



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

146

RESPUESTA EUROPEA
Y AFRICANA A LOS PROBLEMAS
DE SEGURIDAD EN ÁFRICA

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CASA ÁFRICA



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

146

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**RESPUESTA EUROPEA
Y AFRICANA A LOS PROBLEMAS
DE SEGURIDAD EN ÁFRICA**

Junio 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-179-0 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-601-4

Depósito Legal: M-28202-2010

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: julio, 2010

NIPO: 076-10-180-3 (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 4/09

**RESPUESTA EUROPEA Y AFRICANA
A LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN ÁFRICA**

Las ideas contenidas en este trabajo, son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

Por Antonio Núñez García-Sauco

Capítulo I

LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD

Por Claude-France Arnould

Capítulo II

TRABAJOS EN LOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS Y PROBLEMAS DE COLABORACIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN EL ÁFRICA DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LA UA Y LA UE

Por Admore Mupoki Kambudzi

Capítulo III

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y RETOS

Por Emile Ognimba

Capítulo IV

EL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA: OBSERVACIONES DE LA ASOCIACIÓN UE-ÁFRICA

Por Jakkie Cilliers & Thembanani Mbadlanyana

Capítulo V

LOS RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA PESD EN ÁFRICA

Por José Pardo de Santayana Gómez-Olea

Capítulo VI

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA (PESD) PARA ÁFRICA

Por Juan Esteban Verástegui

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Por Antonio Núñez García-Sauco

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

PRÓLOGO

«Sin desarrollo no podemos vivir seguros y sin seguridad no puede haber desarrollo».

Koffi Annan,
Secretario General de la ONU (1997-2006).

África ha dejado de ser el gran olvidado 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.

Gobiernos e instituciones africanas, en colaboración con las organizaciones internacionales tratan de lograr un adecuado nivel de desarrollo sostenible que alcance a todos los habitantes del continente. El desarrollo precisa de un clima de seguridad sin el cual no hay posibilidad de avance.

Sobre este argumento surgió la idea conjunta del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y de Casa África de elaborar, dentro de la colección de Cuadernos de Estrategia del IEEE, la publicación que el lector tiene en sus manos. El objeto de la misma es promover una reflexión sobre los esfuerzos que en materia de paz y seguridad se encuentran actualmente realizando tanto africanos como europeos. Tratamos de dar una amplia difusión del texto por lo que ha sido editado en lengua española e inglesa y estará disponible para todo analista y estudioso del tema en las páginas web del IEEE (www.ieee.es) y de Casa África (www.casafrica.es).

Es importante destacar que España ha dado un giro importante en su política exterior hacia el continente africano, asumiendo un enfoque nuevo y diferenciado del de otros países de Europa. Así, este Cuaderno pretende trasladar a nuestro país la 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.

Por este motivo, hemos querido reunir a destacados especialistas africanos en la materia, para que, junto a expertos españoles y europeos, con amplia experiencia en el continente, den una respuesta a los problemas de paz y seguridad, desde un punto de vista supranacional, en el que, el Tratado de Lisboa, ofrece una renovada oportunidad de reforzar la vinculación entre desarrollo y seguridad, de las acciones de mantenimiento de la paz y de buena gobernanza.

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
Casa África

Miguel Ángel Ballesteros Martín
General Director
Instituto Español de Estudios Estratégicos

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 posibilitó 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 sahel-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 centraban 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-Benedicto 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 sorprendentes 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, Pekín 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 o 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 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 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»*.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD

LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD

CLAUDE-FRANCE ARNOULD

«La alianza se rige por unos principios básicos, que son: la unidad de África, la interdependencia de África y Europa, el control de ambas sobre sus destinos y la responsabilidad común».

Con estas palabras, en diciembre de 2007 la estrategia conjunta UE/África aprobada en Lisboa establecía el marco para una nueva alianza entre la Unión Europea y África.

La transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) en 2001, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD –según sus siglas en inglés–, 2001), el Protocolo sobre la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA (2002), el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la Estrategia Europea de Seguridad (2003) y la aparición de nuevos retos globales son los acontecimientos que han llevado a la UE y al continente africano a modernizar sus relaciones, tan antiguas como complejas.

Esta evolución pasa, en primer lugar, por la institucionalización de un diálogo político más allá de un marco originalmente limitado a la ayuda al desarrollo y el intercambio económico (ACP).

También se basa en el principio de «propiedad», que reconoce que tanto la iniciativa como la responsabilidad en las medidas a adoptar y sobre las que se fundamenta todo compromiso de la Unión Europea han de ser africanas. Igualmente, se reconoce por primera vez en la historia el principio de interdependencia en dichas relaciones.

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa y crearse un servicio europeo de acción exterior, esta alianza brinda a ambas partes la posibilidad de tener una visión común y, así, afrontar mejor y de manera conjunta la prevención, la gestión y la resolución de crisis en África.

Para los africanos, se trata de asumir la responsabilidad de poner en marcha un sistema colectivo de seguridad en el continente con el apoyo total de Europa. Para la UE y sus estados miembros es una oportunidad de ir más allá de las políticas de apoyo y de participar en un proyecto integral y más coherente. De hecho, esta alianza se enmarca en una empresa polifacética que aúna los diversos instrumentos a disposición de la Unión Europea: las políticas de desarrollo, pero también la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El compromiso europeo de contribuir a la resolución de crisis en África adquirió una dimensión totalmente nueva en 2003 con la primera operación militar de la UE en suelo africano (Artemis, en la República Democrática del Congo). Desde entonces, se han llevado a cabo otras operaciones y misiones en la República Democrática del Congo, más recientemente en el Chad, y actualmente en el Cuerno de África. La UE ha complementado estas acciones con misiones de reforma en el área de la seguridad, ya se trate de la policía, el ejército o la justicia.

La aplicación del Tratado de Lisboa debería contribuir a lograr una mayor coherencia en los medios de acción e incrementar aún más la eficacia de esta alianza UE-África.

En primer lugar, debe fortalecer el vínculo vital entre las cuestiones de seguridad y las de desarrollo. Poner un término definitivo a una crisis se basa en buena medida en la importancia del vínculo entre las acciones de mantenimiento de la paz, las acciones por el desarrollo y la gobernabilidad y el grado de implicación del Estado en estos procesos.

El nuevo tratado también permitirá mejorar, en general, la coherencia, la eficacia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. El tratado aporta dos innovaciones principales: la función del Alto Representante, que es también vicepresidente de la Comisión Europea, y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

LA ALIANZA «PAZ Y SEGURIDAD» ENTRE LA UE Y ÁFRICA: UNA RESPUESTA INTEGRAL A LAS SITUACIONES DE FRAGILIDAD

La estrategia conjunta UE-África se articula en torno a ocho alianzas (1). Entre ellas, está la alianza «Paz y Seguridad». Debido a su relación intrínseca con la PCSD, el interés de los Estados miembros y el volumen de los presupuestos que se le asignan, es el componente de mayor alcance.

Las acciones prioritarias

La alianza «Paz y Seguridad» se ha entregado a tres tareas prioritarias: el fortalecimiento del diálogo político entre la UE, la UA y las organizaciones regionales africanas; la puesta en marcha de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA, según sus siglas en inglés); y la financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz de la UA. Más de dos tercios de las actividades previstas para estas tres líneas clave del primer plan de acción se han iniciado ya.

En el transcurso de los últimos meses, el diálogo político se ha intensificado mediante consultas regulares sobre las crisis para la consecución de un diálogo estratégico. Se puede citar la colaboración entre la UA y la UE en el Grupo Internacional de Contacto para ayudar a Guinea a recuperar la estabilidad y la democracia. No obstante, los ejemplos son numerosos: Níger, Madagascar y Somalia son solo algunos. Desde 2009, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Comité Político y de Seguridad de la UE mantienen reuniones con regularidad. El diálogo con las organizaciones regionales africanas está progresando, especialmente con la SADC (Comunidad de Desarrollo de África Austral) en el sur de África, la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental) en África Occidental, la CEEAC (Comunidad Económica de los Estados de África Central) en África Central, la IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) en África Oriental y la UMA (Unión del Magreb Árabe) en el Norte de África. La decisión del Consejo de la UE del 27 de octubre de 2009 sobre las cuestiones de seguridad en el Sahel podría, a su vez, allanar el camino para un diálogo político entre Europa y el Sahel. La Conferencia de Akosombo, Ghana, en diciembre de 2009, ayudó a consolidar estas relaciones en un marco trilateral UE / UA / regiones de África.

(1) Paz y Seguridad; Gobernanza democrática y Derechos Humanos; Comercio, integración regional e infraestructuras; Desarrollo; Energía; Cambio climático; Migración, movilidad y empleo; y, por último, Ciencia, sociedad de la información y espacio.

Al mismo tiempo, las relaciones con los estados africanos más implicados en la seguridad regional se fortalecen –este es especialmente el caso de Nigeria y de Sudáfrica, con quienes las sesiones de diálogo político son regulares. Además, la relación con Egipto y Marruecos (2) también es muy importante y el interés por cooperar en el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa Común es recíproco.

El diálogo mantenido con los distintos estados en virtud del artículo 8 del Acuerdo de Cotonú, Benín, suele englobar las cuestiones de paz y seguridad y apoyar los objetivos de esta alianza.

Por último, las iniciativas como la que reúne a los cinco estados de la Unión del Magreb Árabe y los cinco estados del Sur de la UE contribuyen a profundizar en el diálogo, y así lo demuestra el reciente encuentro entre los 27 ministros de Defensa de la UE y sus homólogos de la UMA organizado por la ministra española de Defensa, la Sra. Carme Chacón, en Palma de Mallorca.

La Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) progresa. Se han seleccionado cuatro líneas de actividad principales: la prevención de conflictos, la formación y el entrenamiento de la Fuerza Africana de Reserva, su equipamiento y transporte y la reconstrucción post-conflicto.

En materia de prevención de conflictos, el objetivo es reforzar la capacidad de las estructuras político-militares de la UA y de las organizaciones regionales, así como la complementariedad con la UE. Lo ilustraré con dos ejemplos: a) el apoyo al Sistema Continental de Alerta Temprana, concretamente con la mediación del Centro Conjunto de Situación (SITCEN) de la Unión Europea, del Centro Común de Investigación de Ispra y de determinados estados miembros de la UE, de los que cabe destacar la labor cartográfica realizada por Alemania; y b) la iniciativa franco-británica con vistas a la puesta en marcha de un Mecanismo Interactivo de Vigilancia y Anticipación de Crisis (MIVAC). Por último, para mejorar la interacción entre la UA y las organizaciones regionales africanas, la UE presta apoyo a las oficinas regionales de enlace con la UA en Adís Abeba.

El objetivo de la formación y el entrenamiento de la Fuerza Africana de Reserva (FAA, según sus siglas en francés) es conferirle capacidad operativa para finales de 2010, tal y como establece el Protocolo de Paz

(2) Marruecos no es miembro de la Unión Africana.

y Seguridad de la UA. Esta formación está particularmente enfocada a la capacidad de la UA para planificar y dirigir operaciones de mantenimiento de la paz. Tras el apoyo a la Misión de la Unión Africana en Darfur (AMIS, según sus siglas en inglés), los apoyos actuales a la AMISOM en Somalia y a la MICOPAX en la República Centroafricana se inscriben plenamente en este objetivo.

El entrenamiento y la evaluación de la FAA se desarrollan en el marco del ciclo de formación AMANI ÁFRICA, que comenzó en noviembre de 2008 en Adís Abeba. Este ciclo de dos años, basado en el concepto de «Fortalecimiento de la Capacidad Africana para el Mantenimiento de la Paz» (EURORECAMP), ha transferido a un marco europeo un programa originalmente francés (RECAMP) que tiene como metas ayudar a la UA en el proceso de certificación de la Fuerza Africana de Reserva FAA y formar a los responsables africanos, ya sean militares o civiles. En octubre de 2010 se espera un ejercicio final (*Ejercicio de Puesto de Mando*) que implique al Departamento de Apoyo a las Operaciones de Paz de la UA.

Otra acción clave en este ámbito es el programa de apoyo a centros de formación en África. Basándose en los resultados de un estudio conjunto UE / UA, con este programa se espera fortalecer la capacidad formativa africana. Su puesta en marcha efectiva está prevista para el primer semestre de 2010.

La mejora de la capacidad logística y el equipamiento de la Fuerza Africana de Reserva sigue siendo un problema principalmente financiero. Los instrumentos de ayuda de la UE, tal y como se han definido, no permiten asumir este tipo de gastos, de naturaleza exclusivamente militar. A nivel internacional, y, en particular en el G-8++, esta cuestión sigue sobre la mesa. Más allá de la cuestión financiera, aún quedan por armonizar entre la parte africana y sus aliados los propios conceptos de los estándares de equipamiento, su almacenamiento y su mantenimiento. La UE participa plenamente en la reflexión actual y en la búsqueda de soluciones.

En el ámbito de la reconstrucción post-conflicto, el objetivo es compartir la experiencia adquirida por cada una de las partes, especialmente en lo que concierne a la reforma del sector de la seguridad, al desarme o incluso a la lucha contra la circulación ilícita de armas de pequeño calibre, contra el tráfico de drogas y contra el terrorismo. Este intercambio de valoraciones, análisis y experiencias debería permitir a la UA consolidar sus doctrinas y conceptos sobre los puntos mencionados.

Instrumentos

Africanos y europeos han constituido grupos de trabajo que aglutinan a la Comisión de la UA y sus estados miembros y, por parte de la UE, a la Comisión, la Secretaría General del Consejo y a los estados miembros. Se ha designado una cabeza visible en cada una de las alianzas, responsabilidad que recae en el Consejo de la UE para la alianza «Paz y Seguridad». Las iniciativas son trasladadas al terreno por la representación de la UE ante la UA y la representación ante la ONU. También es conveniente destacar la constitución de grupos conjuntos de expertos UE / África para hacer funcionar la alianza. La última reunión del grupo mixto de «Paz y Seguridad» se celebró en octubre de 2009 en Adís Abeba.

La coordinación con los aliados internacionales se garantiza a través del diálogo entre la UE y sus principales socios y de foros internacionales como la Cámara de Compensación Africana (African Clearing House) del G-8++ o el grupo de socios de la UA en Adís Abeba.

En cuanto a la financiación, los fondos gestionados por la Comisión Europea son las fuentes principales. El «Fondo de Paz para África», con casi 400 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo (10º FED), es el principal instrumento financiero de la alianza. Una parte de estos fondos se destina al salario de los soldados de la AMISOM. El resto se reserva para el fortalecimiento de la capacidad africana de mantenimiento de la paz. También se han previsto programas indicativos regionales, que incluyen esta dimensión de la seguridad, para el conjunto de regiones africanas. Además, el «Instrumento de Estabilidad», cuyo objetivo es responder a las situaciones de emergencia, crisis o crisis incipiente, alcanza los 250 millones de euros y puede movilizarse como complemento a las acciones de la UE para la gestión de crisis. Esto es, concretamente, lo que se ha hecho en el Chad para apoyar la formación de gendarmes chadianos llevada a cabo por la ONU.

Por último, hay que destacar la creación del Fondo para la Paz de la UA, en el que los estados depositan su aportación financiera, y desarrollar su potencial.

La suma total es, pues, de casi mil millones de euros movilizables como presupuesto de la UE y el FED para el apoyo de la Unión Europea a las cuestiones de la paz y la seguridad en África. A esto hay que añadir las contribuciones bilaterales de los estados miembros de la UE.

EL COMPROMISO CRECIENTE DE LA UE A CONTRIBUIR A LA RESOLUCIÓN DE LAS CRISIS EN ÁFRICA

Inicialmente orientada hacia los Balcanes, la Política Europea de Seguridad y Defensa ha sido rápidamente invocada para dar una respuesta a las necesidades de paz en África. Desde 2003, el Secretario General de la Naciones Unidas, Kofi Annan, pidió a Javier Solana, Secretario General / Alto Representante, que la UE acudiera inmediatamente a reforzar la misión de la ONU en el Congo (MONUC), que debía hacer frente a las masacres perpetradas en la región de Ituri. En el plazo de dos semanas y con el apoyo de Francia, que había aceptado la condición de nación marco, y el de varios estados más –sobre todo de Suecia, que había enviado fuerzas especiales–, la UE desplegó la operación Artemis. Esta operación permitió poner fin a la exacción y aportó un apoyo crucial a la MONUC en el momento en que esta se reforzaba. Algunos estados no europeos también han realizado aportaciones a esta operación, entre ellos, Sudáfrica, Brasil y Canadá.

Una vez más, durante las elecciones en la RDC, el Secretario General de las Naciones Unidas solicitó la intervención de la Unión Europea como elemento de refuerzo. Esto se hizo desde el Cuartel General de Potsdam, en Alemania, con el lanzamiento de la operación EUFOR RD Congo.

En el marco del conflicto de Darfur, cuya responsabilidad se confió entonces a la fuerza africana (AMIS), se le ha pedido a la UE que participe a nivel financiero, de planificación, de formación y de transporte estratégico. La UE se ha comprometido, pues, en el apoyo directo de la operación AMIS.

Por otra parte, este conflicto amenazaba también con desestabilizar a los vecinos Chad y República Centroafricana. A petición de las autoridades de ambos países, la UE intervino en el Chad y en el Norte de la RCA en una operación de un año bautizada como EUFOR Chad / RCA. Dicha operación militar europea se inscribe en el marco más amplio de una misión multidimensional de la Naciones Unidas. La ONU asesoraba y contribuía a la formación del Destacamento Integrado de Seguridad (policía chadiana responsable de la protección de los campos de refugiados y asentamientos de desplazados). La UE se hacía cargo de la seguridad general de las áreas afectadas. Esta operación se completó el 15 de marzo de 2009 tras el relevo, según lo previsto, por la misión de la ONU, MINURCAT.

Hoy en día, la UE está involucrada en la lucha contra la piratería frente a la costa somalí y en el Golfo de Adén con la operación Atalante, que permite la protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y reforzar la seguridad del tráfico marítimo y de las actividades pesqueras en la región. Esta operación tiene por objeto abordar los efectos de la crisis de Somalia, pero la UE se dedicará de ahora en adelante a atajar también las causas apoyando al gobierno federal de transición somalí y contribuyendo a la instauración del estado de derecho y de unas condiciones que garanticen la seguridad en el país.

Es por todo ello que el 7 de abril de 2010 se inició en Uganda la misión militar de formación denominada EUTM Somalia, que beneficiará a dos mil soldados somalíes. Esta misión está bajo el mando del coronel español Elul. Su objetivo es formar a jóvenes oficiales y suboficiales somalíes en ámbitos específicos, como el del combate en zonas urbanas, la sensibilización al peligro que suponen las minas y los artefactos explosivos improvisados, los primeros auxilios y el respeto por los Derechos Humanos. Esta acción se lleva a cabo en estrecha colaboración con Estados Unidos y en coordinación con las Naciones Unidas y la Unión Africana, responsable de la operación de mantenimiento de la paz AMISOM, que desempeñará un papel clave en el seguimiento y la integración de soldados entrenados. Uganda, que desempeña un papel esencial en esta misión, es quien más tropas aporta a la AMISOM.

Mientras tanto, la UE contribuye a los esfuerzos políticos y el fortalecimiento de las capacidades regionales para combatir la piratería, especialmente mediante la formación de guardacostas.

Al compromiso de la UE en respuesta a situaciones de conflicto abierto se añade, cada vez en mayor medida, una intervención en apoyo del «sector de la seguridad» (ejército, policía y justicia). Ya se ha mencionado la República Democrática del Congo. La UE no solo ha estado implicada por el despliegue temporal de una fuerza en dos ocasiones. Actualmente está llevando a cabo dos misiones: apoyar a la policía (EUPOL) y reformar el ejército (EUSEC). Esto ha permitido desarrollar una cadena de pagos para asegurar los sueldos de los soldados.

En esa misma línea, la UE tiene por objeto en Guinea Bissau contribuir a la reforma del sector de la seguridad aportando su experiencia y asesoramiento en los ámbitos militar, judicial y policial.

Lo más significativo de todas las operaciones que acabo de mencionar es su carácter integrador. Este se manifiesta de tres maneras:

incluyendo cada vez más al conjunto de estados miembros de la UE; incluyendo a nuestros socios y a los estados miembros de la UA; e inscribiéndose en la aplicación práctica de todos los medios de acción de UE.

La acción de la UE en África ha alcanzado la condición de plenamente europea, yendo más allá del compromiso tradicional de determinados estados miembros. La evolución a este respecto es muy llamativa. Si bien el compromiso de los Estados histórica y geográficamente cercanos a África sigue siendo importante, la implicación creciente de los Estados miembros poco familiarizados con ella y, en algunos casos, sin tradición alguna de intervención en el mantenimiento de la paz, engendra una política realmente europea de cara a África. Así, Alemania ha desempeñado un papel crucial en la segunda operación en la RDC, y países como Irlanda, Polonia o Austria realizaron aportaciones significativas a la EUFOR Chad / RCA, cuyo comandante era irlandés. Los países escandinavos participan en operaciones de manera sistemática; el «Grupo de Combate» que han formado (Suecia, Finlandia, Estonia, Irlanda y Noruega) en el marco de las capacidades de intervención rápida está entrenado para escenarios de crisis africanas.

En segundo lugar, Europa está llevando a cabo estas operaciones en estrecha cooperación con otros socios, organizaciones y estados. El esfuerzo de la Unión Europea tiene por objetivo apoyar, como exige la estrategia europea de seguridad, un «multilateralismo eficaz». Esto significa, en primer lugar, apoyar a las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales y continentales. Las acciones que he mencionado se han llevado a cabo bajo mandato de la ONU, a petición suya y en estrecha colaboración con ella. La interacción con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es permanente, tanto con motivo de las operaciones en curso como de forma estructural con el fin de obtener lecciones de la experiencia común y prepararnos mejor para trabajar juntos. Todas estas acciones han sido objeto, según el caso, de consulta, entendiéndose de cooperación operativa, con la UA.

Por último, también se beneficiaron de la participación de terceros Estados. En determinados casos, hablamos de participación directa en las operaciones. Ya he mencionado a los participantes de Artemis en el Congo: Sudáfrica, Brasil y Canadá; para la EUFOR Chad / RCA, Rusia ha ofrecido helicópteros y Croacia ha desplegado un equipo de reconocimiento. Ucrania se unirá pronto a Croacia, Montenegro y Noruega en la participación en la lucha contra la piratería. Por último, la República de

Serbia ha solicitado participar en misiones de la UE en el Congo, Afganistán y Uganda. En otros casos, hablamos de cooperación, por ejemplo con Estados Unidos para entrenar a las tropas somalíes, o con China, Japón e India en los mares de Somalia.

En definitiva, se trata de una acción global, pues incluye todos los instrumentos de los que dispone la UE. Ya mencioné en la primera parte de este artículo las herramientas para el desarrollo empleadas por la alianza estratégica UE-África. La gestión de las crisis exige una mayor coherencia con el conjunto de programas de desarrollo, con las acciones humanitarias –sin perder de vista sus respectivas lógicas– y con la acción política de la UE y sus estados miembros.

LOS RETOS DE LA ALIANZA «PAZ Y SEGURIDAD».

La alianza se enfrenta a varios desafíos relativos tanto a su esencia misma como a su marco de aplicación. Estos retos lo son tanto para los africanos como para los europeos.

Disponer de estructuras africanas adecuadas

El principio de propiedad africana es el aspecto más innovador de la alianza.

En la práctica, muchos Estados africanos dan prioridad a las relaciones bilaterales que permiten la puesta en marcha de programas y proyectos euroafricanos, en detrimento de la Unión Africana, cuya construcción avanza, pero con necesidad de estructuras de gestión eficaces.

Dichas estructuras ya existen, pero necesitan fortalecerse en varios campos, manteniendo un equilibrio geográfico africano suficiente.

Promover el Consejo de Paz y Seguridad de la UA

El Consejo de Paz y Seguridad (CPS) es un órgano panafricano creado por el Protocolo de Paz y Seguridad en 2002 que entró en funcionamiento el 25 de mayo de 2004 con ocasión del día de África. Tiene como funciones prioritarias la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad, la prevención y la regulación de los conflictos, la consolidación de los procesos de paz y de reconstrucción post-conflicto, la acción humanitaria y la gestión de catástrofes.

Si bien el CPS en la actualidad tiene muchos puntos fuertes, su papel de actor principal en una nueva arquitectura para la estabilidad en África sigue viéndose limitado por:

- la debilidad de las herramientas jurídicas de que dispone: la Carta Africana para la Democracia, las Elecciones y la Gobernabilidad aprobada en enero de 2007 aún no se ha ratificado. El CPS se basa hoy en día en las penas mínimas de la declaración de Lomé;
- la dificultad de hacer cumplir sus decisiones debido a la escasez de medios materiales y recursos humanos que sufre la UA;
- el Comité de Estado Mayor destinado a asesorar y asistir al CPS en todos los asuntos militares y de seguridad del continente aún no está plenamente operativo.

Armonizar las relaciones entre la Unión Africana y las organizaciones regionales

El otro gran reto para África es el de la integración continental.

En julio de 2008, la UA y las organizaciones regionales firmaron un protocolo de entendimiento para fortalecer las relaciones entre las entidades regionales y las continentales. Este memorando prevé, además del principio de subsidiariedad, una cierta autonomía de las organizaciones regionales en el empleo de su capacidad de gestión de crisis (brigadas regionales de reserva...). Pero el equilibrio entre autonomía y complementariedad entre las organizaciones regionales y la UA aún no se ha alcanzado y la asimetría es importante si se realiza un análisis comparativo entre las distintas organizaciones.

La coordinación podría reforzarse, por un lado, asociando a las organizaciones regionales y los estados voluntarios en los trabajos de la UA y en las reuniones internacionales (G8++ / Cámara de Compensación Africana), y por otro, identificando de antemano las competencias respectivas de la UA y de las organizaciones regionales. Este es el objetivo fijado por la conferencia de Akosombo, Ghana, en diciembre de 2009.

Vincular las políticas de desarrollo local a la prevención de conflictos y la reconstrucción post-conflicto

La eficacia de las políticas de prevención y reconstrucción post-conflicto depende en gran medida de su relación con las políticas de desarrollo a nivel local.

La reinserción de los jóvenes combatientes, la reforma del sector de la seguridad y la reconstrucción post-conflicto deben ir acompañadas de programas de desarrollo socioeconómico adecuados. En las zonas rurales, por ejemplo, la formación y la integración de los jóvenes en los programas de desarrollo agrícola podrían contribuir no solo a su plenitud personal, sino también a preparar el futuro del continente. En el marco de las reformas del sector de la seguridad, podría instaurarse una forma de servicio militar adaptada al entorno socioeconómico del lugar (acceso a un oficio civil al tiempo que a una formación militar) y basada en el voluntariado. Ya existen experiencias previas de este tipo, por ejemplo, en Francia, donde se llevan a cabo programas similares con resultados alentadores que benefician a los departamentos y territorios de ultramar.

Coordinar las políticas europeas y comunitarias

Para la UE, el reto principal es mejorar la coordinación de los compromisos o las políticas de sus estados miembros y dichas instituciones. Esta coordinación de la investigación pasa por un consenso sobre cuestiones esenciales como la idea misma de «paz y seguridad», soberanía compartida y multilateralismo.

La coordinación general del conjunto de actores europeos (estatales e institucionales) debería encontrar su punto álgido en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior previsto por el Tratado de Lisboa.

Mejorar la eficacia de los instrumentos financieros de la UE

El segundo reto para la UE es el de la adaptación de sus instrumentos financieros a las situaciones de fragilidad. Aquí el reto se plantea en términos de coordinación de instrumentos, pero también, y con especial énfasis, en términos de capacidad de reacción.

Hoy en día, existen numerosas herramientas financieras, pero a menudo responden a su propia lógica y no es fácil lograr que funcionen de manera coherente. Sirva como ejemplo el Fondo para la Paz en África, que al ser derivado del FED no puede financiar, según su normativa vigente, proyectos militares *stricto sensu*. Cabe imaginar la creación de nuevos instrumentos así como su ampliación o fusión, retomando así el esfuerzo realizado en este sentido en 2007 por la presidencia alemana.

En el nivel de las normas administrativas y jurídicas, las estructuras de toma de decisiones y los compromisos de pago, también resulta fácil constatar cierta fragmentación presupuestaria. Las sinergias entre los programas con enfoque geográfico y los de enfoque temático también pueden mejorarse.

La capacidad de reacción es igualmente una preocupación central y debe incrementarse para así asegurar que la financiación prevista alcanza su destino a tiempo. Una característica inherente a la gestión de crisis es, precisamente, que los plazos que se imponen suelen ser muy cortos.

Articular las estructuras políticas y de gestión de crisis de la UE

El tercer reto para la Unión Europea es el de la adaptación de sus estructuras a las ambiciones de su política exterior. De hecho, la alianza estratégica entre la UE y África se apoya tanto en las estructuras europeas de relaciones exteriores como en las de gestión de crisis. La creación dentro de la Secretaría General del Consejo de una dirección única para la gestión de crisis y las disposiciones del nuevo Tratado facilitarán dicha adaptación.

El Tratado de Lisboa destina más medios a asegurar la coherencia global de las acciones de la UE. Los principales logros en pro de una acción global, organizada, visible y eficaz serán la función misma del Alto Representante / Vicepresidente de la Comisión, C. Ashton, una representación unificada de la UE en terceros países y el servicio de acción exterior, que dispondrá de medios para lograr la coherencia del conjunto de instrumentos al servicio de determinados objetivos políticos.

Esto nos permitirá aportar a nuestro compromiso y a nuestra alianza con África la coherencia y la eficacia de las que hablamos. Pero esto sigue siendo una alianza, así que solo se podrán alcanzar todos los resultados previstos con el fortalecimiento de las estructuras regionales y de las propias capacidades de los estados africanos, gracias al constante deseo de desarrollar estructuras adecuadas a la realidad y a las restricciones operativas de las crisis, con el fin de garantizar que nuestra colaboración tenga un efecto directo que nos permita asegurar, juntos, la paz y la seguridad de hombres y mujeres en África.

Referencias

- *La Asociación Estratégica África – UE*, Consejo de la Unión Europea, 2008, 126 p.
- *Protocolo sobre la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA*, en <http://www.africa-union.org>, 2002
- *La Estrategia Europea de Seguridad*, «Una Europa segura en un mundo mejor», diciembre de 2003.
- *Informe del Secretario General sobre el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por la ONU*
 - Referencia A/64/359-S/2009/470 de 18 de septiembre 2009

Siglas

- ACP – África, Caribe y Pacífico
- AMIS – Misión de la Unión Africana en Sudán (African Union Mission in Sudan)
- AMISOM – Misión de la Unión Africana en Somalia (African Union Mission in Somalia)
- APSA – Arquitectura de Paz y Seguridad en África (African Peace and Security Architecture)
- CEEAC – Comunidad Económica de los Estados de África Central (Communauté Economique des Etats d’Afrique Centrale)
- CEDEAO – Comunidad Económica de Estados del África Occidental (Communauté Economiques des Etats d’Afrique de l’Ouest)
- CPS – Consejo de Paz y Seguridad de la UA (Conseil de Paix et de Sécurité de l’UA)
- FAA – Fuerza Africana de Reserva (Force Africaine en Attente)
- IGAD – Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (Intergovernmental Authority on Development)
- MICOPAX – Misión de Consolidación de la Paz en África Central
- NEPAD – Nueva Alianza para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa’s Development)
- OSR – Organizaciones subregionales (Organisations sous-régionales)
- PSDC – Política de Seguridad y Defensa Común (Politique de Sécurité et de Défense Commune)
- SADC – Comunidad para el Desarrollo de África Austral (Southern African Development Community)
- UMA – Unión del Magreb Árabe (Union du Maghreb Arabe)

CAPÍTULO SEGUNDO

TRABAJOS EN LOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS Y PROBLEMAS DE COLABORACIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN EL ÁFRICA DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LA UA Y LA UE

TRABAJOS EN LOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS Y PROBLEMAS DE COLABORACIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN EL ÁFRICA DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LA UA Y LA UE

POR ADMORE MUPOKI KAMBUDZI

INTRODUCCIÓN

En un tema como el de «La respuesta africana y europea a los problemas de seguridad en África», existe la obligación por parte de un colaborador africano de aprovechar al máximo la oportunidad que se le brinda para expresar qué es lo que han hecho y continúan haciendo los propios africanos para abordar los desafíos de seguridad que se le presentan a África. Una vez hecho eso, se procede luego a profundizar en qué es lo que han hecho bien o mal los africanos y no africanos y qué más podrían hacer en colaboración, contribuyendo de ese modo con un impulso adicional a los esfuerzos para abordar los desafíos de seguridad en África.

Este es el enfoque que se adopta en esta colaboración. La cuestión de cómo impulsar una cooperación más efectiva será así mismo tratada en este contexto.

En esta colaboración, las respuestas africanas y europeas a los problemas de seguridad en África son enfocadas como cuestiones relacionadas con el impulso firme de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, que es un modo de neutralizar la erupción y reaparición de conflictos y situaciones de crisis en el continente. Particularmente, en los últimos años, África ha presenciado la redefinición de la seguridad, que ahora incluye tanto el concepto tradicional de seguridad estatal como el de seguridad humana. Este último da a conocerla predilección actual de la Unión Africana (UA) por la inviolabilidad de la vida humana y la defensa de la propiedad de individuos y comunidades. Además, se reconoce el hecho de que los factores que interactúan en la motivación de conflictos tanto interestatales como intraestatales afectan negativamente no solo a la seguridad estatal, sino también a la seguridad humana en su esencia holística.

Se podría sostener con certeza que cuestiones como poner fin tanto a conflictos violentos persistentes y recurrentes como a la mala administración en todas sus manifestaciones, construir una cultura de paz guiada por los valores y prácticas democráticas, la aceptación de la diversidad, la integración y la justicia siguen siendo un desafío primordial para África. Es digno de mención que desde el comienzo de la época posterior a la independencia, el continente no ha tenido un respiro de casos desagradables de conflicto violento y de administración política y económica problemática. De hecho, hoy, existen oportunidades reales para África de impulsar la paz sostenible, la seguridad y la estabilidad, todas ellas requisitos esenciales para hacer avanzar el proceso de desarrollo socioeconómico e integración en el continente. Dichas oportunidades existen sobre todo gracias al impacto de la aplicación en curso de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) (1) fundada por la Unión Africana (UA) en 2002.

La esencia de la APSA está articulada en el Protocolo Relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana... La aparición de la APSA fue un punto de inflexión en el trabajo por la paz en África ya que un acuerdo institucional nuevo y proactivo se aplicó para tratar conflictos y crisis.

Hoy más que nunca, esto se da sobre la base firme de una convicción primordial entre los africanos de que ellos mismos deberían crear las soluciones para los problemas que acucian al continente. Para esta labor, se espera que los actores de fuera del continente jueguen un papel de apoyo desinteresado. En el caso de la UA y la Unión Europea (UE), este es el modo en que la relación entre ambos se está desarrollando en el área de la paz y la seguridad.

La Arquitectura de Paz y Seguridad de África es un enfoque holístico relacionado con el impulso de la paz, la seguridad y la estabilidad en África que enlaza los aspectos de «anticipación, prevención, gestión y resolución de conflictos y crisis, así como la reconstrucción posterior al conflicto y la construcción de la paz en África» (2). También, la APSA enlaza, para conseguir apoyo en la labor del Consejo de Paz y Seguridad (CPS) de la UA, el papel y el esfuerzo de otros órganos de política de la UA, Comunidades Económicas Regionales Africanas y Mecanismos Regionales

(1) Véase el Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(2) Véanse los artículos 6 y 7 del Protocolo del CPS

y organizaciones de la sociedad civil. Además, la APSA incluye el «papel y el esfuerzo de organizaciones internacionales» (3), especialmente las Naciones Unidas y la Unión Europea, en la labor del CPS. Así, la APSA ofrece un marco integral que guía la labor del CPS, con el apoyo y la colaboración de varias entidades, para el impulso de la paz, la seguridad y la estabilidad, así como la asunción de actividades relacionadas, en África.

¿QUÉ DESAFÍOS DE SEGURIDAD AFRONTA ÁFRICA AL INICIO DEL SIGLO XXI?

Comencemos con un tono positivo diciendo que los problemas de tiranía absoluta, gobierno militar despiadado y prácticas totalitarias pertenecen ya al pasado del continente. Sería un retroceso que cualquiera de estos fenómenos volviese al paisaje político africano. De hecho, países como Mauritania sufrieron golpes de estado en 2006 y de nuevo en agosto de 2008; la República de Guinea sufrió un mismo caso en 2008, mientras que Madagascar se sumió en un régimen inconstitucional en marzo de 2009. Pero estos sucesos se han encontrado con una oposición feroz en el conjunto de África, llegando al nivel de la UA y de las Comunidades Económicas Regionales (REC). Dada la reaparición del fenómeno de cambios de gobierno inconstitucionales, tal y como se plasma en los tres casos anteriores, los líderes africanos han tomado decisiones firmes para tratar dicho fenómeno.

Dicho lo anterior, se podrían establecer los desafíos de seguridad que hoy afronta África de la siguiente manera:

- proliferación de armas cortas y armas ligeras;
- contrabando de droga;
- blanqueo de dinero;
- piratería;
- terrorismo;
- extremismo religioso;
- disparidades socioeconómicas;
- exceso de población en zonas urbanas y rurales;
- discriminación sexual;
- exclusión de sectores de la población;
- manipulación de elecciones;
- manipulación de una constitución o de un proceso de revisión constitucional;

(3) Véase el artículo 17 del protocolo CPS.

- cambios inconstitucionales de gobierno (tanto por fuerzas militares como por cargos civiles);
- carencia de competencia política y viabilidad de la alternancia en el ejercicio del poder y
- degradación medioambiental.

LABOR EN ÁFRICA

La introducción y aplicación de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África, basadas en un análisis del pasado, el presente y el futuro, sigue siendo la iniciativa más innovadora en la actual labor africana con el liderazgo de la UA para superar los desafíos de seguridad en África. La APSA no solo surgió en época de conflictos, sino que se constituyó basándose en experiencias concretas de conflictos violentos y de destrucción material en África.

Antecedentes

Las décadas de los 80 y 90, e incluso la década posterior, se caracterizaron por la proliferación de crisis y conflictos violentos internos en diferentes lugares de África, todos ellos estrechamente relacionados con factores tanto internos como externos. Durante dicho periodo, los conflictos trajeron más sufrimiento a la población, regresión socioeconómica a los países afectados y la destrucción de infraestructuras, lo que provocó el desplazamiento de grandes flujos de refugiados, así como la fuga de destreza y talento del continente. Debe hacerse mención, asimismo, del desequilibrio en que se sumergió África tras el final de la Guerra Fría en 1989/1990. Los regímenes totalitarios africanos que se establecieron durante la Guerra Fría, basados tanto en políticas socialistas como en gobiernos militares, se derrumbaron uno tras otro en una reacción en cadena, dejando un rastro de transiciones políticas inciertas y un síndrome de inestabilidad en cada uno de los países afectados, con implicaciones fronterizas. El posterior cambio hacia un sistema de partidos no fue en absoluto sencillo, creando de ese modo más riesgos de inestabilidad.

Pero el continente estaba muy mal preparado y equipado para tratar dichas crisis y conflictos, a pesar de los numerosos esfuerzos de la Organización para la Unidad Africana (OUA) para ofrecer al continente mecanismos efectivos para prevenir y resolver conflictos. Desgraciadamente, en 1994, el horror provocado por el genocidio de Ruanda generó

una nueva conciencia africana con el fin de desarrollar un acuerdo continental más sólido para prever, prevenir, gestionar y resolver conflictos. Dicha conciencia se acentuó además tras lo que muchos africanos percibieron como una respuesta lenta, si no inadecuada, de las Naciones Unidas (ONU) a los conflictos y situaciones de crisis en África.

Fue ante este panorama que los africanos desarrollaron el concepto de una «Arquitectura de Paz y Seguridad de África, que, de hecho, debería verse como la respuesta clave africana a los problemas de seguridad en África». Guiándonos por una definición simplificada, y extraída del artículo 2 (1) del Protocolo del CPS, la Arquitectura de Paz y Seguridad de África es un «acuerdo colectivo de seguridad para África» (4) y llevado a cabo por la UA como principal organización del continente. Se basa esencialmente en un pilar central, que es el «Consejo de Paz y Seguridad (CPS)», creado en julio de 2002. Para su operatividad, el CPS se apoya en varias estructuras, a saber, la Comisión, el Comité de Sabios, el Sistema Continental de Alerta Temprana, la Fuerza Africana de Intervención y el Fondo para la Paz, así como acuerdos de colaboración o asociación.

La concepción de la nueva arquitectura de paz y seguridad se centró esencialmente en la necesidad de superar las debilidades y la ineficacia de los mecanismos de paz y seguridad de la OUA. Las principales consideraciones para prevenir y aplacar conflictos, o para disminuir la probabilidad de conflictos violentos, como se prevé en la APSA, giran en torno a la defensa y protección de vidas, propiedades y hábitat en África, como base esencial para un nuevo acuerdo en el tratamiento de conflictos. Por tanto, existe un medio para la implantación de normas relativas a la protección de civiles contra la brutalidad a manos de cargos de poder o grupos políticos y armados.

También, el impulso hacia esta arquitectura procedió de la muy apreciada convicción de que es dentro de África donde deben encontrarse las soluciones a los problemas. Impulsado por esta «creencia en soluciones africanas» (5), el ex-presidente de Zambia, Kenneth Kaunda, hizo varias contribuciones para la prevención y resolución de disputas fronterizas entre Etiopía y Somalia (los dos países libraron guerras fronterizas

(4) Véase el artículo 2 del protocolo CPS.

(5) En la intervención de Thabo Mbeki en el Foro Económico de África del Sur, Durban, en junio de 2001; hace referencia a una frase común en la labor de la UA para la paz y la seguridad que insiste en el liderazgo de la UA en la prevención y la resolución de conflictos.

en 1973 y 1978), así como entre Kenia y Somalia. En los últimos años, la idea de que los africanos deben obligarse a encontrar remedios a los problemas africanos fue expresada más claramente por el ex-presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki. Al dirigirse al Foro Económico de Sudáfrica en Durban en junio de 2001, Mbeki afirmó que *«muchas cosas han ido mal en África desde hace mucho tiempo. Si no nos levantamos para cambiar esta tendencia, se dará la impresión de que no somos capaces de resolver nuestros problemas, y eso no podemos aceptarlo»* (6).

La mirada retrospectiva a los obstáculos que minaron la labor de la OUA para prevenir y resolver conflictos y crisis tuvo un papel decisivo para construir las bases de la APSA. Al combatir el daño de los conflictos, la labor de la OUA se vio minada por diversos factores, entre ellos los siguientes:

- Carencia de un compromiso intergubernamental colectivo para la democracia, la buena administración y el respeto por los derechos humanos y las libertades;
- Total indiferencia hacia el sufrimiento de la población civil en situaciones de conflicto; no había obligación alguna por parte de los gobiernos de ofrecer seguridad y protección a los civiles;
- Total impunidad de las autoridades políticas y militares que trataban a la población de cualquier manera y violaban derechos y libertades individuales;
- Poderes y mandato restringidos de instituciones continentales – ninguna institución podía intervenir en un país miembro para proteger la vida y la propiedad ni para fomentar mecanismos humanitarios efectivos para ayudar a la población;
- Insistencia en el principio de no interferencia de los países miembro, previniendo así la discusión objetiva de cuestiones y problemas que afronta el continente;
- Comités colectivos de países miembro u órganos para la paz y la seguridad, que no podían operar de modo efectivo para abordar los conflictos;
- Ningún criterio para la selección de países miembro en lo concerniente a las cuestiones de paz y seguridad – se trataba de un caos en el que participaban buenas y malas administraciones;
- Débil esfuerzo en la movilización de recursos y escasos fondos para acciones de paz;

(6) Véase el artículo 2 del Protocolo del CPS.

- Estas limitaciones responsables en gran medida de que se minara la operatividad del Órgano Central del mecanismo de la OUA para la prevención, gestión y resolución de conflictos que se estableció en 1993. El Órgano Central tenía el mandato para tomar decisiones en cuestiones de paz y seguridad pero se encontró incapacitado por los factores anteriormente mencionados.

Aspectos estructurales y operativos de la APSA

El Protocolo Relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana se adoptó en la sesión ordinaria inaugural de la Asamblea de la Unión Africana en Durban, Sudáfrica, el 9 de julio de 2002, dando vida así al CPS. Como se afirma en el artículo 2 del Protocolo, «el Consejo de Paz y Seguridad será un acuerdo colectivo de seguridad y alerta rápida para facilitar una respuesta oportuna y eficiente a conflictos y situaciones de crisis en África». (7) Las estructuras de apoyo directo del CPS, estipuladas en el artículo 2 (2) del Protocolo del CPS, son las siguientes:

- i. El Comité, que provee apoyo global (análisis, informes, aplicación, supervisión, logística, etc.) al CPS;
- ii. La Fuerza de Intervención Africana (ASF) y el Comité de Estado Mayor (MSC), diseñados para otorgar a la UA de capacidad de acción militar rápida para intervenciones de paz y otras emergencias, autorizadas por el CPS;
- iii. Comité de Sabios (cuyas siglas en inglés son PoW), cuya tarea es en eminentemente preventiva y orientada a la diplomacia dentro de la APSA;
- iv. Sistema Continental de Alerta Temprana (CEWS según sus siglas en inglés), para ayudar en la detección de causas y señales de conflicto emergente para la preparación de una acción oportuna;
- v. Fondo para la Paz – un fondo de recursos financieros dedicado a las labores de paz de la UA.

En lo que concierne al Comité de Sabios, que actúa como respaldo moral y diplomático para el CPS y el Presidente de la Comisión, se creó el 18 de diciembre de 2007. Mantuvo sus reuniones de planificación en Addis Abeba en febrero de 2008. Por su parte, la ASF es, por el momento, la estructura más difícil de crear en sus diversos aspectos. Se ha

(7) Véanse las conclusiones de la jornada de reflexión del CPS sobre los métodos de trabajo, Dakar, del 5 al 6 de julio 2007.

establecido una hoja de ruta para guiar su operacionalización en 2010, o posteriormente. El Comité de Estado Mayor, un organismo asesor del CPS en materia de planificación militar para misiones de apoyo a la paz, requiere a su vez mucho trabajo para hacerla operativa. El Sistema Continental de Alerta Temprana Continental, cuya tarea consiste en alertar a la UA sobre crisis, disputas y conflictos a punto de estallar, ha hecho progresos significativos hacia su operatividad.

Otras estructuras de colaboración/apoyo para el CPS incluyen las Comunidades Económicas Regionales/Mecanismos Regionales para la paz y la seguridad (CEEAO, SADC, COMESA, etc.), las que en virtud de su proximidad a escenarios de conflicto, juegan un papel vital en facilitar la búsqueda de soluciones. Otra aportación a la esencia de la APSA, estipulada en el artículo 17 del Protocolo del CPS, es la relación/colaboración y asociación entre el CPS y otras instituciones no africanas.

- i. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), principal institución asociada;
- ii. Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea;
- iii. Otras organizaciones internacionales en materia de paz y seguridad, estipuladas en el artículo 17.4 del Protocolo del CPS (fue en este contexto que el CPS se reunió en Addis Abeba, el 20 de enero de 2008, con algunas organizaciones internacionales, para intercambiar impresiones en materia de paz y seguridad en África).

Un punto importante sobre el que incidir es que la APSA posee unas características funcionales distintas que hacen de ella un organismo singular en la historia de África dentro del ámbito de la lucha contra crisis y conflictos, así como de cuestiones de gobernanza política. Estas características fundamentales, tal como se establece en el Acta Constitutiva de la UA y el Protocolo del CPS, son las siguientes:

- i. La Unión tiene derecho a intervenir en un Estado miembro en caso de circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad;
- ii. Los Estados miembros aceptan que el CPS les representa en las actuaciones en materia de paz y seguridad y la toma de decisiones, de ahí la obligación de los Estados miembros a apoyarlo y aplicarlo;
- iii. Disminución de las objeciones basadas en la soberanía en materia de paz y seguridad;

Ninguno de los Estados miembros de la UA puede impedir que una cuestión de paz y seguridad se convierta en un tema del programa del CPS;

- iv. Aumento de la intolerancia de la impunidad – por fin los líderes africanos están de acuerdo en mostrar tolerancia cero ante los crímenes;
- v. Apertura para tener en cuenta nuevas cuestiones emergentes, por ejemplo, problemas y conflictos derivados de elecciones controvertidas.

El periodo de 1963 a 1992 se caracterizó por la realización de acuerdos poco eficaces que no solucionaban los conflictos y crisis. En consecuencia, el CPS ha sido concebido y diseñado para superar o evitar que se repitan las antiguas deficiencias estructurales y operacionales relacionadas con las estructuras, procesos y métodos destinados a hacer frente a las desgracias producidas por los conflictos. Se puede observar este esfuerzo dentro del CPS en los siguientes aspectos:

- Ningún miembro tiene poder de veto;
- Ningún miembro puede oponerse a que se incluya un tema en el programa del CSP;
- Los integrantes son elegidos en el CPS siguiendo los criterios expuestos en las modalidades de elección de los miembros del Consejo de Paz y Seguridad;
- El CPS puede interactuar con las partes en conflicto, así como con las partes afectadas, incluidas organizaciones de la sociedad civil;
- Los miembros del CPS poseen una autoridad representativa y un papel, según lo dispuesto en el artículo 7 del Protocolo del CPS;
- El apego a la soberanía nacional se equilibra con la responsabilidad de proteger, tal y como se especifica en el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva de la UA, que faculta a la Unión a intervenir en un Estado miembro si las circunstancias así lo exigieran.

OPORTUNIDADES Y PERSPECTIVAS QUE OFRECE LA ASPA PARA LA PROMOCIÓN DE LA PAZ, LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN ÁFRICA

Sesión permanente del CPS

El CPS está en sesión permanente, de forma que tiene poder para convocar una reunión en el caso de que las circunstancias así lo re-

quieran. Celebra con bastante frecuencia reuniones con embajadores y representantes permanentes, puesto que los estos trabajan en la sede de la UA en Addis Abeba. Hasta el momento, como la práctica ha dejado patente, las reuniones del CPS a nivel ministerial o entre Jefes de Estado, que están previstas en el artículo del Protocolo de CPS, se celebran cuando los embajadores así lo recomiendan para hacer frente a una situación determinada en un nivel político más alto. Sin embargo, las decisiones del CPS tienen el mismo peso jurídico y político sea cual sea el nivel en que se toman.

Poder de convocatoria y de iniciativa del CPS:

- i. convocar reuniones para responder a crisis y situaciones de conflicto a medida que estos surjan;
- ii. capacidad de toma de decisiones con un efecto continental de acuerdo con el artículo 7 (2) del Protocolo de CPS, por el que se relaciona a los Estados miembros con la labor y los efectos del CPS;
- iii. toma de iniciativas para mejorar o introducir, cuando se estime oportuno, nuevas políticas para la promoción de la paz y la seguridad en África, tal y como lo establece el artículo 7 (q) del Protocolo del CPS (el CPS elabora informes sobre sus actividades y el estado de la paz y la seguridad en el continente africano en la Asamblea de la Unión en cada Cumbre de la UA, lo que confiere más relevancia y visibilidad a la labor del CSP).
- iv. Naturaleza cerrada o limitada de las reuniones del CPS.

A diferencia de anteriores órganos de la OUA relacionados con el ámbito de la paz y la seguridad, que eran comités numerosos, abiertos y difíciles de manejar y que a su vez tendían a la parálisis política y funcional, el CPS es un comité cerrado constituido por quince miembros que han sido seleccionados mediante votación. Pueden discutirse cuestiones en profundidad y tomar decisiones sin interferencias de las partes en conflicto. Si bien el Protocolo del CPS ofrece a las partes la oportunidad de exponer sus casos al Consejo, estas no participan en las deliberaciones del CPS para la toma de decisiones. Por tanto, las partes en conflicto no son capaces de influir en el proceso interno de toma de decisiones del CPS, lo que contribuye a la creación de un entorno propicio para que este último adopte decisiones realistas de acuerdo con las circunstancias.

