al Cuerno de África y muy *«en especial, al proceso de estabilización de Somalia»*. Para concluir finalmente que *«del mismo modo, se seguirá con atención la evolución de la situación en la Región de los Grandes Lagos africanos»*.

Respecto de los países, al margen de Somalia, *«se atenderá al desarrollo de la Asociación estratégica UE-Sudáfrica así como a la Asociación Especial UE-Cabo Verde»*.