El método de selección de integrantes del CPS se basa en unas elecciones competitivas

El artículo 5 (2) del Protocolo del CPS establece cuáles son los atributos que los candidatos del Estado miembro deben presentar durante las elecciones para el CPS. Tanto el 2º y el 3º año como miembro del CPS elegido por votación están sujetos a elección según los criterios. En resumen, los candidatos a las elecciones del CPS deberían ser capaces de asumir la gran responsabilidad que entraña formar parte del CPS. En relación con esto último, se consideran requisitos fundamentales poseer capacidad suficiente en la Embajada que se encuentra en la Sede de la UA, así como capacidad para contribuir eficazmente a las operaciones de paz encabezadas por la Unión Africana, además de comprometerse con las contribuciones financieras. Sin embargo, al mismo tiempo, el acuerdo de elección para el CPS representa una exención democrática que hace que el CPS sea accesible a cualquier Estado miembro que esté listo para servirle.

Capacidad de no aplicar veto a cualquier cuestión vinculada a la paz y la seguridad en África

De acuerdo con la Regla 6 (sobre el programa del CPS), del Reglamento de Procedimiento del CPS, aquellos que no pertenezcan a los Estados miembros de la UA no pueden oponerse a que el CPS incluya o considere cualquier asunto que sea visto como una amenaza para la paz y la seguridad o que pueda tener consecuencias para la vida humana y la propiedad. Antes de la llegada de la APSA, los Estados miembros podía acogerse al principio de no interferencia u otras razones para bloquear debates sobre cuestiones de paz y seguridad realizados por los órganos de la OUA.

La mejora de los métodos de trabajo del CPS

Del 5 al 6 de julio de 2007, el CPS celebró una jornada de reflexión en Dakar, Senegal, para examinar sus métodos de trabajo. Sin lugar a dudas, fue una buena idea, puesto que en algunos casos el Protocolo del CPS no proporciona enfoques y formas bien definidas para tratar semejantes cuestiones. Hoy en día, el CPS cuenta con métodos de trabajo bien articulados como los que figuran en las «Conclusiones sobre los métodos de trabajo del CPS». Los métodos de trabajo adoptados han contribuido significativamente a hacer que las actuaciones del CPS

sean más dinámicas y sencillas en todas sus actividades. Por ejemplo, el presidente del CPS, tras consultarlo con otros miembros del CPS y la Comisión es quien establece los temas que se abordarán en las reuniones mensuales del CPS. En particular, dentro de cada programa mensual, está previsto que el correspondiente presidente del CPS informe al Comité de Representantes Permanentes de la UA (de todos los 53 Estados miembros) al fin de cada mes, sobre las actividades llevadas a cabo por el CPS durante el mes en el que desempeñan su cargo. Se trata de una actividad importante que genera transparencia en la labor del CPS, y sirve, al mismo tiempo, como una de las herramientas para solicitar la cooperación de los Estados miembros en la aplicación de las decisiones que ha tomado el CPS.

Interacción con la sociedad civil

En el artículo 20 del Protocolo del CPS se estipula la explotación de la energía y la aportación de la sociedad civil, a través del CPS, con el fin de promocionar la paz, la seguridad y la estabilidad en África. La jornada de reflexión, celebrada en Livingstone, Zambia, del 4 al 5 de diciembre de 2008, supuso la puesta en marcha del presente artículo mediante el establecimiento de un mecanismo de interacción entre el CPS y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África. Dentro del mecanismo, se prevé una reunión consultiva anual del CPS con organizaciones de la sociedad civil para discutir cuestiones de paz y seguridad. Además, cuando se considere necesario, las OSC podrán informar al CPS sobre cualquier tema relacionado con cuestiones de paz y seguridad. Para ello, la OSC debe concertar una reunión con el presidente en función del CPS del mes correspondiente, así como con el de la Comisión.

RESTRICCIONES PARA LA ARQUITECTURA DE PAZ Y SEGURIDAD DE ÁFRICA

Hasta el momento, los casi seis años de establecimiento de la APSA han sacado a relucir varias limitaciones:

Prevalencia del flujo de trabajo para la resolución de conflictos

Desde que el CPS entró en funcionamiento en marzo de 2004, se ha centrado principalmente en la gestión y resolución de conflictos basán-

dose prácticamente en la prevención, la reconstrucción y la consolidación de la paz después de situaciones de conflicto. Se ha elegido esta forma de trabajo debido a las frecuentes etapas de crisis y conflictos violentos en el continente. De hecho, el CPS nació en plena época de conflictos, por lo que es inevitable que su primera labor sea centrarse en la resolución de estos. Por lo tanto, el CPS se vio obligado por las circunstancias a actuar como una brigada de bomberos. Asimismo, la prevención de conflictos no se ha llevado a cabo como debe ser, que básicamente consiste en detectar y desactivar las posibles causas de crisis y conflictos.

Inadecuada capacidad directiva y operativa.

La Comisión de la UA opera con insuficientes recursos humanos en muchas áreas de su mandato. La escasez es más crítica en la planificación y la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz, algo que se ha podido comprobar en la Misión Africana en Darfur – Sudán (2005-2007) y la Misión Africana en Somalia. Debido a la escasez de personal competente y de los contingentes (tropas), la mayoría de estas misiones no funcionan al nivel requerido por sus respectivos mandatos. Como resultado, y también debido a otros factores, en algunos casos las situaciones que se pretenden controlar continúan sin resolver y en deterioro.

Financiación precaria para las operaciones de apoyo a la paz.

Desde 2004, ninguna operación de apoyo a la paz del CPS ha podido sortear el problema de la financiación precaria. De hecho, la mayor parte de esa financiación, que es impredecible, ha llegado y sigue llegando de fuera de África. El Fondo de Paz de la UA es demasiado pequeño como acuerdo financiero para hacer frente a las enormes demandas de las operaciones de apoyo y mantenimiento de la paz en África. Por su parte, la financiación externa es imprevisible, así como las condiciones políticas que la proporcionan. Con frecuencia se destina la financiación a determinadas actividades, lo que no proporciona a la UA flexibilidad en el uso de fondos.

Escasez de capacidad logística.

Las operaciones de apoyo a la paz autorizadas de la UA y el CPS se enfrentan a enormes limitaciones cuando se han de trasladar tropas, equipos y material centro de operaciones en un plazo concreto. Ocurre lo

mismo, aunque con menos gravedad, cuando dichos elementos han de enviarse de vuelta al punto de origen. Asimismo, las limitaciones logísticas afectan negativamente a la rotación de tropas en el campo.

Vínculos por establecer entre el CPS de la UA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La UA y su CPS se plantean ciertas dudas con respecto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que en algunas situaciones de emergencia, como por ejemplo Ruanda en 1994, Burundi en 2002 y Somalia en 2006, ha tendido a moverse con demasiada lentitud a la hora de tomar medidas de impacto en la evolución de las situaciones de conflicto. En tales circunstancias, como ha quedado patente en las tragedias del pasado, el CPS de la UA se ha visto obligado a tomar la iniciativa. Debido a las exigencias de determinadas situaciones, puede que no haya tiempo suficiente para que el CPS y el CNSU puedan analizar conjuntamente la situación y acuerden las posibilidades de acción. Por lo tanto, el CPS podría avanzar para desplegar una misión con el fin de controlar una situación, solo para posteriormente hacer frente a la necesidad de contar con el apoyo de las Naciones Unidas en el caso de que el Consejo de Seguridad sancione una operación ya puesta en marcha. En otras situaciones, el CNSU también se encuentra con obstáculos para desplegar sus propias misiones en un país africano, por lo que alegan «falta de paz inexistente para proteger» (8). Las iniciativas en curso del CPS y el CNSU con el fin de celebrar reuniones periódicas y consultas para establecer perspectivas y posibles acciones comunes en situaciones de conflicto están orientadas a proporcionar vínculos de trabajo entre las dos instituciones para paliar los problemas de esta naturaleza.

EVALUACIÓN TEMPRANA DEL IMPACTO DE LA ARQUITECTURA PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD

En estos momentos sería demasiado prematuro juzgar la actuación de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África. La mayor parte se encuentra todavía en la etapa de aprendizaje, pues todavía no existen pun-

(8) Como un requisito de las Naciones Unidas, para que se pueda llevar a cabo una misión de mantenimiento de la paz debe haber una situación de paz que mantener, por ejemplo, en forma de un Acuerdo de Cese de las Hostilidades o un Acuerdo General de Paz. Dado que en Somalia no estos tipos de acuerdos paz, la ONU se ha replanteado en varias ocasiones cómo lidiar con la situación en dicho país.

tos de referencia sobre su rendimiento. La arquitectura ha sido concebida prácticamente desde cero. Sin embargo, es posible señalar algunos elementos positivos que mantienen la promesa de un nuevo paso en una etapa posterior, siempre que se mantenga el impulso actual del establecimiento de la APSA, ente otros los que se detallan a continuación:

- i. Mejora de la capacidad de los integrantes del CPS para que este pueda cumplir eficazmente con su mandato;
- ii. compromiso de los Estados miembros de la UA para apoyar la arquitectura para la paz y la seguridad;
- iii. disposición de algunos Estados miembros, especialmente los del CPS, para tomar la iniciativa, especialmente en situaciones que requieren el despliegue de las operaciones de apoyo a la paz;
- iv. aceptación de la unidad de los factores humanitarios en situaciones de emergencia;
- v. aumento de la coordinación entre la UA y las comunidades económicas regionales de África y mecanismos regionales para la paz y la seguridad;
- vi. apoyo de la sociedad civil africana, dado que se está ampliando la cooperación de la sociedad civil de la UA;
- vii. apoyo tanto del interior como de los socios exteriores de la UA, teniendo en cuenta las necesidades básicas en términos de:
- viii. dotar a la UA y las CER de la capacidad de gestión adecuada para operaciones de paz y seguridad;
- ix. establecer un sistema fiable de alerta temprana;
- x. establecer estructuras apropiadas (menos burocráticas) y mecanismos para gestionar los procesos de gestión de crisis y conflictos;
- xi. movilización efectiva de recursos financieros y logísticos, especialmente de recursos internos;
- xii. reforzar el papel de la sociedad civil en la defensa y la promoción de la cultura de la paz;
- xiii. armonización de las comunidades económicas regionales (dinamizar la asociación) para permitir la planificación logística de las brigadas regionales de la ASF;
- xvi. crear condiciones propicias para el sector privado (un actor importante en el desarrollo socioeconómico y la reconstrucción post-conflicto).

Por último, cabe destacar que el éxito del desarrollo de esta arquitectura para la paz y la seguridad de la UA en todo su potencial es clave para la Organización continental para ofrecer oportunidades con el fin

de crear una exención con fines pacíficos y para realizar el desarrollo socioeconómico y la integración en el continente. La aplicación plena de la APSA es también un factor clave en la configuración de la colaboración entre la UA y la UE, sin incluir a las organizaciones, para resolver los problemas de seguridad en África.

ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-UA EN CUESTIONES DE PAZ Y SEGURIDAD. LAS PRIMERAS LECCIONES Y EL CAMINO A SEGUIR.

La asociación estratégica UE-UA en el campo de la seguridad, basada en la alianza estratégica UE-África desarrollada en el Tratado de Lisboa de diciembre de 2008, tiene una manifestación muy clara en la reunión conjunta anual del Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Comité de Paz y Seguridad de la UE. Sigue siendo un organismo consultivo bastante joven, pero está permitiendo desarrollar rápidamente una colaboración real con la que afrontar los desafíos en el campo de la paz y la seguridad. El procedimiento de reunión anual del comité consultivo mixto del CPS de la UA y el CPS de la UE no ha surgido de la nada. Es necesario remontarse al caso de Somalia para encontrar sus raíces más remotas y al establecimiento de relaciones entre el CPS de la UA y el Consejo de Seguridad de la ONU, y posteriormente entre la UA y la UE.

«Somalia ha carecido de una autoridad política central viable desde 1991» (9). Se llevaron a cabo unos esfuerzos tremendos en Kenia, bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), con el mandato y el apoyo de la UA, desde octubre de 2004 hasta octubre del 2004, para permitir a los somalíes negociar y establecer instituciones administrativas y políticas durante los dos años de la Conferencia de Reconciliación Anual Somalí. El culmen de las negociaciones fue la adopción de una Carta Federal de Transición y el establecimiento de instituciones estatales, entre las que se contaban un Presidente, un Primer Ministro, un Consejo de Ministros y un Parlamento. Por supuesto el problema que surgió a continuación era cómo llevar esas instituciones a Somalia y hacerlas funcionar. Fue en este contexto y bastante tiempo después cuando la UA desplegó su Misión Africana en Somalia (AMISOM), una misión de apoyo de la paz, tal y como había acordado el CPS en mayo de 2007. En aquella misma época, Somalia estaba bajo un embargo de

(9) En la Declaración de Bethuel Kiplagat, Presidente de la Conferencia Nacional de Reconciliación de Somalia, Eldoret, Kenya, 28 de febrero 2004.

armas por parte del Consejo de Seguridad de la ONU que ha estado en vigor desde 1992. Esto provocó que la UA tuviera que tratar con el Consejo de Seguridad de la ONU para facilitar el despliegue de AMISOM, a través de la «concesión de una exención a la AMISOM del embargo que le permitiera entrar en Somalia portando armas y otros efectos prohibidos por la resolución CS/1992», entre otros aspectos (10). El hecho de que la UA iniciara el despliegue de su misión de apoyo de la paz en Somalia sin realizar consultas previas al Consejo de Seguridad de la ONU para lograr un entendimiento mutuo, pero que dichas consultas se convocasen con posterioridad para abordar los asuntos claves trajo a la luz la necesidad de establecer un mecanismo de consultas formales entre los dos órganos. En particular, los esfuerzos para constituir un organismo de esa índole llegaron a buen puerto con la reunión inaugural del comité mixto del CPS de la UA y el CS de la ONU en Addis Ababa el 16 de junio de 2007. Tras largas deliberaciones se acordó que ambos órganos alternarían reuniones en Addis Ababa y Nueva York. El fin de dichas reuniones es:

- plantear cuestiones de paz y seguridad a una agenda común para su debate;
- lograr un análisis y comprensión conjunto de dichas cuestiones;
- establecer parámetros comunes, en la medida de lo posible, para poder afrontar las cuestiones, estudiando las ventajas comparativas de cada lado en cada asunto;
- identificar áreas en las que sea necesario apoyo en el que la UA se encargue de liderar esfuerzos de paz (tomando Somalia como ejemplo).

Fue por tanto, este proceso de consultas entre el CPS de la UA y el CS de la ONU el que sirvió de inspiración a los africanos y europeos para establecer un proceso semejante en 2008. Teniendo en cuenta la manera tan amplia en la que la Unión Europea como organización, y sus estados miembros de manera individual, se ha involucrado en las cuestiones de paz y seguridad africanas, así como en los esfuerzos para resolverlas, se consideró necesario que las partes europeas y africanas iniciaran un proceso de consultas en vistas a desarrollar en la medida de lo posible un enfoque que permitiese coordinar las acciones en las cuestiones de paz y seguridad. La UE se involucra en varias áreas en África, que, dejando de lado los asuntos económicos, comprenden: la vigilancia y seguimiento de los procesos electorales, la prevención y resolución de

(10) Véase el Comunicado del CPS COM/PR.

conflictos, la ayuda humanitaria, la defensa de los derechos humanos y la buena gobernanza... como consecuencia de factores históricos. Para racionalizar el papel europeo en el apoyo a las situaciones de paz y seguridad africanas de una manera que haga honor a la asociación con la UA-África es el pilar fundamental del encuentro anual mixto entre el CPS de la UA y el CPS de la UE.

El primer encuentro anual conjunto se celebró en Bruselas en septiembre de 2008 y el segundo en Addis Abeba el 12 de octubre de 2009. Tal y como acordaron ambas partes, el encuentro anual conjunto se celebrará alternativamente en Addis Abeba y Bruselas.

ALGUNOS ASUNTOS QUE HAN DE TRATARSE EN LA COLABORACIÓN EN DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA UA-UE

Aunque el proceso de consulta anual CPS UA/CPS UE está ganando impulso y ampliando el espacio para una visión común y mejor coordinación de las acciones en varias áreas, el proceso traería consigo mayores beneficios para ambas partes, a largo plazo, si se abordaran los siguientes asuntos de manera honesta:

Desde el lado africano:

- La Arquitectura de Paz y Seguridad Africana debe llegar a ser completamente operativa y los estados miembros de la UA deben proporcionarle un apoyo efectivo; no todo consiste en proporcionar fondos que potencien la APSA, sino que mucho tiene que ver con la voluntad política y el compromiso de los estados miembros;
- Debe existir previsión y voluntad política para llevar a cabo acciones precisas en aquellas situaciones de seguridad y paz que manifiesten una evolución negativa, y antes de que la situación se vaya de las manos. El fuego debería extinguirse en el mismo punto en el que empieza. El problema en numerosos casos es que no se toma ninguna acción a tiempo por los propios africanos, contribuyendo por tanto a incrementar la magnitud de la situación y sus consecuencias de múltiples aspectos. Se permite que continúen las crisis hasta que se transforman en conflictos.
- Los estados miembros de la UA deben firmar, ratificar y hacer cumplir los diferentes instrumentos de la UA que ya se han planteado en las áreas de la prevención y la resolución de conflictos, democra-

cia, elecciones, buena gobernanza, derechos humanos, corrupción, etc. Esto ayudaría a crear la masa crítica (apoyo total, compromiso e implicación de los países africanos) necesaria en África para hacer frente al azote de los conflictos y las crisis recurrentes. Este es el propósito del artículo 4 (h) de la Acta Constitutiva de la UA, que da derecho a la «Unión a intervenir ante situaciones graves, como pudieran ser crímenes de guerra, genocidios y crímenes contra la humanidad» (11);

- La idea de unas elecciones libres, justas y transparentes debería traducirse sobre el terreno en un marco y un proceso electorales libres, justos y transparentes. No hay vía rápida para llegar a las elecciones libres si un país se halla verdaderamente comprometido con sus elecciones y como una aportación al proceso de desarrollo socioeconómico;
- Los países africanos deberían mostrar una tolerancia cero frente a aquellos cambios de gobierno que no tengan naturaleza constitucional, llevando a cabo acciones inmediatas para revertir esas situaciones cuando sucedan. Deben adoptarse medidas drásticas para castigar a los responsables de los golpes de estado.
- Los esfuerzos para promover la buena gobernanza en áreas políticas, económicos y culturales deben plantearse de forma combinada. Esto es de suma importancia, puesto que la mala gestión de las áreas políticas, económicas y culturales en África continúa siendo uno de los factores principales en el estallido y recurrencia de conflictos y crisis. La gestión sensata de las sociedades multi-étnicas y multi-raciales es clave como un esfuerzo preventivo para mantener la atención y los recursos dedicados al desarrollo socio económico.
- Debería lograrse una mayor coherencia y efectividad del funcionamiento de los órganos políticos y demás estructuras de la Unión Africana a la hora de lograr los objetivos continentales en la política, sociedad, cultura, economía y demás campos. Una financiación y una buena base humana necesitan destinarse a estos procesos.
- El exceso de dependencia de financiación externa para los esfuerzos de paz, es una cuestión que necesita afrontarse partiendo del enfoque de que dicha financiación debería jugar un papel complementario en lugar de primario en los esfuerzos de paz. Esto satisfaría el

(11) Véase el Acta Constitutiva de la Unión Africana, artículo 4 (b).

sentimiento de responsabilidad de África que apuntala su emergente colaboración con la UE en los asuntos de paz y seguridad.

La Unión Africana y las comunidades económicas regionales deben buscar y utilizar la inteligencia en el proceso de la prevención y gestión de conflictos y crisis. Ha existido una carencia, que hoy en día continúa, en el uso de la inteligencia en los esfuerzos de paz en África. Este hecho resulta más evidente en las situaciones inconstitucionales de cambio de gobierno, especialmente en aquellos casos en que el CPS de la UA decide imponer sanciones. Las sanciones suelen ser difíciles de aplicar de manera efectiva debido a la falta de información oportuna y correcta acerca de quién es quién y quién hace qué en relación con las sanciones impuestas. El retiro de CPS a Eswatini del 17 al 19 de diciembre de 2009 contribuyó a la reducción del déficit de la inteligencia en los esfuerzos de África para abordar los problemas de seguridad.

En las jornadas de reflexión del CPS, celebradas en Eswatini, Swazilandia, del 17 a 19 de diciembre de 2009, trazaron el camino que debe seguir esta cuestión y que quedó plasmado en el «Marco de Eswatini para la mejora de la aplicación de las sanciones de la Unión Africana en situaciones de cambios inconstitucionales de gobierno en África. «(12)

Parte europea:

- Para apoyar los esfuerzos de paz en África, la UE debería prestar mayor atención al frente socioeconómico de modo que el impacto de los esfuerzos y la inversión de la búsqueda de la paz, se mantengan a largo plazo. Es una acción necesaria dado que la paz y la seguridad son elementos esenciales para el desarrollo económico, y no es posible que ambas perduren en un vacío económico. Pese a que la prestación de asistencia humanitaria contribuye de manera significativa a la revitalización de la vida humana, este esfuerzo debe ser respaldado por una contribución real al desarrollo socioeconómico en el que debe participar la población local. La experiencia de los países en posguerra de Europa Occidental nos deja claro que en aquellos casos en los que prevalece la buena voluntad y el compromiso de apoyar la recuperación socioeconómica y el desarrollo de los países y de su región, surgen más oportunidades para prevenir la crisis y la guerra entre países vecinos. Estos casos han de enfocarse con una perspectiva cuidadosa y equilibrada, a fin de evitar invertir

(12) Véanse los resultados del retiro del CPS, 17-19 de diciembre 2009.

demasiado tiempo en la búsqueda de la conciliación sin dedicarle tiempo a cultivar las condiciones económicas necesarias para que pueda afianzarse la paz y que esta sea duradera. La mayoría de los socios de la UA se han sentido más atraídos por las actividades de la UA relacionadas con el ámbito de la paz y seguridad. Sin embargo, al invertir en este sector, el progreso económico en el largo plazo de África se ve afectado. Una reducción del rápido y masivo crecimiento de la población y la degradación ambiental minaría las anteriores actividades en el sector de la paz y la seguridad.

- Refrenar las iniciativas unilaterales de determinados Estados miembros de la UE con el fin de poner en marcha una ventana de ayuda y participación europea. Se trata de algo crucial ya que, cuando se manifiestan los antiguos vínculos coloniales entre África y Europa en una situación de paz y seguridad, en lugar de disminuir las complicaciones en el proceso para solucionar la situación, estas empeoran. Debe haber suficiente coordinación de los esfuerzos europeos con el fin de coordinarlos de manera colectiva y coherente con los esfuerzos de paz de la UA;
- Es necesario dar tiempo suficiente a la parte africana para poner en marcha programas de forma que los fondos invertidos por los programas de la UE se utilicen en la práctica de un modo que añada valor a la resolución de problemas de seguridad. Pese a la buena intención de ambas partes, una de las recetas del fracaso en los esfuerzos de colaboración es proporcionar fondos en aquellos casos en donde no hay capacidad de intervención inmediata para administrar tanto dichos fondos como el programa previsto;
- Es crucial comprender mejor las situaciones de paz y seguridad en África. Para entender un conflicto en pleno auge, es importante comprender las causas profundas, los desencadenantes, los factores de aceleración de las crisis y otros elementos que entran en juego, por ejemplo, no debe verse como un misterio que Somalia lleve viviendo un conflicto desde 1991. De hecho, el conflicto ha estado allí desde 1998 con la aparición de los movimientos contra Siad Barre en el norte del país. De hecho, los esfuerzos para buscar una solución al conflicto forman parte de los factores que explican el motivo por el que Somalia se ha sumergido en un conflicto prolongado. Detrás de cada conflicto y crisis en África, hay una razón y como forma para encontrar una solución, hay que exponer esa la razón;

- Es necesario dar prioridad a los organismos africanos en materia de paz y de seguridad. Por ejemplo, la determinación de África para combatir y prevenir los cambios inconstitucionales de gobierno se vería aplicada de mejor manera si los instrumentos existentes de la OUA y la AU tuvieran prioridad y peso sobre el terreno, dado el tiempo que necesitan tanto los medios de apoyo europeo, como otros de distinta índole para añadir eficacia a las medidas adoptadas. La UE aplica el artículo 96 en virtud del Acuerdo Cotonú en circunstancias de cambio inconstitucional de gobierno o situaciones de gravedad política, si quienes lo han llevado a cabo no cumplen ciertas condiciones en un plazo establecido. El problema es que la Unión Africana y los instrumentos de la UE en este caso no tienen los mismos requisitos y plazos para su aplicación. Esta situación tiende a crear un espacio que sirve a los autores del golpe para ganar tiempo mientras negocian con diferentes organizaciones e iniciativas internacionales. En cualquier caso, el resultado es negativo si el Consejo de Paz y Seguridad de la AU debe retrasar la toma de decisiones en una situación de cambio inconstitucional de gobierno debido a que otras organizaciones o instituciones continúan sus negociaciones con los golpistas. Por lo tanto, no puede haber un problema de calendario y coordinación de esfuerzos entre la UA y la UE, así como con otras organizaciones involucradas. Pero el punto esencial es que hay que otorgarle prioridad y preponderancia a la actuación de los organismos africanos. ¿Por qué? Porque todos en el continente necesitan ver en qué medida funcionan estos organismos para alcanzar el objetivo fijado, sin que exista la posibilidad de que el problema pueda quedar sin solución debido a la incidencia de medidas tomadas por entidades ajenas a África. Los organismos ajenos a África deben coordinarse para jugar un papel complementario y de apoyo.

La Declaración de Lisboa de diciembre de 2007 ha sentado las bases para que UA y UE puedan trabajar juntos con el fin de ayudar a África a superar sus problemas de seguridad, que podrían extenderse a Europa, si no se controlan y neutralizan desde África. Tanto la UA y la UE reconocen que los problemas de seguridad se mantendrán a menos que se adopten medidas eficaces para hacerles frente. Por lo tanto, el principio de propiedad africana es de vital importancia. En este sentido son esenciales los siguientes elementos, entre otros:

- una estructura sólida de las capacidades africanas;
- prestación de apoyo para el proceso de democratización;

- conservación del estado de derecho y respeto por los derechos humanos
- apoyo para el desarrollo socioeconómico, incluyendo la creación de empleo y generación de ingresos.

Así pues, «la paz y la seguridad son requisitos previos para el desarrollo político, económico y social. Por lo tanto, nuestros dos continentes acordaron en Lisboa en diciembre de 2007 que era necesario mantener un diálogo reforzado y cooperar a nivel institucional en este sentido. El intercambio de información, perspectivas y lecciones aprendidas, así como consultas sobre cuestiones de interés común, ayudará a mejorar la capacidad de ambos continentes para responder oportuna y adecuadamente a las amenazas a la paz y la seguridad» (13).

También se ha subrayado que la estrategia conjunta que surge de la Declaración de Lisboa ha proporcionado a la UA y la UE un marco acordado conjuntamente así como prioridades claras, de forma que se han abierto nuevas vías de cooperación. Ya se ha establecido claramente la actitud conjunta de la UA y la UE en su labor para resolver los problemas de seguridad de África.

La estrategia conjunta ofrece las siguientes oportunidades, entre otras:

- Fortalecimiento del diálogo político sobre los desafíos a la paz y la seguridad.
- Movilización de apoyo para la plena puesta en marcha de la APSA.
- Movilización de recursos para proporcionar una financiación más estable para las operaciones de paz dirigidas por África (PSO según sus siglas en inglés).

CONCLUSIÓN

Desde la independencia de Ghana en 1957 y el establecimiento de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en mayo de 1963, África se ha embarcado en la búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad. La ahora extinta OUA y su sucesora, la Unión Africana (UA), establecida en julio de 2002, han desplegado esfuerzos continuados para prevenir y resolver conflictos y crisis en el continente. En el transcurso de estas

(13) Noticias del Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre el Sahel, 2971c Reunión del Consejo de Relaciones Exteriores, Luxemburgo, 27 de octubre 2009.

últimas décadas, la larga búsqueda de la paz, la seguridad y la estabilidad no ha obtenido los frutos y beneficios esperados. Continúan surgiendo conflictos y crisis en diferentes partes del continente y no se ha reducido la incidencia de golpes de estado en el continente. Durante los años 2006 y 2008 hubo golpes de estado en Mauritania, y en 2009 la República de Guinea y Madagascar se vieron inmersas en situaciones de cambio inconstitucional de gobierno.

Dada la persistencia y recurrencia de conflictos y crisis, la aparición de la Arquitectura para la Paz y Seguridad en África en 2002 y la adopción del Protocolo del CSP en la sesión inaugural de la Asamblea de la Unión Africana en Durban en julio de 2002 han sido buenas noticias para África y sus habitantes. Distintas partes de África se han visto recompensadas con la aplicación progresiva de la APSA, los esfuerzos desplegados para la paz, la seguridad y la estabilidad.

El desarrollo de asociaciones de la UA con el objetivo de impulsar sus esfuerzos para la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad ha planteado un importante efecto multiplicador en el proceso de tratar de llevar la paz a África, a la vez que ha abierto un espacio para el desarrollo socioeconómico. La colaboración entre la UA y la UE constituye una contribución fundamental a la actividad de la UA. No existe ninguna asociación perfecta. Pero mientras exista la voluntad entre ambas partes para aprender sobre los errores, buscar factores de éxito y construir un enfoque común, la asociación puede ser beneficiosa para la UA y la UE.

Referencias

- Declaración del Establecimiento en la OUA del Mecanismo para la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos
- Declaración sobre el Marco de la Respuesta de la OUA a los cambios inconstitucionales de gobierno
- Declaración de Lisboa, diciembre de 2007
- Conclusiones de la jornada de reflexión del Consejo de Paz y Seguridad sobre los métodos de trabajo, Dakar, del 5 al 6 de julio 2007
- Acta Constitutiva de la Unión Africana
- Conclusiones de la jornada de reflexión del Consejo de Paz y Seguridad sobre la Interacción entre el Consejo de Paz y Seguridad y las Organizaciones de la Sociedad Civil en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, Livingstone, del 4 al 5 de diciembre de 2008.

- Noticias del Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre el Sahel, 2971c Reunión del Consejo de Relaciones Exteriores, Luxemburgo, 27 de octubre 2009
- Noticias del Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre la región de los Grandes Lagos, 2971c Reunión del Consejo de Relaciones Exteriores, Luxemburgo, 27 de octubre de 2009.
- Protocolo relativo al Establecimiento del Consejo de PAz y Seguridad de la Unión Africana
- Declaración Solemne sobre la Política Común Africana de Defensa y Seguridad
- Hacia la colaboración del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Comité de Inteligencia y Servicios de Seguridad de África.

CAPÍTULO TERCERO

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y DE RETOS

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y DE RETOS

Por EMILE OGNIMBA

INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones estratégicas a las que la Unión Africana se ha enfrentado y se sigue enfrentando desde el fin de la guerra fría es la de la paz, la seguridad y la estabilidad en los estados que la conforman. De hecho, tras la caída del Muro de Berlín, mientras se establecía un nuevo orden mundial caracterizado por la instauración de la democracia en favor de la tercera ola de democratización, el continente africano presenció el súbito surgimiento del desorden debido a la multiplicación y la intensificación de un nuevo tipo de conflictos. Muchos de los países miembros de esta organización panafricana sufrieron conflictos armados y violentos, algunos de los cuales hicieron mella en la conciencia de la comunidad internacional. Esta situación particular no solo ha planteado la cuestión de la gobernabilidad de esos países, sino que también ha influido profundamente en la visión y la agenda de la Unión Africana. Con el fin de sustituir un entorno sociopolítico perturbado por dichos conflictos por otro más estable y más propicio para el desarrollo económico y social de África, la UA se ha centrado no solo en crear unas condiciones favorables para el restablecimiento de la paz, sino también en el surgimiento de una nueva forma de gobernanza al servicio de la paz, la seguridad y la estabilidad, consideradas condiciones sine qua non para el desarrollo sostenible. Consciente de que la inestabilidad sociopolítica, que ha tenido como principales indicadores y reveladores a los conflictos violentos y armados, ha ejercido una influencia negativa sobre los numerosos esfuerzos en pro del desarrollo que se vienen realizando en el continente desde el periodo poscolonial, la Unión Africana se ha centrado en la puesta a punto de dos arquitecturas que hoy en día parecen complementarias, pues una puede considerarse la base de la otra. Hablamos de la arquitectura de la paz y

la seguridad, por un lado, y de la de la gobernanza por el otro. Debido a su potencial preventivo y su dimensión prescriptiva de un nuevo orden, la estructura de la gobernanza no solo permite combatir las causas de los conflictos, sino también indicar el camino político a seguir en la reconstrucción y evitar cualquier retorno al desorden.

Este artículo recordará en primer lugar la situación a la que la Unión Africana se enfrentó en un momento dado de su historia (I) y que condujo a la puesta en marcha paulatina de una arquitectura de paz y seguridad cuya eficacia debe evaluarse inevitablemente hoy (II). A continuación, se mostrará que dicha arquitectura no es autosuficiente y debe apoyarse en otra arquitectura complementaria (III). Finalmente, identificaremos no solo las posibles sinergias entre ambas arquitecturas, sino también los ámbitos operativos conjuntos cuya puesta a punto incrementa la eficacia del trabajo de la Unión pero requiere una reforma de la gobernanza interna de esta organización panafricana (IV).

LA APARICIÓN DEL DESORDEN EN UN NUEVO ORDEN: UN CONTINENTE SOMETIDO A LA PRUEBA DE UN NUEVO TIPO DE CONFLICTO

Toda política pública desarrollada por una organización nacional o internacional es siempre una respuesta a una situación social, económica o política concreta (1). Lo es igualmente la política de una organización intergubernamental continental como la Unión Africana en materia de paz y seguridad. Esta política surgió en un contexto específico. Entre 1963 y finales de los años 90, en la Organización para la Unidad Africana (OUA), los dirigentes africanos, reunidos en una organización continental, habían dedicado poco tiempo y esfuerzo a la cuestión de la paz, lo que sin duda se debía a los sacrosantos principios de soberanía estatal y no injerencia en asuntos internos. Por el contrario, incluso habían apoyado la lucha armada en nombre de la liberación total de África del yugo del colonialismo y, en algunos casos, la dominación racial. Sin embargo, no hay que olvidar que los líderes del continente habían tratado las consecuencias de la inestabilidad y los conflictos armados, por ejemplo, en la Convención de la OUA sobre los refugiados en 1969, pero en rea-

(1) Véanse los artículos «Politique publique», «Politiques publiques et sociologie politique», y «Genèse de l'analyse des politiques publiques» en Laurie BOUSSGUET, Sophie JACQUOT y Pauline RAVINET (SLD) Les Presses de Sciences Po, París, 2004.

lidad, habría que esperar hasta la transformación de la OUA en la Unión Africana en el año 2000 para que las cuestiones de la paz y la seguridad cobrasen algo de importancia y cierto protagonismo en la agenda y la visión de una organización continental africana.

Una mirada retrospectiva nos muestra hoy que la transformación de la organización creada en 1963 no era solo un cambio motivado por una «moda institucional», sino un cambio cualitativo real en términos de visión, objetivos y responsabilidades, como lo demuestra a partir de entonces la implicación de la organización en las cuestiones de paz, seguridad y estabilidad. En el seno de la visión de la nueva organización, los dirigentes africanos deciden incluir la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad como requisitos indispensables para un desarrollo sostenible, cambio que se manifestó también en la adopción de posturas innovadoras y vanguardistas. De hecho, el acta de constitución aprobada en Lomé, Togo, en julio de 2000 otorga a la UA el derecho a intervenir en un estado miembro en circunstancias de gravedad extrema, como cuando se estén cometiendo crímenes de lesa humanidad, si así lo decide la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno (2). Igualmente, ofrece a los estados miembros la posibilidad de solicitar la intervención de la Unión con el fin de restablecer la paz y la seguridad cuando estas se vean amenazadas (3). Otro elemento que refleja la evolución de los puntos de vista que se da en el paso de la OUA a la UA es la posibilidad de expulsar a un estado miembro cuyo gobierno haya accedido al poder de manera anti-constitucional. Todas estas disposiciones no se quedaron en una mera declaración, si no que la UA las llevó a la práctica en países como las Comoras, Mauritania, Guinea, Sudán y Somalia.

Este cambio general de actitud refleja la situación en el continente en el momento de la creación de la UA. Con el fin de la Guerra Fría y la subsiguiente ola de democratización, África evolucionó de manera un tanto ambigua a principios de los años 90. Si bien durante el lapso de tiempo en el que los dictadores de numerosos países fueron abandonando el poder por distintas vías (reforma constitucional, conferencia nacional soberana, etc...) y esto despertó grandes esperanzas entre la población africana, especialmente la de vivir en paz en un entorno democrático en el que las condiciones socioeconómicas mejorarían, es necesario reconocer que dichas esperanzas pronto se vieron frustradas. Cuando todos

(2) Véase el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva de la UA.

(3) Ibid, artículo 4(j).

pensaban que las elecciones libres, justas y transparentes serían la principal vía de acceso al poder, los golpes de estado volvieron a imponerse como escenario de cambio de gobierno. Entre 1990 y principios de la década siguiente África era el continente que más asolado por conflictos estatales e interestatales, hasta el punto de que pocos dudaban a la hora de afirmar que tenía una «urgencia extrema de paz». El recuerdo de los horrores de la tragedia de Ruanda y de la brutalidad de las guerras civiles, ya sea la de Angola, la de Somalia, la de Liberia o la de Sierra Leona, mantiene presente en nuestra memoria este periodo sumamente conflictivo de la vida del continente.

Mientras se esperaba que la ola de democratización que siguió al fin de la guerra fría desembocara en el advenimiento de un nuevo orden y pusiera fin a los conflictos estabilizando así el continente de manera definitiva, se observó, por el contrario, la aparición de un nuevo desorden y la multiplicación, intensificación y complicación de dichos conflictos.

África se vio sacudida durante la década de los 90 por conflictos que ya no solo enfrentaban a los estados y sus ejércitos, sino también a milicias, soldados no profesionales y pueblos, a la vez víctimas, actores y blancos, manipulados por nuevos y atípicos señores de la guerra. Estos se burlaban de las fronteras y las reglas básicas establecidas en convenciones internacionales y a veces vinculadas a los grandes sistemas financieros informales internacionales(4). Se trataba en su mayoría de conflictos internos, pues las guerras puramente interestatales se volvieron cada vez menos frecuentes y la paz y la seguridad fueron sometidas a una dura prueba por los conflictos armados internos.

Estos conflictos, que pueden calificarse sin ningún problema como guerras civiles, resultan difícilmente comprensibles fuera de su contexto regional. Atípicas en su mayoría en cuanto a su duración y con escasa continuidad en el tiempo, estas guerras internas a menudo se fragmentaban en el espacio y se sustentaban en la instrumentalización por parte de los señores de la guerra de los lazos étnicos o religiosos. Además, sumían a la población en una situación de inseguridad e impedían la estabilidad para las instituciones y las empresas. Al minar la autoridad del estado y socavar los cimientos tanto de las instituciones como de las empresas, propiciaban la ingobernabilidad de países enteros eviden-

(4) Jean du Bois de Gaudusson, «Nouveaux conflits, solutions nouvelles ?», en: Questions internationales, n°5, enero-febrero 2004, p. 4.

ciando una crisis de gobernabilidad en la mayoría de las regiones africanas. La gobernabilidad, entendida como la capacidad de las sociedades y los estados para gobernarse a sí mismos, se había convertido en un problema y un desafío.

Entonces como ahora, la gravedad de los conflictos armados o guerras en África se medía principalmente por su elevado coste humano, sobre todo en lo referente al número de refugiados y desplazados internos. Estos conflictos o guerras considerados africanos han desembocado en lo que Roland Marchal define como la constitución de «sistemas de conflictos» (5). En su apogeo, por ejemplo, los conflictos que sacudieron la República Democrática del Congo, Somalia y los países del río Mano mostraron claramente este carácter sistémico de los conflictos africanos. Estos conflictos que proliferaron durante la década de los 90 y que empujaron a los jefes de estado y de gobierno de la UA a forjarse una nueva visión del continente y a concretar una agenda política en cuyo seno estuvieran la paz y la seguridad están aún lejos de ver un final definitivo. Algunos siguen activos y continúan atrayendo la atención de los líderes del continente en la misma medida que los nuevos conflictos y las nuevas crisis con potencial para convertirse en conflictos si se descuidan. Todos estos conflictos que durante los últimos veinte años han amenazado la paz y la seguridad en África abarcan realidades muy diversas y tienen múltiples orígenes que a menudo han sido tema de discusión. Factores tan evocados como la colonización, el fantasioso trazado de las fronteras y el fin de la Guerra Fría no lo explican todo. Como tan acertadamente afirma Jean du Bois de Gaudusson, *«en cualquier caso, su especificidad se debe al solapamiento de factores internos y externos; incluso si nos circunscribimos a un único estado, existe un riesgo de propagación internacional que a menudo se hace realidad (6)»*. Llamados por los geopolitólogos «nuevos conflictos», merman las perspectivas de desarrollo socioeconómico de los países involucrados y este es un hecho que los jefes de estado y de gobierno miembros de la organización continental reconocían ya en 1993 al señalar que ningún factor interno había contribuido a los problemas socioeconómicos africanos tanto como el flagelo de los conflictos internos e interestatales (7), que tienen

(5) Ver Michel Gaud, «L'Afrique entre décomposition et recompositions» y Roland Marchal, «Anatomie des guerres en Afrique», *Questions internationales*, n° 5, enero-febrero 2004.

(6) Gaudusson, Op. cit., 4

(7) Ver la Declaración de El Cairo de 1993.

un efecto devastador y desestabilizador tangible. Al socavar los esfuerzos por el desarrollo, estos conflictos han contribuido a debilitar aún más a los estados africanos, de ahí el elevado número de estados africanos considerados frágiles. Dado que su alcance va más allá de las fronteras de dichos estados frágiles, estos conflictos han desestabilizado regiones enteras, como ilustran claramente ejemplos como los de las zonas de los Grandes Lagos, el río Mano y el Cuerno de África.

Los estados africanos que han sufrido estos conflictos también se han visto negativamente afectados por el desorden internacional que se instauró tras el fin de la Guerra Fría. La proliferación de armas pequeñas y de los mercenarios y el abandono de los excombatientes de los mal resueltos conflictos del pasado también han ejercido cierta influencia en la duración y la forma de los nuevos conflictos en África. Sin duda, es al tomar conciencia del riesgo de propagación y de las consecuencias de esos conflictos, en primer lugar, en el desarrollo de los países afectados, y en la seguridad global del continente en segundo, cuando la UA decide prestar una atención creciente y seguir cada vez más de cerca a los conflictos en los que estén involucrados estados miembros. Ha sido en el ámbito de la paz y la seguridad donde ha hecho valer su responsabilidad internacional de manera particularmente significativa. Pero, ¿cómo ha llevado a cabo esta tarea?

LA PRESERVACIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD MEDIANTE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: APARICIÓN Y APLICACIÓN DE UNA NUEVA PRIORIDAD POLÍTICA

La transformación de la OUA en UA estuvo motivada por la necesidad de dotar al continente africano y a sus pueblos de capacidad para afrontar los desafíos del siglo XXI. Concretamente, la reducción de la pobreza, el desarrollo integral, sostenible y equitativo, el buen gobierno y el respeto por la dignidad humana a través de la promoción y la protección de los derechos humanos y la reafirmación del posicionamiento de África en un mundo globalizado. La comprensión de que, sin paz, no es posible alcanzar objetivos como la seguridad y la estabilidad condujo a los jefes de estado y de gobierno africanos a dotar a la nueva organización de poderes renovados y más amplios y de instituciones imprescindibles para hacer frente a los problemas de la paz y la seguridad en el continente. El *Protocolo sobre la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana* aprobado en Durban, Sudáfrica, en julio de 2002 y con entrada

en vigor en 2003 tras su ratificación por el número necesario de estados miembros, es el instrumento principal destinado a tal fin. Sin embargo, no hay que olvidar que desde 1993 los jefes de estado y de gobierno de la OUA habían aprobado la Declaración del Cairo sobre la puesta en marcha de mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos. Esta declaración allanó el camino para procesos posteriores que cristalizaron en el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la UA.

Este instrumento jurídico obliga a los estados miembros

A promover la paz, la seguridad y la estabilidad en África con vistas a garantizar la protección y la preservación de la vida y los bienes, el bienestar de la población africana en su entorno y la aparición de condiciones que propicien un desarrollo sostenible (8).

El protocolo también insta a los estados miembros a promover e impulsar

Las prácticas democráticas, el buen gobierno y el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto al carácter sagrado de la vida humana así como el derecho humanitario internacional en el marco de los esfuerzos para la prevención de conflictos (9).

En el protocolo son evidentes dos líneas principales en la visión de la paz y la seguridad de la UA: por un lado, la paz y la seguridad como condiciones para un desarrollo sostenible; por otro, el respeto de determinados principios relativos a la democracia como condiciones para la paz.

El protocolo asigna de manera conjunta el cometido de garantizar la paz y la seguridad al Presidente de la Comisión y al Consejo de Paz y Seguridad de la UA. Entre otras tareas, deben

Anticipar y prevenir los diferentes conflictos así como las políticas susceptibles de conducir al genocidio o a crímenes contra la humanidad; emprender actividades de restablecimiento y consolidación de la paz tras el inicio de un conflicto para propiciar su resolución; autorizar la organización y el despliegue de misiones de apoyo a la paz; recomendar a la Conferencia la intervención en nombre la Unión en un estado miembro; imponer sanciones cada vez que tenga lugar en un estado miembro un cambio anti-

(8) Véase el artículo 3 (a) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(9) Ibid, artículo 3 (f).

constitucional de gobierno; aplicar la política de defensa común de la Unión; llevar a la práctica la Convención de la OUA sobre el terrorismo y también los demás instrumentos, así como armonizar y coordinar los esfuerzos dedicados a combatir el terrorismo internacional tanto a nivel continental como regional; dentro del marco de sus responsabilidades en materia de prevención de conflictos, realizar el seguimiento de los progresos realizados en lo que concierne a la promoción de las prácticas democráticas, el buen gobierno, el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto del carácter sagrado de la vida humana y del derecho internacional por parte de los estados miembros (10).

El Protocolo también establece claramente que el Presidente de la Comisión de la UA

Puede indicar al Consejo de Paz y Seguridad que centre su atención en cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente (11).

El Presidente también puede, por propia iniciativa o a petición expresa del Consejo de Paz y Seguridad,

Hacer uso de sus buenos oficios, ya sea personalmente o a través de la mediación de enviados especiales, de representantes especiales, del Comité de Sabios o de mecanismos regionales para prevenir potenciales conflictos, solucionar los que estén activos y promover las iniciativas y los esfuerzos por la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto (12).

Para cumplir con sus responsabilidades en materia de paz y seguridad en el continente, la UA cuenta con dos instrumentos jurídicos esenciales, a saber: el Acta Constitutiva de la Unión y el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, que le otorgan el poder de poner en marcha cierto número de instituciones y procesos. Estas instituciones y estos procesos son principalmente el Consejo de Paz y Seguridad, el Comité de Sabios, el Sistema de Continental de Alerta Temprana, la Fuerza Africana de Reserva y el Fondo para la Paz. Estas instituciones y procesos son los pilares sobre los que se asienta hoy la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Dentro de esta arquitectura, cada pilar tiene fun-

(10) Ibid, artículo 7 (a, b, c, e, f, g, h, i, m).

(11) Ibid, artículo 10 (2.a)

(12) Ibid, artículo 10 (2.b y c).

ciones propias que se definen no sólo en el protocolo, sino también en otros tres documentos clave, a saber: el «*Marco para la Puesta en Marcha Operativa del Sistema de Continental de Alerta Temprana*» tal y como se aprobó en la reunión de expertos gubernamentales sobre la alerta temprana y la prevención de conflictos de Kempton Park, Sudáfrica, en diciembre de 2006; las *Modalidades de Funcionamiento del Comité de Sabios* tal y como las aprobó en Adís Abeba, Etiopía, el Consejo de Paz y Seguridad en su 100ª reunión en noviembre de 2007; y el

Protocolo de Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Paz y la Seguridad entre la Unión Africana, las Comunidades Económicas Regionales y los Mecanismos de Coordinación de las Brigadas Regionales en Reserva del Este y el Norte de África en 2007.

Siendo el primer pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA instaurado en Adís-Abeba, Etiopía, en mayo de 2004, el Consejo de Paz y Seguridad se compone de quince miembros electos. El mandato de diez de ellos durará dos años y el de los cinco restantes, tres años. Su elección se realiza de acuerdo con los principios de representación y rotación regional equitativa y de acuerdo con criterios específicos. Tienen los mismos derechos (13). Los quince miembros actuales de este consejo son: Burundi, Chad, Yibuti, Ruanda, Mauritania, Namibia, Sudáfrica, Benin, Costa de Marfil, Malí, Guinea Ecuatorial, Kenia, Libia, Zimbabue y Nigeria (14). Este órgano colectivo se encarga de promover la paz, la seguridad y la estabilidad en África; la alerta temprana y la diplomacia preventiva; el restablecimiento de la paz, sobre todo a través de los buenos oficios, la mediación, la conciliación y la investigación; las operaciones de apoyo a la paz y de intervención; la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto; la acción humanitaria y la gestión de las catástrofes y toda función adicional que la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno pueda atribuirle (15). Al tener un funcionamiento permanente gracias a los representantes de cada estado en la sede, facilita la búsqueda de respuestas a los conflictos y las crisis del continente. Puede celebrar reuniones entre los

(13) Ibid, artículo 5.

(14) Estos países fueron elegidos por el Consejo Ejecutivo de la UA en su 14ª Cumbre, celebrada en Adís Abeba del 25 de enero al 2 de febrero de 2010. Toman posesión del cargo el 1 de abril de 2010 y reemplazan a los países del consejo saliente: Argelia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, Gabón, Malí, Nigeria, Ruanda, Suazilandia, Túnez, Uganda y Zambia.

(15) Véase el artículo 6 del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

representantes permanentes, los ministros o los jefes de estado. Sin embargo, si bien las reuniones entre los representantes permanentes pueden tener lugar con tanta frecuencia como sea preciso, las reuniones de jefes de estado solo se celebrarán, como mínimo, una vez al año y normalmente tienen lugar en la sede de la Unión (16). Desde su creación, el consejo ha jugado un papel importante en la consecución de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, hasta el punto de ganar credibilidad suficiente para convertirse en un socio del Consejo de Paz y Seguridad de la ONU (17).

Como segundo pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA, se creó el *Consejo de Sabios «en apoyo a los esfuerzos del Consejo de Paz y Seguridad y del Presidente de la Comisión, especialmente en materia de prevención de conflictos»* (18). Actualmente se compone de

Cinco personalidades importantes de África que gozan de gran respeto, proceden de diversos estratos sociales y han hecho una contribución excepcional a la causa de la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente (19),

y tiene como tareas esenciales

La prestación de servicios de consultoría relativa a todo aquello que tenga que ver con el mantenimiento y la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África (20).

No obstante, ya sea por su propia iniciativa o a petición del Consejo de Paz o del Presidente de la Comisión, tiene capacidad para emprender

Las acciones que juzgue apropiadas para apoyar los esfuerzos del Consejo de Paz y Seguridad y los del Presidente de la Comisión con vistas a la prevención de conflictos (21),

así como para *«pronunciarse sobre toda cuestión relacionada con la promoción y el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad en África»* (22). A pesar de que el protocolo que estipulaba la organización,

(16) Ibid, artículo 8.

(17) Unión Africana, «Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa. Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System.» Véase el prefacio del Embajador Said Djinnit, p.9.

(18) Véase el artículo 11 (1) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(19) Ibid, artículo 11 (2)

(20) Ibid, artículo 11 (3).

(21) Ibid, artículo 11 (4).

(22) Ibid, artículo 11 (4).

las atribuciones y el funcionamiento de este organismo se adoptó en 2004, hizo falta esperar a principios del año 2007 para que se dieran a conocer sus primeros miembros. Fue en enero de 2007 cuando la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA los nombró (23), pero el Consejo de Paz y Seguridad no adoptó las medidas para regular el funcionamiento del panel de expertos hasta noviembre de 2007. Ya activo, este grupo ha publicado recientemente un importante informe sobre los conflictos relacionados con los procesos electorales en África para el Consejo de Paz y Seguridad.

El tercer pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA es el «*Sistema Continental de Alerta Temprana*», una estructura esencial en el ejercicio de las responsabilidades de la UA en materia de prevención de conflictos en el continente. Instituido por el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, refleja la importancia que los Estados miembros conceden a la prevención de conflictos de la Unión Africana y la alerta temprana. Compuesto, por un lado, por

Un centro de observación y control denominado «sala de espera», ubicado en la Dirección de Gestión de Conflictos de la Unión, encargado de recopilar y analizar datos basándose en un módulo adecuado de indicadores de alerta temprana (24),

y, por otro, por

Unidades de observación y control de los mecanismos regionales comunicadas directamente con la sala de espera a través de los canales apropiados con el fin de recopilar y tratar los datos recogidos por dichas unidades y transmitirlos a la sala de espera (25),

tiene como objetivo facilitar la predicción y prevención de los conflictos. Su origen está en la asunción del fracaso de la comunidad internacional a la hora de gestionar y resolver los grandes conflictos violentos, como el tiempo ha evidenciado en los casos de Somalia o Ruanda. A partir de este fracaso, se alcanzó un consenso en torno a la necesidad

(23) Se trata de Salim Ahmed Salim, ex secretario general de la OUA (África Oriental); el Dr. Brigalia Hlophe Bam, Presidente de la Comisión Electoral de Sudáfrica (África del Sur); el Sr. Ahmed Ben Bella, ex Presidente de la República de Argelia (África del Norte); la Sra. Elizabeth K. Pognon, Presidente del Tribunal Constitucional de Benin (África Occidental); y el Sr. Miguel Trovoadá, ex Presidente de la República de Santo Tomé y Príncipe (África central).

(24) Véase el artículo 12 (2) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(25) Ibid, artículo 12 (2).

de desarrollar estrategias de prevención a través de modelos de alerta temprana. El Sistema Continental de Alerta Temprana de la UA se inscribe, pues, en el marco de los esfuerzos por priorizar la prevención frente a la gestión y la resolución de los conflictos. Como herramienta principal para el seguimiento, el análisis de las situaciones y la respuesta política frente a las amenazas a la paz y la seguridad en el continente, está al servicio de la acción del Presidente de la Comisión en su misión de mantenimiento de la paz y la seguridad (26).

Según se estipula en el protocolo, el sistema de alerta temprana cumple la función de anticipar y prevenir la aparición de conflictos mediante el suministro de información y análisis al Presidente de la Comisión para, llegado el momento, permitirle llamar la atención del Consejo de Paz y Seguridad sobre las posibles amenazas a la seguridad y la paz en África. La información y los análisis proporcionados por el sistema de alerta temprana responden a la necesidad de elaboración de estrategias de respuesta adecuadas para que la UA y sus instituciones las hagan entrar en funcionamiento. La interrelación del análisis y la respuesta es una cuestión primordial de la metodología del sistema de alerta temprana de la UA (27). A la vista de las amenazas identificadas, el Consejo de Paz y Seguridad puede recomendar las acciones que considere oportunas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en un país o una región. Es por ello que se invita a los estados miembros a adquirir un compromiso que facilite toda acción que el Consejo de Paz y Seguridad emprenda en relación con la preservación de la paz y la seguridad basándose en la información resultante del sistema de alerta temprana. Cabe señalar aquí que la recopilación de información y los análisis, que son la base del sistema de alerta temprana, se realizan de acuerdo con indicadores de desarrollo político, económico, social, militar y humanitario. Además del apoyo prestado a la acción del Presidente de la Comisión y a las demás instituciones de la UA, este sistema juega un papel crítico en la capacidad de las instituciones clave de la UA y de los otros pilares de la arquitectura de la paz y la seguridad, especialmente del Consejo de Paz y Seguridad y del Comité de Sabios, para asumir sus responsabilidades (28). Aunque se

(26) Ibid, artículo 12 (5).

(27) El Ghassim WANE, «From concept to implementation. The Establishment of the Continental Early Warning System of the African Union», Op. cit., p. 15.

(28) Unión Africana, Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa. Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System. Véase el prefacio del Embajador Said Djinnit, p.9.

encuentra en su fase final, aún se debe reforzar este sistema para hacerlo plenamente operativo.

La *Fuerza Africana Preposicionada o de Reserva* es el cuarto pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Aunque es el que se halla en un estado de menor desarrollo, su formación progresa con normalidad. Se trata de una estructura destinada a que el Consejo de Paz y Seguridad sea capaz de asumir sus responsabilidades en cuanto al despliegue de misiones de apoyo a la paz y a la intervención en los estados miembros conforme al artículo 4 (h) y (j) del acta constitutiva de la Unión. Dicha estructura se compone de un conjunto de contingentes multidisciplinarios regionales en reserva formados por personal militar y civil apostado en su país de origen, pero listo para ser rápidamente desplegado si así se requiere (29). Su cometido tiene que ver tanto con las misiones de observación y control como con las de apoyo a la paz, las intervenciones en los estados miembros previstas en el acta constitutiva, la prevención y la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria y cualquier función adicional que el Consejo de Paz y Seguridad o la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno le atribuyan (30). Actualmente, el establecimiento de brigadas regionales se encuentra en proceso en todas las regiones de la UA. Los elementos de planificación, así como los documentos relativos a la política de compromiso todavía se están elaborando. En caso de despliegue de una fuerza, el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad prevé la designación de un comandante sujeto a la autoridad del representante especial del Presidente de la Comisión, sujeto, a su vez, a la autoridad de este último (31).

El *Fondo para la Paz* es el quinto y último pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Para que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión pueda disponer de «*los recursos financieros necesarios para las misiones de apoyo a la paz y demás actividades y operaciones relacionadas con la paz y la seguridad, un fondo especial, denominado Fondo para la Paz (32)*» ha sido establecido en el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la UA. Se nutre principalmente de «*créditos deducidos del presupuesto ordinario de la Unión, incluyendo los atrasos de las contribuciones, las contribuciones voluntarias de los estados miembros y otras*

(29) Véase el artículo 13 (1) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(30) Ibid, artículo 13 (3).

(31) Ibid, artículo 13 (6 y 7).

(32) Ibid, artículo 21 (1)

fuentes africanas, tanto del sector privado, la sociedad civil y particulares, como los fondos procedentes de actividades de movilización de recursos (33)» y estos fondos representan en torno a un 6% del presupuesto total de la Comisión de la UA. Todas las operaciones relacionadas con la paz son financiadas por este fondo, que está regulado por el reglamento financiero de la UA. Sin embargo, no es suficiente para cubrir todas las necesidades de la UA en materia de paz y seguridad. Para cubrir la totalidad de sus necesidades en este ámbito, la UA se basa principalmente en financiación externa procedente de fuera del continente

De acuerdo con el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, el Fondo para la Paz también puede nutrirse de contribuciones voluntarias procedentes de fuera de África, pero la aceptación de tales contribuciones depende del Presidente de la Comisión. Este solo tiene potestad para aceptarlas cuando su conformidad con los objetivos y los principios de la Unión sea demostrable(34). El Fondo para la Paz de la UA se beneficia igualmente de las contribuciones voluntarias de diversos socios no africanos, principalmente estados u organizaciones estatales de Asia y Europa. Los principales donantes asiáticos son China, Corea del Sur y Japón. Aparte de la Comisión de la Unión Europea, que es, con mucho, el mayor contribuyente al Fondo para la Paz, desde Europa aportan fondos países como Italia y España. Con algunos de los donantes se han establecido marcos conjuntos para la continuidad de tales contribuciones voluntarias, generalmente bajo el nombre de Fondos. Existen por parte de la Unión Europea, Italia y España. El Fondo de Apoyo a la Paz para África, que se basa en la contribución de la Comisión de la Unión Europea, surge de la 6ª reunión de su comité conjunto de coordinación en Adís Abeba, Etiopía (35). Como marco de gestión del apoyo financiero de la UE a la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA, acaba de destinar 200 millones de euros a operaciones de mantenimiento de la paz y 35 millones de euros para reafirmar las capacidades de la UA. Es con esos fondos con los que se financian, por ejemplo, la Misión de la UA en Somalia (AMISOM, según sus siglas en inglés) y la Misión para la Consolidación de la Paz (MICOPAX) de la Comunidad Económica de los Estados de África Central en República Centroafricana.

(33) Ibid artículo 21 (2).

(34) Ibid artículo 21 (3).

(35) Ver Unión Africana y Unión Europea, «6th Meeting of the Joint Coordination Committee of The African Peace Facility, Joint Communiqué», Adís Abeba, 3 de febrero de 2010.

Hay que destacar aquí la importancia que el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad confiere a la estrecha colaboración de la UA con otras organizaciones. En él se invita a la UA a colaborar, en primer lugar, con las comunidades económicas regionales a través de los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos de estas por un lado y la puesta en funcionamiento de brigadas regionales por otro. El Protocolo de Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Paz y la Seguridad firmado por la UA y los mecanismos regionales en enero de 2008 en Adís Abeba es buena prueba de este deseo de colaboración. También se invita a la UA a colaborar estrechamente con las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales pertinentes en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad. La UA ha dado muestras, y continúa haciéndolo, de su voluntad colaboracionista, como demuestran las recientes experiencias con la ONU en Sudán y con la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) en Madagascar y Guinea dentro del Grupo Internacional de Contacto (GIC). Tras dicha voluntad se encuentra la asunción de que la paz es una tarea colectiva que requiere el compromiso de todos los grandes actores.

La arquitectura de la paz y la seguridad aquí descrita se ha ido consolidando paulatinamente y ya la mayoría de sus componentes se encuentran plenamente operativos, como lo demuestran, entre otros factores, su implicación en la búsqueda de soluciones a las crisis políticas de Mauritania, Guinea Bisau, Madagascar y Guinea y en los conflictos armados de Sudán y Somalia. Pero, ¿operatividad significa eficacia? Esa es la pregunta que inevitablemente se plantea al analizar la respuesta de la UA frente a la amenazas a la paz y la seguridad hoy en día. Hay que reconocer que, si bien la cantidad de conflictos ha disminuido considerablemente, como queda claro al comparar un mapa geopolítico africano de los conflictos armados de finales de los 90 y uno de finales de la década siguiente, el estado de la paz y la seguridad sigue siendo preocupante. ¿Revela esta evolución, más bien positiva, el impacto de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA en la situación del continente? Dos cosas pueden decirse con honestidad. En primer lugar, que las instituciones de la UA y la nueva visión que han desarrollado han tenido algo que ver en esta mejora significativa. En segundo, que a pesar de que es demostrable que la cantidad de conflictos ha disminuido considerablemente, no podemos olvidar que también han estallado nuevos conflictos. Teniendo en cuenta que el objetivo principal y el valor añadido de toda la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA es la prevención de conflictos, esto hace que el éxito sea relativo.

Este impacto o este éxito parcial tiende, en nuestra opinión, a marginar la dimensión de la gobernabilidad en la prevención de conflictos y, por tanto, la de la complementariedad entre dos arquitecturas desarrolladas progresivamente por la UA desde su creación. Se trata, por un lado, de la arquitectura de la paz y la seguridad y, por otro, de la de la gobernabilidad. A fin de cuentas, ¿el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad en su preámbulo y en la parte final del artículo 7 saca a la luz dicha complementariedad? En efecto, se puede leer lo siguiente:

También somos conscientes de que el desarrollo de instituciones y cultura democráticas sólidas, el respeto por los derechos humanos y el estado de derecho, así como la puesta en marcha de programas de recuperación post-conflictos y de políticas de desarrollo sostenible son esenciales para promover la seguridad colectiva, una paz y una estabilidad duraderas y para la prevención de conflictos (36).

¿Cómo se entiende la misión confiada al Consejo de Paz y Seguridad de realizar un seguimiento de

Los progresos realizados por los estados miembros en el marco de sus responsabilidades en materia de prevención de conflictos en lo tocante a las prácticas democráticas, el buen gobierno y el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto al carácter sagrado de la vida humana así como el derecho humanitario internacional (37).

sin reafirmar la relación entre estas dos arquitecturas?

LA INTEGRACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD EN LA PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

A partir del inicio de la década de los 90, junto con la puesta en marcha de un mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos (38), los jefes de estado y de gobierno de los países miembros, primero de la OUA, y, más adelante, de la UA, pronto manifestaron su voluntad de adquirir compromisos en favor de una nueva forma de gobernabilidad en África. Esta nueva forma de gobernabilidad implicaba para ellos una ma-

(36) Véase el Preámbulo del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad.

(37) Ibid, artículo 7.

(38) Ver la Declaración de El Cairo de 1993.

yor participación de sus pueblos en el desarrollo y la transformación (39) de las sociedades africanas y una consolidación de las instituciones democráticas emergentes en sus respectivos países (40). La coincidencia cronológica señalada no carece de significado, ya que revelaba la nueva visión de los líderes africanos para su continente: no hay desarrollo sin paz y seguridad, y no hay paz y seguridad auténticas y duraderas sin una nueva forma de gobierno. El compromiso de los dirigentes africanos para con esta nueva forma de gobierno pasaba por la afirmación de la necesidad de instaurar y consolidar la democracia en los países africanos y por el rechazo hacia los cambios anticonstitucionales, que solo llevan al desorden. Este compromiso se reafirmó varias veces en numerosos documentos con ocasión de las sucesivas reuniones que tuvieron lugar entre 1990 y 2007 (41).

Es necesario destacar que el compromiso de la UA por una nueva forma de gobierno en África rápidamente tomó forma poniendo en marcha instituciones específicas y adoptando determinados instrumentos jurídicos, de los que el más importante es la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* aprobada durante la 8ª sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA el 30 de enero de 2007. La Declaración sobre la situación política y socioeconómica en África y las principales transformaciones del mundo (1990); la Declaración del Cairo, que implantaba en el seno de la OUA el Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de conflictos (1993); la Agenda del Cairo para la reactivación económica y el desarrollo social en África (1995); la Declaración de Argel sobre los cambios anticonstitucionales de gobierno (1999); la Declaración y el Plan de Acción sobre los derechos humanos en África aprobado en Grand Baie, Mauricio (1999); la Declaración de Lomé sobre la reacción de la OUA frente a los cambios anticonstitucionales de gobierno (2000); la Nueva Alianza para Desarrollo

(39) Este deseo cristalizó en la adopción de una Carta Africana para la Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación conocida como Declaración de Arusha.

(40) Declaración de los Jefes de Estado al término de la 26ª cumbre ordinaria de la Organización de Unidad Africana celebrada en Adís Abeba en julio de 1990.

(41) Véase, en particular, la Declaración de El Cairo, que da cuenta de la creación del Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la OUA de 1993, la Declaración de Argel sobre los Cambios Anticonstitucionales de 1999 y el Acta Constitutiva de la Unión Africana de 2000, así como la Declaración sobre el Marco para la Respuesta de la OUA frente a los Cambios Inconstitucionales de Gobierno hecha en Lomé (Togo) al término de la 36ª Sesión Ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, AHG / Decl. 5 (XXXVI)

llo de África (NEPAD, según sus siglas en inglés) aprobada por la UA en Lusaka, Zambia (2001); la Declaración de la OUA/UA sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África (2002); la Declaración de Kigali sobre los derechos humanos en África (2003) y la Convención de la UA sobre la prevención y la lucha contra la corrupción (2003) han sido los marcadores de la hoja de ruta de la nueva visión integrada e integral de la gobernabilidad que se desprende de dicha Carta, cuyo Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares (MAEP), aprobado y adoptado por los dirigentes africanos en Abuja (Nigeria) en 2003) ya plantea en cierto modo las bases para evaluar su aplicación. Este conjunto de instrumentos jurídicos y políticos engloba los valores que todos los estados miembros de la UA comparten hoy con el resto de la comunidad internacional.

Basándose en la visión que dichos instrumentos reflejan, la UA asumió también como línea de trabajo la promoción de una nueva forma de gobierno. Una forma de gobierno que consagre el acceso al poder mediante elecciones así como el estado de derecho y lo que este significa: el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la promoción de la eficacia de los servicios públicos. Por ejemplo, en el plan estratégico fijado para el periodo 2009-20012 se dice que

La Comisión de la Unión Africana centrará sus esfuerzos en alcanzar el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos y en adoptar un enfoque basado en el derecho al desarrollo, incluyendo los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales. En este ámbito, sobre la base de las instituciones y los organismos existentes, la Comisión deberá promover y facilitar el establecimiento de una arquitectura apropiada para la promoción del buen gobierno (42).

Partiendo de la visión de la gobernabilidad promovida por la OUA/UA desde principios de los años 90 hasta ahora mediante, por un lado, los instrumentos jurídicos y políticos, y, por otro, las instituciones que han entrado en funcionamiento, se puede identificar una arquitectura para la gobernabilidad. Esta arquitectura se presenta como un marco institucional y político de promoción de la gobernabilidad y como base de la prevención de conflictos a nivel continental. De naturaleza bidimensional, supone, en primer lugar, una visión y una agenda, y en segundo, la creación de instituciones y la puesta en marcha de procesos con vistas a

(42) Ver Unión Africana, Plan Estratégico 2009-2012, 97.

cumplir dicha agenda. En ella se puede identificar una estructura basada en los estados miembros y en las comunidades económicas regionales y articulada en torno a al menos tres grandes pilares. El primer pilar lo forman la visión y la agenda que se desprenden de las normas elaboradas durante las dos o tres últimas décadas. En la medida en que es agenda, la arquitectura para la gobernabilidad refleja el compromiso del continente a tener en cuenta y hacer frente a los retos de esta. Este compromiso queda patente en los instrumentos jurídicos y políticos mencionados en esta sección, a los que hay que añadir el acta constitutiva de la Unión y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 con sus diferentes protocolos, aprobados a partir de 2000. El artículo 3 del acta constitutiva de la Unión es su piedra angular (43) y todos estos instrumentos juntos lo son, a su vez, de la arquitectura de la gobernabilidad, pues constituyen el fundamento jurídico y político para fortalecerla.

Se puede afirmar que la idea central de este compromiso es la de que ningún estado miembro de la UA puede ni debe, de ahora en adelante, permanecer indiferente a la situación de la gobernabilidad de otro, y sobre todo que afrontar los desafíos de gobernabilidad actuales requiere un enfoque global y coordinado tanto a nivel regional como continental (44). Pero en su dimensión de visión y agenda política, se trata de un conjunto de principios, directrices y acciones en pro de la consolidación de la democracia y de la gobernabilidad. En estos principios, directrices y acciones se entiende que la democracia y la gobernabilidad no son solo los medios para alcanzar un fin, sino que constituyen un fin por sí solas. El primer pilar, esencialmente normativo, se compone de normas básicas que serán la fuente de inspiración y la hoja de ruta a la que deberán ceñirse los otros dos pilares.

El segundo pilar de esta arquitectura para la gobernabilidad se compone de instituciones y actores cuyo trabajo se orienta hacia la promoción de una o varias de las dimensiones de la gobernabilidad. Por tanto, podemos decir que se trata de un *pilar institucional*. En la base misma de la creación de las instituciones que lo componen y de la división del trabajo entre los diversos actores, se encuentra el prejuicio según el cual las normas no son suficientes por sí mismas para materializar una visión. Las principales instituciones y los principales actores de esta arquitec-

(43) Véase, en particular, los apartados f, g y h de este artículo clave.

(44) Ver Departamento de Asuntos Políticos de la Unión Africana, *Enhancing the African Governance Architecture*, documento de trabajo para la reunión de Nairobi, N° 5, p. 2.

tura son la Comisión de la Unión Africana, el Comité de Representantes Permanentes, el Parlamento Panafricano, el Consejo de Paz y Seguridad, el Mecanismo Continental de Alerta Temprana, la Unidad de Apoyo a la Democracia y Asistencia Electoral, el Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Consejo Económico y Social, la comunidades económicas regionales, los estados miembros, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales de África y el Comité de Consultas sobre Corrupción. Todas ellas representan el complemento institucional necesario para el pilar normativo y se consideran necesarias para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, ya que su tarea consiste en facilitar la adopción de la visión y la agenda de la gobernabilidad de la UA por parte de los estados miembros. Además, permiten dar coherencia a los programas regionales y continentales de gobernabilidad. Teniendo en cuenta esta dimensión institucional, la arquitectura de la gobernabilidad puede ser concebida como un conjunto de estructuras e instituciones que permiten la expresión operativa de la visión y la agenda de gobernabilidad de la UA.

El tercer y último pilar de la arquitectura de la gobernabilidad lo constituyen principalmente los procesos y los procedimientos. Como tal, puede considerarse un *pilar operativo*. Este pilar en realidad trata de dar una respuesta a la necesidad de optimización del trabajo de las instituciones que forman el pilar institucional. La cuestión aquí es saber cuál puede ser el peso de dichas instituciones en el proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas, tanto a nivel continental como regional y nacional. Desde este punto de vista, la aplicación de la visión y la agenda de la gobernabilidad de la UA requiere necesariamente identificar o determinar los canales y los procedimientos susceptibles de facilitar la elaboración de políticas y la toma de decisiones en el ámbito de la gobernabilidad del continente (45). Sin estos canales y procedimientos las instituciones creadas se verían condenadas al fracaso. La Comisión de la UA trabaja actualmente en estrecha colaboración con sus actores africanos para poner en funcionamiento una plataforma africana para la gobernabilidad que pretende ser el marco para la formalización de la cooperación y la coordinación entre las distintas instituciones de la gobernabilidad en África. Así no sólo responderá a las exigencias de la *Carta sobre elecciones, democracia y gobernabilidad*, que hace un llamamiento a la puesta en marcha de un marco de cooperación con las comunidades económicas

(45) Ibid N° 11.

regionales basado en la aplicación de sus principios (46), sino también a la recomendación de la reunión mantenida en marzo de 2009 en Yaundé, Camerún para tratar el tema de la arquitectura de la gobernabilidad (47).

Aunque los diversos actores de la gobernabilidad en África se reúnen de manera regular, hay que reconocer que estas reuniones aún tiene cierto carácter informal. A la vista de los retos de la gobernabilidad en el contexto actual de integración, la necesidad de un mecanismo institucionalizado a nivel continental y regional destinado a favorecer de manera sistemática el intercambio de información sobre las actividades e iniciativas relacionadas con la gobernabilidad es evidente. La plataforma africana para la gobernabilidad propuesta debería, pues, servir de marco de diálogo y coordinación entre los diferentes actores comprometidos en la promoción de la gobernabilidad en África. El principal objetivo de esta plataforma es ayudar a dichos actores a encontrar por fin la mejor manera de obrar la metamorfosis y que la agenda africana de la gobernabilidad pase de ser una visión ideal a convertirse en realidad material. Como mecanismo o proceso de puesta en funcionamiento, debería facilitar un diálogo entre regiones y entre las regiones y el nivel continental con el fin de ejercer una influencia colectiva en la toma de decisiones a nivel regional y continental. Una reunión celebrada en Nairobi, Kenia, en diciembre de 2009 en la que se trató el tema de la estructura de gobernabilidad de África dio a los diferentes actores africanos la oportunidad de pronunciarse sobre dicha plataforma. El deseo expresado fue que la plataforma no quedase en un simple marco para el intercambio de información, sino que sirviera de base y tuviera una influencia tangible en lo relativo a la gobernabilidad. También quedó claro que la plataforma no puede ser un órgano con poder de decisión, sino un mero instrumento para impulsar el diálogo y el concierto. Como parte de un proceso y como elemento de la arquitectura, esta plataforma debería fortalecer la arquitectura de la gobernabilidad y asegurar la aplicación de las decisiones relacionadas con ella que los órganos de la UA tomen (48).

Al hablar de la arquitectura de la gobernabilidad de la UA se hace referencia, por lo tanto, a una estructura sobre la que se asientan una visión y una agenda que se apoyan en un pilar normativo (normas), un pilar ins-

(46) Véase el artículo 44, § B de la mencionada Carta.

(47) Véase el informe final de esta reunión.

(48) Ver Unión Africana, «Meeting on the African Governance Architecture»: Nairobi, Kenia, Informe, N° 28-32. 10-12 de diciembre de 2009

titucional (instituciones) y un pilar operativo (procesos y procedimientos) a nivel regional y continental con la misión de trasladar a la realidad de los estados miembros los valores comunes de la nueva visión de la gobernabilidad desarrollada por la UA. Esta arquitectura mantiene de un modo u otro que la promoción de la democracia y la gobernabilidad no puede reducirse a un acontecimiento puntual. Es más bien un proceso que requiere seguimiento, evaluación, mantenimiento y mejoras, teniendo en cuenta la dinámica y las capacidades de los distintos estados miembros (49). Fortalecerla es la mejor manera de proteger los avances y logros alcanzados en el ámbito de la democracia y el buen gobierno. Pero esta arquitectura de la gobernabilidad también ejerce influencia en la promoción de la paz y la seguridad, pues puede prevenir la aparición de conflictos e indicar el camino a seguir en la reconstrucción de un país tras un conflicto.

Sabemos por ejemplo que las elecciones mal organizadas, las violaciones de los derechos humanos, la falta de transparencia y la consiguiente corrupción y la falta de respeto por el estado de derecho contribuyen a deslegitimar a los gobiernos y suelen originar conflictos en África.

¿Cuántos de estos conflictos, nuevos o no, tienen su origen en los estragos causados por un régimen dictatorial o en los desórdenes debidos a una democracia deficitaria, es decir, a la falta de tolerancia y respeto por el prójimo que esta proclama e impulsa? (50),

se preguntaba ya Jean du Bois de Gaudusson. Habida cuenta de esta conciencia, el objetivo estratégico que se debe alcanzar para la paz y la prevención de conflictos es

el de dotar a los estados de capacidad para proceder a erradicar las causas últimas de la violencia y la guerra, que son la miseria económica, la injusticia social y la opresión política. La seguridad a largo plazo en (y de) África solo se podrá garantizar si el desarrollo va acompañado por la deposición de las armas. Aunque resulte evidente, hay que añadir que también depende del respeto por los principios básicos de la democracia –y no solo de sus formas procedimientos y apariencias–, así como por los derechos fundamentales y libertades más elementales (51).

(49) Ibid, nº 6.

(50) Gaudusson, Op.cit, p. 5.

(51) Ibid.

Queda claro, pues, que el respeto por los principios de la democracia y el buen gobierno son impulsores de la paz, la seguridad y la estabilidad. Al promover la visión de la gobernabilidad desarrollada por la UA, los estados tienen la oportunidad de protegerse de las amenazas contra la seguridad humana. Los estudios han demostrado que los países sacudidos por conflictos corren el riesgo de volverlos a sufrir si no se hacen los esfuerzos suficientes por encontrar soluciones a largo plazo. Ahora bien, no hay mejor solución que basar el proceso de recuperación en los valores democráticos, el respeto por los derechos humanos y el buen gobierno. Es aquí donde se percibe la complementariedad de ambas arquitecturas: por un lado, la de la paz y la seguridad, y por otro, la de la gobernabilidad. Dado que el éxito de la arquitectura de la paz y la seguridad a la hora de promover la paz, la seguridad y la estabilidad mediante la prevención de conflictos todavía es muy limitado, urge emplear todo el potencial de la arquitectura de la gobernabilidad para alcanzar la meta propuesta: la seguridad humana. Pero la vía para alcanzar esta seguridad debe ser la aparición de sociedades basadas en los principios del estado de derecho y del buen gobierno.

DAR OPERATIVIDAD AL VÍNCULO ENTRE GOBERNABILIDAD Y PAZ Y REVISAR LA GOBERNABILIDAD INTERNA

La UA se encuentra en una encrucijada de caminos y de retos en el ámbito de la paz y la seguridad. No hay duda de que el camino a seguir está marcado por las experiencias de la comunidad internacional durante los últimos años en diversas regiones del mundo. Estas experiencias dan cuenta de todas las dimensiones de la gobernabilidad, tanto en la prevención como en la resolución de conflictos. Al hablar de la prevención de conflictos, por ejemplo, se ha convertido en lugar común la afirmación de que la mejor forma de prevención es promover el buen gobierno en el sentido más amplio. La Unión Africana ha demostrado en muchos casos (Mauritania, Guinea, Madagascar...) su determinación a no tolerar los cambios anticonstitucionales de gobierno sancionando a sus responsables, lo que forma parte de una estrategia para promover activamente el buen gobierno. La UA podrá ser tan exigente con el respeto por las normas que prescribe porque habrá intentado promover de forma activa la gobernabilidad en todas sus dimensiones. El fortalecimiento de la arquitectura de gobernabilidad se perfila hoy como la mejor garantía para la paz en África. No es necesario recordar que sólo el respeto por los

principios democráticos y del buen gobierno puede llevar a África una paz y una seguridad humana reales.

Si la gobernabilidad entendida como la gestión de un estado de acuerdo con el respeto a los principios del estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y la transparencia en la utilización de los bienes públicos debe gozar de prioridad ante todo esfuerzo para promover la paz y la seguridad, nunca debe olvidarse durante los conflictos ni tras ellos. Olvidar la dimensión de la gobernabilidad en los esfuerzos de mantenimiento de la paz o de la reconstrucción tras los conflictos es la forma más segura de sembrar hoy la simiente que favorecerá la aparición de conflictos futuros. Reconstruir la paz y la seguridad es, básicamente, crear una situación irreversible en la que no puedan resurgir conflictos y devolver a los estados y a las sociedades que los han sufrido la oportunidad de desarrollarse. Esto solo es posible teniendo en cuenta las distintas dimensiones de la gobernabilidad. Así lo demuestra la experiencia reciente.

De hecho, en todos los lugares sacudidos por conflictos

se están llevando a la práctica nuevos métodos que combinan a militares con especialistas en derechos humanos, personal humanitario y técnicos de diversos sectores con el objetivo no solo de mantener el orden y la paz, sino también de propiciar la recuperación y preparación del estado teniendo en cuenta que hoy en día la guerra en todas sus manifestaciones ya no nace del poder de los estados, sino de su debilidad. Dichos métodos también mantienen relación con la recuperación y la promoción de la democracia, incluida la asistencia electoral, y con la protección de los derechos humanos (52).

Estamos convencidos de que esta es la vía que debe seguir la UA. Evidentemente, surge la necesidad de explotar las complementariedades que pueden ofrecer ambas arquitecturas para crear sinergias de trabajo in situ.

La visión de la gestión de los conflictos de la Unión Africana siempre da paso a un marco que está más allá de los conflictos. De hecho, la Unión no considera que los conflictos vayan a ser de duración indefinida, sino que serán resueltos y, finalmente, superados, que es el objetivo de la mediación política y el trabajo del Comité de Sabios. Una vez resueltos

(52) Ibid, n° 5.

los conflictos, a menudo gracias a acuerdos de paz, las comunidades afectadas se enfrentan a nuevos retos económicos, sociales y políticos, lo que hace necesaria la aparición de unas condiciones susceptibles de ayudarlas a superarlos. Es por ello que la UA considera que los acuerdos de paz siempre deben ir acompañados de otras acciones en pro de la recuperación y de la consolidación de la paz y la estabilidad, aunque dichas acciones no deben llegar a atacar directamente las causas de los conflictos. Lejos de ser plácido, el periodo que sigue a un conflicto abre la puerta a otra tarea, la de la rehabilitación y la reconstrucción, que debe, a su vez, bloquear las causas del conflicto e impedir la vuelta a él. La *reconstrucción post-conflicto* forma, pues, parte de una solución a largo plazo, y es por eso que la UA le concede una gran importancia, como demuestran el hecho de que haya desarrollado una política de reconstrucción post-conflictos y la aprobación del desarrollo de julio de 2006 en Banjul (53) por parte de su Consejo Ejecutivo (54). El desarrollo de esta política fue un paso a la vez participativo e incluyente. Además de cuestiones tales como la desmovilización, el desarme y la reintegración de los excombatientes, el regreso y la reintegración de la población desplazada y la reconciliación, esta política sienta las bases para el buen gobierno, tanto en la esfera política como en la económica.

La configuración y la articulación de la política son de por sí una afirmación de la importancia de la gobernabilidad, especialmente a través de las cuestiones relativas a los derechos humanos, la restauración del estado de derecho, la instauración y el desarrollo de instituciones democráticas, la preparación, organización y supervisión de elecciones, la transparencia, la presentación de cuentas, la lucha contra la corrupción y la promoción de los servicios públicos en el proceso de reconstrucción post-conflicto y la consolidación de la paz. En la visión de la UA, la gobernabilidad debe estar presente en todos los esfuerzos por la reconstrucción post-conflicto, pues contribuye a consolidar la paz en la medida en que puede impedir la vuelta a las situaciones que generan conflictos.

(53) Ver Unión Africana, «Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) adopted in Banjul, Gambia, julio de 2006», publicado por la División de Gestión de Conflictos del Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión de la Unión Africana, 51 p.

(54) EX. CL / diciembre 302 (IX) 25 junio – 2 julio 2006, Banjul, Gambia y la Decisión sobre el Marco de Política de la Unión Africana sobre reconstrucción post-conflicto y desarrollo, doc. Ex CI/274 (IX).

CONCLUSIÓN

La UA se perfila desde hace varios años como un actor cada vez más escuchado y tenido en cuenta para la preservación de la paz y la seguridad en África y en el mundo. Si su arquitectura refleja un fuerte deseo de desempeñar un papel importante en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, aún no ha producido todos los resultados previstos por la poca atención que hasta hace poco se había prestado a la dimensión de la gobernabilidad. La visión de la paz y la seguridad de la UA, orientada principalmente hacia la durabilidad, la emplaza en una encrucijada de caminos y retos. Dado que se enfrenta a dos tipos de desafíos –el de la naturaleza de los conflictos, que obliga a desarrollar un nuevo enfoque de la paz y la seguridad, y el de la gobernabilidad interna, que obliga a crear nuevas formas de colaboración operativa–, la UA debe elegir entre un cambio de estrategia operativa o la continuación de la que ha puesto en práctica hasta ahora. La vía que se impone para obtener un mayor éxito en lo referente a la política de paz y seguridad es la integración de la dimensión de la gobernabilidad en las acciones concretas en el ámbito de la paz y la seguridad y la revisión de la gobernabilidad interna. De este modo, será más eficaz su contribución a instaurar una paz sostenible, seguridad y humana y una estabilidad basada en los principios del estado de derecho y el buen gobierno en África.

Dadas la importancia de los recursos y la complejidad de los conocimientos implicados, la UA seguirá necesitando el apoyo de sus tradicionales aliados para lograrlo. Un continente africano en paz y seguridad es una garantía para un mundo más seguro para todos. Es por ello que los socios externos de África deben seguir prestando apoyo a la UA en la consolidación de su arquitectura de la paz y la seguridad, por un lado, y en la dirección de sus operaciones de mantenimiento y restauración de la paz y la seguridad por el otro. Pero esto no debe hacerse dando prioridad a las acciones que les permitan tener la conciencia tranquila por haber participado en la restauración de la paz mediante el apoyo a operaciones sin posibilidades de erradicar las causas de los conflictos y sus gérmenes. Deben apoyar operaciones concebidas y gestionadas para garantizar la durabilidad de sus resultados, es decir, una paz y una seguridad capaces de favorecer un desarrollo sostenible. En definitiva, no se trata simplemente de que los aliados presten apoyo a las operaciones, sino de priorizar un enfoque global. En nuestra opinión, el enfoque más viable actualmente es el de una paz y una seguridad basadas en el buen gobierno.

CAPÍTULO CUARTO

EL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA: OBSERVACIONES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ÁFRICA

EL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA: OBSERVACIONES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ÁFRICA

JAKKIE CILLIERS Y THEMBANI MBADLANYANA

INTRODUCCIÓN

África se encuentra hoy en un mundo que ha experimentado un cambio considerable. Las fuerzas de la globalización se han infiltrado en cada rincón dando como resultado un mundo cada vez más interdependiente y han surgido nuevas oportunidades y desafíos. El continente ha logrado aprovechar, algunas de estas oportunidades como demuestra la creación de una serie de nuevas «asociaciones» económicas, la representación en instituciones de gobierno globales y la participación en acuerdos multilaterales como el G20 y Cooperación Sur-Sur, aunque África también se enfrenta a enormes desafíos. Es necesario reconocer que, aunque solo hasta cierto punto, el África posterior a la Guerra Fría se ha beneficiado de las recompensas de este nuevo orden global político y económico. Por ejemplo, el África Subsahariana recibió casi 12 mil millones de dólares en remesas en 2007. Las estadísticas comerciales del mismo año muestran que la UE representaba un 75% del comercio del África Subsahariana, con países miembros de la UE que prometían gastar un 0,7%, el doble de la media actual del 0,34% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, para ayudar al continente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 (1). No obstante, muchos países siguen estando afectados por el subdesarrollo. Un agravante de

(1) Roger Middleton. «The EU and the African Peace and Security Architecture». Publicado en *Global Challenges and Europe-Africa Relations: One Year After the Joint Strategy*, «Estrategia» N° 26-27, IEEL, Enero 2009. Ver también Comisión Europea. «EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development». Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo (CESE 2005-1255). Bruselas, 12 de octubre de 2005.

dicho subdesarrollo es el hecho de que África continúa siendo el centro de las emergencias humanitarias más complejas del mundo en lugares como Darfur, la República Democrática del Congo, Somalia, República del Chad y República Centroafricana.

Si bien la causalidad entre el desarrollo, la paz y la seguridad no está siempre clara, parece bastante claro que los conflictos destruyen los organismos de gobierno, devastan los medios de vida y dificultan las posibilidades de crecimiento económico. De hecho, «aunque no hay una relación directa entre pobreza y conflicto civil, los brotes de violencia son más frecuentes en aquellas sociedades marcadas por una profunda polarización, instituciones débiles y pobreza crónica». (2) Según estimaciones del Banco Mundial, una guerra civil dura normalmente una media de siete años, con una reducción del crecimiento económico del país afectado del 2,2% cada año.(3) Además, las estadísticas del PNUD indican que de los 32 países situados en la categoría de bajo desarrollo humano según la evaluación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), 22 han experimentado un conflicto en algún momento de su historia (4). Además, a aquellos que han experimentado un conflicto violento tienen una excesiva representación entre el grupo de países que están fuera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proyectados para 2015 (5).

Esta cuestión crítica acerca del nexo entre desarrollo y seguridad conforma una motivación inmediata para este artículo. Cualquier intento para entender el estado actual del desarrollo, la paz y la seguridad en África y la situación del continente en la política económica mundial debe tener en cuenta la relación entre desarrollo y seguridad. Esto se debe a que África está hallando de nuevo su lugar dentro de los puntos más importantes de la agenda internacional y todos los actores internacionales reconocen que la convergencia de estrategias, programas y políticas de

(2) Ibid.

(3) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads, aid, trade and security in an unequal world». UNDP, 2005: UN Plaza, New York. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo del OCDE el coste de un conflicto interno para un país oscila entre los 4.000 y 54.000 millones de dólares.

(4) Agnès Hurwitz y Gordon Peake. «Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the 1990s». Informe de la Conferencia de la Academia Internacional de la Paz. Abril 2004, Nueva York.

(5) Ibid.

seguridad y desarrollo es algo necesario para la elaboración de estrategias integrales y sólidas de gestión de conflictos, que garanticen una paz perdurable y el desarrollo sostenible.

Este artículo se centra principalmente en la «asociación» UE-África planteada en la Asociación Estratégica UE-África (JAES), y coincide con la premisa de que el renovado interés por los imperativos de desarrollo y seguridad en el continente se debe a los siguientes factores: en primer lugar, la creciente preocupación de los actores internacionales, incluyendo a los países miembro de la UE, por la escala de los desafíos económicos, gubernamentales y de seguridad de África y el impacto adverso que estos podrían tener en sus intereses particulares. En segundo lugar, el reconocimiento de que la seguridad y el desarrollo están intrínsecamente relacionados y son parte integral de los mecanismos globales de respuesta, incluyendo la prevención y gestión de conflictos. Por último, un intento sincero de desarrollar las competencias africanas para encontrar «soluciones africanas a problemas africanos».

Hay sin embargo otra razón menos altruista que ha cobrado mayor importancia, que es el papel de China. Más allá de su valor como fuente de materias primas y artículos para alimentar la fabricación en Europa y el consumo mundial, África es también una zona de competición ideológica entre los valores democráticos del mercado social propugnados por Occidente y el ejemplo de desarrollo a cargo del Estado que representa la autoritaria China. El crecimiento global, el apoyo a la democracia y el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales se han estancado. África aglutina más de una cuarta parte de los países del mundo y dentro de poco contará con una población superior a la de China e India, por lo que cualquier cosa relacionada con este continente tendrá repercusiones globales en la lucha por un futuro orden basado en normativas.

Tras esta introducción, el siguiente apartado trata sobre los conceptos clave e intenta no solo proveer una aclaración conceptual sino también realizar una aportación a los actuales debates intelectuales sobre seguridad y desarrollo. En el tercer apartado del artículo se desgana el nexo desarrollo-seguridad. El apartado cuarto presta especial atención a las relaciones UE-África, con el fin de explorar cómo las intervenciones para el desarrollo han sido colocadas entre las prioridades de la agenda de seguridad (prevención de conflictos) de África. El siguiente apartado concluye el artículo, seguido por unas recomendaciones clave.

SEGURIDAD Y DESARROLLO: PONIENDO LOS CONCEPTOS EN PERSPECTIVA

Conceptos como seguridad y desarrollo se han vuelto flexibles debido a cambios en el pensamiento, el momento y el lugar donde se emplean. Como resultado, el ámbito y las herramientas conceptuales de análisis utilizadas para examinarlos también se han ampliado. Hoy, cuando se habla de seguridad, no se puede hablar únicamente de una concepción de la seguridad centrada en el Estado, hay que ir más allá de esa visión microscópica para incluir una dimensión de seguridad centrada en las personas (seguridad humana).

Lo mismo puede aplicarse al desarrollo. Antes, este concepto se limitaba en gran parte a los resultados del crecimiento económico. Pero hoy el centro de las políticas de desarrollo no se sitúa solo en la economía sino que cubre un amplio espectro de temas que van desde la reconstrucción post-conflicto y la pacificación hasta la reforma del sistema de seguridad. El desarrollo ha resurgido como un concepto clave en la gestión de la seguridad de las sociedades propensas al conflicto, divididas por el conflicto y en situación de post-conflicto. Resulta interesante observar que, últimamente, la política de desarrollo se ha vuelto mucho más «intrusiva» porque persigue remodelar y reordenar organismos estatales clave, establecer la democracia y proteger los derechos humanos y, no menos importante, fortalecer la capacidad de la sociedad civil para asumir protagonismo en ciertas iniciativas propulsadas por el Estado (6). Además, este nuevo paradigma de desarrollo se centra principalmente «en cómo los conflictos violentos pueden destruir las inversiones en desarrollo y, por lo tanto, cómo la política de desarrollo puede utilizarse para prevenir conflictos violentos y ayudar a reconstruir sociedades pacíficas tras una guerra» (7).

No obstante, no es nuestra intención reconceptualizar, redefinir y comparar numerosas y variadas definiciones de desarrollo y seguridad. Pero dado que las definiciones son por naturaleza «*contextuales y están sujetas a la orientación ideológica, epistemológica o metodológica de los que las proveen*» (8), nuestro objetivo es únicamente contextualizar los

(6) Den Haag. «The political dynamics of the security-development nexus». Presentado al Consorcio Europeo de Investigación Política y al Grupo Permanente de Relaciones Internacionales (ECPR/SGIR). 9-11 de septiembre, 2004, La Haya, Países Bajos.

(7) Ibid.

(8) David Simon. «Development Reconsidered; New Directions in Development Thinking». En *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 79, N° 4, Current Development Thinking (1997), págs. 183-201. Blackwell Publishing, Stockholm, Sweden.

conceptos de seguridad y desarrollo mediante una reflexión sobre las evoluciones históricas que han dado forma a su entendimiento actual.

Para tratar de localizar y comprender la historia reciente, el desarrollo conceptual y el pensamiento actual en seguridad y desarrollo, se necesita prestar especial atención al periodo posterior a la Guerra Fría. Esto se debe a que ese mundo bipolar jugó un papel importante a la hora de dar forma al pensamiento dominante que existe hoy en día acerca de estos conceptos. Tradicionalmente, la seguridad se entendía como una cuestión de Estado, relacionada con la protección de la integridad territorial y la soberanía, la conservación de la estabilidad y la defensa de los intereses vitales del Estado mediante el uso de instrumentos políticos, jurídicos o coactivos a disposición del Estado. Por otro lado, el desarrollo se entendía como todos aquellos procesos y estrategias a través de los cuales las sociedades, las comunidades y los estados modernos perseguían la consecución de niveles de vida más prósperos y equitativos. Durante la Guerra Fría, la seguridad tenía que ver con la estabilidad y la conservación del *statu quo*, centrado en el equilibrio de poder entre Occidente (EE.UU.) y Oriente (la Unión Soviética) (9) y establecía en fuertes imperativos de seguridad, tales como generar y mantener recursos nucleares y construir un potente sector de defensa mediante un gasto militar masivo. A la misma vez, durante la Guerra Fría, la política de desarrollo se mantenía por motivos ideológicos y políticos, no como una tarea apolítica y técnica que opera al margen del ámbito de la política (10). Se empleaba no solo como una herramienta para responder a desafíos socio-económicos, sino también como un medio de lidiar con el clima político de la época. En otras palabras, la ayuda al desarrollo se definía como algo aislado de la seguridad y estaba «por tanto solo indirectamente relacionada con asuntos de seguridad ya que su objetivo era garantizar el apoyo político y preservar las ámbitos de influencia de las dos grandes potencias» (11). Además, «las herramientas políticas de desarrollo nunca se utilizaron de manera específica para reducir la posibilidad de un conflicto violento, sino que se centraban fundamentalmente en generar crecimiento económico y en asegurar la lealtad política de los países en vía de desarrollo» (12).

Pero con la caída del Muro de Berlín tuvo lugar un giro paradigmático en el discurso y en la práctica de la seguridad y el desarrollo.

(9) Den Haag, 2004.

(10) Ibid.

(11) Ibid.

(12) Ibid.

Este giro supuso la ampliación de la unidad de análisis de la seguridad y el desarrollo a los individuos y grupos dentro de los Estados. Es durante este periodo que los conceptos de seguridad y desarrollo humanos llegaron a dominar los debates académicos sobre seguridad y desarrollo. Durante el periodo de Guerra Fría, dichos conceptos solo llegaban al dominio público cuando se convertían en la preocupación de expertos en seguridad y profesionales del desarrollo. A medida que los conceptos de seguridad y desarrollo humanos ganaron aceptación en la seguridad internacional, el desarrollo y el discurso jurídico se hicieron también decisivos para atraer la atención hacia las amenazas que ciertos problemas globales emergentes como las guerras intra estatales, el terrorismo, el cambio climático, la inseguridad alimentaria, la degradación medioambiental, y el desplazamiento y tráfico de personas plantean no solo a las naciones-estado sino también al bienestar de individuos y comunidades (13). Hoy, con las nuevas amenazas y riesgos que han surgido, la seguridad y el desarrollo se han ampliado para integrar problemas tales como la seguridad medioambiental, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible, etc.

En el núcleo de todos estos nuevos conceptos que incluyen la seguridad y el desarrollo humanos se halla la creencia de que las personas deberían ser siempre la primera prioridad en cualquier política de seguridad y desarrollo. Por ejemplo, un principio muy importante de la seguridad humana es que el individuo debe ser siempre una prioridad y es necesario garantizar sus necesidades básicas en la vida mediante la creación de las condiciones sociales, políticas, económicas, militares, medioambientales y culturales necesarias para la supervivencia, manutención y dignidad del individuo, incluyendo la protección de libertades básicas, el respeto por los derechos humanos, el buen gobierno, el acceso a la educación, la sanidad, asegurando así que todos los individuos tenga las mismas oportunidades y opciones para desarrollar su potencial (14).

Mientras que la seguridad nacional se centra en la defensa del Estado de un ataque externo, la seguridad humana concierne a la protección del individuo y de las comunidades de cualquier forma de violencia. El objetivo tradicional de la seguridad nacional ha sido la defensa del Estado de

(13) Ball Nicole. Reuniones ministeriales: Informe de una conferencia organizada por el Programa de Estudios Estratégicos e Internacionales. Instituto Universitario de Estudios Internacionales, Ginebra 8-9 de marzo de 2001.

(14) Human Security Brief 2007. «Dying to Lose: Explaining the Decline in Global Terrorism». Simon Fraser University, Vancouver, Canada.

amenazas externas. El objetivo de la seguridad humana, por el contrario, es la protección de los individuos y pone más énfasis en imperativos de seguridad «suaves» y menos en imperativos estatales «duros» (15). El ex Secretario General de NU en su informe «*En mayor libertad*» sugiere que la seguridad humana también resume su idea de «mayor libertad». Según él, una mayor libertad implica que hombres y mujeres de todo el mundo tienen derecho a ser gobernados bajo su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad donde cada individuo pueda, sin discriminación o castigo, tener libertad de expresión, culto y asociación.

El desarrollo humano sitúa también a las personas en el centro del desarrollo. Los anteriores Informes para el Desarrollo Humano lo definen como un proceso para ampliar el ámbito de elección de las personas (16). Se trata de que las personas desarrollen su potencial, incrementando sus opciones y disfrutando de la libertad para ejercer sus necesidades dentro de la estructura social y llevar una vida que valoren. En el centro del desarrollo humano se encuentra la firme creencia de que el desarrollo debe capacitar a cada individuo para ampliar sus aptitudes humanas al máximo y dar el mejor uso a dichas aptitudes en todas las disciplinas: económica, social, cultural y política (17).

Mucho ha llovido desde que finalizó la política de la Guerra Fría. Se han realizado numerosos progresos, algunos con potencial para remodelar y dar a conocer el pensamiento actual en seguridad y desarrollo. Nuevas amenazas a la seguridad han surgido también, y algunas de ellas desafían nuestro conocimiento convencional del mundo que nos rodea. La guerra contra el terrorismo se ha intensificado y se está produciendo una rápida radicalización del Islam político en África y en el resto del mundo. Al mismo tiempo, profundos cambios en el equilibrio global de poder se hacen más evidentes, y el papel emergente de China e India es vista por algunas como una importante amenaza a la hegemonía de EE.UU. En este sentido, queda por ver si estos nuevos desarrollos globales tendrán un impacto significativo en nuestra percepción actual como ocurrió con la política de la Guerra Fría, y si darán como resultado la modificación o reconceptualización de dichos conceptos.

(15) Jakkie Cilliers. «Human Security in Africa: a conceptual framework for review». Institute for Security Studies, African Human Security Initiative Monograph, 2004 Pretoria, South Africa.

(16) Human Security Brief, 2007.

(17) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security», UNDP 1994, UN Plaza, New York.

EL NEXO ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD EN ÁFRICA

La Conferencia Internacional de NU de 2005 concluyó que «el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente» (18). Esta conferencia interrelacionó de manera explícita desarrollo y seguridad, citando principios de la seguridad humana como la libertad frente al miedo y la miseria (19). El G8 retomó este tema, especialmente en la reunión de Gleneagles en 2005, que buscaba recuperar a África en la agenda internacional, y en la Conferencia de Heiligendamm en junio de 2007 (20). Aquí sostenemos también que no puede haber seguridad sin desarrollo y tampoco desarrollo sin seguridad, pues la seguridad es un pre-requisito fundamental para el desarrollo.

Esta relación se hace más evidente en África, donde la pobreza y el subdesarrollo son vistos como factores clave en los estallidos de guerras civiles y conflictos armados internos. En África, el subdesarrollo y la pobreza están estrechamente relacionados con un Estado débil o limitado. Dicha correlación halla su clara expresión en el Informe sobre Seguridad Humana de 2005 donde se afirma que «a más pobreza, más baja es la capacidad del Estado y más alto el riesgo de guerra (21). Si bien muchos conflictos armados se libraron en el mundo entre 1946 y 1991, la mayoría de las víctimas eran de países pobres de África y otros lugares del mundo. Al inicio del siglo XXI, morían más personas en los conflictos armados del África Subsahariana que en los del resto del mundo juntos (22). Como puede comprobarse en la siguiente tabla, la mayoría de los actuales conflictos armados del mundo tienen lugar en el África Subsahariana. Otra prueba de ello es el hecho de que a finales de octubre de 2007 aproximadamente un 68,6% de las Fuerzas Militares de NU estaban desplegadas en África (23).

(18) Ver la Resolución 60/1 adoptada por la Asamblea General. 2005 World Summit Outcome. Disponible en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm> consultada el 12 de diciembre de 2009.

(19) También ver John Kotsopoulos. «The EU and Africa: coming together at last?» Informe Político del Centro Europeo de Estudios Políticos. Julio 2007. Bruselas, Bélgica

(20) Ibid.

(21) Human Security Centre. «The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century». Oxford University Press, New York, 2005.

(22) Ibid.

(23) The Centre on International Cooperation. «Annual Review of Global Peace Operations 2008». Lynne Rienner Publishers, USA.

Tabla 2.1 Casos de conflicto armado y violencia unilateral, 2002-2003

	Estatales			No estatales			Unilaterales			Total		
	2002	2003	Variación	2002	2003	Variación	2002	2003	Variación	2002	2003	Variación
África	15	10	-5	26	25	-1	17	11	-6	58	46	-12
América	2	1	-1	2	2	0	2	1	-1	6	4	-2
Asia	12	14	+2	5	2	-3	11	13	+2	28	29	+1
Europa	1	1	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0
Oriente Próximo	2	3	+1	1	1	0	2	4	+2	5	8	+3
Total	32	29	-3	34	30	-4	33	30	-3	99	89	-10

Fuente : Uppsala/Human Security Centre dataset, 2005

Entre 2002 y 2003 hubo una leve disminución de casos de violencia política a nivel mundial.

Hoy, muchos países de la región que cubre Somalia al Este, Sierra Leona, Liberia, Guinea Bissau y República de Guinea al oeste, Sudán al norte, República Centroafricana en el centro y Angola al sur; continúan atrapadas en una mezcla volátil de pobreza, delito, organismos políticos inestables e inequitativos, instituciones de estado de derecho inefectivas y capacidad limitada del Estado, todos ellos factores relacionados con numerosos años de conflictos armados internos (24). La combinación de estos factores omnipresentes que incluyen un PIB per cápita descendente, un importante declive en la ayuda extranjera per cápita, bloqueo de las oportunidades de desarrollo y el colapso reiterado de los acuerdos de paz orientados a resolver los conflictos internos en lugares como Somalia y Darfur; hacen que los conflictos armados en la región continúen siendo cada vez más difíciles de evitar, contener o terminar (25). Lo más preocupante de todo es que la inseguridad permanente en algunos países africanos y la interacción entre pobreza y conflicto violento no solo destruyen vidas a una enorme escala sino que también tergiversan los intereses y prioridades domésticas, trastocan los esfuerzos para el desarrollo y demoran los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Índice de Desarrollo Humano de 2009 indica que los últimos 22 países de la lista son africanos, con Chad en el puesto 175, la República Democrática del Congo en el 176 y la República Centroafricana en el 179. Estos países también se han desviado de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

Esta relación entre subdesarrollo e inseguridad en el continente brinda por lo tanto una oportunidad para que comunidad internacional multiplique sus esfuerzos para reducir los conflictos, promueva una paz sosteni-

(24) Human Security Centre, 2005.

(25) Ibid.

ble y armonice sus intervenciones para el desarrollo y sus estrategias para la prevención de conflictos. Esto se debe a que, durante mucho tiempo, los que participaron en el desarrollo del continente minimizaron y evitaron los riesgos relacionados con los conflictos y prefirieron trabajar «alrededor del conflicto» (tratándolo como un incidente a evitar) o destinando la ayuda al desarrollo a la ayuda humanitaria (26). De esta forma, las políticas desarrolladas trabajaban en los márgenes del conflicto evitando toda participación directa. Por ejemplo, cuando una guerra surgía en un país, las agencias de desarrollo por lo general se retiraban y dejaban el terreno a las agencias humanitarias, o esperaban a que se estableciera un acuerdo de paz antes de restablecer los proyectos (27). Raramente han trabajado sobre el conflicto ni reconocido la relación entre conflicto y desarrollo (28).

Solo hoy la comunidad internacional comienza a comprender y a tratar el nexo entre desarrollo y seguridad en África y reconoce la importancia de relacionar sus esfuerzos e iniciativas con reflexiones sobre seguridad. Los actores del desarrollo se percatan ahora de que los conflictos internos son con frecuencia de naturaleza cíclica, por lo que requieren respuestas simultáneas de desarrollo y seguridad. Existe un creciente reconocimiento de que *«los conflictos intra estatales contemporáneos no pueden prevenirse, resolverse o gestionarse exclusivamente mediante la diplomacia preventiva, las negociaciones políticas, la pacificación, la conservación de la paz y el uso de la fuerza»*. Dichos conflictos se deben a causas complejas (desigualdad social, origen étnico, fracaso estatal, violaciones de los derechos humanos, depredación de recursos, etc) que requieren apoyo internacional correlacionado en áreas que incluyen el crecimiento económico sostenible, la buena administración, la protección de los derechos humanos y la conservación del medioambiente (29).

El resultado es una creciente convergencia en las estrategias y acciones para la seguridad y el desarrollo de los actores del desarrollo que trabajan en localidades propensas al conflicto, divididas por el conflicto y en situación de pos-conflicto, en el entendimiento de que los desafíos que un país inestable afronta deben ser tratados de un modo holístico e integral para obtener los beneficios esperados de la paz y el desarrollo sostenible. Hoy por lo general se reconoce que la esencia de la gestión

(26) Ibid.

(27) Den Haag, 2004.

(28) Ibid.

(29) Ibid.

de conflictos graves (sound conflict) se centra en la creación de instituciones de estado de derecho y el fortalecimiento de los derechos humanos, respetando las instituciones estatales y mejorando su capacidad para suministrar seguridad y desarrollo basándose en los principios de buena administración (30).

Esta es la razón por la que los países miembros de la UE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las agencias de desarrollo internacional del Norte están incorporando ahora en su planes, presupuestos e iniciativas como programas para la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo de infraestructuras, la reforma y construcción de capacidades institucionales, la prevención y gestión de conflictos y el empoderamiento y refuerzo de los derechos de la mujer (empowerment). Podemos citar aquí dos ejemplos de ayuda bilateral. En 2008, la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) reservó un total de 15,3 mil millones de coronas, equivalentes al 0,82 del PIB, para ayuda al desarrollo; aumentó en 250 millones de coronas anuales el fondo estratégico económico para la estabilización y la prevención de conflictos en países en vías de desarrollo; dobló la ayuda al desarrollo para la igualdad de género y los derechos de las mujeres, que pasó de 200 millones de coronas en 2008 a 400 millones en 2010; fundó una iniciativa especial para los derechos y oportunidades de las mujeres en Liberia, dotado con 100 millones de coronas, y presupuestó 170 millones de coronas anuales para programas de democracia y derechos humanos, dando apoyo a la creación de instituciones estatales democráticas efectivas, a la mejora del estado de derecho y a la promoción del respeto a los derechos humanos en países en vías de desarrollo (31).

En el caso del Reino Unido, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) también ha jugado un papel cada vez más vital en los programas de prevención de conflictos, pacificación y reconstrucción post-conflicto como Reforma del Sector Seguridad (SSR), Desarme-Desmovilización y Rehabilitación-Reintegración (DD-RR). El Gobierno del Reino Unido ha estado apoyando la Reforma de Seguridad y Justicia (SJSR) y Seguridad de Protección y Acceso a la Justicia (SSAJ) desde el inicio del siglo XXI. Según la evaluación hecha en 2007 sobre las activi-

(30) Ibid.

(31) Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. Prioridades del Gobierno Danés para la Ayuda al Desarrollo Danés; Panorama del Presupuesto de la Ayuda al Desarrollo 2009-2013. Agosto de 2008 Copenhague.

dades del DFID, las actividades del SJSR se han llevado a cabo en unos 20 países del África Subsahariana desde el año 2000 y el gobierno del Reino Unido ha gastado más de 250 millones de libras en el programa de Reforma de Seguridad y Justicia (SJSR) desde 2001, principalmente a través del Africa Conflict Prevention Pool (ACPP) (32). Como se ilustra en las dos siguientes tablas, entre 2001 y 2005, el ACPP asignó al menos 90,6 millones de libras al SJSR y el DFID gastó aproximadamente 149,8 millones de libras de los recursos de su programa en el SJSR, con Sierra Leona representando un 96% del desembolso del ACPP y el SJSR y un 61% del DFID (33).

Tabla 1. Gasto en SJSR de 2001 a 2005

	Incluyendo Sierra Leona			Excluyendo Sierra Leona		
	Gasto total planificado (en £K)	% del ACPP	Programas (Pg) y Proyectos (Pj)	Gasto total planificado (en £K)	% del ACPP	Programas (Pg) y Proyectos (Pj)
Fondos totales del periodo de revisión	240.408.40			95.512.20		
Asignados a Sierra Leona	144.896.20		(60% del total)			
Gasto bilateral del DFID	149.758.50			92.099.50		
Gasto del ACPP	90.649.90	60,5		3.412.70	3,6	

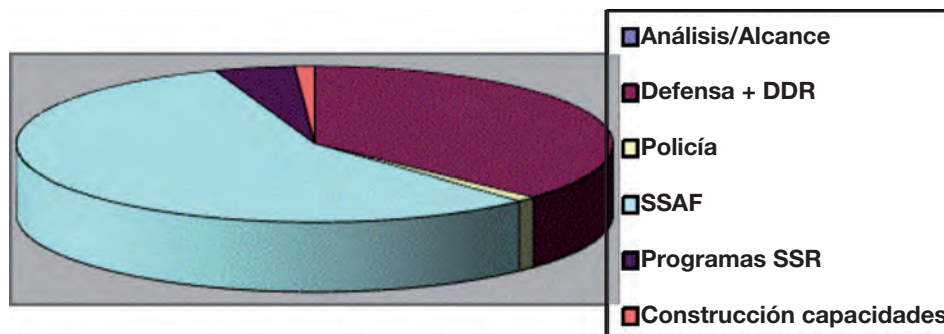
Gasto en:

Construcción de capacidades	2.476.5	2,6	Pg – 5 Pj – 4	2.476.50	2,6	Pg – 4 Pj – 4
Análisis/Ámbito	96.30	100	Pj – 6	96.30	100,0	
Defensa+DDR	82.846.50	99,5	Pg – 5 Pj – 22	3.689.40	87,8	Pg – 4 Pj – 17
Policía	2.586.00	-	Pg – 3 Pj – 2	2.586.00	-	Pg – 2 Pj – 2
Justicia	18.531.00	-	Pg – 6 Pj – 0	14.020.00	-	Pg – 4 Pj – 0
SSAJ	124.473.00	-	Pg – 7 Pj – 0	72.325.00	-	Pg – 6 Pj – 0
Programas SSR	9.399.10	86,1	Pg – 6 Pj – 2	319.00	3,8	Pg – 3 Pj – 2

(32) Ball, N, Biesheuval, P and Olanisakin, F, (2007). Programa para la Reforma de la Seguridad y la Justicia en África, DFID London and Glasgow, Documento de Trabajo de Evaluación 23, xvi+99 pp.

(33) Los dos gráficos son extractos de Ball et al 2007.

Gráfico 2. Gasto en DFID SJSR por categorías (34)



Algunas de estas agencias entienden que la cooperación al desarrollo, sea cual sea su objetivo específico (salud, igualdad de género, educación o crecimiento económico) debería dirigirse a la prevención de conflictos, porque ataca la raíz de los conflictos (35). Este enfoque multidimensional se ve como uno de gran valor añadido puesto que contribuye a minimizar el potencial de conflictos violentos. La comunidad internacional ve, cada vez con mayor claridad, que destinar recursos e inversión a los programas de mantenimiento de la paz y gestión de las situaciones post-conflicto es una parte fundamental de la solución a los desafíos de múltiples dimensiones a los que se enfrentan esos países, tal y como demuestran las estadísticas de flujo de ayudas del CAD de la OCDE (36). Como consecuencia, durante los últimos años, los donantes han hecho frente las dificultades de aquellos estados frágiles sumidos en conflictos incrementando la ayuda externa. El total neto de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) alcanzó la cifra de 103.500 millones de dólares en el 2007, de los cuales 37.200 millones, un 38,4 % del total, se destinaron a estos estados (37). Algo a lo que se debe dar incluso

(34) Los gráficos 1 y 2 son extractos del Informe de Evaluación de DFID 2007.

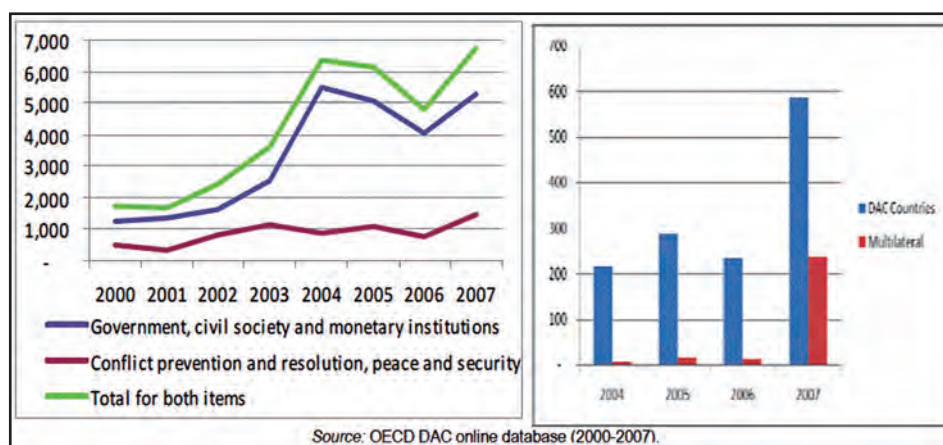
(35) Den Haag, 2005.

(36) En el 2004 el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE elaboró un documento denominado «*Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*» para recalcar la importancia de que los países miembros de la OCDE aplicaran un enfoque «que abarcara la totalidad del gobierno» a la hora de responder a los desafíos de aquellos estados frágiles y afectados por conflictos. En el 2006, los países miembros de la OCDE invirtieron en torno a 6 mil millones de dólares en trabajos de pacificación, a través de la ayuda oficial al desarrollo y la financiación de misiones de paz de la ONU.

(37) Véase el *Informe Anual de 2008 de la OCDE sobre el Flujo de Recursos a Estados Frágiles y Afectados por Conflictos*. Según dicho informe, hasta la fecha el Fondo de Estabilidad de los Países Bajos (establecido en el 2004 par mejorar la disponi-

más importancia es a que, tal y como ilustran los siguientes gráficos, «la AOD destinada a la gobernanza y las actividades de seguridad se ha cuadruplicado entre el 2000 y el 2007, y para la reforma de sistemas de seguridad se ha incrementado de manera considerable entre el 2004 y el 2007» (38).

Gráfico 3 y gráfico 4



En el 2008, la AOD total de los miembros del CAD de la OCDE aumentó hasta un total de 119.800 millones de dólares (39).

Todos estos avances por parte de la comunidad internacional y las agencias de desarrollo internacional, además de ser muy alentadores, nos llevan en la dirección correcta. Una de las tareas pendientes ahora para los agentes internacionales es ser capaces de encontrar la manera de evaluar la interrelación de sus ayudas a la seguridad y al desarrollo, tanto a un nivel conceptual como uno práctico en situaciones concretas

bilidad de financiación rápida y flexible para aquellas actividades requeridas para promover la paz, la seguridad y el desarrollo en situaciones de conflicto y fragilidad) ha destinado prácticamente 400 millones de euros en apoyo de áreas claves de política como la prevención de conflictos, la mediación, el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz. La financiación prácticamente se ha duplicado de 58 millones de euros en 2004, a más de 100 millones de euros en 2008.

(38) Ibid.

(39) Véase la nota de prensa con los datos preliminares de AOD para el 2008 por Eckhard Deutscher, Presidente, Comité de Ayuda al Desarrollo, Londres, 30 de marzo de 2009.

y escenarios específicos de conflicto (40). En particular, deben preguntarse: ¿qué clase de reformas institucionales se necesitan para abordar la relación entre desarrollo y seguridad en África? Al replantearse la relación entre el desarrollo y la seguridad en el continente africano, la comunidad internacional y las agencias de desarrollo deben tener en cuenta la importancia que tiene apoyar aquellos acuerdos de paz negociados, puesto que la presencia y experimentación de la paz son un pre-requisito tanto para el desarrollo como para la seguridad. Se plantea aquí que la asociación estratégica UE-África sigue siendo, por el momento, uno de los marcos claros e institucionalizados que muestran cómo abordar el nexo seguridad-desarrollo en África. Otros actores internacionales podrían extraer lecciones de esta estrategia.

LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ÁFRICA: TRAS UN PLAN COMÚN PARA EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD AFRICANAS

El continente africano y el europeo tienen una relación fuerte que se remonta a la era colonial en la que muchos países europeos fueron potencias coloniales que tuvieron largas relaciones de tipo paternalista con algunos países africanos. Incluso hoy, al ser el socio comercial y de desarrollo más importante de África, la UE y sus países miembros desempeñan un importante papel económico, político y diplomático en África (41). Sin embargo, tal y como Islam acertadamente señala, *«aunque la relación entre la UE y África se remonta a los mismos orígenes de la Comunidad Europea, ha evolucionado con el paso del tiempo, reflejando los cambios en el clima geopolítico, la emergencia de movimientos independentistas en el continente africano y los avances en la integración europea»* (42).

En los últimos años, una combinación de factores internos y externos, tanto en África como Europa, han influido y modificado la forma vigente de las relaciones UE-África, volviendo a situar a esta entre las prioridades europeas. Entre esos factores se cuentan: la preocupación por amenazas de seguridad globales en forma de movimientos terroristas, la creciente radicalización del Islam político en África y el temor de

(40) Den Haag, 2004.

(41) Shada Islam. «Strategic Partnerships»: The European Union's Quest for Global Clout. South African Institute of International Affairs Occasional Paper No 33. Véase también Comisión de las Comunidades Europeas, 2005.

(42) Comisión de las Comunidades Europeas, 2005 y John Kotsopoulos, 2007.

que se pudiera extender a Europa, la inmigración ilegal, la piratería en el Cuerno de África, la preocupación por la continuidad del subdesarrollo y la inseguridad en África, los cambios tanto dentro de la UE como de la UA, la tentativa de posicionar a la UE como agente global clave y de mayor «responsabilidad» y la creciente competencia de economías en alza y sus nuevos socios africanos como en el caso de China. Además, África tiene más que ofrecer que otras regiones como el volátil Oriente Medio, puesto que es una fuente de materias primas además de energía, lo que hace que la cooperación entre la UE y África sea una necesidad inmediata para la UE. Particularmente dado el incremento de la influencia de China en el continente (43). Puesto que uno de los pilares para los compromisos externos es la creación de un multilateralismo «efectivo», la UE está aprovechando sus relaciones con África para lograr este objetivo al tiempo que pone fin al «mito» de que la Unión es un gigante económico pero un enano político. Todos estos factores han hecho que la UE reconsidere la dimensión de su compromiso y sus políticas externas de relación con África. Tras percatarse de que el panorama geopolítico está cambiando en el continente africano, la UE ha decidido dar prioridad tanto a la ayuda al desarrollo como a los planes de refuerzo de la seguridad.

Antes, los compromisos bilaterales y multilaterales en África se limitaban a aspectos económicos, estando orientados a áreas como la cooperación o el comercio, sin prestar una atención especial a las necesidades de seguridad. Estos compromisos culminaron en una serie de acuerdos de «asociación» comercial como las Convenciones de Yaoundé (1964-1975) y la Convención Lomé (1976-2000). Aunque han existido acuerdos comerciales y de cooperación al desarrollo desde mediados de los 60, la paz y la seguridad han ganado relevancia en las conversaciones entre los países africanos y la UE a partir de mediados de los 90. Fue el encuentro EU-África en El Cairo en abril del 2000 el que convirtió cuestiones como la prevención, gestión y resolución de conflictos, la construcción de la paz, el terrorismo y la reconstrucción post-conflictos en asuntos prioritarios. Otros vieron el encuentro de El Cairo como un punto de partida simbólico para unas renovadas y modernas relaciones EU-África, espe-

(43) Según una estrategia europea de seguridad de 2003 llamada «Una Europa segura en un mundo mejor», la dependencia energética es una preocupación especial para Europa y Europa es el mayor importador del mundo de petróleo y gas (alcanza el 50% y aumentará hasta el 70% en el 2030). Ver también John Kotsopoulos y Elizabeth Sidiropoulos. «Continental shift? Redefining EU-Africa relations». Policy Brief, Centro de Estudios Políticos Europeos, noviembre 2007. Madrid.

cialmente en lo concerniente a las cuestiones de paz y seguridad. Las cuestiones relacionadas con la Paz y la Seguridad que se debatieron en el Cairo se incorporaron al Acuerdo de Cotonú en junio del 2000, que entró en vigor en el 2003.

El acuerdo de Cotonú estableció un marco ampliado de cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros con los países del grupo África, Caribe, Pacífico (ACP) alcanzando un buen equilibrio entre desarrollo y prioridades en el terreno de la seguridad. Asimismo, buscaba promover el desarrollo económico, social y cultural de los países de la ACP, además de contribuir a la paz, seguridad y la promoción de entornos políticos estables y democráticos en ellos. Los aspectos relacionados con la paz y la seguridad quedaron cubiertos por el aspecto político del acuerdo. En particular, el artículo 11 del acuerdo sobre «Políticas a favor de la paz, prevención y resolución de conflictos» afirma: *«Las Partes ejercerán una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación»* (44).

Además del Acuerdo de Cotonú, la UE en su Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 también señaló la necesidad de afrontar los desafíos de los conflictos regionales y estados fallidos, además de la relación entre los problemas económicos y conflictos violentos. La Estrategia Europea de Seguridad supuso un importante paso en términos de lograr una mayor coherencia doctrinal y reconoció que el desarrollo es una condición previa a la seguridad y que ambas deberían ser objetivos que se persiguieran de forma simultánea con el Plan de Seguridad Africano (45).

Pese a todo, aunque el encuentro de El Cairo, el acuerdo de Cotonú, la Estrategia de la UE para África, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), el Consenso Europea sobre Desarrollo y otros acuerdos de asociación fueron igualmente importantes a la hora de dar forma a las relaciones UE-África, desde aquí planteamos que la Cumbre Europa-África en Lisboa en el 2007 tuvo un impacto decisivo en las actuales relaciones entre la Unión Europea y África. No solo por-

(44) Véase el Acuerdo de Cotonú disponible en <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm> y http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm. Último acceso el 12 de diciembre de 2009.

(45) John Kotsopoulos. «The EU and Africa: coming together at last?» Centro de Estudios Políticos Europeos, Policy Brief. Julio de 2007. Bruselas, Bélgica.

que la Estrategia Conjunta UE-África se adoptó en esa cumbre, sino porque se reconoció la necesidad de interrelacionar las intervenciones en el campo del desarrollo con consideraciones sobre seguridad y delimitó un marco más extenso a través del que avanzar en el nexo desarrollo-seguridad en África. Además, fue también en esta cumbre donde la UE vio una oportunidad para reevaluar el contenido, naturaleza y estructura de sus anteriores acuerdos de asociación bilateral y multilateral con África con el propósito de reforzar la capacidad africana de encontrar soluciones propias a sus desafíos en términos de desarrollo y seguridad.

La Asociación Estratégica UE-África (JAES)

En 2005, la UE empezó el diseño conceptual de su estrategia de conjunto para África. Un aspecto central de la Estrategia de la UE para África de diciembre de 2005 era la idea de proporcionar a los habitantes de los países en vías de desarrollo y menos desarrollados cierto grado de control sobre su propio desarrollo concentrándose en cuatro pilares principales: paz y seguridad, derechos humanos y buena gobernanza, salud y educación, y crecimiento económico (46). A su vez, el aspecto de la paz y la seguridad se centraba en varios asuntos como potenciar el diálogo en los desafíos de paz y seguridad, lograr que la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) fuese completamente operativa, prever financiación para aquellas operaciones de respaldo de la paz lideradas por África, lograr un mayor desarrollo de la APSA y el establecimiento de estructuras de la APSA a niveles continentales y regionales (Consejo de Paz y Seguridad de la UA, el Comité de Sabios, el Sistema Continental de Alerta Rápida (CEWS en inglés), la Fuerza Africana Permanente (ASF en inglés) y las Comunidades Regionales Económicas/Mecanismos Regionales (REC/RM) (47).

En diciembre de 2007, la UE y África acordaron reforzar aún más sus relaciones mediante la adopción de la Asociación Estratégica UE-África, que se sustentaba en la Estrategia de la UE para África y otros

(46) John Kotsopoulos, 2007 y Comisión de las Comunidades Europeas, 2005. Véase también Romy Chevallier. «The EU-Africa Summit: strategy and partnership». Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, December 2007.

(47) Anna STRZASKA y Jens MOLLER Africa-EU Strategic Partnership: The Africa Peace Facility (APF). Véase también, Camilla Elowson. «The Joint Africa-EU Strategy: a study of the peace and security partnership». FOI, Agencia de Investigación Sueca, Defence Analysis Report, marzo de 2009. Estocolmo, Suecia.

marcos ya existentes. Según el Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo: «esta estrategia es la expresión más reciente de la nueva y ambiciosa postura adoptada por la UE en relación África y es el documento más reciente destinado a guiar la relación entre los dos continentes» (48). La asociación estratégica (JAES en inglés) representa una renovada certeza de que el desarrollo y la seguridad africanas siguen siendo la principal prioridad política de la UE. Además se trata de uno de los proyectos entre África y la UE de mayor escala y dimensión hasta ahora, cubriendo ocho áreas de política diferentes con metas tanto a un nivel estratégico como operativo (49). La Asociación Estratégica se sustenta sobre *cuatro pilares* que son:

- a) Paz y Seguridad
- b) Gobernanza Democrática y Derechos Humanos
- c) Comercio e Integración Regional
- d) Asuntos Clave de Desarrollo

Dentro del pilar de paz y seguridad, se detallan los siguientes asuntos: 1) Prevención de conflictos (capacidad institucional de sustentar sistemas de alerta rápida, apoyo para tratar las causas estructurales de los conflictos, etc.), 2) Amenazas de seguridad comunes (actuaciones destinadas a garantizar el cumplimiento íntegro de las obligaciones internacionales sobre terrorismo, armas de destrucción masiva y exportación ilegal de armas, etc.), 3) Operaciones africanas de apoyo a la paz (el establecimiento de un enfoque integral que complemente el limitado Fondo de Apoyo a la Paz en África, desarrollando las competencias organizativas de las instituciones africanas, incluyendo la UA, etc.), 4) Desarme (apoyo a las estrategias regionales y nacionales de desarme, desmovilización, rehabilitación y reinserción (DDRR), respaldo a la no proliferación de armas y armamento ligero, etc.), 5) Situaciones post-conflicto (desarrollo de estrategias de transición, por ejemplo a través del Instrumento de Estabilidad y desarrollo de las competencias para auspiciar reformas del sector de la seguridad, en inglés, SSR, etc.), y 6) Recursos en conflictos (promoviendo y llevando a cabo la implementación de diversas medidas para proteger los recursos naturales) (50).

(48) Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo, «Towards EU-Africa Strategy for Peace and Security». Disponible en <http://europafrika.net/jointstrategy/#whatabout>. Último acceso el 16 de diciembre de 2009. Also see FOI, Agencia de Investigación de Defensa Sueca, StockholmReport, March 2009._

(49) Ibid.

(50) Véase la Estrategia Conjunta UE-África.

Además, estos cuatro pilares se desarrollan con mayor detalle con un *Plan de Actuación* que transforma los pilares fundamentales en *ocho áreas prioritarias/de asociación*:

- a) Paz y Seguridad
- b) Gobernanza Democrática y Derechos Humanos
- c) Comercio, Infraestructuras e Integración Regional
- d) Objetivos de Desarrollo del Milenio
- e) Energía
- f) Cambio Climático
- g) Migración, Movilidad y Empleo
- h) Ciencia, Sociedad de la Información y Espacio.

El Plan de Actuación se estructura en torno a tres Actuaciones Prioritarias: 1) Potenciar el diálogo cuestiones problemáticas relacionadas con la paz y la seguridad, 2) lograr que la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) sea completamente operativa y 3) prever financiación para aquellas operaciones de respaldo de la paz lideradas por África (51). Además del Plan de Actuación, hay otros mecanismos de la UE para promover la paz y la seguridad en África que son dignos de mención: el Plan de la UE para Reforzar las Capacidades Africanas para la Prevención, Gestión y resolución de Conflictos, La Delegación de la UE ante la UA y el Asesor Especial sobre las Capacidades de Mantenimiento de la Paz en África son parte del contexto en el que se da la asociación para la Paz y la Seguridad (52).

En lo que respecta a la financiación de la implementación la Asociación Estratégica UE-África, se hará uso de los instrumentos financieros existentes, que son El Fondo Europeo de Desarrollo, el ICD y el Fondo de Apoyo para la Paz en África (en inglés APF) (53). Se emplearán estos instrumentos financieros para proporcionar apoyo financiero a la Unión Africana y las Comunidades Regionales Económicas (en inglés, REC) en su trabajo por la paz y la seguridad en el continente, con el foco sobre las capacidades de la UA de mantenimiento de la paz. El primer APF por valor de 440 millones de euros cubría el período 2004-2007 y tenía como fin apoyar Operaciones de Apoyo a la Paz (en inglés, PSO) lideradas por África y programas para el desarrollo de capacidades para la creciente

(51) The Joint Africa-EU Strategy and the FOI, Agencia de Investigación de Defensa Sueca, 2009.

(52) Ibid.

(53) Véase también FOI, Agencia de Investigación de Defensa Sueca, 2009.

Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA). El segundo APF tiene un valor de 300 millones de euros y abarca el período 2008-2010. Hoy, algunos de los fondos del APF están financiando PSO africanas como la misión de la UA en Sudán (AMIS, más de 300 millones de euros), la misión de la UA en Somalia (AMISOM, 15,5 millones de euros), la misión FOMUC en el CF (23,4 millones de euros) y misión de la UA en Comoros (AMISEC, 5 millones de euros) (54).

Tal y como demuestra el desarrollo de la JAES *«la paz y la seguridad se consideran una prioridad vital en las relaciones África-UE, lo que refleja la creciente convergencia de pensamiento en esas áreas»* (55). La UE reconoce que al ampliar los sectores en los que se ha involucrado en África (del desarrollo a la seguridad y el apoyo a la gobernanza) puede ayudar a África a encontrar soluciones a sus problemas. Al apoyar los esfuerzos de desarrollo y las iniciativas de seguridad en África, la UE puede contribuir a abordar las raíces de los conflictos, contribuyendo a lograr una África estable y próspera.

CONCLUSIÓN

Existe una relación cercana entre el desarrollo y la seguridad, una relación inseparable y que permite que se refuercen mutuamente. Esta relación resulta particularmente evidente en África, donde el subdesarrollo y la pobreza están conectados con el estallido de conflictos. Hoy, las agencias de desarrollo internacional y los actores internacionales como la UE han comenzado a reconocer la necesidad de sumar consideraciones de seguridad a las intervenciones a favor del desarrollo. Esta es la razón de que haya una creciente convergencia en cuanto a los programas sobre desarrollo y prevención de conflictos en África hoy.

De hecho, la convergencia de estrategias de seguridad y desarrollo, planificación y políticas es una necesidad para lograr estrategias integrales de éxito y en última instancia, una paz duradera y un desarrollo sostenible en África. La UE y el resto de la comunidad internacional no solo

(54) FOI, Agencia de Investigación de Defensa Sueca, informe, Estocolmo, marzo de 2009. Véase también el ECDPM. «European Centre for development policy management: towards EU-Africa Strategy Peace and security». 2007, Bruselas.

(55) Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo. «Towards EU-Africa Strategy for Peace and Security. Disponible en <http://europafrica.net/jointstrategy/#whatabout>. Último acceso el 16 de diciembre de 2009.

deben reconocer y apoyar las relaciones entre el desarrollo y la seguridad, sino que deben lidiar con esta relación de manera práctica e integral y enfrentarse a los factores asociados al subdesarrollo que tienen como consecuencia la inseguridad en África.

En el contexto de las sociedades vulnerables al conflicto, sumidas en él, o que se encuentran en situación de post-conflicto en África, tanto el desarrollo como la seguridad deberían ser consideraciones cruciales en la persecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los esfuerzos por potenciar las capacidades africanas para ayudar a África a encontrar soluciones a través de ellas. En este sentido, la Asociación Estratégica UE-África sigue siendo, por el momento, un marco claro e institucionalizado sobre cómo abordar el nexo desarrollo-seguridad en África y del que otros actores internacionales pueden aprender algunas lecciones.

La UA y África aprovechan al máximo las oportunidades ofrecidas por la asociación estratégica con la UE, especialmente para desarrollar la creciente Arquitectura para la Paz y la Seguridad del continente. Frente a esto, la UE también necesita capitalizar las oportunidades para el desarrollo y la seguridad que se están abriendo actualmente en África si quiere realmente lograr su «multilateralismo real» y convertirse en un agente importante y «responsable» en la región.

La Asociación Estratégica UE-África ha allanado el terreno y dotado al continente de las herramientas apropiadas para alcanzar sus metas en el campo de la seguridad y el desarrollo. Depende de África, bajo los auspicios de sus propias y crecientes instituciones multilaterales (especialmente de la Unión Africana y las REC), con el liderazgo de las potencias regionales como Nigeria en el Oeste y Sudáfrica en el Sur, asegurarse de que su relación con la UE produce los dividendos esperados.

BIBLIOGRAFÍA

Ball Nicole. Ministerial meetings: Report of a Conference organized by the Programme for Strategic and International Studies. Graduate Institute of International Studies, Génova, 8-9 de marzo 2001.

Ball, N, Biesheuval, P and Olanisakin, F, (2007). Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, DFID London and Glasgow, Evaluation Working Paper 23, xvi+99 pp

- The Centre on International Cooperation. «Annual Review of Global Peace Operations 2008». Lynne Rienner Publishers, USA
- Chevallier Romy. «The EU-Africa Summit: strategy and partnership». Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, December 2007
- Cilliers Jakkie. «Human Security in Africa: a conceptual framework for review». Institute for Security Studies, African Human Security Initiative Monograph, 2004 Pretoria, Sudáfrica
- Comisión de las Comunidades Europeas. «EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development». Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo (SEC 2005-1255). Bruselas, 12 de octubre de 2005.
- Acuerdo de Cotonú disponible en <http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm> and http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm. Último acceso el 12 de diciembre 2009
- Elowson Camilla. «The Joint Africa-EU Strategy: a study of the peace and security partnership». FOI, Agencia Sueca de Investigación, Defence Analysis Report, marzo de 2009. Estocolmo, Suecia.
- Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo. «Towards EU-Africa Strategy for Peace and Security. Available at <http://europafrica.net/jointstrategy/#whatabout>. Último acceso el 16 de diciembre de 2009
- Comisión de la Unión Europea. «*European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*». Bruselas, 12 de diciembre de 2003)
- Haag Den. «The political dynamics of the security-development nexus». Estudio presentado al European Consortium for Political Research y al Standing Group on International Affairs (ECPR/SGIR). 9-11 de septiembre de 2004, La Haya, Países Bajos.
- Human Security Centre. «The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century». Oxford University Press, Nueva York, 2005
- Human Security Brief 2007. «Dying to Lose: Explaining the Decline in Global Terrorism». Simon Fraser University, Vancouver, Canada
- Hurwitz Agnès and Peake Gordon. «Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the

- 1990s». International Peace Academy Conference Report. Abril de 2004, Nueva York
- International Peace Academy. «The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21st Century. IPA Seminar Report, Nueva York 3-7 de mayo del 2004
- Islam Shada. «Strategic Partnerships»: The European Union's Quest for Global Clout. South African Institute of International Affairs Occasional Paper No 33. Véase también Comisión de las Comunidades Europeas, 2005
- Joint Africa-EU Strategy. Available at <http://europafrica.net/jointstrategy/> Último acceso el 12 de diciembre de 2009
- Kotsopoulos John. «The EU and Africa: coming together at last?» Informe del Centro de Estudios Políticos Europeos, julio de 2007. Bruselas, Bélgica.
- Kotsopoulos John and Elizabeth Sidiropoulos. «Continental shift? Redefining EU-Africa relations». Policy Brief, Centro de Estudios Políticos Europeos, noviembre de 2007. Madrid
- Middleton Roger. «The EU and the African Peace and Security Architecture. Artículo publicado en *Global Challenges and Europe-Africa Relations: One Year After the Joint Strategy*, «Estrategia» No 26-27, IEEL, enero de 2009
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. Prioridades del Gobierno Danés para la Ayuda al Desarrollo Danés; Panorama del Presupuesto de la Ayuda al Desarrollo 2009-2013. Agosto de 2008 Copenhague.
- OECD. 2008 Annual Report on Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States. Paris, Francia.
- Simon David. «Development Reconsidered; New Directions in Development Thinking». In *Geographical Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 79, No. 4, Current Development Thinking (1997), pp. 183-201. Blackwell Publishing, Estocolmo, Suecia.
- STRZASKA Anna and MOLLER Jens. Africa-EU Strategic Partnership: The Africa Peace Facility (APF), Bruselas, 2007
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security, UNDP 1994, UN Plaza, Nueva York

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. «Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads, aid, trade and security in an unequal world». UNDP, 2005: UN Plaza, Nueva York

Ver la Resolución 60/1 adoptada por la Asamblea General en el 2005 World Summit Outcome. Disponible en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm>

CAPÍTULO QUINTO

LOS RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA PESD EN AFRICA

LOS RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA PESD EN AFRICA

JOSÉ PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ-OLEA

El continente africano tiene una personalidad singular muy acentuada que, por una parte, produce fascinación y, por otra, suscita grandes interrogantes. Si es fácil reconocer sus enormes potencialidades, es igualmente cierto que dicho continente presenta innumerables obstáculos que dificultan su modernización, que se oponen a su estabilización, agudizando los factores de conflictividad y que disipan buena parte de la energía que se dedica a la promoción y desarrollo del continente. Las guerras que desde el final de la Guerra Fría han azotado importantes porciones de África han sido, sin duda, el más grave de todos los contratiempos que han frenado el progreso de este continente. En lugares como Somalia, Ruanda, Congo, Sudán y los países conflictivos de golfo de Guinea la comunidad internacional ha estado desacertada o actuado tarde y Europa en su conjunto ha permanecido demasiado pasiva.

A lo anterior hay que añadir que cuando se contempla la realidad africana no es fácil reconocer si el continente en su conjunto avanza o retrocede. Si consideramos los argumentos a favor del progreso del continente encontramos datos y razones para el optimismo, pero si los contrastamos con el progreso en términos reales y concretos de los hombres y mujeres que viven en esa zona del mundo podemos llegar también a la conclusión contraria, de que las condiciones de vida de la gran masa de los africanos se deteriora en vez de mejorar, o al menos no mejora. Así lo reconoce el Plan África 2009 del Gobierno de España al afirmar que *«Los altos niveles de crecimiento económico, en algunos casos, no producen dividendos claros en la lucha contra la pobreza y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio»* y es que el factor que más está contribuyendo al crecimiento económico en dicho continente es precisamente el aumento de las exportaciones del petróleo. Como es

sabido, la riqueza procedente del petróleo —«el excremento del diablo»— está dando lugar a grandes espirales de corrupción y el pueblo apenas recibe beneficio.

Michèle Alliot-Marie, Ministra del Interior de Francia y ex Ministra de la Defensa de 2002 a 2007, refleja estas contradicciones en su artículo *La nueva misión de Europa en África* de la siguiente manera: «Es cierto que actualmente muchos países africanos padecen de inestabilidad, fracaso del Estado, conflictos regionales, competencia política violenta al interior y otra serie de problemas, incluyendo masacres y actos de brutalidad a gran escala, guerra civil, flujo masivo de refugiados, desórdenes económicos y daños ambientales. Con todo, la situación general en África no es uniformemente sombría. Algunos países africanos son relativamente estables y prósperos y el continente tiene una población joven que pronto rebasará los mil millones de personas, reservas minerales abundantes y un dinamismo inherente».

Al mismo tiempo, como señala Michèle Alliot-Marie, las diferencias entre unos países y otros son muy grandes y cualquier generalización ha de ser aceptada con las debidas reservas. No obstante, hay una serie de problemas reconocibles que en mayor o menor medida afectan a dichos países y los caracterizan.

La velocidad con la que se han producido los cambios en el continente africano desde el inicio de la descolonización y las circunstancias en que ésta se ha producido han generado una enorme fragilidad en las estructuras del estado africano y una serie de trabas estructurales. Dichas circunstancias no han facilitado que las nuevas sociedades crearan los mecanismos necesarios para que la compleja maquinaria del estado ajustara sus estructuras y modelos de funcionamiento y para que la sociedad adquiriera los usos de un modelo de convivencia completamente distintos a los de las etapas colonial y pre-colonial.

Son muchos por tanto los retos a los que ha de enfrentarse la PESD en África entre los que destacan a los siguientes:

- 1) Necesidad de una mayor integración de los esfuerzos europeos.
- 2) Importancia de la promoción de la mujer.
- 3) El hecho de que muchos africanos han perdido la fe en sus dirigentes.
- 4) La dificultad para convertir el discurso y los acuerdos alcanzados en una realidad práctica.
- 5) El distinto concepto que los africanos tienen del uso del tiempo.

- 6) El poco arraigo de las culturas del medio y largo plazo en África y la consiguiente falta de predisposición para el planeamiento.
- 7) La gestión deficiente de los presupuestos otorgados a los organismos africanos por la falta de preparación en gestión económica del personal africano responsable.
- 8) La falta de la masa crítica necesaria de profesionales cualificados para abordar los innumerables retos de la modernidad.
- 9) La mayor dificultad de construir organismos multinacionales eficaces en el continente africano.
- 10) Mejora de la selección del personal africano al que van dirigidas las actividades de la PESD y aquellos que han de servir como interlocutores.
- 11) Desarrollar proyectos integrados entre la UE y la UA para responder a problemas de interés común como la piratería, el terrorismo yihadista, la inmigración ilegal, las mafias asociadas a dicha actividad, la seguridad del tráfico naval y de los recursos energéticos...

NECESIDAD DE UNA MAYOR INTEGRACIÓN DE LOS ESFUERZOS EUROPEOS

Si empezamos por los propiamente europeos podemos afirmar que los estados miembros de la UE dedican enormes esfuerzos y recursos a promover la paz y la estabilidad en el continente africano, tanto en el seno de la UE como de manera independiente o formando parte de otros organismos internacionales como la ONU y la OTAN. La UE es además un socio fundamental para África, por ser su principal donante de ayuda, su primer inversor y el receptor de más de la mitad de las exportaciones africanas.

La falta de unidad de acción en el ámbito de los objetivos de la PESD en África por parte de los diversos actores europeos, incluida la propia UE, reduce notablemente el rendimiento del esfuerzo global. Muchos estados europeos, y especialmente Francia y Gran Bretaña, tienen allí una presencia permanente tanto diplomática como militar de primer orden. Otros, como los Países Bajos, Alemania, Portugal o Dinamarca. Por cuya iniciativa de este último los países escandinavos están además en el proceso de consolidar un compromiso en materia de cooperación importante en los organismos subregionales de IGAD.

Todos estos esfuerzos coordinados pero sobre todo integrados –la coordinación es una actividad necesaria, pero poco ambiciosa que en

ocasiones no pasa de ser una declaración de buenas intenciones– y dirigidos a un fin común darían lugar a una importantísima sinergia en dirección a los objetivos que se propone la PESD. De hecho, la Estrategia de la UE para África, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005, supone un «marco global, integrado y enfocado a largo plazo» para las relaciones entre ambos continentes. Pero de afirmar que el marco debe ser integrado a que esto sea una realidad todavía falta un largo trecho.

Además, el panorama de los esfuerzos internacionales a favor de la estabilización y pacificación de África no se limita, como es bien sabido, al de la PESD y al de los de los estados europeos, éste se suma al creciente compromiso norteamericano, al omnipresente avance de la participación china y a la concurrencia creciente de otros países de diversa procedencia como Brasil, India, Japón y Turquía. En el ámbito de las ayudas económicas además de los fondos dedicados por la UE en «African Peace Facility» están también presentes las agencias de Naciones Unidas, el G8 y las Instituciones Financieras Internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Visto desde la perspectiva africana el número de interlocutores es excesivo e inmanejable, da lugar a mensajes confusos, líneas de acción descoordinadas y podría producir una sensación falsa y contraproducente de una búsqueda de intereses turbios donde si todos acuden al lugar es porque hay festín. Esta situación también da lugar a que en su relación con los países cooperantes la parte africana aproveche la rivalidad entre dichos países para obtener las mejores ventajas al precio de los menores niveles de exigencia, algo que no es positivo en absoluto para el continente africano. Resulta bastante obvio afirmar que la consecución de los objetivos de la PESD en África depende en gran medida de la mejora de los niveles de auto-exigencia de los estados africanos.

Puesto que la relación entre los países que colaboran con el continente africano y los propios países africanos es desigual y esto incomoda inevitablemente a éstos últimos, se puede producir, y de hecho se produce, que los socios extra-africanos utilicen estos sentimientos por parte de los africanos para ganar sus simpatías a costa de otros u otros socios. De ese modo los países u organizaciones con los perfiles más bajos y aquellos menos comprometidos se pueden presentar como los que mejor conocen el problema y los que abordan las cuestiones desde la relación más constructiva, siendo que lo que el continente necesita no son palabras amables y planteamientos diluidos, sino compromiso leal y objetivos ambiciosos.

En este complejo escenario de gran número de iniciativas nacionales y multinacionales, lo que es realmente significativo es que el número mayor de los actores relevantes presentes en África es precisamente el de los representantes europeos. Simplificado el panorama de la participación europea, el panorama general quedaría notablemente mejorado y se estableciera tanto un patrón y como una sinergia constructivos hacia una mejor coordinación y convergencia de los esfuerzos internacionales en general.

Europa como gran comunidad de estados, humana y cultural y la UE como la única instancia realista desde la que pudiera promoverse una mayor integración de los esfuerzos europeos a favor del continente africano, tienen por tanto una enorme responsabilidad en relación con una acción internacional capaz de obtener resultados significativos y tangibles para la pacificación y la estabilización del continente africano. Esto repercutiría sin lugar a duda en beneficio del continente africano y del mundo en general.

Una de las características de nuestro tiempo es la desproporción entre los esfuerzos internacionales comprometidos en materia de seguridad internacional, el número de iniciativas de todo tipo y el escaso rendimiento en términos de resultados concretos. El solape de misiones de la ONU, la OTAN, la UE... la presencia de actores exteriores a dichas organizaciones y la necesidad de un enfoque multidisciplinar hace que si sobre el papel todo resulte un poco confuso, la realidad sobre el terreno resulta bastante preocupante. Si no se ataja esta tendencia a la dispersión, difícilmente el mundo será capaz de abordar los grandes retos de nuestro tiempo.

La compleja guerra en Afganistán ha puesto de moda el concepto de integración de esfuerzos de distinta naturaleza, en inglés «comprehensive approach». Pues bien, integración de esfuerzos y unidad de acción son las dos condiciones ineludibles para poder afrontar los objetivos de la PESD en África.

La UE y sus estados miembros están presentes en la mayoría de las iniciativas internacionales, su responsabilidad en esta incapacidad del mundo para simplificar los mecanismos de respuesta es muy grande. Lo que se refiere a la integración de esfuerzos europeos en el ámbito de la PESD en África es solo una parte y un síntoma de un problema general más grave. No obstante, este documento quiere ser una llamada al optimismo, ¿por algún sitio habría que empezar! África podría pasar de ser el problema a ser la solución.

África es un lugar muy cercano geográficamente al continente europeo y el impacto inmediato de los graves problemas africanos en la vida de los europeos es igualmente cercano, no es algo abstracto ni lejano. Estamos hablando de inseguridad de los europeos al vivir o viajar por dicho continente, piratería, terrorismo, crimen organizado, tráfico ilícitos... Si las motivaciones más idealistas no son suficientes, al menos los propios intereses y las cuestiones prácticas deberían impulsar a los europeos a tomarse muy en serio esta cuestión.

Solamente una UE distinta de la actual y más integrada en materia de PESD daría verdaderas esperanzas a los africanos y a los propios europeos a cerca de su capacidad para ser un verdadero factor de cambio. Los europeos no deberíamos tanto felicitarnos por lo mucho conseguido, como recordarnos lo muchísimo que todavía queda por hacer. De lo contrario Europa seguirá siendo un gigante social y económico y un enano político, incapaz, en lo que a esta cuestión se refiere, de abordar con garantías de éxito la problemática de un continente, el africano, que a la Europa política le queda todavía grande.

Ciertamente los nuevos poderes e instrumentos que le otorga a la PESD el Tratado de Lisboa son una oportunidad para avanzar en la dirección deseada. El recientemente creado cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores de la UE encierra enormes potencialidades, pero éstas han de ser llevadas a la práctica en el contexto de los naturales juegos de poder entre los Estados para que se pase del papel a la realidad. Mientras esa realidad de una PESD significativamente más integrada no se materialice, el nivel de ambición general de la PESD en África no dejará de ser otra cosa que una pequeña contribución de un gran continente: el europeo, sin guardar ninguna proporción entre lo que Europa realmente es y lo que representa. De igual manera, solo una PESD reforzada en su nivel de ambición y capacidad de materialización, tendrá a su vez autoridad para integrar, o al menos coordinar eficazmente, los esfuerzos de los países miembros en apoyo a la estabilización y pacificación de África.

Un ejemplo de primer orden sobre la importancia para Europa de la PSD en África es la lucha contra el terrorismo y las múltiples conexiones que este problema tiene por todo el mundo y muy especialmente con la expansión del fenómeno de la radicalización yihadista en el Sahel. A medida que las fuerzas internacionales han ido interviniendo en Irak y Afganistán la organización terrorista Al Qaeda se ha visto forzada a ir saliendo de estos países, encontrando un nuevo acomodo en los países subsaharianos. Según un informe del Pentágono, ésta es la zona donde

más está creciendo Al Qaeda últimamente. Además, según María Amparo Tortosa Garrigós, ya desde 2003 uno de los fundadores del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, Al Bara, empezó a impulsar los campos de entrenamiento más allá de la frontera sur argelina, atrayendo a combatientes de los países vecinos. A esta iniciativa, que surgió inicialmente con el apoyo de Al Qaeda en el Magreb, se unió la designación de Al Mokhtar como representante de Al Qaeda en el África Occidental. Desde entonces, la presencia de Al Qaeda se ha proyectado de tal manera que ya no es tan apropiado denominarla como Al Qaeda en el Magreb sino en el Sahel, pues las ramificaciones de influencia wahabita están ya asentadas desde el norte de Senegal hasta Somalia, trazando una línea regular en cuanto a la naturaleza islamista de estos grupos y sus conexiones internacionales.

Como es sabido, la UE se ha focalizado en los últimos años en combatir el fenómeno de la radicalización yihadista en Europa, controlando el fenómeno de la inmigración, fomentando el intercambio de información entre sus Estados miembros, mejorando la cooperación en el control de fronteras y la transmisión de información entre Europol y Eurojust. El Coordinador Europeo de la Lucha Antiterrorista está empezando a impulsar un plan global en la franja saheliana lo que es indicativo de que la UE es consciente de la dimensión que el problema está alcanzado y está por abordar el fenómeno en territorio de los estados africanos de la región y de avanzar hacia el desarrollo de un marco más operativo. Poner en marcha un plan europeo para luchar contra el terrorismo en el Sahel va a centrar la agenda europea, y España tendrá una buena oportunidad para impulsar propuestas en este sentido durante la presidencia de la Unión que va a ostentar en el primer semestre del 2010.

España, Francia e Italia, por citar solamente a algunos de los países europeos más implicados en esta cuestión, dedican una atención prioritaria de sus agencias de inteligencia a vigilar el desarrollo del terrorismo yihadista en el norte de África. Si bien existen mecanismos de cooperación y de intercambio de información, el mundo de la inteligencia es hermético por naturaleza y se pierde muchísima energía, conocimiento y oportunidad de acción como consecuencia de la pluralidad de actores que están presentes en la misma escena. Con la perspectiva de hoy en día, resulta obvio que una mayor integración de los esfuerzos en el pasado, una PESD más robusta y más comprometida con el continente africano habría permitido gozar en la actualidad de mayor seguridad en nuestros países.

Es pues evidente que el fenómeno terrorista internacional ya no puede ser abordado desde el Estado-nación y precisa de estrategias integrales lideradas por instituciones internacionales. Por muy acertada que sea la iniciativa de entrenar y dar apoyo táctico y operativo a las fuerzas de estos países, hay que completar la lucha antiterrorista mediante programas civiles también. Perseguir a estas redes requiere del conocimiento de lo que acontece desde Asia, pasando por Europa, hasta el África septentrional y de todas sus conexiones entre sí.

Lo que se ha dicho sobre terrorismo, se puede argumentar de modo similar respecto a la piratería, el control de los tráfico ilegales, el crimen organizado...

Un ámbito clave para la consecución de los objetivos de la PESD en África es la propia potenciación de capacidades africanas (Capacity Building), a la que los fondos de African Peace Facility dedican 100 millones de Euros. Es evidente que la solución de los problemas del continente ha de venir de la mano de los propios africanos y que solo aquellas actividades de la PESD que vayan a reforzar este aspecto están facilitando una solución a más largo plazo. Estos son además un tipo de esfuerzos y de proyectos que requieren muy especialmente la coordinación e integración de actividades, tanto aquellas actividades de potenciación de capacidades africanas desarrolladas en el mismo continente africano como las que se puedan desarrollar en los propios países europeos.

Al menos hay dos modos realistas de abordar la cuestión de la integración de los esfuerzos europeos en materia de potenciación de capacidades africanas. El más deseable, aunque todavía se vea algo lejano, es una mayor integración de la propia PESD, que como ya se ha argumentado favorecería muchos otros aspectos. El otro modelo que permite abordar la integración de los esfuerzos europeos en África es la especialización y distribución de las actividades y funciones entre los distintos actores europeos, tanto la UE como sus estados miembros. Esto supondría una forma eficaz y pragmática de coordinación e impediría la reiteración de esfuerzos en la misma dirección. Para evitar los excesos de las políticas de corte puramente estatal que la especialización generaría existe un procedimiento muy aconsejable y que ya utilizan los franceses y británicos en sus cuarteles generales africanos: el intercambio de oficiales.

Por medio del intercambio de oficiales las misiones nacionales adquieren el necesario colorido y la credibilidad que se deriva de la plura-

lidad de banderas sin renunciar a la mayor eficacia de las organizaciones nacionales. Ciertamente, si el intercambio es solo testimonial dicho efecto no se produce, pero a partir de ciertas proporciones, digamos un tercio del personal, el intercambio de oficiales empieza a afectar a la misma naturaleza de la organización. Realizando este tipo de relaciones de intercambio de personal entre todos los países europeos con presencia y compromiso en el continente africano se podría apostar por una especialización de los esfuerzos, que evitara duplicidades y derroche de medios, sin perder el sentido de pluralidad y presencia de los diversos actores europeos, pero mejorando significativamente la problemática del enorme número de interlocutores y la diversidad de mensajes.

La PESD podría ser el foro ideal para plantear esta necesidad, promover su puesta en práctica y para diseñar y coordinar su ejecución. Su objetivo debería ir dirigido a simplificar lo ya existente y no a sumar más iniciativas. Tampoco se debe descartar que la UE en el ámbito de la PESD buscara un mayor grado de coordinación de las iniciativas europeas con las de otros países allí presentes, especialmente los EEUU. Solo por medio de hechos concretos y tras la consecución de la propia coordinación entre los Estados europeos, podría la UE contar con la credibilidad suficiente para ser agente de coordinación de los demás actores de la escena internacional.

La UA ha concentrado importantes esfuerzos en la construcción de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad desde la creación en 2002 del Consejo de Paz y Seguridad de la organización, con la adopción de la Declaración sobre Política Africana Común de Defensa y Seguridad en 2005 y la creación de la «*African Standby Force*» (ASF) o fuerza africana en espera, el sistema de Alerta Temprana y el Panel de Sabios. Los países europeos y la UE han apoyado activamente este proceso. La SHIRBRIG, hasta su disolución en el verano de 2009, ha participado igualmente en este esfuerzo desde el año 2004. Las actividades llevadas a cabo en conjunción con la CEDEAO (subregión del oeste) e IGAD (subregión del este) merecen una mención especial. La experiencia adquirida durante aquel tiempo lleva a una conclusión esperanzadora por lo mucho conseguido hasta ahora, pero llama a la prudencia en cuanto a lo lejos que está la UA de alcanzar los objetivos que se ha marcado. Ciertamente las actividades de *Capacity Building* han sido claves para que las ASF hayan podido alcanzar el grado de desarrollo actual y seguirán siéndolo.

Los plazos de tiempo marcados inicialmente y la hoja de ruta diseñada para la puesta a punto de la ASF son inalcanzables. Si bien hay

que destacar que al menos ha marcado unos objetivos a las REC y, al hacerlo, se alcancen o no dichos objetivos, se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para que el continente Africano empiece a asumir sus responsabilidades en esta materia. Unos plazos más realistas y más amplios en el tiempo hubieran tenido un efecto contraproducente, al adormecer la voluntad y la necesidad de tomar medidas. Ha sido precisamente la emergencia la que ha generado el impulso para poner en marcha el proceso, sin olvidar que la presencia de las naciones y las organizaciones internacionales, entre ellas la UE, a lo largo de todo el proceso y en los ejercicios anuales de las ASF, ha incentivado a los propios estados africanos para estar a la altura del enorme reto.

No son solamente las estructuras a desarrollar, las ASF y el sistema de Alerta Temprana, las que tienen carencias y dificultades, la propia UA carece del personal, tanto en número como en preparación, y de los medios necesarios para cumplir sus funciones. De las ASF correspondientes a las cinco Comunidades Económicas Regionales (REC) solo tres: las del sur-SADC, este-IGAD y oeste-CEDEAO tienen una existencia real más allá del papel. La UE no colabora con SADC por los problemas inherentes a cooperar con Zimbabue. Las Comunidades Económicas Regionales del norte y centro no han pasado de ser una declaración de intenciones.

La Arquitectura Africana de Paz y Seguridad muestra pues todavía debilidades, marcadas, por un lado, por sus limitaciones en cuanto a capacidades y preparación –la UE, entre otros, ha creado la African Peace Facility para apoyar a la UA en este ámbito, y con el lanzamiento a finales de 2008 del ciclo «Amani Africa» se pretende contribuir a la formación en materia de planificación y gestión de crisis a escala continental–, y por otro lado, por la propia situación de pobreza e inestabilidad en la que se encuentran muchos de sus países miembros.

Aquí es importante poner de relieve el creciente protagonismo que está adquiriendo el mando norteamericano para África, AFRICOM. Sin en los ejercicios anuales de las ASF de las regiones del este y el oeste del año 2007 no hubo apenas presencia de oficiales norteamericanos, en los de 2008 hubo una significativa presencia de éstos en calidad de observadores y, en los de 2009, su presencia sobrepasó en importancia a la de todos los demás representantes no africanos allí presentes juntos. Todo esfuerzo de la UE para *Capacity Building* de las ASF ha de tener en cuenta esta circunstancia.

Recapitulando: el principal reto para el desarrollo de la PESD en África es el fortalecimiento mismo de la PESD y, en tanto esto se vaya consiguiendo, el que la UE promueva la integración y especialización de los esfuerzos europeos –y en el grado de lo posible también de los demás actores extra-africanos allí presentes con similares objetivos de promoción y desarrollo de la paz y la estabilidad en el continente –para conseguir la simplificación, coordinación y sinergia de todas las estrategias europeas a favor de la PESD en África.

IMPORTANCIA DE LA PROMOCIÓN DE LA MUJER.

El reto por excelencia de la PESD en África es la promoción de la mujer. No solo por razones de derechos humanos y el bienestar de las mujeres –razón por si mismo suficiente– sino fundamentalmente por el bien del propio continente. No es ninguna exageración afirmar que ¡el futuro de África depende en gran medida de sus mujeres! Las mujeres son allí un factor económico de primer orden y, lo que es más importante, son un factor económico con una repercusión directa sobre el bienestar y el desarrollo social. Las mujeres africanas son, como regla general, más responsables y fiables que los hombres y se podría incluso añadir que, en las condiciones del continente, los logros de las mujeres africanas son admirables.

Los objetivos de la PESD en África solo se pueden alcanzar a largo plazo promoviendo el desarrollo y la estabilidad de las sociedades africanas y para conseguir esto el papel de la mujer es fundamental. La mujer africana es la argamasa de aquella sociedad.

Desde hace mucho, el comercio en el África subsahariana, salvo excepciones, no ha sido privativo de los hombres; tradicionalmente la mujer se ha encargado tanto del pequeño comercio como del más desarrollado. Se la puede ver en acción en grandes circuitos comerciales internacionales, tanto en África como en Europa. Existe claramente una tradición femenina en el empresariado africano. El problema reside en que carecen de ayudas. Actualmente están siendo perjudicadas por la competencia a escala mundial, por la ausencia de formación y por las insuficientes estructuras de ayuda a la creación de proyectos. Las élites y los políticos se dedican más al consumismo y al derroche que a las inversiones. Hay que añadir el problema del poder adquisitivo de las poblaciones. El contexto de crisis (marasmo económico) y los salarios irregulares que hay en varios países, reducen el índice del poder adquisitivo y no favorecen el

desarrollo de la energía creadora de las mujeres en lo económico, y esto las condena a tener que «apañárselas» como puedan.

Hay un enorme potencial de trabajo en la mujer africana que se debe con toda justicia valorar. Además de especializarse en creación y gestión de empresas, habría que animar a la realización de otros tipos de formación y prácticas como por ejemplo en contabilidad, uso de nuevas tecnologías etc. De momento los estados no están muy presentes, sólo algunas ONG hacen el esfuerzo de mejorar la situación concediendo microcréditos a las mujeres. Y esto funciona. Con más medios financieros, más medios técnicos e intelectuales, conseguirían, sin duda, ponerse al mismo nivel que los hombres en el mundo de la empresa. Lo que sí es seguro es que podrían hacer grandes cosas.

Se ha demostrado que la promoción de más y mejores puestos de trabajo para las mujeres resulta esencial en la lucha contra la pobreza. El informe «Trabajo decente para el desarrollo de África», argumenta que la aparición y pujanza de pequeñas empresas genera cada vez más oportunidades de empleo significativas y sostenibles, en especial para las mujeres. La creación de instituciones de micro-financiación (IMF) propicia asimismo un acceso muy necesario al crédito y el ahorro al margen de los sistemas bancarios tradicionales. Sin embargo, los mercados de trabajo siguen caracterizándose por una notable segregación, y un elevadísimo número de mujeres se ven constreñidas en puestos de trabajo que pocos hombres asumirían debido a su bajo rango y precariedad. Incluso en el caso de puestos similares, las mujeres suelen ganar del 20 al 30% menos que los hombres.

Además de la dimensión económica de la mujer africana ésta es muy activa y tiene un rol polivalente; el modelo según el cual se confina a las mujeres en tareas domésticas no sirve en el contexto africano. Tradicionalmente la mujer está o en el campo o en el mercado. Prácticamente todas comercian sea cual sea su nivel social. No es extraño ver a las que son funcionarias comerciar para redondear la economía familiar. Y mientras realiza todo esto, ella es también la que lleva el peso de sostenimiento de la familia, labor en la que en muchos casos apenas reciben el apoyo de sus maridos.

La mujer es pues fundamental en la cultura africana. Ella es la que trabaja, la que se ocupa de los hijos y la que contribuye activamente a las necesidades de la comunidad. Pero para que la mujer pueda mejorar su papel tanto social como familiar es esencial que se produzcan mejoras

sustanciales tanto en la concienciación de los hombres en relación con sus responsabilidades hacia sus mujeres e hijos, como en la lucha contra el SIDA y en la superación de la poligamia. Estos tres factores están íntimamente ligados y son la piedra angular para que se produzca un cambio cualitativo en la situación general de la mujer en dicho continente.

La solución no puede venir principalmente de fuera del continente ni de la propia mujer, los hombres africanos han de ser los que den el verdadero paso a delante, renunciando a la poligamia, siendo más fieles y respetuosos con sus mujeres, siendo igualmente padres responsables y compartiendo con sus mujeres el peso de la vida familiar. Todo ello es perfectamente compatible con la mejor tradición africana. Algunos de los peores males que afligen a la mujer africana son propios del desorden actual, fruto del «coctel» contemporáneo de valores a los que está sometida dicha sociedad, y son igualmente opuestos a los usos y costumbres tradicionales africanos. En muchos casos los africanos han copiado los vicios de las sociedades occidentales sin asimilar sus virtudes. Si una sociedad que aunara lo mejor de la tradición africana con los verdaderos valores de la modernidad parecería un lugar idílico, una sociedad que combina lo peor de cada uno de esos mundos, como ocurre en muchos casos, resulta un verdadero esperpento. Considérese el caso de las aberraciones a que da lugar la combinación de poligamia, mutilación sexual femenina... etc., heredados de la tradición africana, junto con el turismo sexual y la promiscuidad sexual masculina generalizada importados de occidente.

En la vida tradicional africana con grandes diferencias entre unos lugares y otros, unas etnias y otras, el hombre y la mujer tenían distribuidas las responsabilidades y cometidos en la vida social y familiar. Aunque muchas costumbres antiguas chocaban con los usos, costumbres y valores de las sociedades modernas, aquellas sociedades no dejaban de tener grandes valores, un enorme sentido de la solidaridad colectiva y familiar y todos los miembros de la sociedad, hombres, mujeres, ancianos y niños cumplían su función para la supervivencia y desarrollo de la vida de la familia, el poblado y la etnia. Con las grandes transformaciones a las que han sido sometidas las sociedades africanas como consecuencia de la colonización, descolonización y las imposiciones de la guerra fría, los hombres se han encontrado en gran medida liberados de sus cometidos y responsabilidades anteriores mientras que la mujer, vinculada al cuidado de sus hijos y al sostenimiento de la familia, sigue lastrada por el pasado mientras tiene que atender a los retos del presente. Así, por

ejemplo, se sigue practicando la poligamia sin que el hombre tenga que sostener y proteger a sus múltiples familias según los usos del pasado.

Si bien todavía hay muchos africanos que consideran la poligamia como algo propio de su cultura y por tanto algo que debe ser respetado, y se justifica por razones tanto económicas como sociales y sexuales, es igualmente cierto que en las sociedades modernas africanas es prácticamente imposible mejorar las condiciones generales de vida de las mujeres y de estatus respecto del hombre y en la sociedad, mientras prevalezca la poligamia que en algunos países sigue siendo muy frecuente. Así, por ejemplo el 32% de las ugandesas viven en uniones polígamas.

También sigue habiendo una desigualdad de género que subordina los derechos de la mujer a los de los hombres en las relaciones sexuales. Muchas mujeres son dependientes social y económicamente de los hombres, y algunas no tienen la capacidad de decir «no» a un marido infiel. La infidelidad es un problema que alcanza en el continente proporciones muy preocupantes y que incide directamente en la escasa responsabilidad de muchos hombres hacia sus familias.

La explotación sexual está desgraciadamente muy extendida en África. Muchísimas mujeres se ven afectadas de una u otra manera. La pobreza es muy responsable de ello. Algunas adolescentes pueden empezar a tener relaciones sexuales a cambio de poder comprar ciertas cosas o para sentirse aceptadas en actividades que les permitan formar parte del grupo de amigos. Se da también el caso de padres que dan a sus hijas en matrimonio para conseguir una dote que les permita hacer frente a las necesidades de su familia. Es frecuente que mujeres que no están casadas o son viudas y pierden su empleo, pueden verse en la necesidad de intercambiar sexo por dinero, para comprar ropa y alimentos o pagar el colegio de los hijos. La infidelidad masculina también ha incitado a muchas mujeres casadas que por una mezcla de despecho y necesidad aceptan tener relaciones sexuales a cambio de algún beneficio.

En relación con el SIDA el problema es muy conocido, dos terceras partes de las personas infectadas vive en África. Se ha constatado un progresivo incremento de la incidencia del VIH en mujeres, que representan el 58% de las personas afectadas. Merece ser destacado los éxitos obtenidos en Uganda con su campaña del ABC, no solo por sus resultados sino además principalmente porque fue una iniciativa inequívocamente africana. Alrededor de 1990 en aquel país, la prevalencia estimada del SIDA alcanzó un máximo del 20% de la población. Ahora

está entre el 6% y el 7%. En primer lugar, se contó con la valentía y el empeño del presidente, Yoweri Museveni, cuya franqueza en el debate sobre el SIDA y los comportamientos sexuales contribuyó a que la población captara la magnitud del problema. A continuación se optó por conseguir que la población cambiara su comportamiento para evitar el riesgo, y no solo reducirlo. El mensaje sobre el cambio de comportamiento fue muy claro y práctico: A (abstinencia), B (fidelidad) y, si no se vive lo anterior, C (condón). El hecho fue que la campaña ABC produjo un cambio de conducta: personas sexualmente activas decidieron ser fieles a una sola pareja y otras resolvieron retrasar el comienzo de las relaciones sexuales. Según el informe «Uganda's Demographic and Health Survey 2000-2004», el 93% de los ugandeses cambió su comportamiento sexual para evitar el sida.

La campaña ABC produjo pues un beneficio a la sociedad africana que trascendió al propio SIDA y que benefició a las condiciones de vida generales de la mujer, de las familias y por tanto de la sociedad. Sin fidelidad es muy difícil que el hombre africano tenga una actitud responsable hacia su mujer y sin el cambio de mentalidad y de comportamiento por parte de los hombres, toda política de promoción de la mujer es una quimera.

Es importante poner de relieve que las políticas de empoderamiento de la mujer en África deben realizarse por medio de los propios africanos, si el mensaje es transmitido por europeos se podría producir la sensación de imposición de algo ajeno a ellos y siempre existe el peligro de una actitud hiriente por la típica arrogancia occidental. Se debe actuar dándoles el apoyo necesario y teniendo en cuenta que la mayoría de los africanos cultos comparten los planteamientos aquí señalados y son plenamente conscientes de sus beneficios.

Las mujeres africanas son pues un importantísimo capital humano al que hay que potenciar y con el que hay que contar. Para llevar a cabo sus objetivos la PESD, como veremos en otros puntos posteriores, necesita contar con interlocutores africanos capacitados. Las mujeres son un capital que debería jugar en ese ámbito un papel relevante, porque las virtudes de la mujer africana son en gran medida la receta que el continente necesita tanto para salir de la grave situación de retraso como para resolver sus acuciantes problemas de seguridad.

Recapitulando: El capital humano femenino está llamado a jugar un papel clave para el futuro de África. La promoción de la mujer africana,

y su corolario, la mentalización de los hombres africanos para que den un trato más justo, equitativo y responsable a sus mujeres e hijas, fomentando además un cambio en las conductas sexuales, debe ser un elemento esencial para promover los objetivos de la PESD en África.

EL HECHO DE QUE MUCHOS AFRICANOS HAN PERDIDO LA FE EN SUS DIRIGENTES.

Otro de los problemas más graves que afectan a la modernización y estabilización de África es intrínseco a las circunstancias del propio continente. Se deriva del hecho de que los africanos han perdido, en gran medida, la fe en sus dirigentes y han llegado a la conclusión de que pueden esperar muy poco de aquellos que ocupan puestos de responsabilidad. Desgraciadamente, es un sentimiento generalizado que los líderes africanos, una vez en el poder, se preocupan demasiado de sus propias ambiciones y muy poco de sus responsabilidades. La afirmación: «en África los que mandan solo piensan en sus propios estómagos» es de uso común y refleja dicho sentimiento.

Lo importante de esta cuestión no es solo la propia realidad del problema y las consecuencias que se derivan de la falta de compromiso que pueda existir en las élites africanas, sino que es igualmente importante la percepción que los africanos tienen al respecto. La desconfianza hacia sus dirigentes lleva a que las clases medias y cultas, aquellas en las que habría de recaer el peso del desarrollo del continente, muestren un gran individualismo, ignorando la gran herencia de solidaridad y sentido colectivo inherente a la cultura africana ancestral. Y esto es precisamente así porque han perdido la esperanza de que juntos los africanos puedan llevar a cabo un gran proyecto colectivo porque piensan que los que alcanzan las posiciones de poder se adueñan de buena parte de los recursos para su propio beneficio y olvidan los ideales que les impulsaron a buscar lo mejor para el continente africano. La falta de confianza es pues como la pescadilla que se muerde la cola, en ausencia de confianza no se actúa colectivamente y en un ambiente de individualismo exacerbado se pierde la confianza.

Es importante que las iniciativas llevadas a cabo por la UE en materia de la PESD en África eviten que su lógica y sus recursos contribuyan a aumentar esa desconfianza de la población africana hacia sus dirigentes. Es deseable que dichos proyectos se dirijan a un amplio espectro de beneficiarios y que se concreten en sectores distintos a aquellos donde se

encuentran los que ostentan el poder. Este planteamiento es conveniente tanto por razones de percepción por parte de la población africana como del mejor uso de los recursos.

Dicho enfoque tiene sus dificultades, precisamente porque el cauce natural para el desarrollo de la PESD en dicho continente es a través de sus representantes legítimos y sin lugar a duda ha de seguir siendo así. Pero existen fórmulas imaginativas para que, con el acuerdo de los mismos dirigentes, y sobre la base del beneficio para las sociedades africanas se pueda avanzar en la dirección deseada. En cierta medida ya se está haciendo en muchas iniciativas dirigidas a potenciar la paz y la estabilidad en el continente africano.

Resumiendo: las actividades de la PESD en África deben tener presente el grave problema de falta de confianza de los africanos hacia sus líderes, para no agravar dicha situación y en el grado de lo posible mejorarla, habría que evitar focalizar los esfuerzos en la cúspide de las estructuras.

LA DIFICULTAD PARA CONVERTIR EL DISCURSO Y LOS ACUERDOS ALCANZADOS EN UNA REALIDAD PRÁCTICA.

Otra lección aprendida de la cooperación en materia de política exterior y de seguridad en el continente africano es la dificultad para convertir el discurso y los acuerdos alcanzados en una realidad práctica. Los africanos conocen muy bien la realidad de su propio continente y tienen una imagen bastante clara, tanto de lo que es el mundo exterior, como del enorme desarrollo que han alcanzado las sociedades más avanzadas. No tiene demasiado sentido perder el tiempo y el dinero reflexionando una y otra vez sobre dicha realidad. El problema de África no se deriva de que no se conozca lo que el continente necesita para su desarrollo, sino que reside en la dificultad de llevar a la práctica las medidas que se reconocen como necesarias.

Lo único que tiene verdadero sentido en el ámbito de lo especulativo es reflexionar sobre las fórmulas que tienen éxito y cuáles no y la discusión sobre cómo adaptar a las circunstancias del continente y de cada sociedad africana concreta los proyectos que se tienen entre manos. Las grandes conferencias, las declaraciones de intenciones, los intercambio de información a alto nivel, el diseño de estrategias coherentes... todo este tipo de actividades que entre países desarrollados a veces quedan

en papel mojado, otras dan lugar a resultados limitados y en algunos casos son el punto de partida de iniciativas importantes, en África, en la mayoría de los casos, están llamadas a un rotundo fracaso. Los mismos africanos lo saben, pero su sentido de la hospitalidad y de la cordialidad hace que éstos acojan con amabilidad e interés a quienes desean mantener dicho enfoque. Todo esto, además, contando con que sea la parte no africana la que corra con los gastos.

Una y otra vez se comprueba que tras analizar cualesquiera que fueran los problemas de los que se trate, proponer una solución, realizar un plan de acción y buscar los recursos para la realización del proyecto de que se trate, en la mayoría de los casos la realidad después no responde a las expectativas, al menos, si tales expectativas se evalúan con los criterios con los que se juzgarían en el mundo más desarrollado. La clave no está en ni en la comprensión del problema, ni en la coherencia del plan, lo realmente determinante es romper la barrera de la intención para pasar a la acción.

Cuando se trata de pasar a la acción se refiere no solo a la acción inmediata sino fundamentalmente a una acción que sea sostenible y que de continuidad a los esfuerzos del presente. El éxito de la sostenibilidad y continuidad de un proyecto o actividad de cooperación de un actor exterior dependen en gran medida de cómo este sea aceptado por el receptor y de su participación y progresiva incorporación a la actividad. De lo contrario da igual la excelencia propia del proyecto, cuando el actor exterior falta el trabajo realizado se disuelve por sí mismo. Esta realidad se ha producido en tantos casos que hay que estar muy especialmente en sobreaviso.

Se deduce por tanto que todo proyecto de la PESD en África debe tener desde el principio un enfoque eminentemente práctico y debe diseñarse para poder ser evaluado en beneficios cuantificables. En la puesta en práctica de dichos proyectos hay que buscar ineludiblemente la participación de los propios beneficiarios, es decir de los africanos, y mantener una actitud proactiva y continúa. Son esenciales tanto la sostenibilidad de los proyectos emprendidos como la progresiva transferencia de propiedad de los proyectos de manos europeas a africanas sin que se produzcan saltos en el vacío.

Todo esto es mucho más fácil enunciarlo que llevarlo a la práctica. Solamente las personas y las organizaciones con experiencia y conocimiento del continente africano pueden descifrarlo y realizarlo con eficacia.

Recapitulando: Las actividades de la PESD en África deben tener desde el principio un sentido muy práctico, basado en la experiencia real africana y huir como de la peste de las grandes declaraciones y los inagotables foros de reflexión.

EL DISTINTO CONCEPTO QUE LOS AFRICANOS TIENEN DEL USO DEL TIEMPO.

Un coronel ruandés afirmaba con toda convicción y naturalidad «en África no existe el estrés». Esto es sin duda una buena noticia para la salud de los africanos pero una malísima noticia para el progreso del continente. El estrés tampoco existía en la vida normal de los europeos antes del siglo XX. El grado de estrés ha ido aumentando en el mundo occidental conforme avanzaba el siglo veinte y se generalizaban la industrialización y la tecnificación de las actividades productivas y su creciente impacto en la vida cotidiana. Es fácil reconocer que el estrés es una consecuencia de la aceleración de las actividades humanas en las sociedades más desarrolladas y es igualmente evidente que dicho estrés es una condición necesaria para alcanzar el grado requerido de dinamismo indispensable para su modernización. ¡Sin estrés no hay progreso!

No cabe ninguna duda de que no se puede escapar del estrés y que en el grado en el que el continente africano se va modernizando, éste también va haciendo acto de presencia. No obstante, al cooperar con la sociedad africana hay que tener en cuenta la diferente perspectiva que ambos mundos tienen respecto al uso del tiempo y el concepto de urgencia. No se puede pretender que los africanos cambien su ritmo vital para pasar de la apacible vida del continente al frenesí occidental. Al trabajar en cooperación con socios africanos hay que armarse de buenas dosis de paciencia, respeto y comprensión, pero al mismo tiempo hay que transmitir claro el mensaje de la importancia del uso racional del tiempo y fomentar una actitud dinámica y emprendedora. Tampoco se deben esperar resultados en cortos períodos de tiempo sino adaptarse a los ritmos africanos.

Un claro indicador de que las actividades de la PESD en África obtienen dividendos es precisamente el que éstas consigan cambiar las actitudes de los interlocutores africanos respecto al uso del tiempo y a la importancia del apremio vital. Del mismo modo, para evaluar si un proyecto tiene capacidad de tener éxito o no, es necesario evaluar el grado

de dinamismo que tiene la sociedad africana concreta en el momento de ponerlo en marcha.

El grado de ambición del proyecto o el tipo de actividad a llevar a cabo para la promoción de la PESD en África vendrá en gran medida determinado por el nivel de dinamismo de las sociedades africanas a las que vaya dirigido. Éste es muy distinto de unos países a otros y, dentro del mismo país, de unos segmentos de la sociedad africana a otros. Equivocarse en este ámbito es poner en riesgo todo el esfuerzo.

Este es un criterio igualmente importante para la selección de las personas con las que se desea trabajar.

Recapitulando: Los esfuerzos de la PESD en África deben tener en cuenta las grandes diferencias que existen en Europa y en África respecto al uso del tiempo, el estrés y la prisa, sin ser víctima de ello y promoviendo en el grado de lo posible una actitud más dinámica y racional en el uso del tiempo.

EL POCO ARRAIGO DE LAS CULTURAS DEL MEDIO Y LARGO PLAZO EN ÁFRICA Y LA CONSIGUIENTE FALTA DE PREDISPOSICIÓN PARA EL PLANEAMIENTO.

Otra característica del temperamento africano, muy relacionada con la anterior, que contrasta con la de sus vecinos del norte y que es crucial para el desarrollo y modernización de las sociedades es el sentido del corto plazo africano frente a la cultura occidental mucho más dada a mirar a medio y largo plazo.

Es ya un lugar común vincular la cultura de la previsión con los ritmos de la naturaleza, de modo que cuanto más duro es el invierno, más disciplinado es el ser humano y más desarrolla su sentido de la planificación a largo plazo. En el caso contrario, en los lugares con clima tropical, donde la naturaleza conoce ritmos de floración continua y en consecuencia ofrece al hombre sus recursos según los va necesitando, las sociedades tienden a vivir más apegadas al presente. Paradójicamente pues la generosidad y exuberancia de la naturaleza desincentiva el deseo de transformación de las sociedades, concepto muy vinculado a la proyección psicológica hacia el futuro.

Cambiar estas actitudes vitales, que terminan impregnando la personalidad cultural de las sociedades que viven en climas cálidos, resulta

mucho más difícil de lo que pueda parecer a primera vista. Porque, aunque no es difícil comprender su lógica y su beneficio práctico, la actitud de previsión y planificación se adquiere sobre todo con el uso y la costumbre, de tal manera que lo que permite a la persona relajarse es saber que todo lo que debía ser hecho de antemano ya ha sido realizado. En el caso contrario, donde imperan actitudes vitales apegadas al presente, lo que saca a la persona del estado de relajación e impulsa la acción es el estímulo de la necesidad. El esfuerzo de voluntad necesario para modificar tales lógicas cortoplacistas cuando no se han adquirido las actitudes opuestas de forma natural es muy grande.

En todas las actividades de la PESD en África es conveniente poner un gran énfasis en la planificación y en la disciplina necesaria para integrar los aspectos del medio y largo plazo en las rutinas, para lo cual no se puede asumir sistemáticamente la función de planificación por parte del socio europeo, como suele ocurrir, sino que es conveniente trabajar en equipo y gastar todo el esfuerzo que sea necesario para que los interlocutores africanos tengan en materia de planificación una buena preparación y cualificación.

Al comparar las capacidades profesionales de oficiales europeos y africanos, resulta llamativo que teniendo formaciones y niveles de responsabilidad parecidos, la mayor diferencia reside en la experiencia y la capacidad profesional para desarrollar actividades de planeamiento. Comparativamente, los oficiales africanos tienen una experiencia, una formación y una predisposición notablemente menor para las actividades específicas de planeamiento, fenómeno que se hace más acusado cuanto más a largo plazo sea éste. Es necesario insistir, que no es un problema de comprensión, no es un problema abstracto, es esencialmente una cuestión de motivación. La falta de motivación lleva a una menor práctica y la falta de práctica a una menor preparación profesional.

Para potenciar esta capacidad es mucho más productivo, el que el personal africano se incorpore y participe en actividades de formación y de trabajo en planas mayores y estados mayores europeos, que el que los europeos intenten imbuir a los africanos de estas mentalidad y darles en África la formación necesaria, porque la mentalidad a medio y largo plazo y el trabajo de planificación no bastan con ser comprendidos, deben ser vividos en un contexto donde planificación y acción sean además coherentes.

Recapitulando: una de las mayores contribuciones que los proyectos y actividades de la PESD pueden hacer a favor de África es fomentar una cultura del planeamiento y de la visión a medio y largo plazo. Las posibilidades en este campo son enormes.

LA GESTIÓN DEFICIENTE DE LOS PRESUPUESTOS OTORGADOS A LOS ORGANISMOS AFRICANOS POR LA FALTA DE PREPARACIÓN EN GESTIÓN ECONÓMICA DEL PERSONAL AFRICANO RESPONSABLE.

Un caso particular del problema anteriormente citado pero que, no obstante, tiene una característica peculiar y distintiva importante es la cuestión de la gestión económica. Todas las actividades del PESD en África llevan asociadas lógicamente un presupuesto y en bastantes casos dicho presupuesto es generado por los fondos europeos y administrado por personal de los organismos africanos. Uno de los obstáculos para hacer un buen uso de dichos recursos económicos es la mala administración de dichos presupuestos.

Se sabe también que ha habido numerosas irregularidades en la gestión de fondos donados a la UA y las RECs, algunas por desconocimiento técnico, otras por el deseo de resolver simultáneamente otros problemas, sin descartar también algunos casos de corrupción y en general una tendencia abusiva a repartir dinero en forma de «Per Diem», lo que no contribuye en absoluto a conseguir los objetivos que se marca la PESD. De hecho se ha producido el fenómeno de que el dinero que se obtiene de forma fácil se gasta igualmente con más ligereza. Esto ha de ser corregido porque produce de hecho efectos contraproducentes.

Una solución lógica sería que, ya que se hacen esfuerzos muy importantes poniendo cantidades sustanciosas a disposición de organizaciones africanas, se hagan también los esfuerzos necesarios para que las personas que han de gestionar y realizar la planificación previa, sean adecuadamente seleccionadas y reciban la formación necesaria, disponiendo igualmente de rigurosos procedimientos de control.

Recapitulando: la formación del personal africano responsable de la planificación y gestión de los presupuestos de la UE puestos a disposición de los organismos africanos y su riguroso control deben ser elementos prioritarios de la PESD en África.

LA FALTA DE LA MASA CRÍTICA NECESARIA DE PROFESIONALES CUALIFICADOS PARA ABORDAR LOS INNUMERABLES RETOS DE LA MODERNIDAD.

Una de las características de la reciente historia del continente africano desde el mismo inicio de la descolonización ha sido la falta de profesionales cualificados para emprender las ingentes tareas que los nuevos estados tenían por delante. Este problema, aunque lógicamente en menor medida, se sigue produciendo hoy en día en un momento en que la UA lidera el proyecto para dotar al continente de una capacidad autónoma para abordar los problemas de su seguridad.

A África le falta pues desgraciadamente la masa crítica de profesionales necesarios para abordar los retos de la modernidad. La demanda de personal con una formación y capacitación adecuada crece a mayor velocidad que la disponibilidad de dicho personal. Los objetivos marcados, las estructuras creadas y el proceso en si mismo serían los correctos si los países africanos dispusieran del personal cualificado y motivado en la cantidad suficiente para responder a sus propias necesidades y a las de los organismos multinacionales africanos.

Aunque a primera vista no parezca así, el aspecto de motivación es incluso más importante que el de preparación, ya que dados los reducidísimos sueldos y las ajustadas condiciones de vida de la mayor parte de los profesionales que trabajan para los estados africanos, éstos carecen a veces de incentivos para desarrollar sus actividades profesionales.

Por otra parte, aquellos que consiguen dar el salto y obtener un puesto de trabajo en los organismos multinacionales africanos, subsidiados desde el extranjero, o en organizaciones internacionales que colaboran en los proyectos de desarrollo de capacidades africanas autónomas, obtienen unos sueldos y unas condiciones de vida tan espectacularmente mejores que los demás que, aquellos que no consiguen dichas ventajas, quedan muy desmotivados. Conseguir un destino en dichas organizaciones es pues mucho más que una aspiración profesional convirtiéndose en un objetivo con una importante componente económica y de un cierto grado de privilegio.

Dicha circunstancia trae asociados algunos problemas graves como el hecho de la selección del personal no sea siempre la más conveniente y que el criterio de capacitación no tenga el peso adecuado.

Este problema no tiene una solución fácil pero es importante tenerlo en cuenta al diseñar las políticas en el seno de la PESD tanto para medir adecuadamente los niveles de ambición como para llevar a cabo esfuerzos que puedan paliar, aunque sea en cierta medida esta importante vulnerabilidad.

No cabe duda que las múltiples iniciativas dirigidas a la formación del personal que se están llevando a cabo por parte de los diversos actores que se preocupan de dicho problema son un motivo de esperanza, pero es igualmente cierto que el resultado de todos estos esfuerzos se irá viendo a medio y largo plazo y sin embargo las necesidades de personal cualificado son apremiantes a corto plazo, dado que el proceso de desarrollo de las capacidades africanas está ya en marcha y muchos esfuerzos actuales caen en saco roto precisamente por falta de un interlocutor preparado para hacer un uso eficaz de los recursos materiales e intelectuales que se ponen a su disposición.

Recapitulando: en el diseño de sus políticas para África la PESD debe tener en cuenta que dicho continente carece de la masa crítica de profesionales convenientemente preparados y motivados para cubrir todas sus las necesidades de su modernización. En consecuencia, los objetivos deben ser más limitados y las actividades adaptarse a una realidad en que los proyectos y actividades tienen un escaso grado de rendimiento en relación con al esfuerzo dedicado.

LA MAYOR DIFICULTAD DE CONSTRUIR ORGANISMOS MULTINACIONALES EFICACES EN EL CONTINENTE AFRICANO.

Las estructuras multinacionales en general sean estas europeas como la Unión Europea, occidentales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte o de carácter global como las Naciones Unidas tienen siempre un grado tanto de eficacia como de eficiencia menor al de las organizaciones estatales. Por varias razones y fundamentalmente por el desplazamiento del personal a países extranjeros las estructuras multinacionales requieren mayores gastos para los mismos resultados, se producen duplicidades de estructuras ya existentes en los propios países, la integración de diversas culturas profesionales da lugar a algunas dificultades de coordinación, los lazos de lealtad entre los componentes de un organismo multinacional son más laxos que entre connacionales, de donde se derivan problemas de disciplina en las estructuras militares y de menor cohesión y sentido de servicio en general.

Este problema es más acusado en los organismos multinacionales que dan vida a la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad como la Unión Africana, las RECs y las ASF debido a la menor solidez económica de los estados de dicho continente, la heterogeneidad de las organizaciones regionales y su debilidad institucional, la complejidad de los conflictos que enfrentan a algunos de estos estados entre sí y a la ya citada falta de una masa crítica de profesionales de que nutrirse para dichas organizaciones. Si a esto le sumamos que las organizaciones multinacionales africanas a las que nos referimos son de creación reciente, nos encontramos pues ante un panorama ciertamente complejo y con enormes dificultades para su correcto desarrollo y el cumplimiento de los plazos marcados para su realización.

Recapitulando: la PESD, al impulsar el desarrollo de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad debe tener en consideración los problemas estructurales con los que se encuentran las organizaciones multinacionales africanas para su correcto funcionamiento.

MEJORA DE LA SELECCIÓN DEL PERSONAL AFRICANO AL QUE VAN DIRIGIDAS LAS ACTIVIDADES DE LA PESD Y AQUELLOS QUE HAN DE SERVIR COMO INTERLOCUTORES.

Un reto muy relacionado con los puntos anteriores y que es clave para el buen éxito de los objetivos de la PESD en África sería una mejora de la selección del personal del continente africano implicado en las actividades y proyectos impulsados o subvencionados por la PESD.

Es frecuente encontrar en los cuarteles generales multinacionales africanos personal que ha sido enviado allí por los países africanos sin la cualificación o la preparación adecuadas, esto lógicamente varía de unos países a otros. Así Kenia, por ejemplo, país donde reside el cuartel general de EASBRICOM una de las estructura militares de IGAD, selecciona a oficiales preparados y competentes para cubrir los puestos que le corresponden. Pero otros países menos comprometidos con dicho cuartel general no lo hacen. Los países que contribuyen con fondos para sostener las actividades de EABRICOM ponen un gran énfasis en que el personal que sea destinado allí tenga la cualificación profesional adecuada. No obstante algunas mejoras, los resultados han sido hasta ahora escasos.

El hecho de que parte del personal no haya sido convenientemente seleccionado tiene una doble consecuencia negativa: dicho personal

no rinde en su trabajo y sobrecarga de trabajo a aquellos profesionales mejor cualificados. En algunos casos, y debido a unas proporciones excesivas entre no cualificados y cualificados, los profesionales competentes se encuentran tan desbordados de responsabilidades y trabajo que a duras penas pueden llevar a cabo sus propias tareas. Más allá de ciertos límites de tolerancia, una proporción determinada de personal inadecuado anula la eficacia de la totalidad del equipo de profesionales.

Además de la selección en algunos casos deficiente del personal, el personal en general permanece en sus destinos demasiado poco tiempo, dos años y a veces menos. Dada la fase inicial en el proceso de desarrollo de todas aquellas estructuras y los problemas descritos con anterioridad, sería conveniente que el personal con una buena cualificación profesional permaneciera más tiempo y además que el criterio de permanencia en los organismos multinacionales africanos estuviera vinculado precisamente al rendimiento profesional. Si esto se consiguiera, la profesionalidad en el trabajo sería un estímulo, los países se verían obligados a realizar una mejor selección de su personal y las capacidades propiamente africanas, que son la clave del éxito de la PESD en África, se verían notablemente potenciadas.

Aunque estas políticas no pueden ser impuestas, a través de una cooperación seria y consolidada se podrían alcanzar importantes progresos, sobre todo si la PESD actúa como aglutinador de todos los actores allí presentes que contribuyen a subvencionar las mismas actividades. Si no hay un acuerdo global en esta materia, la cadena siempre se romperá por el eslabón más débil.

Un criterio parecido debe utilizarse en actividades relacionadas con cursos de formación y ejercicios de entrenamiento. Para participar en dichos ejercicios con fondos subvencionados debería acreditarse previamente una formación adecuada. En los cursos de formación debería exigirse, no solamente la participación, sino además el haber alcanzado los niveles de conocimiento necesarios. De ese modo el beneficio económico que se deriva de la participación en un ejercicio, que en términos africanos es muy significativo, estaría siempre condicionado por el rigor, la capacidad profesional y el esfuerzo.

Además, el momento actual de desarrollo de las propias capacidades africanas y de sus estructuras requiere de dicho enfoque. Como ya se ha dicho anteriormente hay que saber valorar lo mucho que se ha avanzado, pero ha llegado el momento en que, aprovechando los hitos ya supera-

dos, los propios africanos asuman mayores responsabilidades y sean los verdaderos motores del proceso. Esto es imposible si no se aprovechan los recursos humanos adecuados de los que el continente dispone, aunque en menor cuantía de lo deseable, y si no se abandonan las políticas de reparto del maná que cae del cielo y que se obtiene con poco esfuerzo por parte del beneficiario y poca exigencia por parte del donante.

Recapitulando: el éxito de la PESD en África depende en gran medida de que los propios países africanos realicen una adecuada selección de su personal para las actividades y proyectos en que ésta se vea implicada. Sin vincular las subvenciones y los esfuerzos de la PESD a una rigurosa política en el empleo de los recursos humanos, el capital y el empeño empleados corren el riesgo de caer en saco roto.

DESARROLLAR PROYECTOS INTEGRADOS ENTRE UE Y UA PARA RESPONDER A PROBLEMAS DE INTERÉS COMÚN

Para concluir, hay diversos problemas de seguridad, la piratería, el terrorismo yihadista, la inmigración incontrolada, las mafias asociadas a dicha actividad, la seguridad del tráfico naval y de los recursos energéticos en que hay una clara convergencia de intereses entre la PESD y los de la UA y de sus miembros. Ahí se abre un enorme campo de actuación para integrar esfuerzos, de lo que se deriva un doble beneficio: la convergencia de esfuerzos para resolución de problemas importantes, que es y debe ser el objetivo primordial de la PESD en África, y una buena oportunidad igualmente para desarrollar las propias capacidades africanas dado que la función termina creando el órgano, lo que contribuiría a alcanzar los objetivos de la PESD a más largo plazo.

He aquí probablemente el mayor de los retos al que se enfrenta la PESD en África y al mismo tiempo también una gran oportunidad, puesto que al abordar estas cuestiones se pueden atender todos los retos anteriores. Al tratarse además de una serie de cuestiones de interés común se puede establecer un marco de relaciones más equilibrado y más cómodo para la parte africana.

CONCLUSIÓN

Son muchos pues los retos a los que se enfrenta la PESD en África, un continente que está llamado a jugar un papel clave en ámbitos como

la seguridad, la estabilidad, los recursos naturales, los movimientos de población, etc... No debe volver a ocurrir que el mundo se olvide de África y que éste no reaccione hasta que la gravedad de los problemas ya desborde fuera del propio continente. Es muy evidente que el desarrollo de dicho continente es un bien universal y muy especialmente para Europa, el vecino de norte y el continente que hasta hace un par de generaciones llevaba las riendas de la historia. África tiene que hacerse ahora con el control de su propio futuro, pero para que esto pueda ser así todavía necesita algún apoyo exterior; ayuda y cooperación que deben ir dirigidos precisamente a que los propios africanos sean los protagonistas del proceso de regeneración.

CAPÍTULO SEXTO

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA PARA ÁFRICA

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA PARA ÁFRICA

JUAN ESTEBAN VERÁSTEGUI

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD. TEORÍA DE UNA HERRAMIENTA DE ESTABILIZACIÓN.

Introducción

El objetivo de este capítulo es llevar al ánimo del lector una experiencia que se puede considerar pionera en la política PESD de la UE, desde un punto de vista que creo realista de quien ha tenido el privilegio de vivir personalmente este proyecto. No se trata de un simple relato de más de veinte meses de trabajo sino un intento de exponer, llevado siempre de un ánimo de crítica e incluso de autocritica constructiva, las diferencias entre el manual y el terreno, entre los planes y la realidad. Como toda obra humana la RSS es un proyecto perfectible y de ahí la importancia de extraer las correspondientes lecciones a aprender de manera que futuras acciones en el ámbito de la RSS se beneficien de la experiencia y eviten caer en los mismos errores.

Quizás se ha entrado en un exceso de detalles de la vida de la misión y de Guinea-Bissau, pero sería muy difícil entender los problemas y el desarrollo del proceso de reforma en ese país sin conocer este entorno político social.

Generalidades sobre la reforma del sector de seguridad

Dos grandes corrientes agrupan a los estudiosos y expertos en desarrollo, los que sostienen que el desarrollo llega tras la estabilidad y los que por el contrario defienden que la estabilidad llega tras el desarrollo. Posiblemente todos llevan razón y ambas teorías son ciertas y hay ejem-

plos para cada una de ellas en todos los continentes y épocas, pero la cuestión que habría que analizar es: ¿Cuál de ellas tiene un menor coste en tiempo y medios? Aquí es donde posiblemente las razones ya no estén tan equilibradas y a juicio de este autor la balanza se inclina por alcanzar primero la estabilidad para dar paso rápido al desarrollo humano y social de una manera efectiva y sostenible y por lo tanto más rentable. Ejemplos como los de Botswana y las Islas Mauricio pueden ser tomados como referencia ya que es patente el éxito en la instauración a largo plazo del «círculo virtuoso» de creación de estabilidad democrática que atrae y refuerza el crecimiento económico que a su vez potencia la estabilidad previa.

África es un continente inmenso, complejo y heterogéneo donde la aplicación de estándares de conducta y soluciones de laboratorio o importadas llevan invariablemente al fracaso. Centrándonos en lo que históricamente se ha llamado el África negra hoy eufemísticamente Subsahariana, puede asumirse que una descolonización apresurada forzada por el enfrentamiento Este-Oeste al albur de la Guerra Fría, que dio paso en la mayoría de los casos a regímenes autoritarios de corte comunista o de partido único, hizo saltar por los aires los débiles cimientos de los Estados que nacían a la independencia. Las Instituciones llamadas de Soberanía (Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Justicia) que deberían haber consolidado los nacientes Estados se convirtieron en la mayoría de los casos en su mayor problema con sistemáticos abusos de los derechos humanos, asentados en una impunidad rampante haciendo que se debilitara hasta extremos insospechados la capacidad del Estado en cumplir con sus obligaciones institucionales internas y externas. Esto ocurría con el beneplácito de un primer mundo en cierta manera interesado en mantener unos Estados débiles y en permanente crisis, que favorecía el acceso a bajo coste a las grandes riquezas naturales que atesora esta parte del mundo y también en cierta medida voluntariamente apartados del problema al sentirse repudiados por su pasado colonial.

El concepto «democracia» solo figuraba en la mayoría de los casos en el nombre de las naciones y precisamente la inclusión de «democrático o democrática» hacía sospechar que esa nación estaba precisamente en las antípodas de su título. Este medio siglo transcurrido desde las primeras independencias hasta hoy ha estado marcado por conflictos a pequeña, media y hasta gran escala (la guerra de la República Democrática del Congo, antes Zaire, se considera como la I Gran Guerra

Africana con nueve países involucrados). Estos conflictos en los que han influido problemas étnicos, territoriales, económicos, con preponderancia de sangrientos y crueles conflictos civiles han creado un escenario inestable que finalmente ha atraído la atención del Primer Mundo ante las consecuencias negativas que para el mismo estaba generando esta inestabilidad. La inmigración incontrolada hacia Europa, la inseguridad jurídica para las empresas que en un mundo globalizado intentan operar en esta zona, el aprovechamiento de la falta de control en los estados fallidos por las redes del crimen organizado, en especial el tráfico de estupefacientes y otras amenazas así como una disminución del rechazo y recelo histórico hacia las antiguas metrópolis, hacen que se haya producido una movilización internacional de recursos y acciones buscando la solución del problema en origen. El llamado Plan África español, aunque más tardío que otras acciones internacionales, podría ser tomado como ejemplo de esta iniciativa.

El factor común de las situaciones post-conflicto y de los países afectados por el «Síndrome del Estado fallido», es decir, la desaparición de la legítima autoridad o la capacidad de ejercerla, es la necesidad imperiosa de crear unas nuevas Fuerzas Armadas y reorganizar, reentrenar y reforzar las de Policía de manera que dejen de estar en el origen del conflicto y se conviertan en un pilar básico de la consolidación del Estado. Estas acciones que a lo largo de su historia han efectuado hasta las naciones más avanzadas y estables, se conoce como Reforma del Sector de Seguridad o también como ahora propugna la OCDE, Reforma del Sistema de Seguridad. En cualquier caso la RSS no debe verse solamente como un esfuerzo en desmilitarizar la sociedad reduciendo las dimensiones de las fuerzas armadas y policiales, sino fundamentalmente un cambio en las relaciones entre las instituciones armadas y el poder político estableciendo un claro control democrático de este sobre el sector de seguridad.

La gran diferencia entre las reformas llevadas a cabo en los países estables y los estados fallidos o salientes de un conflicto, es que los primeros las llevan a cabo por sí mismos y los segundos necesitan invariablemente de ayuda externa para asumir no solo los costes económicos de la reforma sino también, y casi con mayor urgencia los costes políticos.

Hay varias posibles definiciones de la RSS, pero creo que la propugnada por la OCDE en su manual sobre RSS (OCDE/DAC 2001, pp. II-35) puede ser tomada como ejemplo:

La reforma del sector de seguridad es la transformación del sistema de seguridad que incluye todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones de manera que se gestionen y ejecuten en consonancia con las normas democráticas siguiendo los principios de buen gobierno y contribuyendo a un funcionamiento correcto del conjunto de fuerzas de seguridad. Con unas fuerzas de seguridad responsables y responsabilizadas, se reduce el riesgo de conflicto, se proporciona seguridad a los ciudadanos y se crea un entorno adecuado para el desarrollo sostenible. El objetivo global de la reforma del sector de seguridad es contribuir a un entorno social seguro que conducirá al desarrollo del mismo.

Principios y características.

La reforma del Sector de Seguridad tiene cuatro aspectos a considerar: Político, económico, social e institucional (Brozka 2000, Wulf 2000). Todos ellos deben ser considerados y la desatención de cualquiera de ellos llevará al fracaso del proyecto.

El aspecto político consiste en conseguir un control real y eficiente de las fuerzas armadas y policiales por parte de Poder político, incluyendo la capacidad real por parte de la sociedad de debatir sobre las prioridades en materia de seguridad y el control de las fuerzas que deben estar al servicio del país y de sus ciudadanos.

El aspecto económico debe buscar un equilibrio entre las necesidades financieras y de recursos humanos destinadas a la seguridad con la capacidad real del Estado en su sostenimiento. Tampoco se debe caer en la tentación de reducir este apoyo a extremos tales que lleven a la ineficacia y por lo tanto a la falta de protección de la propia sociedad.

El aspecto social es la verdadera garantía en la seguridad de los ciudadanos, tanto en los aspectos de seguridad exterior, a proporcionar normalmente por las fuerzas armadas, como los de sus propias vidas, libertad o salud que recaerán bajo la responsabilidad de las fuerzas de seguridad (policía, protección civil, bomberos, etc.).

El aspecto institucional es fundamental para establecer claramente las responsabilidades y límites de actuación entre los distintos actores de la seguridad. Las diferentes fuerzas solo pueden ser eficaces y responder de sus acciones si sus misiones y campo de actuación están perfectamente definidos. Una superposición de responsabilidades entre las

acciones de seguridad interna y las de defensa aumentan exponencialmente el peligro de intervención de las fuerzas armadas en los asuntos de orden interno. La seguridad no debe ser una excusa para militarizar las fuerzas policiales o admitir, en situaciones de normalidad, funciones de seguridad interna a las fuerzas armadas.

La reforma afecta pues directamente a las fuerzas armadas, fuerzas policiales incluyendo la guardia costera y fronteriza, servicios de inteligencia de Estado y en su caso milicias armadas. Sin embargo no deben olvidarse otros actores, directa o indirectamente relacionados con la seguridad como el poder legislativo, los ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Asuntos Exteriores, la propia Presidencia y finalmente los responsables de la gestión presupuestaria y económica como el Ministerio de Economía, Tribunal de Cuentas etc.

También deben incluirse otras instituciones ligadas a la seguridad como la Penitenciaria, Aduanas y cualquier otro servicio público uniformado.

En algunos casos, especialmente aquellos en situación de inmediato post-conflicto, serán actores importantes: los ejércitos de liberación, milicias, fuerzas de guerrilla en sus aspectos militar y político si lo tuvieran, e incluso compañías de seguridad privada.

¿Es cualquier escenario propicio para llevar a cabo una reforma del sector de seguridad?, evidentemente la respuesta es no. Las posibilidades de éxito son directamente proporcionales a la lejanía en el tiempo del conflicto origen si lo ha habido, así como a la capacidad residual de control del Gobierno sobre sus fuerzas de seguridad. Países en guerra más o menos declarada y los llamados países fallidos son escenarios imposibles para una reforma con una mínima garantía de éxito, sin embargo los países que salen pacíficamente de regímenes autoritarios o aquellos que alcanzaron acuerdos sociales para superar sus conflictos internos son potencialmente adecuados para alcanzar los objetivos previstos en el proceso de reforma del sector de seguridad.

La Reforma del Sector de Seguridad es por definición una acción voluntaria o aceptada del propio país que la pone en marcha con una clara y directa implicación de su sociedad. Pocos avances en la reforma del sector de seguridad podrán alcanzarse sin un proceso paralelo de transformación de la sociedad, y viceversa, difícilmente se podrá avanzar en la reforma de la sociedad sin una adecuada reforma de su sector de seguridad. Esta voluntariedad en el proyecto no está reñida con la

participación de organismos internacionales o proyectos bilaterales de otros países. Sin embargo la presencia de actores externos en apoyo de la reforma nunca podrá obviar el principio más básico del proceso: la apropiación del mismo por las autoridades nacionales y la sociedad a la que representan (Local Ownership).

Históricamente ha habido ejemplos de reformas de Estado impuestas por la fuerza de las armas o como resultado de derrotas militares como por ejemplo las acontecidas en Alemania y Japón tras su derrota en la II Guerra Mundial. Estas últimas deberían ser consideradas más una reconstrucción del estado que una reforma de su sector de seguridad aunque evidentemente esto último fue elemento esencial para llegar al primero. Hoy en día también podemos considerar casos particulares aquellos en los que la presencia internacional ejerce un fuerte tutelaje sobre el desarrollo de las instituciones básicas del Estado como puede ser en Bosnia Herzegovina o más claramente en Kosovo. También las razones por las que un país se adentra en el proceso de SSR son muy variadas y pueden ir desde las necesidades de ajuste presupuestario buscando una disminución de los gastos militares y de seguridad, a la evolución política desde situaciones de partido único hacia multipartidismo, o a transiciones desde regímenes militaristas hacia democracias, llegando finalmente a aquellos que al integrarse en organizaciones de seguridad supranacionales deben acomodarse a estas o aprovechan el aumento de seguridad que estas les proporcionan para ajustar sus fuerzas armadas y policiales a la nueva situación.

Como resumen de este epígrafe podría decirse que el proceso de Reforma del Sector de Seguridad es un proyecto a medida del país que lo lleva a efecto y que con muy pocas excepciones no permite la aplicación de recetas genéricas sin su correcta adaptación al medio y a sus específicas circunstancias.

Dificultades y riesgos.

Como acaba de exponerse, la reforma del sector de seguridad es un traje a medida para cada país que lo acomete, las dificultades y riesgos son en gran manera denominador común en la mayoría de los casos aunque también es cierto que algunas dificultades son particulares y emanan de las especiales circunstancias de cada proceso y del país donde se desarrolla. En cualquier caso la existencia de un plan previo elaborado por el país, con o sin ayuda internacional, que esté amplia-

mente aceptado por el abanico político así como suficientemente arraigado y asumido por la sociedad, es condición sine qua non para poder acometer un proyecto tan complejo y delicado como es la reforma del sector de seguridad. No podemos olvidar que se va a actuar en los pilares del Estado y por lo tanto con grave riesgo de romper un equilibrio precario en la mayoría de los casos.

Aunque cabe la posibilidad de que los países acometan por si mismo estas reformas, y de hecho como ya se ha citado, los países desarrollados lo han hecho de una forma u otra a lo largo de su historia, el objetivo de este trabajo es analizar este proceso en aquellos países que necesitan de apoyos externos normalmente por falta de capacidad económica y las mas de las veces acompañada de falta de capacidad técnica.

La principal dificultad es normalmente establecer la frontera entre la «apropiación local» y la capacidad de intervención de los organismos internacionales o colaboraciones bilaterales. Es muy frecuente que la falta de capacidad técnica de los organismos a reformar incite a los asesores foráneos a imponer ciertas soluciones que son aceptadas pasivamente por las autoridades locales pero que están condenadas al fracaso incluso a corto plazo por la falta de adaptación al medio y sobre todo por el escaso entusiasmo local ante medidas que nacen fuera de su capacidad de decisión. Infelizmente, una actitud de mantenerse a la expectativa por parte de los técnicos foráneos a la espera de iniciativas locales también tiene efectos demoledores en el proceso, pues este se va dilatando en el tiempo lo que suele acarrear la llamada «fatiga del donante» puesto que la falta de resultados visibles desanima sistemáticamente a las instituciones internacionales y a los países que prestan su apoyo en forma bilateral.

Las más de las veces nos enfrentaremos a situaciones pretorianas más o menos encubiertas, es decir, con instituciones militares o policiales militarizadas que ejercen una influencia indebida en el poder civil que supedita sus decisiones a una aprobación previa o tácita de las autoridades militares. Esta circunstancia suele estar unida a la existencia de fuerzas armadas indisciplinadas que mantienen a la sociedad en permanente estado de alarma. Tampoco hay que olvidar el hecho de que esta circunstancia de abuso de poder por parte de la institución militar suele ser aprovechada por los propios políticos que tratan de usar en su propio beneficio o en el de su partido la influencia militar atrayéndoles con promesas o regalías que acaban siendo un lastre para el propio estado.

Por lo tanto la solución no está solamente en conseguir unas nuevas fuerzas armadas modernas y sometidas al poder civil, la mayoría de las veces habrá que conseguir mejorar el profesionalismo y capacidad del gobierno de manera que sea capaz de controlar y dirigir eficazmente unas fuerzas armadas y policiales que queden subordinadas al poder legalmente establecido.

No son infrecuentes tampoco los conflictos sobre el terreno entre las organizaciones internacionales, ONGs y las representaciones diplomáticas de los países que apoyan bilateralmente al país anfitrión. Estas «*Turf Wars*», como son conocidas en el mundo internacional, son especialmente dañinas en unos proyectos que requieren un alto grado de colaboración y coordinación. Este problema no tiene una sencilla solución, pero un mecanismo claro y aceptado de coordinación gobernado por el país receptor de la ayuda evitaría muchos de los problemas existentes.

GUINEA-BISSAU, LA REALIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD.

El génesis de la misión EUSSR Guinea-Bissau

Guinea-Bissau un pequeño país africano con 1,5 millones de habitantes y del tamaño aproximado de Bélgica, situado en la costa occidental africana entre Senegal y Guinea Conakry obtuvo su independencia tras una dura y larga guerra (1961-1974) contra Portugal, la potencia colonizadora. La independencia dio origen a un régimen filo comunista de partido único en el que se integraron automáticamente todos los ex combatientes de la guerra de liberación y que dominaron los entresijos del poder durante veinte años, no siendo hasta 1994 que el sistema se abre hacia el multipartidismo iniciando un tímido camino hacia la democratización del sistema político. No obstante la asfixiante presencia de los antiguos combatientes de la guerra de liberación en todos los órganos de soberanía y administrativos del país, no siempre acompañados de la formación técnica y/o política adecuada al puesto ocupado y con un poder reconocido en la Constitución y Leyes subsiguientes redactadas al calor de la Independencia y en la que se les reconocen derechos y regalías imposibles de cumplir por un Estado con escasos recursos financieros, se convierte en una de las particularidades que afectan no solo a la vida política del país sino como se verá posteriormente a los esfuerzos de reforma de las fuerzas armadas y policiales.

Este tímido proceso democratizador del multipartidismo se vio abruptamente afectado por la guerra civil de once meses de duración iniciada el 7 de Junio de 1998 y en la que resultan gravemente afectadas las escasas infraestructuras de país y lo que es más grave las relaciones entre las distintas corrientes políticas y la cohesión de las fuerzas armadas y policiales divididas entre las dos facciones enfrentadas. El presidente Bernardo (Nino) Vieira que había gobernado con mano de hierro el país durante veinte años, cede el poder a la junta militar vencedora del conflicto civil y parte para el exilio en Portugal.

El tormentoso mandato del presidente electo tras la guerra civil, Kumba Yala, acabó con otro golpe de estado dado por las fuerzas armadas que dio paso a unas nuevas elecciones en 2005 donde contra pronóstico y con el apoyo de las fuerzas armadas que permitieron su regreso del exilio, vence el ex presidente Bernardo Vieira que anuncia una política llamada de reconciliación nacional e inicia los trabajos preliminares, base para la futura reforma, con la elaboración en 2006 de un documento en el que se define la Estrategia Nacional para la Reforma del Sector de Seguridad. Este documento fue redactado por un equipo de técnicos y políticos guineanos con el apoyo de expertos británicos. El documento fue presentado en la Mesa Redonda de Ginebra en noviembre del 2006, en la que si bien no obtuvo respuesta en términos de dotación económica, sensibilizó a la comunidad internacional sobre el incipiente proceso de reforma del país.

Este documento que a lo largo de los trabajos de la misión ha sido definido por todos los que han trabajado con el mismo como un excelente documento en el que se hace un buen análisis de la situación del país, los problemas estructurales y lo que es más importante, se diseñan soluciones que en su mayoría están perfectamente adaptadas a la realidad guineana. En este documento, considerado como la «Biblia de la Reforma en Guinea-Bissau» se definen los órganos gestores de la reforma que se diseñan a tres niveles:

- Nivel de trabajo técnico en el Comité Técnico de Coordinación donde están representados todos los sectores implicados en la reforma. En este nivel trabajarán en contacto directo con los técnicos locales los consejeros de la misión en los distintos sectores. Este comité cuenta con un Secretariado Permanente, auténtico órgano de trabajo de la reforma.
- Nivel de conducción en el Comité de Pilotaje que presidido por el Ministro de Defensa en el que a nivel de ministros se encuentran

representados los tres sectores mas el ministerio de Antiguos Combatientes (ahora absorbido por el de Defensa), estando el resto de ministerios representados a nivel técnico y toda la comunidad internacional que directa o indirectamente trabaja o apoya la reforma. Es en este nivel donde se integra el Jefe de Misión con voz y voto en el comité.

- Nivel de dirección en el Comité Interministerial que presidido por el Presidente del Gobierno reúne a todos los ministros con responsabilidades en la reforma incluyendo el Ministro de Finanzas.

Es durante la Presidencia de turno portuguesa del Consejo de Europa, en el segundo semestre del 2007, cuando se vislumbra la posibilidad de iniciar en Guinea-Bissau una acción enmarcada en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de manera que pudieran materializarse en planes concretos los objetivos marcados en el documento elaborado sobre estrategias para la reforma del sector de seguridad. Esta iniciativa de la Presidencia portuguesa tuvo el apoyo de España (debido a los crecientes problemas de inmigración hacia las Islas Canarias con origen en África Occidental), y los de Francia y Gran Bretaña (ambas naciones con intereses en la zona). También tuvo influencia en la puesta en marcha de la misión, la sospecha, relativamente exagerada por artículos periodísticos no excesivamente rigurosos pero que tuvieron una amplia difusión e impacto mediático, de que el país podría estar siendo usado por las redes de narcotraficantes colombianos como plataforma logística para la entrada de cocaína en Europa debido a la absoluta falta de capacidad de control del territorio por las autoridades de Guinea-Bissau (también acusadas veladamente de estar involucradas en el asunto) y la manifiesta incapacidad judicial y policial minadas por una impunidad rampante y una carencia total de medios y preparación, para hacer frente a la amenaza de las redes de crimen organizado.

El 10 de enero del 2008, el Presidente Bernardo Vieira firma una carta dirigida al Alto Representante / Secretario General del Consejo Europeo, Dr. Javier Solana invitando a la Unión Europea para establecer y desplegar en el país, una misión civil en el marco de la PESD con el objetivo de apoyar el proceso de reforma.

El 12 de febrero del mismo año, el Consejo Europeo adopta la *Joint Action 2008/112/CFSP (JA)* que crea la misión *EUSSR Guinea-Bissau* con la intención de realizar un despliegue inmediato de la misión en el terreno (inicialmente estuvo previsto para el principio de marzo) y un mandato

hasta el 31 de Mayo del 2009. Tres meses de trabajos preparatorios, que incluyen la redacción del Plan de Operaciones (OPLAN) por el Jefe de la Misión (HoM) quien lo presentará para su aprobación ante el Comité Político y de Seguridad (COPS) en el plazo de un mes, a los que seguirán doce meses de ejecución del para entonces ya aprobado OPLAN.

Este mandato abarcaba los siguientes principales objetivos:

- Asistir y asesorar a las autoridades locales para establecer las condiciones para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la RSS, comprendiendo los planes para la reducción y reorganización de las Fuerzas Armadas y de la Policía.
- Apoyo en la creación del marco legal necesario para definir la existencia y las condiciones de trabajo de las instituciones reformadas.
- Creación de los proyectos y establecimiento de las condiciones para atraer a los posibles donantes para la financiación del proceso.
- Asesorar sobre la posibilidad de una futura implicación de la UE en el país en el marco de la PESD al finalizar el mandato de la misión.

Estos objetivos generales tienen distintos objetivos particulares en las instituciones objetivo de la reforma. Estos serán analizados más adelante.

Traducidos a aspectos más prácticos se trata de crear unas nuevas Fuerzas Armadas de 3440 hombres con dos efectos inmediatos, reducción de personal y costes al recurrir a reclutamiento para cubrir el 70% de los puestos y una desmilitarización de la capital Bissau donde se concentran el 90% de los efectivos militares. Racionalizar los cuerpos de policía que pasarían de nueve bajo el control de cinco ministerios distintos a cuatro, incluyendo el Servicio de Información del Estado que queda fuera del ámbito de la reforma por decisión política de las autoridades de Guinea-Bissau, con la creación de una Guardia Nacional que englobaría la mayoría de las policías y sus misiones que eran controladas por otros cuatro ministerios ajenos al del Interior y la reorganización de las existentes Policía de Orden Público (POP) y Policía Judicial (PJ). Finalmente en el sector de justicia, teniendo en cuenta que la UE ya estaba trabajando desde un tiempo con la magistratura a través de su programa PAOSSED gestionado por la Comisión Europea, se centraría en la fiscalía intentando mejorar las condiciones de trabajo y relación entre esta y la Policía Judicial, ambas dependientes del Ministerio de Justicia (modelo portugués).

Se iniciaba entonces una experiencia que se puede denominar piloto puesto que por primera vez en la acción PESD se acomete una reforma del sector de seguridad en los tres sectores clásicos: Defensa, Seguri-

dad y Justicia, en un escenario que dadas sus dimensiones y características se puede considerar ideal para probar una herramienta que hasta ese momento solo había sido utilizada parcialmente en otras misiones y escenarios. El compromiso adquirido es grande pues la UE no puede permitirse el fracaso tanto por su propio prestigio como por el futuro de esta herramienta de estabilización que difícilmente podría ser utilizada en otros escenarios.

Creación de la Misión y despliegue del equipo avanzado. El nacimiento.

Rápidamente quedó en evidencia que los deseos de un despliegue del equipo avanzado antes del comienzo de marzo, compuesto por el Jefe de Misión (HoM en sus siglas en inglés), personal administrativo y dos asesores (militar para los tres ejércitos y policial), no dejaba de ser un deseo difícilmente realizable, ya que la realidad administrativa se impondría a la necesidad operativa.

Con la normativa vigente, que nunca fue diseñada para sostener este tipo de actividades, la misión no goza de entidad jurídica y es el HoM quien asume en su persona la total responsabilidad económica y contable de la misión y por supuesto de la operativa. De hecho, hasta la firma del contrato como asesor especial del HR/SG, no es posible ninguna acción ligada a un coste financiero (contratos de personal o adquisición de bienes) puesto que el presupuesto de la misión será colocado en una cuenta «personal» del HoM tres semanas después de la firma de su contrato como «Asesor Especial» y todos los contratos subsiguientes serán firmados a título personal por el HoM: técnicamente el «propietario legal» de la misión. Esta situación de la que está en estudio su posible modificación, debería ser corregida al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, que permite las necesarias modificaciones de las regulaciones administrativas. Esto cambiará radicalmente el escenario, ya que aparte de librar al Jefe de Misión de una responsabilidad económica y financiera claramente desproporcionada a sus reales posibilidades de mando y control, hará que las acciones se puedan iniciar simultáneamente en lugar de cómo ocurre ahora que se ejecutan de forma «sucesiva» con el consiguiente alargamiento de los plazos administrativos y en consecuencia creando problemas operativos.

Teniendo en cuenta que el proceso de selección del HoM se inicia a principios de febrero y no se resuelve hasta el 4 de marzo con la apro-

bación por el COPS de la propuesta hecha por el HR/SG, es evidente que las previsiones de despliegue en marzo fijadas en la Joint Action nunca podrían llegar a cumplirse. La firma física del contrato se efectúa en la última semana de marzo, el reclutamiento del personal del equipo avanzado se realiza en esa misma semana, y tras un pequeño curso de inducción efectuado en Bruselas, el 14 de abril el HoM acompañado de parte del previsto equipo inicial llega a Bissau, ha transcurrido para entonces la mitad del tiempo que se había fijado en la Joint Action para los trabajos previos de instalación de la misión al tener fijado el 1 de Junio como fecha para la declaración del estado operativo.

Al poco tiempo de la llegada a Bissau, la misión constata que no solamente se ha pecado de optimismo en la redacción de la Joint Action y los plazos marcados para la elaboración de los trabajos sino que las misiones preparatorias llevadas a cabo en el año 2007 no han tenido, sin duda por lo limitado de su estancia en el país, suficiente contacto con la realidad logística, social y política para proporcionar el asesoramiento exacto para el desarrollo de la misión.

En el aspecto logístico la situación del país es deficiente con limitadas posibilidades de abastecimiento en el mercado local, sobre todo en aspectos técnicos, pero también en los relacionados con la vida diaria. Una buena muestra de este problema queda evidenciada ante los problemas encontrados en la ubicación física del CG de la misión, hecho muy importante al estar ligado a una visibilidad y solvencia difícilmente alcanzables en las condiciones precarias de trabajo que la misión tuvo que asumir. La misión de reconocimiento había acordado con las autoridades locales el uso del edificio que en ese momento ocupaba Francia como sede provisional de su Embajada, como futuro Cuartel General de la misión. Este edificio, que reunía excelentes condiciones de ubicación y representatividad, estaría libre en febrero del 2008 al pasar la Embajada a su lugar definitivo una vez recuperadas sus antiguas instalaciones destruidas durante la guerra civil. Se estimó con cierto optimismo que tras dos meses de trabajos de adecuación, el edificio estaría preparado para acoger el CG de la misión antes del 1 de junio. La realidad no pudo ser más diferente. Francia no pudo abandonar el edificio hasta finales del mes de abril por retrasos en la entrega de su sede definitiva, el edificio fue reclamado entonces por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guinea para instalar su Secretaría de Estado por lo que hubo que entrar en litigio con el Gobierno y gracias a los buenos oficios de la propia Embajada de Francia que a

la sazón ostentaba la Presidencia Local de la UE, el edificio fue puesto a disposición de la Misión a finales del mes de Mayo. El proceso de contratación de los trabajos de rehabilitación y dotación de medidas de seguridad de acuerdo a los estándares exigidos por la UE, no fue finalizado hasta el mes de Septiembre, tanto por la dificultad de encontrar en el terreno una empresa capaz de asumir los trabajos con garantías como por la complicación del propio proceso administrativo (normativa de la Comisión Europea) que hizo que hasta Septiembre no se tuviera autorización de la Comisión para firmar el contrato. Las obras previstas para dos meses (plazo posiblemente optimista incluso en un escenario europeo) se alargaron hasta seis debido a las limitaciones de la empresa contratada (la única en Bissau que acudió al concurso con ciertas garantías) no pudiendo la Misión entrar en el edificio hasta febrero del 2009 y aún así las obras no fueron finalizadas hasta abril, un mes antes de la conclusión del mandato inicial. Durante todo ese tiempo la misión estuvo trabajando en dos salas alquiladas en el Hotel «24 Septiembre». En ningún caso se trata de justificar problemas operativos con las dificultades logísticas y administrativas, pues desde el principio de la misión el HoM manifestó en varios foros incluyendo el COPS, que la misma tenía una dependencia muy baja de los medios logísticos al tratarse fundamentalmente de una misión de carácter «intelectual y de relaciones» con lo que si bien el trabajo de la misión se desarrollaba en condiciones más precarias, los resultados no deberían estar seriamente afectados por esta precariedad de medios.

El problema es que los optimistas cálculos y previsiones de la misión preparatoria no se circunscribieron al ámbito logístico sino lo que fue mucho más grave lo fueron en el aspecto político e institucional.

En el momento de las visitas a Bissau de las misiones de reconocimiento, primavera y otoño del 2007, el panorama político anunciaba elecciones legislativas para la primavera del 2008 y una aceptación por parte de todos los partidos del proceso de reforma por lo que era de esperar que en el momento de iniciar la fase operativa de la misión, se hubieran celebrado las elecciones y la misión tendría como interlocutor un gobierno con cuatro años de función por delante. Las instituciones objeto de la reforma aun con reticencias del Jefe del Estado Mayor de las FAS, parecían percibir esta reforma como positiva y un ambiente generalizado de euforia transmitido por los representantes nacionales e internacionales en el terreno, coadyuvó a crear la imagen de la «ventana de oportunidad» digna de ser aprovechada.

En el momento en que la misión pone el pie en el terreno se revelan claramente las diferencias entre lo deseado y la realidad. Las previstas elecciones legislativas han sido pospuestas en principio para Noviembre con una posible línea de acción apoyada por el Presidente Vieira de retrasarlas aún mas para hacerlas coincidir con las presidenciales previstas para 2010 que serían por lo tanto adelantadas a 2009. Cumplido su mandato legal, la Asamblea Nacional Popular debería haber sido disuelta. Esto no ocurre al decretar el Presidente su extensión hasta la celebración de las nuevas elecciones. Este decreto es denunciado por los partidos de la oposición ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno mientras tanto, entra en una situación de interinidad al depender de la decisión de la justicia sobre la Asamblea Nacional. Sin embargo lo más grave es la clara falta de conocimiento de la sociedad y gran parte de sus dirigentes del proyecto de reforma detectándose incluso que el propio documento nacional de Estrategias para la Reforma es vagamente conocido y pocos de los ministros entrevistados parecen haber leído en profundidad. Algunos hasta desconocían su existencia.

En los primeros contactos con las Fuerzas Armadas y las Policiales se detecta inmediatamente la clara diferencia de posiciones respecto a la reforma. Los cuerpos policiales, en especial la Policía de Orden Público y la Judicial ven la reforma como la gran oportunidad para salir del marasmo en el que se encuentran y aprecian claramente la reforma como el medio para mejorar sus condiciones personales y laborales. Sin embargo las Fuerzas Armadas bajo el fuerte liderazgo de su jefe el General Tagme recelan de la reforma sin disimulo al considerarla una amenaza para su privilegiado estatus. El general Tagme sin mantener una postura frontalmente opuesta a la reforma, retrasa cualquier intento de crear condiciones de trabajo con un juego dilatorio cuando no negativo a permitir a la misión conocer incluso la propia visión de las fuerzas armadas sobre la reforma. Los contactos directos no están autorizados y las entrevistas con el general Tagme son infructuosas en el sentido de producir resultados tangibles, aunque en cierta manera el ambiente en la mayoría de ellas puede ser considerado cordial.

Mientras tanto se presenta en el COPS el OPLAN y se lleva a cabo el reclutamiento de los asesores afrontando una dura realidad: la falta de candidatos. Como ya había ocurrido para el equipo avanzado, el número de candidatos para puestos de asesores fue bajo. Esta falta de respuesta de los Estados Miembros, lleva a un proceso falso de selección pues en el mejor de los casos cuando hay más de un candidato para el puesto

es porque los candidatos se han presentado a varios puestos con lo que finalmente todos ellos son admitidos. Algunos puestos quedan vacantes, en concreto el asesor para la Fuerza Aérea, un asesor para la Guardia Nacional y uno en el área de justicia. De los 19 miembros internacionales de la misión 12 son portugueses (de los 12 asesores solo dos no son portugueses). No obstante el desequilibrio en personal portugués se traduce en una ventaja operativa por su perfecta comunicación con los interlocutores guineanos, y permite integrar naturalmente en el esfuerzo común, el personal portugués que estando trabajando desde hacía tiempo en la colaboración bilateral facilitaron enormemente la adaptación de los recién llegados al complejo mundo guineano.

De esta fase de despliegue inicial y preparación de la fase operativa se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Las misiones preliminares no tuvieron el conocimiento previo exacto de la situación, ni el tiempo suficiente para obtenerlo, como para desarrollar un concepto de operaciones (CONOPS) ajustado a la realmente compleja realidad guineana. En consecuencia se fijaron objetivos demasiado ambiciosos para un mandato tan corto. Evidentemente no tuvieron ni el tiempo ni la posibilidad de percibir que el proceso de la reforma no era realmente conocido por la sociedad y en muchos casos ni siquiera por los propios políticos que posiblemente nunca fueron totalmente sinceros en las entrevistas que mantuvieron con las misiones preparatorias. La llegada de una futura misión de la UE fue percibida siempre por las autoridades locales como una llegada de una más que ansiada ayuda con implicaciones económicas positivas para el país, sin que nadie o casi nadie, tuvieran una idea exacta del alcance de la misión. Estos errores de apreciación marcarán la vida de la misión en dos aspectos fundamentales: Primero, el componente de información pública fue claramente obviado y minimizado dando la misión de Oficial de Información Pública al Asesor Político del HoM que además fue sobrecargado con el trabajo de Oficial de Protocolo y más tarde con el de redactor de los informes dejando a la misión con escasas posibilidades de corregir la situación. Segundo, nadie planteó o al menos materializó, ni en el ámbito nacional ni el internacional, la necesidad de elaborar una campaña de información para preparar la llegada de la misión y explicar el contenido del documento de Estrategias y el alcance de la reforma, ni como se ha dicho se dotó a esta del personal necesario para suplir esta gravísima deficiencia. Segundo, al fallar la información en el sentido de explicar que la acción de la misión era la de transformar las estrategias definidas

en planes viables y producir el correspondiente cuadro legal y códigos y manuales subsiguientes, es decir «papeles», se generaron a todos los niveles falsas expectativas que han perseguido constantemente a la misión incapaz de convencer a los interlocutores que los efectos visibles corresponderían a una fase de implementación evidentemente posterior a la de preparación de acuerdo con el mandato de la misión.

Se diseñó una misión muy pequeña en términos de personal (la más pequeña hasta ahora en la historia de las misiones civiles PESD). Este diseño «minimalista» tendrá consecuencias negativas en el funcionamiento y eficacia de la misión muy en especial en los aspectos administrativos donde las posibilidades de establecer redundancias y sustituir elementos ausentes por enfermedad o vacaciones se revelará en algún caso imposible.

Todos los cálculos en términos de calendario han resultado imposibles de cumplir. Como ya se ha apuntado, una evaluación distorsionada de la disposición del país para asumir la reforma y los propios problemas derivados de la falta de experiencia real en el campo de la reforma de los componentes de la misma, han colocado a la misión ante una hoja de ruta excesivamente optimista. El incumplimiento sistemático de los plazos, aunque justificado y aceptado por todas las instancias, tiene un impacto negativo sobre la percepción de eficacia que recae a pesar de todas las excusas sobre la reputación de la misión y sobre su moral.

Quizás como resumen de todo lo expuesto se podría decir que la misión fue lanzada en cierto modo prematuramente al no estar la sociedad guineana ni alguna de las instituciones a reformar, en especial las fuerzas armadas, realmente dispuestos a asumir el coste político y las consecuencias en cuanto al personal afectado. No obstante este juicio de valor se realiza dos años después de iniciarse la misión con lo que evidentemente no se trata de criticar las decisiones tomadas en el contexto de inicio del 2008, sino en extraer la lección a aprender de que en futuras misiones se potencien las misiones preparatorias para alcanzar el mayor grado de conocimiento de la situación posible de manera que se reduzcan al mínimo las diferencias entre lo planeado y lo realmente posible.

Asimismo una generosidad en el diseño de la orgánica de la misión permitiría un ajuste posterior que asumiera las vacantes sin ocupar y se adaptara a la carga real de trabajo, que solo tras un periodo mínimo de seis meses puede ser correctamente evaluado.

La fase operativa. Historia de un proyecto.

Aunque las condiciones logísticas previstas, tanto en cuanto a medios (vehículos, informática, comunicaciones etc....) estaban lejos de alcanzarse, en Junio y con solo dos semanas de retraso sobre el calendario previsto se declara alcanzada la capacidad inicial operativa (IOC) ya que se han incorporado para esa fecha la mayoría de los asesores previstos en el OPLAN.

Dado que durante la fase inicial se había efectuado los correspondientes contactos para definir los técnicos locales a través del Comité Técnico de Coordinación se inició inmediatamente el trabajo con el análisis de la legislación existente y determinación de los vacíos legales y reglamentarios. La precariedad general de todos los estamentos oficiales donde incluso la falta de energía eléctrica (endémica en el país) es una pauta habitual, hace difícil el trabajo mediante el procedimiento de «colocación» recurriendo a reuniones conjuntas, Misión-técnicos locales en las instalaciones de la misión que aunque precarias por la interinidad, reunían las condiciones mínimas necesarias para llevar adelante el trabajo. Puede considerarse excepción el trabajo de la asesora de la fiscalía que trabaja directamente en el gabinete del Fiscal General del Estado.

Solamente un mes más tarde del inicio de la fase operativa surge la primera crisis política, el recurso de inconstitucionalidad presentado al decreto de extensión del Parlamento da lugar a una sentencia del Tribunal Supremo que ordena la disolución del Parlamento, en paralelo cae el Gobierno, en agosto un oscuro supuesto golpe de estado lleva al Jefe del Estado Mayor de la Armada al exilio al ser considerado sin haber sido demostrados ante un juzgado hasta la fecha, como inductor del mismo relacionándole asimismo con el mundo del narcotráfico. En este ambiente enrarecido se nombra un Primer Ministro con carácter provisional con el objetivo de llevar adelante el proceso de las elecciones legislativas previstas para el mes de Noviembre. Nuevos ministros son nombrados con el consiguiente impacto en los trabajos de la misión que tiene que volver a empezar en la mayoría de los casos. El problema se agrava cuando se constata que la atención de los interlocutores políticos está centrada en el proceso electoral constatando un vacío de apoyo político a la reforma que se asume con resignación a la espera de los resultados de las elecciones de noviembre.

Mientras tanto, en el aspecto técnico se han conseguidos grandes avances en el sector policial con la redacción de los primeros borradores

de Ley para el Ministerio del Interior, y las Leyes Orgánicas para la Policía de Orden Público y futura Guardia Nacional con los consiguientes reglamentos de personal, códigos de conducta y otros documentos legales necesarios para el funcionamiento adecuado de las futuras fuerzas policiales. Para llamar la atención de la dificultad de los trabajos baste decir que desde la independencia del país, no hubo cobertura legal para el funcionamiento de los cuerpos policiales. Solamente la Policía Judicial (bajo el control del Ministerio de Justicia) estaba amparada en su funcionamiento por una Ley Orgánica.

No puede decirse lo mismo del sector de defensa donde existe un claro divorcio entre el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor de la Defensa. El progreso es nulo ya que el Jefe del EMAD, se niega activa y pasivamente a discutir la futura estructura de las FAS utilizando todo tipo de subterfugios. Al no poder acceder ni siquiera a discutir sobre la estructura final de las FAS, queda paralizado cualquier trabajo aún a ser efectuado de forma escolástica por los asesores militares de la misión ante el temor de que se consolidara una de las principales suspicacias de los militares guineanos: «la UE ha venido a reorganizar (por no decir destruir) las FAS». Por otra parte el existente cuerpo legal relativo a las FAS es bastante completo aunque de escasa aplicación ya que su posibilidad de adaptación a la situación real de las Fuerzas Armadas es muy remota, a pesar de haberse redactado y aprobado al finalizar el conflicto civil del 98.

En la fiscalía sin embargo se evidencian las ventajas de trabajar en régimen de colocación iniciándose el proceso de eliminar problemas de relación entre los fiscales y la policía judicial. La mayoría de ellos causados por una más que deficiente reglamentación e influidos claramente por la personalidad de las autoridades respectivas que se acusan sistemáticamente los unos a los otros de constituir el obstáculo para el correcto funcionamiento del sistema judicial.

En estas condiciones de avances asimétricos le llega a las elecciones legislativas (con la consiguiente ralentización de los trabajos en el área policial al estar directamente implicados en el dispositivo de seguridad electoral incluyendo la campaña), donde no sin cierta sorpresa se produce una victoria aplastante del PAIGC (Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde, nacido en la guerra de independencia y que durante 20 años constituyó el partido único) que aunque estaba prevista su victoria por todos los analistas políticos sorprende la obtención de la

mayoría cualificada al obtener 70 de los 100 escaños de la Asamblea Nacional Popular. Las elecciones fueron consideradas por todos los observadores internacionales e incluso por el segundo partido y gran derrotado el PRS (Partido para la Renovación Social) como limpias, justas y transparentes, con una participación del cuerpo electoral superior al 80%. Es de destacar que por primera vez en la historia del país, el proceso de la RSS entra en campaña en especial dentro del programa electoral del partido que luego conseguiría la referida victoria aplastante.

Desde el punto de vista de la misión el escenario ha mejorado sensiblemente, en primer lugar la RSS ha ganado visibilidad política y social con un compromiso claro por parte del previsiblemente futuro Primer Ministro (Carlos Gómez Junior), y el respaldo de un gobierno fuerte monocolor apoyado por una mayoría parlamentaria capaz incluso de asumir reformas constitucionales al contar con mayoría cualificada en la Asamblea. Esta solidez gubernamental podría asimismo abrir la puerta a una progresiva disminución en la interferencia militar en asuntos políticos y por lo tanto a una aceptación del proceso de reforma en el área de defensa.

No ha pasado una semana desde las elecciones cuando la euforia política queda convulsionada por un ataque a la residencia privada del Presidente Vieira el 23 de noviembre realizado aparentemente por elementos disidentes de las FAS. Este ataque añadió mas sombras que luces a la situación, tanto por su extraño desenlace (huída de los atacantes sin que hubiera habido oposición por parte de la seguridad presidencial que también huyó en el ataque) como por su posterior utilización como argumento para efectuar un reclutamiento de una especie de Guardia Presidencial pretoriana compuesta por los «Agüentas», del portugués «aguentar» (resistir), apelativo que los veteranos soldados del lado gubernamental dieron a los jóvenes reclutas de la etnia papel (la misma del Presidente Vieira) que tomaron parte en la guerra civil del 98 en apoyo del entonces también Presidente Vieira y que tras perder la guerra o fueron al exilio en Guinea-Conakry o fueron desmovilizados por la fuerza. Este intento de tener una guardia pretoriana considerada fiel y segura (compuesta por 300 hombres) alegando como pretexto el extraño suceso del 23 de noviembre, fue admitido a regañadientes por el JEMAD consciente del peligro que en un futuro inmediato supondría esta fuerza controlada por el Presidente directamente. Hay que reseñar que hasta entonces la seguridad presidencial era proporcionada por las Fuerzas Armadas y por lo tanto controlada directamente por el JEMAD, considerado enemigo histórico del Presidente, habiendo sufrido incluso torturas durante su

detención en los años 80 como consecuencia de un movimiento militar contra el entonces omnímodo y poderoso presidente Vieira. De la misma manera que puede considerarse el incidente del 23 de noviembre como una representación para ser explotada posteriormente, a primeros de enero, el general Tagme es objeto de otro incidente tan oscuro como el anterior en el que se acusa a la nueva seguridad presidencial de haber intentado acabar con la vida del JEMAD y se procede al inmediato desarme de los Agüentas y su disolución como cuerpo de seguridad. Sorprendentemente este hecho se ejecuta sin gran oposición por parte de los partidarios del Presidente y queda aparentemente zanjada la iniciativa presidencial sin mayores consecuencias.

Mientras tanto se ha gestado una idea que a medida que se ha ido consolidando se considera una de las posibles claves para el éxito de la reforma. En conversaciones en Bissau entre la Delegación de la Comisión Europea y la Misión, que mantienen una excelente cooperación sobre el terreno, nace la idea de crear un fondo de pensiones bajo control de los posibles donantes, que permita la salida del escenario de un gran número de militares y policías que o bien por una edad avanzada o ante una gran dificultad en el reciclaje de su preparación, son una rémora para el funcionamiento de las instituciones y para las arcas del Estado, al constituir una carga financiera inasumible para las exiguas finanzas del país. Esta idea toma cuerpo y fuerza al ser presentada y discutida en la 3ª Reunión de Amigos de Guinea-Bissau (Bruselas-Enero 2009) y pasa a figurar en las agendas de todas las organizaciones internacionales y bilaterales implicadas en el proceso. De hecho, es a la vuelta de esta reunión cuando al ser presentada esta posible solución al JEMAD para solucionar su obsesión de evitar que sus soldados fueran enviados al retiro en condiciones precarias, que el propio JEMAD cambia claramente su percepción sobre la Misión y el proceso de reforma, abriendo, o quizás para ser más precisos entornando ligeramente las hasta entonces cerradas puertas de la institución armada.

Es en este escenario desde el se presenta en el COPS el primer informe semestral de la misión (Bruselas- Febrero 09) en el que como estaba marcado en el OPLAN era preciso presentar una visión o proyecto de futuro de la intervención PESD en el país.

Basados en el trabajo ya efectuado en el sector policial con algún éxito palpable como la recuperación de la oficina de Interpol en Bissau, y avances en la recuperación de la Policía Judicial, la incipiente esperanza

de un cambio de postura del JEMAD, la nueva ubicación de la Misión en su finalmente disponible Cuartel General, y fundamentalmente ante un escenario político estable y muy propicio para el proyecto de la Reforma, se solicita al COPS una extensión de seis meses a coste cero (había suficiente remanente del realmente generoso presupuesto inicial) de manera que fuera posible consolidar los avances obtenidos y completar los trabajos en el sector militar. Se propone en paralelo un aumento de personal en la Misión para crear un órgano de preparación de proyectos con expertos en áreas como infraestructura y presupuestos para elaborar con solidez proyectos relacionados con la reforma en el campo militar y policial. En el horizonte próximo de Junio se esperaba la convocatoria de una Mesa Redonda para conseguir la necesaria financiación para poder pasar de la fase de preparación a una posterior de ejecución práctica del proyecto (que en ningún caso sería ejecutada por la Misión que en ese momento estaba desplegada en el terreno). El COPS acepta esta propuesta y se inician los trabajos técnicos para aprobar una nueva Joint Action complementaria de la que dio origen a la Misión en febrero del 2008.

Pocos días más tarde y en el plazo de nueve horas mueren en Bissau el JEMAD general Tagme como consecuencia de un atentado con bomba en su propio Cuartel General y el Presidente Vieira, brutalmente asesinado en su residencia particular por elementos supuestamente procedentes del Ejército de Tierra como posible represalia ante la muerte del General Tagme. Las causas de estos asesinatos y su interpretación en clave de política nacional son tan variados y oscuros que llevaría un capítulo especial poderlos analizar. Estos hechos llevan dramáticamente al país a un nuevo e incierto escenario político en el que se vuelven a repetir patrones de conducta que deberían haberse evitado. La sucesión en el puesto de JEMAD no puede hacerse de manera legal ante la inexistencia de un Presidente electo condición marcada en la Constitución para su nombramiento efectivo. Los militares se reúnen en una junta deliberativa y proponen unilateralmente al Capitán de Navío Zamora Induta como cabeza y representante de las FAS que es nombrado por el Presidente interino nuevo JEMAD también con carácter de interinidad. Esta iniciativa militar muestra a las claras que los tics corporativos y de independencia del poder político se mantienen fuertemente arraigados entre los militares, con escasa por no decir nula oposición entre la clase política.

Sorprendentemente la sociedad guineana asume estos asesinatos con cierta resignación y pasividad con la convicción generalizada de que

el país ha vivido una vez más un asunto de ajuste de «viejas cuentas» al margen del conjunto de la sociedad.

La Misión como el resto del país afronta un nuevo escenario que en cierta manera presenta aspectos positivos aunque el inevitable proceso electoral presidencial tendrá efectos de ralentización en las tareas pendientes y previstas para el nuevo periodo de mandato extendido hasta el 30 de noviembre.

La Reforma del Sector de Seguridad se convierte a partir de la fecha de los asesinatos en el gran tema político que ya ocupará un lugar destacado en los discursos y programas políticos de los dirigentes y candidatos con lo que de una manera indirecta se soluciona (en parte pues la sociedad en su conjunto sigue estando al margen del proyecto) la mayor carencia inicial del proyecto: la falta de apropiación y conocimiento del mismo por las autoridades nacionales. Sin embargo al mismo tiempo se produce una reacción casi excesiva de los organismos multinacionales: Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental (CEDEAO), Unión Africana (UA), Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y las propias NNUU, que hasta esa fecha apenas habían tenido un papel práctico relevante en la reforma, habiéndose centrado sus esfuerzos casi en exclusividad en el indudablemente también importante aspecto político de la misma.

Con un sorprendente y en cierta manera inadmisible olvido del papel jugado durante el último año por la UE, con una misión desplegada sobre el terreno con dedicación exclusiva al apoyo del proyecto de reforma, se convoca una reunión internacional en Praia (Cabo Verde) con la intención de «relanzar» la RSS que a juicio de estos nuevos actores «activos» no estaba produciendo los resultados esperados. Una vez más se confundían los términos al desconocer al menos aparentemente que la RSS se encontraba en fase de planeamiento y no de ejecución operativa. Ante el malestar mostrado por la UE se incluyen a última hora en los documentos preparatorios de la reunión tímidas referencias al papel de la UE en apoyo de la reforma lo que permite acudir a Praia, no sin grandes reservas ante el evidente menosprecio del esfuerzo ya efectuado por el mayor proveedor de fondos externos de Guinea-Bissau, y de los resultados alcanzados hasta ese momento por la Misión que ya llevaba un año desplegada.

El resultado de la reunión es importante desde el punto de vista de participación con más de cien delegados de veinte países y diez organi-

zaciones internacionales. Como aspecto positivo hay que reseñar el hecho de que gracias a la misma, la RSS en Guinea-Bissau toma carta de naturaleza internacional, y tras una jornada de trabajo se alcanzan conclusiones que evidentemente no pueden responder a análisis concienzudos sino que más bien responden a criterios superficiales y en cierta manera evidentes y conocidos mucho antes de la realización de la propia reunión. Como gran novedad se propone la creación de un Plan de Acción en el que se recogen proyectos y acciones, algunos ya figuraban en el propio OPLAN de la Misión, a los que se añaden otros que responden más a una «lista de la compra» que a un plan sistematizado de reforma.

El mayor problema de esta iniciativa es que el Plan de Acción no nace con un mecanismo de liderazgo claro y de un seguimiento y acción sobre el terreno, por lo que el impulso se diluye a medida que pasa el tiempo. Sin embargo se detecta un efecto indirecto muy pernicioso para los esfuerzos efectuados en el campo de la reforma hasta ese momento. Parte de las autoridades locales y algunos organismos internacionales cambian de criterio sobre los objetivos primarios de la reforma (y claramente definidos en el Documento de Estrategias), concretamente en el modelo policial, con lo que se produce una interferencia indeseada e inesperada. Sin duda ha aparecido sobre el terreno uno de los peores escenarios ya definido en las generalidades de RSS, la «Turf War». En un ambiente enrarecido, la Misión sigue en su trabajo ignorando proyectos ajenos que poco a poco van mostrando su falta de consistencia y superando dentro de sus posibilidades los efectos negativos de «distracción» de las autoridades locales.

No obstante hay que hacer frente a uno de los problemas reales puesto sobre la mesa en Praia como es el evidente fracaso de los llamados proyectos de «impacto rápido» que sobre el papel ofrecen soluciones rápidas y visibles y en el terreno causan un profundo desencanto con el paso del tiempo al no concretarse ni en plazo ni en modo. Ninguno de estos proyectos está iniciado por la Misión PESD o bajo su responsabilidad, pero la sombra del desencanto y frustración que producen la falta de resultados visibles no entiende de siglas y la misión es partícipe de los efectos negativos de problemas o fallos ajenos.

También nace una idea inquietante por sus evidentes y peligrosos antecedentes históricos: la posibilidad de desplegar una fuerza internacional policial-militar con el objetivo de permitir el desarrollo pacífico del proceso electoral presidencial y propiciar la seguridad física necesaria

para las autoridades del estado y los miembros de la comisión de investigación de los asesinatos del Presidente y del JEMAD.

En la memoria histórica del país, y aunque evidentemente de una manera muy simplista pues la situación real era mucho más compleja, la llegada en 1998 de tropas procedentes de Senegal y Guinea-Conakry en apoyo del entonces presidente electo Nino Vieira, fue el desencadenante de una dura guerra civil con desastrosos efectos sobre la ya depauperada economía y estructura socio-política del país. Hablando en lenguaje llano: la llegada de una fuerza extranjera al país, independientemente del escaso entusiasmo ante la idea de los propios políticos guineanos es como «mentar la sogá en casa del ahorcado».

Tampoco debe dejar de señalarse que la CEDEAO toma bajo su responsabilidad la iniciativa de organizar una Mesa Redonda en Abuja (Nigeria) con la finalidad de obtener de la comunidad internacional los fondos necesarios para hacer operativos los objetivos definidos en el Plan de Acción. Esta iniciativa vuelve a complicar el calendario de la reforma al crear confusión respecto al objetivo real de esta mesa, a medida que pasa el tiempo y no se acompaña el anuncio de la futura convocatoria con acción concreta alguna. Este anuncio es acogido con escepticismo por los posibles donadores de fondos más propensos a acudir a una mesa redonda con claros objetivos y sobre todo con determinados proyectos consolidados en especial el naciente Fondo de Pensiones que sin pausa pero con ciertas dificultades por falta de decisiones políticas del gobierno está desarrollando la Delegación de la Comisión Europea en Bissau.

El paso del tiempo y el recelo del propio gobierno guineano del resultado de una mesa redonda de donadores en Abuja, modifica la situación con la transformación de la citada mesa, en una reunión técnica de seguimiento del Plan de Acción (sic) dejando el campo abierto para la organización de una Mesa Redonda de donadores, en algún lugar de Europa que trate no solamente de los necesarios fondos para llevar adelante el proceso de reforma sino que abarque aspectos de desarrollo del país.

Por lo tanto el escenario de trabajo de la misión se complica: el revuelo de la comunidad internacional que presenta más intenciones que acciones, un relevo en Junio de la mayor parte de los asesores que ya llevan un año en la misión, complicado por una posterior falta de candidatos para los puestos especializados (elaboración de proyectos), con los que se había incrementado la plantilla de la Misión, el involucramiento del país en un proceso electoral a doble vuelta para elegir el nuevo Pre-

sidente y el horizonte de una esperada reestructuración gubernamental tras estas elecciones, que responderá a un nuevo equilibrio político del partido en el gobierno, en la era «post Nino». Estas complicaciones a duras penas son compensadas por la indudable mejora de las relaciones del poder político con las autoridades militares y la clara posición a favor de la reforma del JEMAD interino.

El escenario político vuelve a ensombrecerse en Junio con la muerte en circunstancias poco aclaradas de dos destacados políticos guineanos. Uno de ellos, Bacirot Dabó candidato a Presidente y ministro del gobierno en funciones (aunque suspenso en sus funciones por su candidatura a las elecciones) y Helder Proenza hombre fuerte del PAIGC y antiguo Ministro de Defensa. Estas muertes se producen en el proceso de detención por parte de fuerzas de la Policía Militar (bajo el control del Ministerio del Interior para estos arrestos) de los presuntos cabecillas y colaboradores en un intento de golpe de estado. La inconsistencia de las explicaciones y comunicados oficiales arroja un velo de confusión sobre los hechos y sobre las posibilidades de alcanzar una estabilidad política e institucional. El rocambolesco desenlace de las acusaciones sobre el resto de detenidos que son finalmente desestimadas por la justicia, se diluye en una ya contrastada capacidad del sistema político y social de Guinea-Bissau en asumir este tipo de situaciones. Es popular en Guinea-Bissau el dicho de que: «aquí lo normal se convierte en imposible y lo imposible se convierte en normal». Inclusive los dos fallecidos, en teoría cabecillas de un movimiento que tenía como objetivo la eliminación física de las primeras autoridades civiles y militares del Estado, son acompañados en sus honras fúnebres por gran parte de los políticos que eran sus «objetivos». Aunque no hay que olvidar los estrechos lazos de camaradería que a lo largo de muchos años de lucha por la independencia y en la arena política tras ella se habían creado. Estas muertes se unen a las de marzo en la lista de «asuntos pendientes» de la justicia y la vida política sigue su curso como si nada hubiera pasado.

Las elecciones presidenciales vuelven a mostrar una vez más al mundo una de las especiales características de esa nación africana, su capacidad y tradición de organización de confrontaciones electorales en un exquisito ambiente de libertad, transparencia y ausencia absoluta de conflictos, dejando de paso en evidencia la falta de oportunidad y conocimiento de la realidad del país de quienes propugnaron la presencia de una fuerza de «estabilización» para asegurar el normal desarrollo de las elecciones.

El resultado electoral vuelve a traer un hálito de esperanza para el futuro del país, el Presidente electo Malam Bacai Sanha gana de forma clara y lo que es incluso más positivo, el perdedor de las elecciones y antiguo presidente del país (2000-2003) derrocado por un golpe militar el 14 de septiembre de 2003, Kumba Yala, reconoce inmediatamente los resultados y promete su apoyo político al nuevo presidente como presidente de todos los guineanos.

Llegamos a septiembre con la evidencia del desfase entre los «relojes» africanos y europeos. La Misión afronta un nuevo informe semestral en un escenario de incertidumbre ante el efecto distorsionador de posiciones divergentes que como ya se ha mencionado algunos actores internacionales han introducido en el escenario político respecto a los objetivos fijados en el Documento de Estrategias, con el cual está comprometido el trabajo de la Misión, ya que han arrastrado o al menos desorientado, a ciertos actores políticos de peso nacionales. Por otro lado existen renovadas posibilidades de éxito por la favorable evolución del estamento militar hacia la reforma y los indicios de su subordinación al poder civil. Sin embargo el calendario está evidentemente en contra por la cercanía del fin del mandato (30 Noviembre). Ni habrá tiempo para materializar la posibilidad de una nueva misión PESD el 1 de diciembre, en el contexto de pasar a la fase de puesta en marcha de los proyectos que en cualquier caso sería prematura por falta de condiciones, ni los otros actores internacionales cuentan con presencia consolidada en el terreno para poderles entregar los proyectos para su posterior ejecución. La opción de cerrar la presencia de la UE sin alcanzar objetivos visibles en la reforma, tampoco entra en consideración por sus catastróficos efectos sobre la credibilidad del instrumento PESD. Por lo tanto la Misión se presenta ante el COPS (Septiembre 09) con una nueva propuesta de extensión para intentar evitar un vacío en la acción de la reforma.

Sin embargo esta vez la extensión que presenta un claro matiz de condicionalidad, abre el futuro espacio de trabajo de la misión a un nuevo escenario de «líneas rojas» definidas, y con la circunstancia única en la historia del país de tener un Presidente, un Primer Ministro, un Gobierno y unas autoridades militares que no representan sectores enfrentados y que consideran sin ambages que sin RSS no hay futuro viable para el país. Tampoco hay que olvidar el más que positivo comportamiento del líder del principal partido de la oposición. En resumen y utilizando las palabras de un ministro del gobierno: «ahora o nunca».

La extensión de seis meses se solicita con la petición oficial de la misma por el Gobierno de Bissau mediante carta firmada por su Primer Ministro, (tras discusión en Consejo de Ministros) en la que se establece el compromiso del mismo con tres factores que se consideran claves para el futuro inmediato de la reforma:

- Compromiso de respeto del documento nacional de Estrategias, origen y base de la presencia de la acción PESD en Guinea-Bissau que debería poner fin a las iniciativas de última hora y que están creando evidentes interferencias con el trabajo de la Misión.
- Compromiso de avanzar sin dilaciones en la aprobación del marco legal preparado por los distintos técnicos locales con el apoyo de la Misión y que permitirá un desarrollo posterior del cuerpo legal dependiente de las leyes orgánicas y correspondientes planes de puesta en marcha de las acciones de reforma.
- Compromiso claro de empeñarse en el esclarecimiento de los asesinatos cometidos en marzo y junio con apoyo político e institucional a las comisiones de investigación en marcha.

La citada carta conteniendo expresamente estos compromisos es firmada por el Primer Ministro el 9 de octubre con lo que en Bruselas se aceleran los trabajos para permitir la nueva extensión de la misión dando origen a una nueva Joint Action con la que la misión resulta extendida hasta el 31 de mayo del 2010 para cumplir los siguientes objetivos:

- Consolidar la inequívoca decisión del Gobierno respecto al documento base de la RSS (Documento de Estrategias) así como su involucramiento en el mismo.
- Vigilar y apoyar la adopción del cuadro legal ya preparado
- Apoyar a las autoridades locales y a la comunidad internacional en asuntos no legislativos relacionados con la RSS
- Proporcionar continuidad en el proceso de reforma mediante la coordinación y enlace con la comunidad internacional que permita su seguimiento por la misma y el aprovechamiento de los trabajos realizados por la misión.
- Contribuir activamente en el asesoramiento y puesta en servicio de cualquier futura acción PESD en el país.

Finalmente el 28 de octubre se produce la largamente anunciada, y por lo tanto perturbadora por sus negativos efectos paralizadores en los «inseguros» ministros, reorganización ministerial. En lo referente a los ministros relacionados con la reforma solo permanece en su puesto el Ministro de

Justicia, apareciendo nuevos interlocutores y actores en los ministerios de Interior y Defensa que asume también la cartera del ahora desaparecido Ministerio de Antiguos Combatientes. No es una vuelta a empezar pero evidentemente el escenario ha vuelto a cambiar una vez más, aunque no se puede decir que no haya habido consecuencias positivas.

Implicítamente estamos ante un periodo «puente» que puede dar lugar a dos escenarios: relevo del esfuerzo PESD por otra misión en el mismo ámbito PESD con mandato para implementar los planes finalizados de la RSS, o entrega de la responsabilidad de ejecución de los proyectos a otros organismos internacionales en concreto NNUU que se encuentra en el proceso de transformación de la misión UNOGBIS en la de UNIOGBIS (Oficina Integrada de Naciones Unidas para Guinea-Bissau) que evidencia una mayor ambición en el ámbito de la reforma, con la creación de una fuerte división RSS (40 miembros) que aunque enfocada casi en exclusividad en el sector policial, presenta también capacidades en el campo militar y judicial aunque sean testimoniales, y una posible actuación de la CEDEAO en el ámbito militar (tradicional campo de acción de esta organización) dejando el sector de Justicia bajo el control de la Delegación de la Unión Europea que ya trabaja activamente en este campo mediante su nuevo programa PROJUST.

Aprobada e iniciada la segunda extensión de la misión se inicia por los distintos departamentos relacionados del Consejo y de la Comisión europea con el apoyo de la Misión la Revisión Estratégica que en Enero presenta ante el COPS las ya mencionadas dos alternativas: Retirada o nueva acción, ahora denominada PCSD con la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa.

El 5 de Febrero, el COPS con el asesoramiento del Comité Civil, el del COAFR y el Comité Militar, aprueba iniciar los trabajos para el lanzamiento de una nueva misión con el objetivo de iniciar la fase de implementación de la reforma para apoyar al país en el proceso de puesta en marcha del sistema de formación y entrenamiento de los cuerpos policiales y fuerzas armadas y el refuerzo institucional necesario para llevar adelante el proceso de transformación de las estructuras. Todo ello condicionado a que previamente a su lanzamiento en Junio, lo más relevante del paquete legal preparado para dar solidez legislativa a la reforma esté aprobado y sancionado y que se lleve a cabo una profunda coordinación y distribución de tareas, con las organizaciones internacionales en el terreno. En especial con la recién reformada UNIOGBIS.

En cierta manera, con esta decisión se puede considerar validado el resultado de la misión inicial de una forma positiva. No hay que olvidar que el principal objetivo asignado a la misma consistía en transformar una idea, la delineada en el Documento de Estrategias, en planes concretos y sobre todo, preparar el terreno para que las condiciones necesarias para la puesta en marcha de la reforma estuvieran presentes.

¿Se han cumplido los objetivos? Sin pecar de optimismo se puede decir que aquellos que estaban dentro de las posibilidades y responsabilidades de la misión han sido alcanzados, es decir el marco legal y la aceptación de la reforma por parte de las estructuras afectadas esta preparado y su aprobación es ya responsabilidad exclusiva del Gobierno, Asamblea y Presidencia guineanas. Sin olvidar que se ha conseguido que la RSS goce sin ningún género de dudas y en todos los sectores políticos y sociales de la mayor prioridad y relevancia considerándose la mayor esperanza del país para alcanzar la tan deseada y necesaria estabilidad política que llevará a un desarrollo social y económico muy superior al actual. Sin embargo hay una sombra amenazadora sobre el futuro inmediato del proyecto: su financiación.

La tan necesaria mesa de donadores se va posponiendo sistemáticamente. Los motivos son fundamentalmente dos: falta de iniciativas serias para su organización e inadecuada preparación técnica y práctica para preparar un dossier bien estructurado de proyectos atractivos para los posibles donadores.

No es hasta enero del 2010 que se comienza a trabajar en la preparación de este dossier en el que participan las autoridades guineanas, técnicos internacionales contratados al efecto por el PNUD y fundamentalmente la Misión de la UE con sus asesores en los tres sectores. Será un proceso largo y complicado y no se espera tener un trabajo consolidado antes de finalizar el primer semestre con lo que la nueva misión entraría en escena sin tener un horizonte claro en el aspecto financiero de la reforma.

De forma inesperada, tras la reunión en Enero 2010 de los Jefes de Estado de la CDEAO, se produce en su comunicado una sorpresa para todos. En el comunicado se «saluda positivamente» la iniciativa de la UE de organizar la futura Mesa Redonda de Donadores, quedando la propia CEDEAO (que desde Praia se había auto concedido la responsabilidad de su organización) al margen del asunto. La Unión Europea, aunque sorprendida por el comunicado ya que oficialmente nunca se había pronunciado al respecto, reacciona positivamente y asume esta labor. Se

empieza a barajar Junio como primera fecha disponible con ciertas reservas y Octubre como mejor escenario.

Mientras tanto, el Alto Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, anuncia en Nueva York el acuerdo para la realización de una reunión, que si bien inicialmente parece confundirse con una mesa de donadores para analizar y apoyar el naciente Fondo de Pensiones y otros aspectos financieros de la reforma, se transforma en una reunión internacional para analizar la situación de Guinea-Bissau y mentalizar a los posibles donadores de la necesidad de financiamiento del proceso y la importancia de su presencia en la Mesa de Donadores a realizarse casi con seguridad en otoño como mejor escenario.

Por lo tanto, aunque todavía demasiado en el aire, el temible aspecto de la financiación deberá quedar resuelto una vez que se lleven adelante estas dos iniciativas: la reunión técnica de alto nivel en Nueva York y la mesa de donadores en Europa.

Análisis de un proyecto en marcha y una solución para el futuro.

Una de las mayores dificultades que presenta un proyecto del tipo del que estamos analizando es precisamente su correcta y desapasionada evaluación y análisis. Los avances políticos y sociales alcanzados a lo largo de su desarrollo, son a veces meros indicios que solamente son apreciados por aquellos que viven el día a día del país y después de mucho tiempo aprendiendo a entender y a atender los mensajes crípticos de una sociedad muy compleja. En el caso de Guinea-Bissau, el hecho de ser un país pequeño no solo no facilita su comprensión, sino que lo dificulta en gran manera por la interferencia a todos los niveles de las relaciones personales, profesionales e históricas de sus nacionales, que a modo de una gran familia producen hechos que solo tienen su explicación cuando se manejan las claves familiares solo conocidas la mayoría de las veces por el propio clan familiar.

No se pueden contar «minas retiradas o armas recogidas o guerrillas y ejércitos regulares desmovilizados o redimensionados. Considerar que se han creado las condiciones necesarias para pasar a una fase de aplicación de los trabajos preparatorios entra más en el terreno de los deseos o incluso de un ejercicio de fe, que en algo realmente medible.

Sin embargo y siempre corriendo un cierto riesgo no desdeñable, se puede decir que en Junio del 2010 existirán en el país las mínimas con-

diciones necesarias para dar el paso al frente y comenzar los trabajos de la puesta en marcha de la Reforma del Sector de Seguridad en Guinea-Bissau, de manera que la visibilidad de estos produzca un beneficioso efecto de bola de nieve que dote al proyecto de la inercia necesaria para llegar a sus objetivos finales. La principal de todas ellas: el deseo de todos los sectores implicados y de la sociedad guineana de llegar finalmente a esos objetivos está fuera de toda duda.

Si los necesarios recursos son generados en la futura mesa redonda de donadores y se superan con paciencia y habilidad los problemas que indudablemente irán apareciendo en los distintos sectores durante la implantación de las nuevas estructuras, la posibilidad de que finalmente se alcancen los objetivos deseados es muy alta. Lo que puede que no esté tan claro es el plazo en el que se alcanzarán estos objetivos que siendo optimistas no bajará de los tres años y conociendo los antecedentes de la fase de preparación podrían alargarse fácilmente hasta los cinco años.

Es evidente para el lector, que el análisis que estamos haciendo no abarca la totalidad del proceso de reforma sino justamente el inicio. Parafraseando a Churchill tras la batalla del Alamein, no estamos en el principio del fin sino en el fin del principio, o quizás siendo realistas, simplemente en el principio. Sin embargo y contando con que la UE y el resto de actores internacionales presentes en el escenario guineano seguirán impulsando este proceso, al lado de las muy mentalizadas autoridades nacionales, se puede decir que esta vez, y contra el conocido dicho popular, si son bienvenidos los buenos principios.

Sin embargo hay cuatro aspectos que es preciso poner de relieve con mirada crítica y que han dificultado sobremanera los avances de esta primera fase:

- Gran diferencia entre los datos de planeamiento con los que se prepara y lanza la misión y la realidad. En especial en lo relacionado con el conocimiento y por lo tanto la apropiación local del proyecto.
- Plantilla reducida y con escasa capacidad de redundancia entre los distintos puestos para poder cubrir las ausencias de consejeros, bien sea por no haberse cubierto el puesto o simplemente durante los permisos o enfermedad.
- Incompatibilidad de ritmos entre el calendario europeo y el guineano. La exigencia de resultados para cerrar el balance de las Presidencias rotatorias cada seis meses, unido a los mandatos de este tipo de acciones PESD muy limitados en el tiempo, generan una

sensación de interinidad y «caducidad» incompatible con un proyecto a medio e incluso largo plazo como es cualquier reforma del sector de seguridad.

- Y finalmente y posiblemente lo más importante: se debe calibrar adecuadamente la capacidad real del país anfitrión de sus posibilidades de asumir la «apropiación local» (Local Ownership) del proceso. Es precisamente esta capacidad de apropiación, cuando se ejerce con la debida autoridad (el proceso es de Guinea y para Guinea), la que permitirá ejercer de una forma clara al país, la tan necesaria coordinación de los actores en el terreno que evitará la tan temida y perjudicial disputa entre los actores internacionales (Turf War). Este análisis es muy complejo y posiblemente requiere flexibilidad a lo largo de la acción, es decir, debe poder ajustarse a medida que se van detectando los problemas. Hay que conseguir que las instituciones o estructuras creadas para el seguimiento de la reforma tenga la capacidad real de ejecutar su trabajo y asumir su responsabilidad. Si no es así, deberán ser adecuadamente reforzadas o ayudadas, pero nunca sustituidas por la comunidad internacional. Para un antiguo instructor de vuelo de helicópteros en el CEFAMET (Centro de Enseñanza de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra), como es el caso del autor, este problema responde al mismo dilema al que se enfrentaba hace muchos años: si el instructor corrige los errores del alumno antes de que se evidencie el problema, el alumno nunca aprenderá pues no será consciente de lo que hace mal, si el instructor sobrepasa el umbral de la oportuna reacción el error acaba en accidente. La frontera entre la cooperación y la «usurpación» de funciones es a veces muy sutil.

No está en el ánimo del autor de este trabajo el transmitir una visión negativa de la RSS como herramienta de estabilización. Quizás la pregunta adecuada sería: ¿es el marco de las acciones PESD, ahora PCSD el adecuado para realizar una reforma del sector de seguridad? La respuesta, y siempre comprendiendo la subjetividad del autor, no puede ser más que ambigua: ni sí, ni no.

A cualquier lector conocedor del tema no se le escapa que cualquier reforma del sector de seguridad es un proyecto a medio y mas plausiblemente a largo plazo, en el que como en el caso de Guinea-Bissau estamos aplicando una herramienta diseñada para gestión de crisis (por ejemplo la intervención en Georgia 2008) que una vez «estabilizadas» dan lugar a otro tipo de acciones o incluso a ninguna al haberse resuelto el problema.

Por lo tanto como siempre que se utiliza una herramienta que no está diseñada específicamente para el trabajo que va a realizar, los resultados, aunque pueden ser aceptables, suelen tener el efecto colateral de causar daños, a la herramienta, al objeto o las mas de las veces a ambos y siempre realizando un esfuerzo superior al estrictamente necesario.

Por lo tanto volviendo a la RSS en Guinea-Bissau, es muy posible que aun habiendo producido indudables resultados positivos, los desajustes detectados lo hayan sido como consecuencia de la falta de idoneidad de la «herramienta». La sensación permanente de interinidad que se ha vivido en la Misión, producida por mandatos o extensiones de muy corto recorrido para un problema cuyo tratamiento es de medio e incluso largo plazo, ha provocado tanto en el país como en Bruselas reacciones si no negativas, sí de escepticismo o duda, que han afectado a la operatividad de la misión.

La misma «amenaza latente» de abandonar el escenario como consecuencia de estos mandatos limitados en el tiempo, causa estragos en el propio proceso de estabilización ya que transmite un mensaje muy negativo de retirada del apoyo institucional a las normalmente frágiles estructuras políticas del país.

Por lo tanto y a modo de colofón creo que hay que señalar los aspectos positivos y fundamentalmente apuntar una posible línea de acción para situaciones similares en el futuro.

Si se decide lanzar una acción PCSD sobre un escenario de reforma del sector de seguridad, esta decisión debe responder a una necesidad de «oportunidad» que puede ser comparada con una «crisis» ya que la tardanza en el inicio de la acción puede dar lugar a la degradación del escenario y por lo tanto la pérdida del «momentum» .

En cualquier caso la acción PCSD (limitada en el tiempo por sus propias características) debe ir asociada a una estrategia de salida que no comprometa ni la credibilidad de la Unión Europea ni ponga en riesgo el frágil proceso de estabilización iniciado. ¿Existe otro mecanismo en la UE que puede reemplazar, o mejor dicho, relevar, al de la gestión de crisis? Por supuesto que existe y sin duda el Tratado de Lisboa va a permitir que en la nueva Acción Exterior de la UE se desarrollen mecanismos que pueden entrar a funcionar una vez que la Acción PCSD haya finalizado, y que manteniendo la bandera de la UE en el escenario, eviten el desastroso efecto que su retirada puede ocasionar al gobierno y a la sociedad a la que se ha estado apoyando.

Las futuras «Embajadas» de la UE, podrían en los escenarios que fueran necesarios, ser reforzadas por relativamente pequeñas unidades de seguimiento y apoyo, en este caso de la Reforma del Sector de Seguridad, de manera que se pudieran acompasar los relojes del receptor y del donante. Estas unidades seguirían los largos procesos de reforma (normalmente asociados a cambios generacionales), asegurando que las inversiones procedentes de la UE, que sin duda serán importantes, se ajustan a las auténticas necesidades del proyecto, todo ello sin dejar de respaldar políticamente a los verdaderos actores del proceso: las instituciones del país.

Este relevo de acciones tiene que estar «anunciado sin dar lugar a interpretaciones ambiguas» en el mismo momento que se inicia la acción PCSD, marcando claras líneas rojas de decisión que eviten asimismo la asunción por parte del receptor del apoyo, que una vez que se ha iniciado el proceso este se mantendrá, con los altos y bajos pertinentes, pero que nunca habrá que hacer frente a la retirada del mismo. De no seguir esta pauta la UE se convertirá en un rehén del país y perderá credibilidad ante futuros escenarios.

En cierta medida, la nueva misión PCSD que se está gestando para iniciar la fase de implementación de la reforma en Guinea-Bissau, puede ser un paso intermedio en esta línea de «evolución» que se ha enunciado. En el propio Concepto de Operaciones CONOPS, recientemente aprobado para esta misión, se señala sin lugar a posibles interpretaciones dilatorias que la acción será de un año y que deberá dar paso a una nueva fórmula en la que jugarán otros actores internacionales que pudieran tomar el relevo en la parte operativa, UNIOGBIS o la CEDEAO y la propia Delegación de la UE, que podría ser potenciada por una oficina RSS y convertir un proyecto de «gestión de crisis» en un proyecto de apoyo a largo plazo más acorde con el escenario previsible.

Bissau 28 de Marzo 2010

Nota del autor: todo el contenido del trabajo responde al criterio de su autor y en modo alguno refleja o quiere reflejar la posición de las instituciones de la UE que se mencionan en el mismo.

Se trata de una reflexión en voz alta tras dos años de trabajo exclusivo para el proyecto de reforma del sector de seguridad, que si bien es perfectamente discutible, debe de gozar del beneficio de la duda que espera quien durante ese tiempo ha intentado con todo su empeño el difícil arte de compaginar lo deseable con lo posible.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

RESUMEN Y CONCLUSIONES

ANTONIO NÚÑEZ GARCÍA-SAUCO

A lo largo de las páginas anteriores de este cuaderno de estrategia los distintos autores han efectuado un interesante recorrido sobre los principales asuntos que determinan la actualidad de la seguridad del continente africano. Asimismo, se han ofrecido algunas de las respuestas que tanto desde Europa como de la propia África se están articulando para contestar a los retos planteados. En mi calidad de coordinador quisiera, a modo de conclusión de esta obra, extractar algunos de los asuntos suscitados que desde mi punto de vista pueden ser considerados como más relevantes.

I

Madame Claude-France Arnould comienza, a modo de frontispicio, su contribución *La Asociación Estratégica «UE-África» en materia de paz y seguridad* enunciando los cuatro principios fundamentales que lo enmarcan y sustentan, a saber: la unidad de África, la interdependencia entre Europa y África, el control del propio destino y la responsabilidad común.

El Partenariado ha sido posible gracias a una serie de acciones y decisiones trascendentales: la transformación de la OUA en UA (2001), el NEPAD (2001), el Protocolo de creación del Consejo de Paz y Seguridad, el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa y la Estrategia Europea de Seguridad (2003) en paralelo a la emergencia de nuevos retos globales que han hecho evolucionar las antiguas y complejas relaciones entre ambos Continentes.

A continuación, la autora trata de profundizar en la verdadera naturaleza y nueva dimensión de esta Asociación o Partenariado.

En primer lugar, señala la importancia de la institucionalización de un diálogo político que va más allá –sin anularlo– del marco de la ayuda al desarrollo y de los intercambios económicos. En segundo lugar, insiste en el carácter de la «apropiación», entendiéndola como la necesidad de fundamentar los compromisos de la UE sobre petición de la UA. En tercer lugar, se refiere al principio de interdependencia como reconocido y formalizado por primera vez en la historia de la relaciones entre Europa y África. Finalmente subraya la naturaleza multiforme de este compromiso que engloba las políticas de desarrollo y la política exterior y de seguridad común, incluida la de seguridad y defensa. En otras palabras, el Partenariado trasciende todo tipo de política tradicional para insertarse directamente en el marco de la estrategia global.

La aprobación del Tratado de Lisboa ofrece una renovada oportunidad de reforzar la vinculación entre desarrollo y seguridad, así como las acciones de mantenimiento de la paz, desarrollo y buena gobernanza, al tiempo que la función del Alto Representante y al mismo tiempo Vice-Presidente de la Comisión y la creación del Servicio Exterior Europeo contribuirá a mejorar la coherencia general, la eficacia y la visibilidad de la acción exterior europea.

A continuación, la Señora Arnould aborda el tema del Partenariado como respuesta global a las situaciones de fragilidad y señala las tres acciones prioritarias (1):

- el refuerzo del diálogo político.
- la puesta en marcha de la arquitectura de la paz.
- la financiación de las operaciones de paz de la UA.
- El diálogo político, que ya se preveía en el artículo 8 del Acuerdo de Cotonou (2), implica tanto discusiones estratégicas como consultas regulares (3). Pero, además de este carácter periódico y regular, presenta otras características o modalidades dignas de señalar. Así, existe un diálogo reforzado y selectivo con aquellos países particularmente implicados en la seguridad regional (Sudáfrica, Nigeria,

(1) La autora no deja de subrayar que ya se han lanzado dos tercios de estas acciones.

(2) Simultáneamente se han desarrollado e institucionalizado otros tipos de diálogo regional (caso del 5+5) y sectorial, como el organizado por la Ministra Chacón recientemente en Mallorca entre los 27 Ministros de Defensa de la UE con sus homólogos africanos.

(3) El Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Comité Político de Seguridad de la UE se reúnen regularmente desde Octubre 2009.

así como Egipto y Marruecos) y una creciente dimensión triangular, al incorporarse cada vez más al diálogo bilateral las Organizaciones Regionales (Cedeao, CEEAC, IGAD, UMA) (4).

- La Arquitectura de Paz y Seguridad (APSA) engloba los siguientes sectores de actividad: prevención de conflictos; formación y entrenamiento de la fuerza africana en espera, así como la mejora de su equipamiento y, finalmente, reconstrucción post-conflicto.

La prevención de conflictos tiene como objetivo reforzar las capacidades político-militares de la UA y de los Organismos Regionales (5).

La formación y entrenamiento de la Fuerza Africana en Espera pretende que ésta adquiera para finales de este año la capacidad operacional inicial para planear y realizar operaciones de mantenimiento de la paz (6). El ciclo de formación de dos años (AMANI AFRICA), iniciado en el 2008 en Addis Abeba, se fundamenta en el concepto francés, transferido al marco europeo, de EURO CAMP y se orienta a la formación de quienes tienen la capacidad de decidir (civiles y militares) teniendo prevista su terminación en este año con un ejercicio final que implique al Departamento de Apoyo a las Operaciones de Paz de la UA. Además de este ciclo de formación, resulta básico también el apoyo a los centros africanos de formación, lo que se realizará tras conocer los resultados de un estudio conjunto euro-africano sobre las necesidades y potencialidades de estos centros, estando previsto su lanzamiento para el primer semestre de este año. Sin embargo, la mejora del equipamiento está resultando financieramente problemática, ya que los instrumentos de ayuda de la UE excluyen el ámbito militar, por lo que el tema ha pasado a la mesa del G-8 (7).

La reconstrucción post-conflicto tiende a compartir las experiencias, sobre todo, en los campos de la reforma del sector de la seguridad, del desarme, de la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas, contra el

(4) Esto es así sobre todo a partir de la Conferencia de Akasombo (Ghana, Diciembre 2009).

(5) La autora ofrece los ejemplos de apoyo al sistema continental de alerta precoz a través del STCEN del Centro de Ispra, y de ciertos países, como Alemania (en materia de cartografía) o la iniciativa franco-británica MINAC (Mecanismo Interactivo de Vigilancia y Anticipación de Crisis).

(6) Tras el apoyo europeo a AMIS en Darfur, los actuales apoyos a AMISON en Somalia y a MICOPAX en la República Centroafricana, se inscriben en este objetivo.

(7) Aparte de los problemas financieros, existen por resolver cuestiones técnicas, como la de definir y armonizar los estándares, niveles de stockage etc... entre las partes.

terrorismo, las drogas etc... con miras a consolidar coceptos y doctrinas comunes.

Para la puesta en práctica de todas estas iniciativas, la UE y la UA se han dotado de ciertos instrumentos entre los que la Señora Arnould destaca la constitución de grupos específicos –y la designación de sus respectivos responsables– para esta finalidad, asegurando así la especificación y la cordinación. Junto a estos grupos, existen también otros grupos conjuntos UE/UA de expertos (8).

En cuanto a la financiación, tercera de las acciones prioritarias del Partenariado, las fuentes principales provienen de la UE y, en especial, de la «*Facilidad de la Paz para África*» (9) y el «*Instrumento de Estabilidad*» destinado a atender situaciones de emergencia (10). Además, existen programas regionales indicativos para el conjunto de las regiones que incluyen esta dimensión de seguridad. La Señora Arnould resume en unos mil millones de Euros el montante del apoyo financiero europeo (UE y FED) a las cuestiones de paz y seguridad en África.

En la segunda parte de su exposición, la autora analiza con gran claridad el creciente compromiso de la UE con la gestión de crisis en África, no sólo en su secuencia histórico-cronológica, sino, lo que es más importante, en su progresivo nivel de profundidad y extensión.

Recordando la evolución histórica, la Sra. Arnould nos señala cómo la política europea de seguridad y defensa, focalizada inicialmente en los Balcanes, se reorientó hacia África en 2003 desplegando la operación ARTEMIS (11). De nuevo, con motivo de las elecciones en la RDC, intervino la UE, esta vez, desde el Cuartel General de Postdam en Alemania.

(8) La última reunión del grupo conjunto «Paz y Seguridad» tuvo lugar en Octubre pasado en Addis Abeba.

(9) Cerca de 400 millones de euros provenientes del FED, de los que una parte está destinada al pago de los soldados de AMISOM y otra al reforzamiento de las capacidades africanas de mantenimiento de la paz.

(10) Se eleva a unos 250 millones de Euros y puede aplicarse como complemento de acciones de gestión de crisis. Así se hizo en el Chad, para apoyar la formación de gendarmes que llevaba a cabo la ONU.

(11) En 2003 Kofi Annan pidió a Javier Solana la intervención urgente de la UE en apoyo inmediato a MONUC, desbordada por las matanzas en ITURI. Dos semanas después, con el apoyo de Francia como país marco, y la participación de otros países europeos como Suecia (que comprometió fuerzas especiales sobre el terreno) y no europeos (Africa del Sur, Brasil, Canadá) la UE desplegó la operación ARTEMIS.

Después fue en Darfur (12) y actualmente mediante la operación ATLANTA en lucha contra la piratería en las costas de Somalia (13).

Así, el compromiso de la UE se ha ido extendiendo de manera creciente desde situaciones de conflicto abierto al sector de la seguridad, como se constató en la RDC, donde la UE, además de desplegar fuerzas militares en dos ocasiones, mantiene dos misiones para la reforma de la policía (EUPOL) y de la defensa (EUSEC). Otro ejemplo, es de Guinea-Bissau, analizado en otro capítulo de este libro, donde se aborda la reforma de los tres pilares básicos tradicionales: defensa, seguridad y justicia.

Pero tan importante o más es el carácter inclusivo de estas acciones, lo que la Sra. Arnould analiza a diversos niveles.

En primer lugar, a nivel europeo. En efecto, históricamente, algunos países europeos han estado especialmente vinculados con el Continente Africano, mientras que otros apenas han mantenido contactos o, quizás, relaciones ocasionales o muy débiles. Tal ha sido el caso de los países centroeuropeos o nórdicos. Hoy, están integrados plenamente en la política europea de seguridad en África (14).

En segundo lugar, la UE se ha esforzado por coordinar sus actuaciones con otros actores en aras de la eficacia. Ante todo, con las NN UU y las Organizaciones Africanas continentales y regionales. Todas las acciones europeas en África han sido objeto de consultas y de cooperación operacional con la UA.

En tercer lugar, también se ha extendido la cooperación a Estados terceros como África del Sur, Brasil y Canadá (ARTEMIS), Rusia (EUFOR

(12) La UE ya prestaba apoyo financiero, de planificación y logístico a AMIS. Pero ante el riesgo de desestabilización de países vecinos, como la República Centroafricana y Chad, éstos pidieron la intervención europea, centrado sobre todo en desplazados y refugiados.

(13) En el desarrollo de esta operación ve ya claramente la autora el progresivo compromiso de la UE con los aspectos de seguridad más allá de los de la defensa. Así, iniciada para defender a los buques del Programa Mundial de Alimentos, se ha orientado, desde la lucha contra la piratería, también hacia la protección del tráfico marítimo y las condiciones de pesca, apoyando al Gobierno Federal de Somalia en la creación de un Estado de derecho con mejores condiciones de seguridad.

(14) Alemania ha jugado un papel clave en la segunda operación en RDC. Irlanda, Polonia o Austria han hecho contribuciones importantes a EUFOR en el Chad. Los países escandinavos participan sistemáticamente en operaciones así como el «Battle Group» que han constituido.

Chad) en conflictos abiertos o con EE UU en la formación de soldados somalíes y China, India, Japón en las aguas de Somalia.

La Sra. Arnould dedica el tercer apartado de su contribución a los retos que suscita la asociación de «paz y seguridad» tanto para los africanos como para los europeos.

Entre estos retos se encuentran: primero, disponer de estructuras africanas apropiadas para que sean los propios africanos quienes se apropien de su seguridad. Segundo, impulsar el Consejo de Paz y Seguridad de la UA, en funcionamiento desde el año 2004, pero que en la actualidad presenta algunas limitaciones que deben ser superadas. Tercero, armonizar las relaciones entre el UA y las organizaciones regionales con el fin de promover la necesaria integración continental. Cuarto, vincular las políticas de desarrollo local con la prevención de los conflictos y la reconstrucción post-conflicto de tal manera que la reinserción de los jóvenes combatientes, la reforma del sector de la seguridad y la reconstrucción post-conflicto sean acompañadas de programas de desarrollo socioeconómicos adecuados. Cuarto, mejorar la coordinación de las políticas de los Estados miembros de la UE y de las instituciones comunitarias europeas a través del consenso sobre las cuestiones esenciales. En este punto el nuevo Servicio de Acción Exterior de la UE, previsto por el Tratado de Lisboa, se antoja un factor fundamental. Quinto, mejorar la eficacia de las herramientas financieras de la UE adaptándolas a las situaciones de fragilidad y garantizando que las financiaciones requeridas para la gestión de crisis llegan in situ a su debido tiempo. Y sexto, articular las estructuras políticas y de gestión de crisis de la UE a las ambiciones de su política exterior por medio de la creación en la Secretaría General del Consejo de una única dirección de gestión de crisis.

Finalmente, tras describir, primero, el proceso de atención creciente de la UE con los conflictos en África; constatar, después, la dimensión extensiva de la UE desde los conflictos abiertos hacia los problemas de la paz y la seguridad y de analizar, en tercer lugar, el carácter inclusivo de las operaciones de la UE respecto de terceros actores, la Sra. Arnould entra en la última constatación, a saber, la naturaleza global de la actuación europea en África en la que se integran en un conjunto ordenado y superpuesto la atención humanitaria, los diversos programas de desarrollo y la acción política de la UE y sus Estados Miembros, configurando un todo globalizador de los diversos medios de que dispone la Unión, en los que cada uno respeta sus lógicas respectivas, y que verá, sin duda,

reforzada su eficacia tras la puesta en marcha de los nuevos instrumentos que aporta el Trado de Lisboa.

Todo ello, concluye la Sra. Arnould, requiere que la parte africana del Partenariado refuerce sus estructuras regionales y nacionales para adecuarlas a una cooperación cada día más eficaz para asegurar la paz y la seguridad de los hombres y las mujeres de África.

II

El Dr. Admore Mupoki Kambudzi comienza su contribución «*Trabajos en los procesos complementarios y problemas de colaboración en el tratamiento de los desafíos de Seguridad en el África del Siglo XXI: El caso de la UA y la UE*» señalando que, al hablar de las relaciones sobre paz y seguridad entre la UE y África, lo primero que uno se preguntaría es qué han hecho y hacen los propios africanos frente a los desafíos que amenazan su Continente, para preguntarse a continuación en qué hemos colaborado bien y menos bien y finalmente ver qué podemos hacer juntos mejor para afrontar con éxito los desafíos. Las respuestas a estas cuestiones constituyen el esquema de su contribución.

Antes de entrar en la formulación de estas respuestas, el autor hace dos afirmaciones importantes. La primera es la constatación de que poner fin a los conflictos violentos y a la mala gobernanza y generar una cultura de paz y de justicia es el mayor desafío de África. La segunda es el doble convencimiento de que hoy se dan verdaderas oportunidades para abordar con éxito este desafío y que puede ser abordado esencialmente por los propios africanos. La acción externa debe jugar un papel de apoyo complementario. El fundamento de su optimismo radica en la progresiva aplicación de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.

Para poner en perspectiva tanto el transfondo de los desafíos como la decisión de abordarlos, el autor se retrotrae a los años 80 y 90 y al colapso político y económico que sufrió el Continente Africano al término de la Guerra Fría, cuando los regímenes de partido único fueron cayendo en cadena, precipitando al Continente en una situación de dramática inestabilidad en la que floreció y proliferó un ingente número de conflictos bélicos con implicaciones transfronterizas, destrucción de infraestructuras, regresión socioeconómica, innumerables muertos y heridos y masas ingentes de desplazados y refugiados.

La creación de la OUA en 1963, orientada a prevenir y resolver estos conflictos, no pudo evitar el genocidio de Ruanda al año siguiente y es

que el Continente no estaba preparado para abordar estos conflictos. En este punto, Kambudzi enumera los numerosos obstáculos que jugaban contra la eficacia de la OUA (15) y que fue substituida por la UA (16).

Junto a los nuevos y renovadores principios que la inspiraron, la UA se dotó de una estructura más eficaz, centrada en el Consejo de Paz y Seguridad (PSC/CPS), sustentado por la Comisión; la Fuerza Africana en Espera (*African Standby Force* ASF); el Panel de Sabios (PoW); el Sistema Continental de Alerta Temprana (*Continental Early Warning System* CEWS) y el Fondo para la Paz.

A este esquema hay que añadir la dinámica de las relaciones que completan su operatividad.

La primera de ellas es la relación institucional con las Comunidades Económicas Regionales Africanas que, por su proximidad geográfica, pueden jugar un papel vital en la facilitación de soluciones para los conflictos. La segunda, cada vez más exigida socialmente, es la relación con la sociedad civil y las ONGs que indirectamente puede, a su vez, contribuir a promocionar y reforzar. La tercera es la relación política con las NNUU y muy especialmente con el Consejo de Seguridad, cuya suprema autoridad internacional en materia de paz y seguridad hace imprescindible su apoyo. Finalmente resultan de gran interés las relaciones de cooperación con otras Organizaciones Internacionales especialmente aquellas pertinentes o interesadas en la paz y la seguridad en África, como la UE, entre otras.

En todo caso, la pieza central y clave de esta robusta Arquitectura de la Paz y la Seguridad en África (APSA) es el Consejo de Paz y Seguridad, cuyas principales características pone de relieve Kambudzi, a saber: carácter electivo de sus 15 miembros con rotación de dos y tres años para

(15) Insistencia en el principio de no interferencia en asuntos internos; ausencia de mandato continental para proteger; ninguna obligación de procurar seguridad y protección a civiles; falta de compromiso intergubernamental con la democracia, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos; impunidad frente a los abusos políticos o militares contra la población y las libertades individuales; ausencia de obligación de procurar seguridad y protección a civiles etc...

(16) Derecho de la UA a intervenir en casos excepcionales (crímenes de guerra o contra la humanidad, genocidio); derecho a proteger; creciente irrelevancia de las objeciones basadas en el respeto a la soberanía en temas de paz y seguridad; respeto a los derechos humanos y a los procedimientos constitucionales; aceptación de las decisiones sobre paz y seguridad como tomadas en nombre de los Estados, por ende, obligados a apoyarlas; creciente intolerancia frente a la impunidad etc...

garantizar la continuidad y evitar la renovación total a un mismo tiempo; estar constituido en sesión permanente, lo que le permite actuar en todo momento frente a situaciones de emergencia; poder de celebrar debates sin la obligada presencia de las partes en conflicto, que pueden, sin embargo, ser invitadas y oídas, pero no presionar o condicionar los debates; ausencia de derecho de veto o posibilidad de oponerse a considerar o debatir cualquier asunto relacionado con la paz o la seguridad; capacidad de decisión y de iniciativa con efectos continentales sin posibilidad de invocar el principio de no injerencia.

A estas positivas características, añade otras dos: la notable mejora en los métodos y procedimientos de trabajo, sobre todo, desde 2007 en que se aprobaron en Dakar las *«Conclusiones sobre los Métodos de Trabajo del Consejo para la Paz y la Seguridad»* que, además de eficacia, han introducido transparencia, y la mayor interacción con la sociedad civil especialmente a raíz de la adopción del Mecanismo de Interacción entre el Consejo y la Sociedad Civil en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad (Livingstone, Zambia 2008).

Tras la exposición de estos claros aspectos positivos, Kambudzi contabiliza los aspectos negativos o las limitaciones a las que se visto sometida la Arquitectura para la Paz y la Seguridad en África.

En primer lugar, la forzada prevalencia concedida a la solución de conflictos ha relegado la prevención, la reconstrucción y el restablecimiento de la paz post- conflicto. La explicación es clara para el autor. El CPS nació entre conflictos, tratar de resolverlos ha sido su tarea primordial, lo que le ha forzado a actuar sobre todo como una brigada de bomberos. Las tareas de prevención y reconstrucción se han visto así postergadas.

En segundo lugar, la escasez de recursos humanos, sobre todo, de recursos humanos cualificados, ha limitado la capacidad de actuación del Consejo especialmente en la planificación y gestión de las operaciones de paz. Ejemplo de ello sería la recién terminada Misión Africana en Darfur (Sudan) o la actual Misión Africana en Somalia.

A estas limitaciones, habría que añadir una tercera, referida a la escasa capacidad logística para llevar tropas, material y equipo al teatro de operaciones en un tiempo material determinado o limitado. Lo mismo habría que decir respecto a la rotación de tropas en el campo y, aunque menos grave, a su retirada hasta el punto de origen.

Una cuarta y última limitación provendría de la necesaria falta de fluidez entre el Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Consejo de Seguridad de la ONU. En situaciones de urgencia (V. gr. Ruanda 1994, Burundi 2002, Somalia 2006) el Consejo de Seguridad (CSNU) se ha movido con más lentitud de la requerida para producir el impacto necesario en la evolución del conflicto. Sin un canal de interacción más eficaz y rápido, el CPS está constreñido a tomar determinadas decisiones en un estrecho ámbito de mucho riesgo, ya que deberían ser sancionadas a posteriori por el CSNU. Esta situación limita claramente la capacidad de decisión del CPS y su eficacia. Hay procesos de consultas y reuniones periódicas en curso con miras a compartir visiones y valoraciones comunes sobre determinadas situaciones potenciales de conflicto y eventuales acciones a emprender conjuntamente (17).

Si se consideran los aspectos positivos y los negativos, las capacidades y los obstáculos, y se intentara una valoración global, habría que decir con el autor que sería todavía prematuro llegar a conclusiones claras. No ha habido unos resultados espectaculares o definitivos, pero parecen haberse reafirmado nuevas tendencias que habría que consolidar en el futuro para invertir definitivamente lo que queda de la situación anterior.

Estas tendencias son: el claro compromiso de los Estados Miembros de apoyar la APSA; la positiva actitud de los Estados Miembros del CPS a que éste asuma su liderazgo y ejecute todas las capacidades inherentes a su mandato; la aceptación por parte de Estados Miembros,

(17) Para ilustrar esta situación, Kambudzi refiere el caso concreto de Somalia que desde 1991 se encontraba sin Gobierno. Desde Kenia, bajo los auspicios de IGAD (Inter-Governmental Authority for Development), se desplegaron enormes esfuerzos, con mandato y apoyo de la UA, para que los Somalíes contaran con instituciones políticas y administrativas durante los dos años de la Conferencia de Reconciliación. Las negociaciones culminaron con el establecimiento de las necesarias instituciones estatales: Presidente, Primer Ministro, Consejo de Ministros y Parlamento. Pero el problema inmediatamente siguiente fue llevar estas instituciones a Somalia y hacer que funcionaran. Transcurrido un cierto tiempo, el CPS decidió (Mayo 2007) desplegar su Misión Africana de Apoyo a la Paz en Somalia (AMISON). Pero Somalia estaba sometida al embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad en 1992 (Resolución CS/1993). La UA tenía que solicitar formalmente una excepción a la aplicación del embargo para las armas y demás componentes que acompañaban a las tropas de AMISON. El hecho de que la UA llevara a cabo el despliegue de su Misión de paz sin consultas previas ni autorización expresa del CSNU y que sólo a posteriori se llegara al acuerdo necesario, muestra la necesidad de contar con mecanismos más eficaces de diálogo y consulta entre el CPS y el CSNU.

en especial de los del CPS, de la necesidad de intervención humanitaria en situaciones de emergencia; la mejora constatable en la cooperación entre la UA y las Comunidades Económicas Regionales Africanas así como con los Mecanismos Regionales sobre paz y seguridad; un creciente apoyo de la sociedad civil, dada la mayor cooperación entre ésta y la Unión Africana.

Por otro lado, ha aumentado el apoyo de los socios externos que han tomado conciencia de las siguientes necesidades: gestionar mejor las operaciones de paz y seguridad; incrementar la capacidad de los mecanismos de alerta temprana; armonizar la actuación de las Comunidades Económicas Regionales para lograr arreglos logísticos más uniformes entre las brigadas de la AFS; establecer estructuras adecuadas, menos burocráticas y más efectivas, para abordar mejor los procesos relativos a la paz y la seguridad; movilizar con eficacia recursos financieros y logísticos, también internamente; contar con un papel más activo de la sociedad civil en la educación y promoción de la cultura de la paz y la seguridad; promocionar el papel del sector privado como agente principal en la reconstrucción postconflicto y en el desarrollo socioeconómico.

Todo esto, desde el momento que permite una mejor comprensión de la verdadera situación en África, permitirá una cooperación internacional más fructífera.

Y es aquí donde Kambudzi se plantea la última de sus cuestiones. ¿Cómo hacer para que la cooperación que ha establecido el Partenariado UE-UA de sus mejores frutos? ¿Cómo mejorar los encuentros que desde 2008 se celebran anual y alternativamente en Bruselas y Addis Abeba? ¿Qué debe hacer cada una de las Partes?

Estas son sus recomendaciones:

- Del lado africano: la APSA tiene que llegar a ser completamente efectiva desde el punto de vista operativo; es necesario estar preparado para tomar a tiempo las acciones adecuadas ante situaciones con signos de deterioro; todos los Estados Miembros de la UA tendrían que firmar, ratificar y poner en práctica los varios instrumentos en vigor en los ámbitos de paz y seguridad, democracia, elecciones, buen gobierno, derechos humanos, corrupción etc.; la noción de elecciones libres, justas y transparentes debe llevarse al terreno real de los procesos electorales; es necesario aplicar tolerancia cero con los cambios anticonstitucionales de gobierno; hay que hacer los esfuerzos necesarios para promover el buen gobierno

- en los sectores político, económico y cultural; finalmente los países africanos deberían reconsiderar el hecho de la excesiva dependencia exterior para la financiación de la paz y la seguridad en África.
- Por parte europea: convendría que, en los apoyos que presta a los esfuerzos por la paz y la seguridad en África, la UE concediera mayor atención a los aspectos socioeconómicos, de modo que las inversiones que aquellos conllevan fueran sostenibles a largo plazo; habría que desanimar las iniciativas unilaterales que llevan a cabo Estados individuales y animarles a que hubiera un solo canal europeo, porque, cuando aparecen residuos de relaciones coloniales en una situación que afecta a la paz y a la seguridad, los riesgos adicionales de que ésta se complique son mayores; resulta esencial que la UE comprenda las causas profundas, los factores desencadenantes y los elementos aceleradores de las crisis en África para hacer más eficaz su cooperación; finalmente la UE, cuando se trata de paz y seguridad en África, debería dar prioridad a los instrumentos africanos sobre los suyos propios, primero porque unos y otros no tienen el mismo marco de aplicación y, segundo, porque es necesario que la población africana vea hasta qué punto los instrumentos africanos son eficaces en la consecución de los objetivos que pretenden.

III

El Embajador Ognimba abre su contribución «*Gobernabilidad, Paz y Seguridad en África. La Unión Africana en una encrucijada de caminos y de retos*» con la constatación de una desafortunada paradoja: mientras el nuevo orden mundial, surgido tras la Guerra Fría, expandía la tercera ola de democratización por el mundo, el Continente africano se sumergía en un marasmo de desorden y conflictos armados, señalándonos los horrores de la tragedia ruandesa y la brutalidad de las guerras en Angola, Somalia, Liberia, Sierra Leona o República Democrática del Congo.

Esto obligó a la UA no sólo a tener que ocuparse de ponerles fin, sino de crear las condiciones de una paz duradera, considerada además precondition de cualquier desarrollo estable. Para ello la UA articuló dos piezas maestras de arquitectura socio-política: la primera, orientada hacia la paz y la seguridad y la segunda, hacia la gobernabilidad. A partir de esta constatación, Ognimba estructura su trabajo en cuatro partes bien diferenciadas.

En la primera de ellas analiza el surgimiento del desorden africano en medio del nuevo orden mundial, señalando la distinta naturaleza de

los nuevos conflictos y la incapacidad originaria de la Organización de la Unidad Africana para atajarlos.

Respecto de la nueva naturaleza de los conflictos, Ognimba procede a una brillante y eficaz descripción de sus caracteres y de sus consecuencias, matizando su naturaleza no tanto de guerras convencionales entre Estados o ejércitos regulares –aunque las hubo, siendo las menos– cuanto de enfretamientos internos, dentro de un marco regional –tampoco exactamente encajables en el molde tradicional de la guerras civiles, aunque podrían también definirse como tales– entre milicias y grupos armados o a medio armar, de soldados y semisoldados, de niños combatientes, de grupos poblacionales que resultaban ser a la vez actores y víctimas, manipulados por señores de la guerra vinculados, a veces, a redes financieras informales de ámbito internacional, que explotaban la pertenencia étnica o religiosa de la población y la debilidad de las fronteras.

Sus consecuencias las define como de un efecto desestabilizador y devastador sin paliativos y como el factor más determinante de los problemas sociales y económicos del Continente Africano: Han debilitado la autoridad el Estado y las instituciones sociales, convirtiendo países enteros en ingobernables, han contribuido al mercenariado y a la proliferación de armas, que, a su vez, ha ayudado a la extensión de los conflictos, dificultando su finalización o incrementado el riesgo de nuevos enfrentamientos y, al extenderse más allá de las fronteras de los Estados frágiles, han desestabilizado regiones enteras como la de los Grandes Lagos, la del río Mano o la del Cuerno de África. El coste y el dolor humano no ha sido menores, con ingente número de muertos, inválidos, desplazados, refugiados, excombatientes abandonados a su suerte etc...

Tras su descripción, Ognimba no incide demasiado en las causas, porque le interesa más la importancia de sus efectos que su etiología, pero es contundente en su afirmación de que atribuirlos sólo a los efectos de la colonización resulta demasiado simplista (18).

Por el contrario, la manifiesta incapacidad de la Organización de la Unidad Africana para prevenir y resolver estos conflictos la atribuye a su excesiva vinculación con los principios de soberanía y no intervención

(18) Más adelante, citando a Jean du Bois de Gaudusson, se referirá como «*causas profundas de la violencia y de la guerra a la miseria económica, la injusticia social y la opresión política*».

que habían marcado toda la historia postcolonial. En este punto, el autor subraya con acierto la enorme importancia del giro copernicano dado por los líderes africanos al otorgar a la UA, en primer lugar, el derecho a intervenir por decisión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en un Estado Miembro en casos extremos, como los de genocidio o de crímenes contra la humanidad, y de ofrecer, en segundo lugar, a los Estados Miembros la facultad de requerir la intervención de la UA para restablecer la paz y la seguridad cuando fueran amenazadas. Junto a esta doble posibilidad nos recuerda una tercera vía de acción: la de suspender la condición de Estado Miembro de la UA a aquellos países cuyos Gobiernos hayan accedido al poder por métodos anticonstitucionales, citando los casos de Comores, Mauritania, Guinea, Sudan y Somalia para ratificar el empleo efectivo de la medida.

En la segunda parte, el autor analiza, frente al surgimiento del desorden descrito, la emergencia de una línea política prioritaria de reacción frente al este desorden, a la que fija fecha precursora en 1993, año de la Declaración del Cairo relativa a la prevención, gestión y resolución de conflictos, y de culminación en 2002, en Durban, con la aprobación del *Acta Constitutiva de la UA*, de un lado, y del *Protocolo de creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA*, de otro. Ambos constituyen los dos instrumentos esenciales en materia de paz y seguridad en el Continente (19).

El primero señala ya dos grandes líneas fuertes: la paz, la seguridad y la estabilidad como condición para el desarrollo, por un lado, y, por otro, la aplicación de ciertos principios democráticos como condición de la paz.

A continuación, Ognimba señala las cinco columnas que sustentan la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA: El *Consejo de Paz y Seguridad*, el *Grupo de Sabios*, el *Sistema Continental de alerta rápida*, la *Fuerza africana en alerta o espera* y el *Fondo de la paz*. Tras describir minuciosamente su composición, funciones y objetivos, aportando los

(19) Junto a estos dos documentos, el autor cita otros de importancia capital: el *Marco para la aplicación operacional del sistema continental de alerta rápida*, adoptado por los expertos gubernamentales en Kempton Park, Suráfrica (2006); las *Modalidades del funcionamiento del Consejo de Sabios*, aprobadas por el Consejo de Paz y Seguridad en Addis Abbeba (2007) y el *Protocolo de acuerdo sobre cooperación en el ámbito de la paz y la seguridad entre la UA, las Comunidades económicas regionales y los Mecanismos de coordinación de las brigadas internacionales en espera del África Oriental y de África del Norte* (2007).

textos legales en que se sustentan (20), el autor abre la cuestión de los niveles de eficacia alcanzados por la Arquitectura de Paz y reconoce que, aunque ha habido una mejora significativa en cuanto a la paz y la seguridad, el éxito debe considerarse limitado, e inmediatamente aporta la razón: una de las dos líneas de fuerza, la de la buena gobernanza, ha sido relegada y marginalizada, olvidando el carácter complementario de ambas dentro de la arquitectura africana de la paz.

La tercera parte, la dedica Ognimba a la necesidad de integrar la buena gobernanza en los procesos de promoción de la paz. A este respecto describe la articulación de la buena gobernanza en tres pilares. El primero es el «*pilar normativo*», constituido por un rico racimo de instrumentos jurídicos producidos entre 1990 y 2007 que constituyen las fuentes de inspiración, conforman la agenda y proporcionan la visión de los objetivos a alcanzar (21). El segundo es el «*pilar institucional*» que engloba los órganos, entidades y actores encargados de aplicar y poner en práctica las normas del primer pilar (22). El tercer pilar o «*pilar operacional*» lo

(20) El autor subraya en este apartado la relevancia que conceden los textos legales a la colaboración de la UA con las entidades regionales africanas y las organizaciones internacionales como las NNUU y otras pertinentes en el campo de la paz y la seguridad; la importancia política de la colaboración con otros países en la lucha contra las amenazas, como la del terrorismo, y la necesidad de completar la insuficiencia de recursos económicos con aportaciones exteriores. Como principal contribuyente cita a la UE (v.gr. *Facilidad Africana para la Paz*) y dentro de ella a países como Italia y España. En Asia menciona a China, Corea del Sur y Japón.

(21) Estos son: La *Declaración sobre la situación política y socioeconómica en África y los cambios fundamentales acaecidos en el mundo* (1990); la mencionada *Declaración de El Cairo* (1993); La *Agenda de El Cairo sobre el relanzamiento económico y el desarrollo social en África* (1995); la *Decisión de Argel sobre los cambios anticonstitucionales de gobierno* (1999); la *Declaración y el Plan de Acción sobre los derechos del hombre en África* (1999); la *Declaración de Lomé de la UA frente a los cambios anticonstitucionales de gobierno* (2000); el *Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África*, adoptado en Lusaka (2001); la *Declaración de la OUA/UA sobre los principios rectores de las elecciones democráticas en África* (2002); la *Declaración de Kigali sobre los derechos del hombre en África* (2003) y finalmente como más importante: la *Carta africana de la democracia, de las elecciones y de la gobernanza* de la UA (2007).

(22) En este pilar incluye el autor más de una docena de instituciones, entre las que cabe destacar como más relevantes: El Consejo de Paz y Seguridad; la Comisión de la UA; el Comité de Representantes; el Parlamento panafricano; el Mecanismo continental de alerta rápida; la Unidad de apoyo a la democracia y de asistencia electoral; la Comisión africana de los derechos del hombre y de los pueblos; el Consejo Económico y Social; la Comunidades Económicas Regionales; el Comité Consultivo sobre la corrupción etc...

componen los procesos y procedimientos de toma de decisiones y de elaboración de políticas que deben seguir los actores del segundo pilar a nivel continental, regional y nacional para alcanzar con la mayor eficacia los objetivos establecidos en el primero, a saber, la consolidación del Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y a los principios democráticos, la buena gobernanza y la paz.

En la cuarta y última parte de su trabajo, Ognimba trata de la fuerte articulación entre la gobernanza y la paz y se refiere a las múltiples experiencias internacionales vividas en numerosas regiones del mundo donde se ha puesto de relieve esta interrelación, tanto antes del conflicto, en cuanto factor de prevención, como durante el conflicto, al igual que en la resolución del mismo y en la situación postconflicto.

Respecto de la prevención, constata con razón que el respeto a los principios democráticos y del buen gobierno es hoy universalmente aceptado como el remedio más eficaz de prevenir conflictos, tanto como axioma teórico irrefutado como por su probada eficacia práctica, e invoca la contundente afirmación de Bois de Gaudisson: *«hoy la guerra bajo sus diferentes formas no nace del poderío de los Estados, sino de su debilidad»*.

Durante el conflicto, la gobernanza puede también jugar un importante papel a través, por ejemplo, de la aplicación de sanciones, porque éstas se inscriben en el marco de una buena estrategia de promoción activa de la gobernanza. Como ejemplo aporta la determinación de la UA de no tolerar los cambios anticonstitucionales de gobierno acaecidos, por ejemplo, en Guinea, Madagascar o Mauritania.

La visión de la UA sobre la gestión de los conflictos, según Ognimba, es la de tomar en consideración la situación anterior para determinar sus causas y, además, dejar siempre un cierto espacio ulterior, más allá de los conflictos, porque debe considerarse que éstos están llamados a terminar y no a permanecer. Lo primero tiende a crear las condiciones de la irreversibilidad del conflicto y lo segundo a dar de nuevo a las sociedades que los han sufrido la oportunidad de continuar su desarrollo de otra forma.

Así, la solución de los conflictos se orienta a la reconstrucción, porque, tras el éxito de la mediación, de la negociación o de los acuerdos de paz, y más allá de las importantes cuestiones de la desmovilización, el desarme, la reintegración de combatientes, el retorno y reasentamiento de las poblaciones desplazadas y de la recoliación, las comunida-

des víctimas de conflicto deben hacer frente a nuevos desafíos políticos, económicos y sociales. La reconstrucción debe, pues, poner las bases de la buena gobernanza en los ámbitos político, económico y social.

Como conclusión, Ognimba, tras constatar que la arquitectura de la paz y la seguridad, aunque ha alcanzado algunos evidentes logros, no ha dado todos los frutos deseados y que ello se ha debido a la escasa atención concedida a la dimensión de la gobernanza, propone, frente a la nueva naturaleza de los conflictos y ante la doble alternativa de que la UA continúe la estrategia seguida o intente cambiarla por otra, que ésta sea la de integrar la dimensión de la buena gobernanza en las actuaciones concretas relativas a la paz y la seguridad y la de revisar su gobernanza interna.

Para terminar hace una llamada a los países que mantienen un partenariado con África, a saber, que no se limiten sólo a apoyar operaciones de paz, sino que adopten y mantengan una visión y un enfoque global que no es otro hoy que el de la búsqueda de una paz y seguridad fundadas en la buena gobernanza.

IV

La contribución del Sr. Thembanani Mbadlanyana y del Dr. Jakkie Cilliers *«El desarrollo y su relación con la paz y la seguridad: observaciones de la Asociación estratégica UE-África»* se centra en las relaciones entre desarrollo y seguridad y, aunque establece que no hay siempre una evidente relación de causalidad entre ambos conceptos, sí afirma que hay claro consenso en que los conflictos, además de dolor humano y muerte y de destruir instituciones políticas y de gobierno, rompen toda perspectiva de desarrollo (23).

Tampoco dice que haya una vinculación automática entre ausencia de desarrollo (pobreza) y presencia de conflictos, pero reconocen que la explosión de la violencia es más frecuente en los países menos desarrollados que en los desarrollados (24).

En todo caso, aprecian la existencia de un interés creciente por la relación entre desarrollo y seguridad, motivada por diferentes causas.

(23) El Banco Mundial estima que el término medio de una guerra civil es de seis años con una reducción de la tasa de crecimiento del 2.2% por año.

(24) Las estadísticas del Programa de Desarrollo de las NNUU (PNUD) indican que 22 de los 32 países con menor índice de desarrollo humano han sufrido conflictos en algún momento de su historia.

La primera, de carácter más académico, basada en lo expuesto, es la de considerar esta interrelación parte esencial de los mecanismos de respuesta global respecto de la prevención y de la gestión de los conflictos.

La segunda motivación no estaría ausente de elementos egoístas: los problemas que acompañan a la inestabilidad en África, en un mundo global, afectan a toda la Comunidad internacional; por tanto, el desarrollo de África es en interés de nuestra propia seguridad (25).

La tercera respondería a la voluntad honesta y altruista de cooperar al desarrollo sostenible y a la paz duradera en África.

Expuesta la relación empírica entre desarrollo y seguridad y constatado el interés creciente por esta interrelación, el Sr. Mbadlayana y el Dr. Cilliers ponen a continuación en perspectiva los conceptos de desarrollo y seguridad, afirmando de entrada que ambos son elásticos y, por ende, condicionados por el enfoque teórico adoptado en el tiempo y en el espacio, como elásticos son también sus campos de aplicación y los instrumentos del análisis.

Así, el concepto de seguridad que durante la Guerra Fría se centraba en la soberanía y la integridad territorial del Estado e indirectamente en proteger también las esferas de influencia, tras la caída del Muro de Berlín se humaniza, dando un giro espectacular en su referencia hacia las personas y los grupos sociales. Mientras la seguridad tradicional se centraba en la defensa del Estado frente a posibles ataques externos, el nuevo concepto trata de la protección de individuos y grupos sociales frente a cualquier tipo de violencia, incluso la del Estado. En un segundo momento el concepto se extendió hasta incluir el entorno vital humano. Así, no sólo se hablará de seguridad humana individual, sino de seguridad alimentaria, ambiental etc... (26)

Algo similar cabría afirmar respecto del concepto de desarrollo que, si en un primer momento estaba referido a los logros del crecimiento

(25) Una modalidad de motivación «ideológicamente» interesada podría también ser la que recogen los autores referida a la soterrada confrontación ideológica entre China y Occidente en África muy relacionada con interpretaciones bien diferenciadas de la seguridad y el desarrollo y la vinculación o no de ambos objetivos a principios democráticos, derechos humanos y buen gobierno, tema central en la presente contribución.

(26) Los autores recogen acertada y gráficamente la nomenclatura de J. Nye para describir el proceso de humanización de la seguridad contraponiendo el nuevo concepto (*soft security*) frente al tradicional y originario (*hard security*), centrada en el Estado.

económico, tras la descomposición de la URRS, se centra prioritariamente en el individuo y se conceptualiza en torno a la idea de potenciar al máximo las capacidades personales para poderlas aplicar lo mejor posible a los distintos campos de la actividad humana y ponerlas al servicio de la comunidad y de su entorno, incluida la relación con la naturaleza (desarrollo humano, desarrollo social, desarrollo sostenible).

Aunque similar, en realidad, más que una evolución paralela de los dos conceptos ha sido una evolución simultánea de convergencia, complementariedad e interrelación mutua, coincidentes en otorgar a la condición humana, a sus necesidades, capacidades y dignidad, así como al entorno, la máxima prioridad.

Esta nueva conceptualización presenta unas implicaciones y efectos evidentes que sobrepasan el horizonte tradicional. Así, la seguridad implica no sólo la protección frente a agresiones físicas, ataques, actos violentos, y conflictos bélicos, sino frente a la inseguridad alimentaria, la degradación medioambiental, el cambio climático etc. en definitiva, frente a cualquier riesgo que atente o impida el bienestar de individuos o comunidades.

De igual modo, la prioridad concedida al individuo y a su entorno implica una exigencia de desarrollo integral, no sólo económico. Por ende, el desarrollo tiene que crear las condiciones necesarias en los distintos órdenes (político, económico, social, cultural, sanitario, religioso, militar, judicial etc.) que posibiliten cultivar y potenciar las capacidades humanas en beneficio personal y de la comunidad.

Desde esta perspectiva se comprende fácilmente la vinculación profunda entre seguridad y desarrollo como poderosos instrumentos para el mantenimiento de la paz, la prevención, la gestión de conflictos y la reconstrucción postconflicto, así como la proximidad al concepto de *Larger Freedom* al que los asocian los autores (27).

En paralelo a esta nueva conceptualización de la seguridad y el desarrollo, también han emergido nuevas amenazas, como la radicalización del Islam político en África, e incertidumbres, como el drástico cambio en

(27) El anterior Secretario General de la ONU refería este concepto al derecho que tienen los hombres y las mujeres en cualquier lugar del mundo de ser gobernados por su propio consentimiento, bajo el amparo de la ley, en una sociedad donde todos los individuos puedan, sin discriminación ni recompensa, hablar, adorar a su Dios y asociarse libremente.

el equilibrio de poderes que pueden representar China e India respecto de la hegemonía de EEUU, y que podrían llevar, como al término de la Guerra Fría, a una reconceptualización de la seguridad y el desarrollo.

Tras exponer la evolución y transformación de los conceptos de seguridad y desarrollo, el Dr. Cilliers y el Sr Mbadlayana abordan, como tercera cuestión, el nexo entre ambos en África.

Como un dato de referencia objetivo comienzan afirmando que la realidad de este nexo ha sido ya reconocida por la Cumbre Mundial de las NNUU en el 2005 (28) y por las del G-8 en Gleneagles (2005) y Heligendamm (2007). Queda, pues, establecido el argumento de autoridad. Su confirmación empírica es fácilmente constatable en África, sobre todo, desde el lado peyorativo del nexo: la pobreza y falta de suficiente desarrollo en muchos países ha generado innumerables conflictos.

Conforme a la noción de desarrollo integral, la pobreza y el subdesarrollo suelen corresponderse con una limitada o débil capacidad del Estado. Que éste es el caso de África está fuera de cuestión.

Respecto de la pobreza, muchos de los países más pobres del mundo se encuentran en el Continente africano (29).

Una situación similar hallamos si nos referimos a la fortaleza o debilidad de las instituciones políticas. África cuenta con el mayor número de Estados frágiles o fallidos en el mundo.

El nexo queda así cerrado en un círculo diabólico. *«cuanto mayor es la pobreza y más baja la capacidad estatal, más alto es el riesgo de guerra»* (30). Queda así explicado y reflejado en los datos que aportan los autores, el motivo del gran número de conflictos que ha sufrido el Continente africano (31).

(28) *«Desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos están relacionados y se refuerzan mutuamente».*

(29) Según el Índice de Desarrollo Humano (2009), los 22 últimos países de la lista son africanos, con Chad en el número 175, República Democrática del Congo con el 176 y la República Centroafricana con el 179, lo que coloca a estos países fuera de cualquier posibilidad respecto de los Objetivos del Milenio en 2015.

(30) Informe sobre Seguridad Humana (2005).

(31) Desde 1946 a 1991 se mató en África más gente que en ninguna otra parte del mundo. Durante los años del cambio al siglo XXI se produjeron más muertes en conflictos armados en el África Subsahariana que en todo el resto del mundo junto. Otro dato revelador: el despliegue de personal militar de la ONU en el 2007 era del 68.6% en África.

Y es que, como nos dicen los autores, desde Somalia, al Este, hasta la costa occidental (Sierra Leona, Liberia, Guinea Bissau, Guinea Conakri) y desde Sudán, al Norte, República Centroafricana, al Centro, hasta Angola, al Sur, muchos países se encuentran atrapados en una explosiva mezcla de subdesarrollo económico y pobreza, criminalidad de todo tipo y carencia de instituciones políticas fuertes.

¿Qué conclusiones prácticas puede sacar de ésto la Comunidad Internacional? Según ambos autores, las actitudes varían.

En algunos casos, ante la aparición del conflicto, se reduce la cooperación o se minimiza a lo que se considera indispensable. En otros se abandona la zona de conflicto bien completamente o se substituye la cooperación por programas de ayuda humanitaria hasta la vuelta de la paz.

Otros actores, en cambio, han entendido el nexo entre desarrollo y seguridad y reconocen las causas complejas que rodean ciertas situaciones (desigualdad social, tensiones étnicas, fragilidad estatal, violación de DH...) y deciden que hay que actuar en el sentido de la interrelación (32). En otras palabras, habría que trabajar en la convergencia de estrategias y actividades de seguridad y desarrollo y ésto tanto en sociedades de riesgo como en conflicto o postconflicto.

A continuación, el Sr. Mbadlanyana y el Dr. Cilliers entran a analizar las relaciones entre la UE y la UA con la referencia histórica más obvia e inevitable a la era colonial. A pesar de que dos hechos importantes han ocurrido desde entonces, los movimientos de independencia en África y de integración en Europa, ésta sigue siendo el principal socio político, económico, comercial y de cooperación para el desarrollo de África.

En este punto, los autores hacen un detallado recorrido por la evolución de estas relaciones que, aunque se formalizaron a mediados de los 60 (Convenciones de Yaundé 1964-1975 y de Lomé 1976-2000 entre la

(32) Los autores señalan que la OCDE y la UE, así como otras Agencias occidentales (cita los casos de la Agencia Danesa de Desarrollo. DANIDA, y el Departamento para Desarrollo Internacional, DFID, del Reino Unido) están incorporando en sus programas temas como la democracia, los DH, el reforzamiento institucional, así como la prevención de conflictos. Algunas incluso, con independencia de su finalidad específica (educación, sanidad, economía, promoción de la mujer...) piensan que el enfoque principal debería dirigirse a la prevención de conflictos. Así se introduce un valor añadido ya que por esta vía se va directamente a la raíz de los problemas.

CE y los Países ACP), no llegaron a abordar temas de seguridad hasta el 2.000 en la Cumbre EU-África de El Cairo y el Acuerdo de Cotonou, que entró en vigor en 2003. Mientras la Declaración de El Cairo es considerada el punto de partida simbólico, el texto de Cotonou marca ya un enfoque equilibrado entre desarrollo y seguridad (33).

El punto cúlmen de esta evolución se asocia a la Estrategia Conjunta UE-UA, adoptada en Lisboa en 2007, que instaura unas relaciones privilegiadas entre los dos Continentes, reconfigura la naturaleza, el contenido y la estructura de las pasadas relaciones bilaterales y multilaterales, reconoce la interdependencia entre desarrollo y seguridad y se orienta a la creación y reforzamiento de las capacidades africanas en cuatro sectores: Paz y Seguridad; Gobernanza Democrática y DH; Comercio e Integración Regional; Asuntos de Desarrollo Clave (34).

A la Estrategia le siguió un Plan de Acción que fijó ocho áreas (35) y tres acciones prioritarias (36), estableciendo así un marco institucionalizado, priorizado, concreto y claro sobre cómo abordar el nexo desarrollo-seguridad en África del que otros actores internacionales podrían aprender.

Como conclusión se establece que la relación inseparable y de refuerzo mútuo entre desarrollo y seguridad se hace particularmente visible en África, donde el subdesarrollo y la pobreza están asociados a la inseguridad y a los conflictos. Esta evidencia ha llevado al creciente reconocimiento de la inevitable vinculación entre ambos conceptos. Pero no basta con conocer o entender esta interrelación, insisten el Sr. Mbadlayana y el Dr. Cilliers, hay que abordarla en la práctica como un elemento determinante para hacer frente a factores asociados al subdesarrollo que lleva a la inseguridad en África.

(33) Así su Artículo 11 establece que las Partes emprenderán una política activa, coherente e integrada de mantenimiento de la paz, de prevención y resolución de conflictos en el marco del Partenariado.

(34) El primer pilar de «Paz y Seguridad» comporta los siguientes temas: 1) Prevención de conflictos, 2) Amenazas a la seguridad común, 3) Operaciones de apoyo a la paz en África, 4) Desarme, 5) Situaciones postconflicto, 6) Recursos en conflicto.

(35) Paz y Seguridad; Gobernanza Democrática y DH; Comercio, Integración Regional e Infraestructura; Objetivos de Desarrollo del Milenio; Energía; Cambio Climático; Migración, Movilidad y Empleo; Ciencia, Sociedad de la Información y Espacio.

(36) 1) Promoción del diálogo sobre los desafíos a la paz y la seguridad; 2) plena operatividad de la Arquitectura para la Paz y la Seguridad en África y 3) Predictibilidad en la financiación para las operaciones de paz africanas.

V

El Coronel Pardo de Santayana (*Los Retos para el desarrollo de la PESD en África*) señala la acentuada personalidad del Continente Africano que produce, a la vez, fascinación y desconcierto. Dotado de enormes potencialidades y constreñido por innumerables conflictos y obstáculos, resulta difícil establecer si en su conjunto avanza o retrocede y aduce la opinión de Michèlle Alliot-Marie de una gran diferencia entre países y de una situación general no uniformemente sombría, lo que deja espacio para el sentimiento de cierto optimismo y cierto pesimismo.

Desde esta ambivalencia se abordan los retos internos de la propia PESD cara a África, los que debe afrontar ante la situación del Continente y los que abordar juntos la UE y la UA.

El mayor desafío de la PESD en África es la necesidad de una mayor integración de esfuerzos. Las razones son claras: hay una enorme multiplicidad de actores, públicos, Organismos e Instituciones Internacionales (NNUU, OTAN, G-8, EU, FMI, BM) y Estados (EEUU, China, Rusia, Japón, India, Brasil, Irán, Turquía, entre otros, además de numerosos países europeos) e innumerables ONGs (37).

Ahora bien, el mayor número de actores relevantes en África es el de los representantes europeos. Simplificado el marco europeo a través de la coordinación, el panorama general quedaría notablemente mejorado y la coordinación –y todavía mejor, la integración– de esfuerzos en la UE, como propone la Estrategia de la UE para África, produciría una mejor sinergia cara a los objetivos de la PESD.

La multiplicidad de actores tiene un transfondo paralelo relevante: la desproporción entre los muchos esfuerzos internacionales comprometidos en un gran número de iniciativas en el ámbito de la seguridad internacional, de un lado, y el escaso rendimiento en términos de resultado, de otro. Integración de esfuerzos y unidad de acción son las dos condiciones ineludibles para lograr los objetivos de la PESD en África. En consecuencia, sólo una UE más integrada daría verdaderas esperanzas a los africanos y a los europeos de ser un auténtico factor de cambio. Si no, Europa continuará siendo un gigante social y un enano político.

(37) Desde la perspectiva africana, un número excesivo de actores es inmanejable, se presta a la percepción de mensajes confusos o contradictorios, puede producir desorientación en paralelo a la posible descoordinación y se presta a la manipulación de simpatías y juegos turbios de preferencias de unos sobre otros, lo que también puede jugar contra la UE.

Una mejor coordinación e integración aportarían beneficios mutuos para África y para Europa. Para la primera, trabajo y resultados más eficaces. Para la segunda, una racionalización de esfuerzos y costes y logros de más calidad (38).

¿Cómo abordar, pues, la integración de los esfuerzos europeos? Según el Coronel Pardo de Santayana, hay dos métodos realistas para ello. El primero y más deseable, aunque lejano, es una mayor integración de la propia PESD; el segundo, una especialización y distribución de funciones entre los distintos actores europeos. Para evitar los riesgos de una excesiva especialización recomienda el procedimiento ya utilizado por ingleses y franceses en sus cuarteles generales en África: el intercambio significativo (no cosmético) de personal (v.gr. un tercio). Así, se evitarían duplicidades y derroche de medios y quedarían reforzadas las actividades sin merma de la pluralidad ni de la presencia individual.

Al tratar de los obstáculos africanos, el Coronel Pardo de Santayana los recopila en un cuasi-decálogo (39).

El primer obstáculo es la situación de la mujer y el primer reto el de su promoción, porque el futuro de África depende en gran medida de sus mujeres que constituyen la argamasa de la sociedad africana y son un factor económico de primer orden. Las mujeres africanas están en el campo o en mercado, como promotoras habituales del pequeño comercio y del más desarrollado, con una clara tradición en el empresariado africano. Prácticamente todas comercian, sea cual sea su nivel social.

(38) El Coronel Pardo de Santayana pone el ejemplo de la fuerte expansión de Al Qaeda por África, en el Magreb, primero, y después en el Sahel (desde Senegal hasta Somalia), y los esfuerzos de las agencias de inteligencia de varios países europeos como España, Francia e Italia para vigilar el desarrollo terrorista yihadista, sobre todo, en el Norte de África y señala, a pesar de los mecanismos de cooperación e intercambio de información en el siempre hermético ámbito de la inteligencia, la pérdida de energía, conocimiento y oportunidad de acción como consecuencia de la pluralidad de actores. Lo mismo cabría decir respecto del crimen organizado, de la piratería, los tráficó ilegales etc.

(39) He aquí el decálogo: Promoción de la mujer; pérdida de la fe de muchos africanos en sus dirigentes; dificultad de convertir discurso y acuerdos en realidad práctica; distinto concepto del uso del tiempo en los africanos; poco arraigo de las culturas del medio y largo plazo y la falta de predisposición para el planeamiento; deficiente gestión de los presupuestos por insuficiente preparación personal en la gestión económica; falta de masa crítica de profesionales cualificados para abordar los retos de la modernidad; mayor dificultad de construir organismos multinacionales en el Continente africano.

Perjudicadas por la competencia mundial, la falta de ayudas y de formación, merecerían verse apoyadas con programas de formación menos tradicionales (nuevas tecnologías o contabilidad) y de ayudas financieras como los microcréditos.

Además de trabajar en el campo y el mercado, se ocupan de los hijos, de la familia y del hogar y atienden activamente a las necesidades de la comunidad.

Pese a todo ello, no está la mujer africana bien valorada por la sociedad, especialmente por la masculina. Está muy extendida la discriminación de género y diversas formas de explotación sexual. El autor aboga por mejoras substanciales respecto de la poligamia y por incrementar los esfuerzos en la lucha contra el SIDA (40).

Todo esto requiere, en efecto, un cambio en la actitud de los hombres de mayor respeto hacia la mujer, en general, y hacia la esposa, en particular, abandono de la poligamia y asunción de mayores responsabilidades respecto a los hijos. Ello exige tiempo y la aceptación social lejos de imposiciones, pero es urgente contribuir a nivelar la sociedad africana frente a la desigualdad y explotación de las mujeres, porque representan los mejores valores de la tradición continental. El capital humano femenino está llamado a jugar un papel clave en el futuro de África. El cambio de actitud masculina, más justo y equitativo, hacia la mujer y en las conductas sexuales es un elemento esencial para promover los objetivos de la PESD en África, para que no ocurra como hasta ahora en que, como dice el autor, las mujeres se dedican a trabajar, los hombres a disfrutar y las elites y dirigentes al consumo y al derroche.

Y aquí aparece el nuevo obstáculo, la pérdida de confianza de la mayoría de la población africana en sus dirigentes que –salvo escasas excepciones– se adueñan de los recursos, se ocupan sólo de sus ambiciones y se olvidan de sus obligaciones y responsabilidades. Frente a esta situación, el autor sugiere que los recursos que se aportan no contribuyan a incrementar la desconfianza, que se dirijan a un amplio espectro de beneficiarios y que se concentren también en sectores donde no están los que ostentan el poder, tarea, en principio, no fácil, porque

(40) En este punto el autor subraya el ejemplo de la campaña contra la incidencia del VIH en Uganda (58% de mujeres afectadas antes de campaña, frente al 6.5% en la actualidad). Gracias a esta campaña el 93% de los ugandeses cambió su comportamiento sexual, lo que revela que es posible cambiar las actitudes individuales y sociales.

el cauce natural es el oficial, pero ya se han puesto en práctica fórmulas imaginativas para ello.

Otro obstáculo, también relacionado con los dirigentes, radicaría en la dificultad de convertir el discurso y los acuerdos en realidad efectiva. Los africanos conocen lo que necesita el Continente para su desarrollo: El problema radica en cómo hacerlo. Las grandes conferencias, las declaraciones de intenciones, el intercambio de información, el diseño de estrategias...no surten generalmente efecto. En consecuencia, sería recomendable que todo proyecto tenga un enfoque muy práctico y sea evaluable en términos de beneficios cuantificables. Es importante contar con la participación de los beneficiarios y mantener una constante actitud proactiva, evitando que su progresiva transferencia se haga sin saltos en el vacío, y ser paciente.

La paciencia es clave. Cuando se dice que en África no hay estrés, se está estableciendo un distinto concepto de la urgencia que es necesario entender y respetar, sobre todo, frente al frenesí de los países superdesarrollados, pero también hay que transmitir claro el mensaje del uso racional del tiempo y fomentar una actitud dinámica y emprendedora. En todo caso, es necesario que la PESD, antes de poner en marcha un proyecto, evalúe el grado de dinamismo de la sociedad o el entorno donde se va desarrollar y haga una selección adecuada de las personas con las que se desea trabajar. La prisa es mala consejera en África y, aunque es fácil posponer, es difícil programar.

Este es otro de los obstáculos a los que hacer frente. El autor hace la habitual referencia a la vinculación entre cultura de previsión y clima de inviernos fríos, que obligan al aprovisionamiento, y climas templados de naturaleza generosa que incitan al relajamiento y al disfrute del momento, donde terminan por imperar actitudes vitales apegadas al presente. Pero la actitud de previsión y planificación se adquiere con el uso y la costumbre y una de las mayores contribuciones que los proyectos de la PESD pueden hacer a África es fomentar la cultura del planeamiento a medio y largo plazo, incorporando personal africano –con especial poca predisposición para estas tareas– a planas mayores y estados mayores europeos para formarlos y capacitarlos en este campo.

Algo similar hay que decir sobre las capacidades de gestión. Todas las actividades de la PESD están asociadas a un presupuesto en bastantes casos generado por fondos europeos y administrado por personal de organismos africanos. Uno de los obstáculos para su buen uso es la

inadecuada gestión de los presupuestos por claras irregularidades de corrupción, por desviación hacia otros problemas simultáneos que resolver, por pagos abusivos de dietas y también, naturalmente, por desconocimiento técnico. La formación y capacitación de personal africano responsable de la planificación y gestión de los presupuestos deben de ser elementos prioritarios de la PESD.

Este obstáculo, sin embargo, es parte de otro de mayores dimensiones: la falta de profesionales cualificados desde la descolonización para hacer frente entonces a las ingentes tareas de los nuevos Estados y hoy a su modernización. La demanda de personal cualificado crece a más velocidad que su disponibilidad, primero por falta de motivación, dados los muy escasos sueldos; segundo, por falta de interlocutor preparado para hacer uso eficaz de los recursos materiales e intelectuales que se ponen a su disposición para la formación o selección de personal; tercero, por selección de personal sin cualificación suficiente o adecuada; finalmente, porque, aunque se desarrollen programas adecuados, el resultado sólo se verá a medio-largo plazo. Como consecuencia, ante la falta de profesionales cualificados, será necesario que la PESD adapte los objetivos al nivel de las capacidades.

La insuficiencia de personal cualificado tiene su reflejo institucional en la comparativa menor eficacia de los OOII africanos, debido, además de esta insuficiencia, a la debilidad económica e institucional de los Estados, a la heterogeneidad de las organizaciones, a su reciente creación y a la complejidad de los problemas que deben afrontar, limitaciones a tener presentes por la PESD al impulsar el desarrollo de la APSA.

Idéntica consideración hay que hacer respecto del personal africano implicado en actividades y proyectos impulsados o subvencionados por la PESD. No es infrecuente que la cualificación del personal enviado por los Estados a los cuarteles generales multinacionales africanos sea más o menos adecuada en función del mayor o menor compromiso político y económico del Estado con los cuarteles (41). La mala selección produce un doble mal efecto: ineficacia del sistema y sobrecarga de trabajo para los mejor cualificados. La permanencia temporal, más bien corta, podría hacerse depender del nivel de competencia y eficacia, prolongando la de los más eficaces, lo que indirectamente impulsaría a una mejor selec-

(41) El Coronel Pardo de Santayana cita la cuidadosa selección de personal que envía Kenia al Cuartel General de EASBRICOM, situado en su territorio, a diferencia de otros Estados menos comprometidos con él.

ción por los Estados. Sin una adecuada selección de personal (también para otras actividades como cursos de formación y ejercicios de entrenamiento) se corre el riesgo de malgastar recursos y esfuerzos.

Finalmente, recogiendo el tema inicial de la coordinación e integración de esfuerzos, el Coronel Pardo de Santayana expone los diversos problemas de seguridad donde se da una clara convergencia de intereses entre la UE y la UA y la oportunidad de desarrollar las propias capacidades africanas: el terrorismo yihadista, la inmigración incontrolada y las mafias a ella asociadas, los secuestros, la piratería y la seguridad del tráfico naval, la seguridad de los recursos energéticos etc...

VI

En su contribución «*La Reforma del Sector Seguridad, una herramienta de la PESD para África*» el General Juan Esteban Verástegui nos relata su valiosa experiencia personal en el caso concreto de Guinea-Bissau para mostrar las diferencias entre los deseos y la realidad, la teoría y la práctica.

Respecto de la teoría, aborda la cuestión previa de la precedencia entre estabilidad y desarrollo, optando por la primera al ser menos costosa en tiempo y recursos. Respecto de la práctica, constata que las instituciones de soberanía (Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Justicia), que deberían haber consolidado los nuevos Estados independientes de África, se convirtieron por lo general en su mayor problema, generando así un escenario de inestabilidad que ha atraído la preocupación del mundo desarrollado y suscitado la urgente necesidad de reformar las mencionadas instituciones.

A continuación, traza el marco conceptual de la denominada Reforma del Sector Seguridad (RSS), adoptando la definición de la OCDE (42), identificando con precisión los actores (FFAA, fuerzas policiales, incluyendo la guardia fronteriza y costera, servicios de inteligencia y, en su caso, milicias armadas, sin olvidar las instituciones políticas y administrativas del Estado relacionadas con la seguridad) y subrayando los cuatro aspectos de la definición: político (sometimiento al Estado de Derecho), social (eficaz protección ciudadana), económico (sostenibilidad y apoyo

(42) «Transformación del sistema de seguridad que incluye todos los actores, sus funciones, responsabilidades y acciones de manera que se gestionen y ejecuten en consonancia con las normas democráticas siguiendo los principios de buen gobierno y contribuyendo a un funcionamiento correcto de del conjunto de fuerzas de seguridad

al crecimiento económico) e institucional (funcionamiento correcto). En cuanto al escenario de actuación, señala que no todas las situaciones son adecuadas para reformar el sector de la seguridad (v.gr. países en guerra o Estados fallidos), siéndolo, en cambio, las situaciones de salida pacífica a dictaduras o las que cuentan con acuerdos sociopolíticos para superar conflictos internos, concluyendo que las posibilidades de éxito son directamente proporcionales a la lejanía en el tiempo del conflicto y a la capacidad residual de control del Gobierno sobre sus fuerzas de seguridad. El marco conceptual lo cierra con la doble precisión de que el modelo de RSS se refiere a situaciones que requieran cooperación externa y de la necesidad de que el proyecto se asuma como propio por parte de la sociedad y las autoridades políticas (*Local Ownership*).

En el apartado siguiente recoge una breve enumeración de las dificultades y riesgos que entrañan estos proyectos, señalando la dificultad de precisar el nivel de «apropiación local» y el de intervención externa, porque o bien los asesores externos van demasiado lejos en las propuestas, que no terminan de ser aceptadas, o lo contrario, y el proyecto carecerá de impulso. En otros casos de situaciones pretorianas, la primacía del poder militar sobre el civil imposibilita el consenso entre ambos y hace muy difícil la toma de decisiones. Finalmente, no suelen escasear sobre el terreno los conflictos de competencias o de protagonismo (*Turf Wars*) entre OOI, ONGs y Representaciones Diplomáticas.

Tras las consideraciones previas, el marco conceptual y la referencia a los riesgos más frecuentes, el autor entra en el caso concreto de Guinea-Bissau, país situado en la costa occidental africana, entre Senegal y Guinea Conakry, que, tras una larga guerra contra Portugal (1961-1974) accedió a la independencia, instaurando un régimen comunista (donde se integraron todos los excombatientes) y de partido único que no dio signos de apertura pluralista hasta 1994. Cuatro años después (1998), estalla una guerra civil que obligó al Presidente Bernardo (Nino) Vieira a emigrar a Portugal, dejando el Gobierno a Kumba Yala, depuesto después por un golpe de Estado que daría paso a nuevas elecciones (2005) que devolverían el poder a Vieira. Éste, tras su vuelta, anunció una política de reconciliación nacional, donde se inscribe la «*Estrategia para la Reforma del Sector Seguridad*» (2006), excelente documento que fue presentado internacionalmente en la Mesa Redonda de Ginebra (2006) y encontró buen eco en la Presidencia Portuguesa de la UE (Sintra, 2º Semestre 2007).

Así, el 10 de Enero del 2008 el Presidente Vieira solicita a J. Solana una misión civil en el marco de la PESD en apoyo de la reforma del sector

seguridad. El 12 de Febrero siguiente, el Consejo Europeo crea la *EUSSR Guinea-Bissau*, con el siguiente calendario: despliegue inmediato para principios de marzo y un mandato hasta el 31 de Mayo del 2009, desglosado en tres meses (marzo-mayo) de trabajos preparatorios (en los que el Jefe de la Misión –HoM– debía redactar el Plan de Operaciones –OPLAN– para ser aprobado en un mes) y doce meses para la ejecución del OPLAN, que comenzaría el 1 de junio.

En términos prácticos se trataba de crear una nuevas FFAA de 3.440 hombres con dos efectos inmediatos: reducción de personal y costes (el reclutamiento cubriría el 70% de los puestos) y una desmilitarización de la capital (con el 90% de los efectivos militares). En el ámbito policial, reducir de 9 a 4 los cuerpos policiales (Guardia Nacional, Orden Público, Policía judicial y Servicios de Inteligencia (43) y su dependencia de cuatro Ministerios distintos al de Interior. En el sector de la justicia, donde la UE contaba con un programa gestionado por la Comisión, el Plan se centró en la fiscalía y sus relaciones con la Policía Judicial.

A continuación el General Esteban Verástegui describe el desenvolvimiento del calendario. Las previsiones de un despliegue del equipo avanzado (HoM, personal administrativo y dos asesores, militar y policial), fijadas en la *Joint Action* para antes del comienzo de marzo, no pudieron cumplirse. El HoM y sólo parte del equipo inicial previsto llegó a Bissau a mediados de abril, la mitad del tiempo fijado para los trabajos previos de instalación antes de la declaración del estado operativo (1 de junio).

A ello siguió una serie de problemas de orden logístico (la ubicación de la Misión que debía estar disponible para mayo 2008, no lo estuvo hasta febrero, finalizando las obras en abril 2009, prácticamente un mes antes de la finalización del mandato en mayo); político (las elecciones previstas para la primavera no se realizaron. Así, en vez de un Gobierno establecido para cuatro años, la Misión tuvo que tratar con uno provisional); institucional (falta de sintonía entre las FAS y la Policía. Mientras ésta estaba bien dispuesta hacia la reforma, aquellas se mostraban reticentes por temor a perder sus privilegios) y social (insuficiente conocimiento de la importancia de la reforma por parte de la población).

Como conclusión de esta primera fase se pueden establecer las siguientes apreciaciones: insuficiente conocimiento de la situación y de tiempo para obtenerlo; fijación de objetivos demasiado ambiciosos para

(43) Este último quedó fuera de la reforma por decisión de las autoridades nacionales.

un mandato demasiado corto; diseño de un misión excesivamente minimalista de limitada eficacia; incumplimiento sistemático de los plazos; inexistencia de información pública sobre la reforma que impidió la asunción como propia por la sociedad y por las propias FAS.

El 2 de Junio 2008, con dos semanas de retraso sobre el calendario previsto, se inicia la fase operativa, pero los relojes políticos europeo y africano no andaban acompasados. En Julio se disuelve el Parlamento y la atención política se centra en la campaña electoral, con un vacío de atención total a la RSS. El sector defensa, donde el AJEMA había sido exiliado por un supuesto golpe de Estado, sufre un serio enfrentamiento entre el Ministerio y el Estado Mayor. Éste se niega a estudiar la RSS. En el ámbito de la policía se realizan, sin embargo, progresos técnicos. Se redactan los borradores de Ley sobre el Ministerio del Interior y de las Leyes Orgánicas para la Policía de Orden Público y de la Guardia Nacional con sus Reglamentos, Códigos de Conducta etc...(44) En el campo judicial, se trabajó con cierto éxito en mejorar las relaciones entre la Fiscalía y la Policía Judicial.

En estas condiciones de avances asimétricos se producen las elecciones que dan una aplastante y limpia mayoría (70 escaños sobre 100) al Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGC) (45), con la feliz coincidencia de que la RSS había sido uno de los temas importantes de su campaña.

El prometedor horizonte que abrieron los resultados electorales se quiebra con el ataque armado a la residencia del Presidente Viera (23 Noviembre 2008) a manos de supuestos elementos disidentes de las FFAA. El Presidente crea su propia guardia pretoriana contra el criterio del JEMAD a quien correspondía la seguridad del Presidente. A principios del año siguiente (Enero 2009), en otro oscuro incidente, se acusa de intentar asesinar al JEMAD a la guardia presidencial y se disuelve ésta. En este ambiente de presión y atentados entre las cúpulas civil y militar, resultaba imposible a la Misión progresar.

Fue en estos momentos de tumulto, cuando surgió la idea de crear un Fondo de Pensiones bajo control de donantes, que fue presen-

(44) Para valorar la importancia de estos hechos hay que tener en cuenta que la Policía, a diferencia de las FFAA, que contaban con una amplia reglamentación, pero que no se aplicaba, carecía de cobertura legal en sus actuaciones.

(45) Nacido en la guerra de independencia, gobernó como partido único y con mano de hierro durante los 20 años siguientes.

tada en la 3ª Reunión de Amigos de Guinea-Bissau (Bruselas-Enero 2009) y se incorporó a las agendas de todas las entidades bilaterales e internacionales implicadas en el proceso (46). Con la esperanza de conseguir la necesaria financiación en la Mesa Redonda convocada para Junio, se solicita una extensión de seis meses más (hasta el 30 de Noviembre) al COPS, a lo que éste accede. Pocos días más tarde, es asesinado el JEMAD, General Tagme, y nueve horas después, como represalia, el Presidente Vieira. Ante estos dramáticos hechos se produce una enorme reacción generalizada, dentro y fuera del país, sobre la imperiosa necesidad de reformar urgentemente el sector de la seguridad. Así se convoca una reunión internacional en Praia (Cabo Verde) (47) con la intención de «relanzar» la RSS que había adquirido gran protagonismo, pero que «no había dado los resultados esperados», por lo que se acordó un Plan de Acción, donde se recogen diversos proyectos y acciones, y convocar una reunión de donantes para financiarlos.

El General Esteban Verástegui entiende que, aunque esta reunión dio carta de naturaleza internacional a la RSS y aportó algunas ventajas, también trajo varios inconvenientes (48).

(46) La iniciativa resultaba muy atractiva para todos. Como se ha señalado, tras la independencia, los excombatientes se instalaron en todas las instancias del Estado, incapaz de despedirlos ni de afrontar el coste de su presencia masiva. Un objetivo importante de la reforma, frente a la que se mostraba reacio el JEMAD, era precisamente el reducir el número de personal y el coste en las FFAA. El Fondo de Pensiones permitía la salida de un gran número de militares y policías y aliviaba la inquietud del JEMAD por evitar que sus soldados fueran enviados al retiro en condiciones precarias, por lo que cambió su actitud hacia la reforma.

(47) A ella asisten más de 100 delegados de 20 países y 10 organizaciones internacionales, como la ONU, la UA, CEDEAO o la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa).

(48) Entre los inconvenientes, el Plan de Acción introdujo proyectos que ya estaban en el OPLAN y otros que no estaban, pero sin suficiente sistemática ni coherencia, así como cambios de criterio sobre objetivos básicos de la reforma claramente definidos en el Documento de Estrategias; no introdujo liderazgo claro ni seguimiento sobre el terreno; propuso sugerencias tan inquietantes como la del despliegue de una fuerza policial-militar con miras al proceso electoral presidencial, olvidando el antecedente de que fue la llegada de tropas de Senegal y Guinea-Conakry en apoyo de Vieira el desencadenante de la guerra civil en 1998; la convocatoria de la Mesa Redonda de donantes, propuesta por CEDEAO, sigue sin realizarse. También fracasó en su intención de generar proyectos de «impacto rápido». En suma, generó duplicidades, distracción, confusión y desorientación y tuvo mejores intenciones que resultados.

Entre los aspectos positivos estuvo el reconocimiento de la importancia central de la RSS, como se comprobó tras las elecciones que dieron el triunfo a Malam Bacai Sanha: por vez primera, las autoridades civiles y militares no estaban enfrentadas y ambas, junto con la oposición, reconocían la relevancia de la RSS. Ante este hecho y otras consideraciones, como la proximidad del fin del mandato, la Misión solicita al COPS una nueva propuesta de extensión (Septiembre 09), reiterada por el Primer Ministro (9 Octubre) (49).

Aprobada la segunda extensión (hasta el 31 de Mayo 2010), se inicia la Revisión Estratégica que presenta ante el COPS dos alternativas: retirada o nueva acción. El 5 de Febrero éste aprueba el lanzamiento de una nueva misión orientada a la puesta en marcha del sistema de formación y entrenamiento de las FFAA y cuerpos policiales, así como el refuerzo institucional para llevar adelante la necesaria transformación de las estructuras, con la condición previa de que antes de Junio 2010 esté sancionada la reforma legislativa necesaria para proceder a la efectiva reforma.

Con esta decisión, entiende el autor, se puede considerar validado el resultado de la misión inicial que no era otro que preparar sobre el terreno las condiciones necesarias para el lanzamiento de la reforma (50), cuya implementación, de contar con financiación y la superación de los obstáculos habituales, podría llevarse a cabo entre tres y cinco años.

A partir de este momento el General Esteban Verátegui se adentra en una serie de importantes consideraciones y reflexiones que deseo sintetizar en dos: Una, de carácter práctico, relativa a la importancia del tema de la financiación respecto del futuro de la reforma. En su opinión, ésta se ha estancado por por dos razones: falta de iniciativas realmente serias y de capacidad técnica para preparar un dossier estructurado y atrayente para los donantes (51).

(49) La carta contenía tres compromisos claros: esclarecimiento de los asesinatos, avance sin dilaciones en la aprobación del marco legal y respeto del documento nacional de Estrategias, origen y base de la acción PESD.

(50) Entre los obstáculos que dificultaron los avances de la primera fase, identifica cuatro en especial: la gran diferencia entre los datos del planeamiento y la realidad; la reducida plantilla y escasa capacidad de redundancia para cubrir las ausencias de consejeros; la incompatibilidad de ritmos entre el calendario europeo y guineano y insuficiente valoración de las capacidades reales del país para asumir la «apropiación local» del proceso.

(51) El autor relata el hecho de la autoatribución en la reunión de Praia por parte de la CEDEAO de la responsabilidad de organizar una mesa redonda de donantes y, tras

Otra, más trascendente y de más calado, y por tanto también de futuro, es la cuestión sobre si el marco de la PESD (ahora PCSD) es el adecuado para realizar una reforma del sector de seguridad. Su respuesta es más que ambigua, dudosa (*ni sí, ni no*) por entender que la herramienta no es la adecuada, ya que se diseñó para gestión de crisis y no para estos fines y, cuando el diseño no es el adecuado, es inevitable algún daño colateral a la herramienta, al objeto o a ambos.

La relación con los tiempos y plazos es otro de los problemas importantes que plantea el autor. La tardanza en el inicio de la acción permite una degradación del escenario y la pérdida de la mejor oportunidad. La sensación permanente de interinidad por mandatos o extensiones de corto recorrido frente a problemas de medio/largo plazo, producen sensaciones de interinidad en la misión, de escepticismo o duda en Bruselas y de insuficiente apoyo en el país. También hay que programar la terminación de la acción (siempre limitada *per definitionem*) como estrategia de salida para no dañar ni la credibilidad de la UE ni el frágil proceso de estabilización iniciado. Entonces, ¿qué mecanismos emplear una vez terminada la acción PESD? Las futuras Embajadas de la UE podrían seguir los largos procesos de reforma, vigilando que las inversiones europeas se ajusten a las necesidades reales del proyecto.

En resumen, si el caso de Guinea-Bissau puede considerarse piloto, ya que por primera vez la acción PESD se ha acometido a la vez en los tres pilares clásicos: defensa, seguridad y justicia, la nueva fase de implementación puede ser un paso intermedio en esta línea de evolución y abrirse a una nueva fórmula con otros actores como la UMOGBIS, la CEDEAO o la propia Delegación de la UE que podría ser potenciada por una oficina RSS y convertir el proyecto en «gestión de crisis» con apoyo a largo plazo, más acorde con el escenario previsible.

no cumplir con su propuesta, sorprender a propios y extraños, tras la reunión de sus Jefes de Estado (Enero 2010), con un comunicado «saludando positivamente» la iniciativa europea de convocar la citada mesa. Aunque sorprendida, la UE aceptó y empezó a trabajar inmediatamente (el mismo mes de Enero) en el dossier, barajando Junio como el primer escenario y Octubre como el mejor. Mientras tanto, el Alto Representante del Secretario General de la ONU se refiere a una reunión, que parecía ser la de financiación, pero reconvertida hacia el análisis de la situación en Guinea-Bissau y la mentalización de posibles donantes.

COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. ANTONIO NÚÑEZ GARCÍA-SAUCO**
Embajador

Vocal-Secretario: **D. MARIO ANGEL LABORIE IGLESIAS**
Jefe de Unidad
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Vocales: **D. CLAUDE-FRANCE ARNOULD**
Directora del Departamento para la Planificación de la
Gestión de Crisis. Unión Europea

DR. D. ADMORE KAMBUDZI
Secretario del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión
Africana

D. EMILE OGNIMBA
Embajador
Director de Asuntos Políticos de la Comisión de la
Unión Africana

DR. D. JAKKIE CILLIERS & D.THEMBANI
MBADLANYANA
Director Ejecutivo del Instituto de Estudios de Seguri-
dad (ISS) & Investigador subalterno del Departamento
del Director Ejecutivo en el ISS

D. JOSÉ PARDO DE SANTAYANA GÓMEZ-OLEA
Coronel. Experto en las operaciones de las Naciones
Unidas en África

D. JUAN ESTEBAN VERÁSTEGUI
General. Jefe de la misión de la UE en apoyo a la refor-
ma del sector seguridad en Guinea-Bissau

ÍNDICE

	<i><u>Página</u></i>
SUMARIO	7
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13
<i>Capítulo I</i>	
LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD	49
La Alianza «Paz y Seguridad» entre la UE y África: una respuesta integral a las situaciones de fragilidad	53
El compromiso creciente de la UE a la resolución de las crisis en África	57
Los Retos de la alianza «paz y seguridad»	60
Referencias	64
Siglas	64
<i>Capítulo II</i>	
TRABAJOS EN LOS PROCESOS COMPLEMENTARIOS Y PROBLEMAS DE COLABORACIÓN EN EL TRATAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE SEGURIDAD EN EL ÁFRICA DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LA UA Y LA UE	65
Introducción	67
¿Qué desafíos de seguridad afronta África al inicio del siglo XXI? .	69
Labor en África	70

	<i>Página</i>
Oportunidades y perspectivas que ofrece la ASPA para la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África	75
Restricciones para la Arquitectura de Paz y Seguridad de África ..	78
Evaluación temprana del impacto de la arquitectura para la paz y la seguridad	80
Asociación estratégica UE-UA en cuestiones de paz y seguridad.	
Las primeras lecciones y el camino a seguir	82
Algunos asuntos que han de tratarse en la colaboración en desarrollo en el contexto de la UA-UE	84
Conclusión	89
Referencias	90

Capítulo III

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y DE RETOS	93
Introducción	95
La aparición del desorden en un nuevo orden: un continente sometido a la prueba de un nuevo tipo de conflicto	96
La preservación de la paz y la seguridad mediante la prevención de conflictos: aparición y aplicación de una nueva prioridad política .	100
La integración de la gobernabilidad en la promoción de la paz y la seguridad	110
Dar operatividad al vínculo entre gobernabilidad y paz y revisar la gobernabilidad interna	117
Conclusión	120

Capítulo IV

EL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA: OBSERVACIONES DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ÁFRICA	121
Introducción	123
Seguridad y Desarrollo: poniendo los conceptos en perspectiva ...	126
El nexo entre desarrollo y seguridad en África	130
La asociación estratégica UE-África: tras un plan común para el desarrollo y la seguridad africanas	137
Conclusión	143
Bibliografía	144

Capítulo V

LOS RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA PESD EN ÁFRICA	149
Necesidad de una mayor integración de los esfuerzos europeos ..	153
Importancia de la promoción de la mujer	161
El hecho de que muchos africanos han perdido la fe en sus dirigentes	166
La dificultad para convertir el discurso y los acuerdos alcanzados en una realidad práctica	167
El distinto concepto que los africanos tienen del uso del tiempo ...	169
El poco arraigo de las culturas del medio y largo plazo en África y la consiguiente falta de predisposición para el planeamiento	170
La gestión deficiente de los presupuestos otorgados a los organismos africanos por la falta de preparación en gestión económica del personal africano responsable	172
La falta de la masa crítica necesaria de profesionales cualificados para abordar los innumerables retos de la modernidad	173
La mayor dificultad de construir organismos multinacionales eficaces en el continente africano	174
Mejora de la selección del personal africano al que van dirigidas las actividades de la pesd y aquellos que han de servir como interlocutores	175
Desarrollar proyectos integrados entre EU y UA para responder a problemas de interés común	177
Conclusiones	177

Capítulo VI

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD, UNA HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA (PESD) PARA ÁFRICA	179
La reforma del sector de seguridad. teoría de una herramienta de estabilización	181
Guinea-Bissau, la realidad de la aplicación de la reforma del sector de seguridad	188
RESUMEN Y CONCLUSIONES	217
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	253
ÍNDICE	255

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
*03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
*07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
*09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
*10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
*17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
*20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
*21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- *30 La configuración de Europa en el umbral del siglo xxi.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- *32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

- *42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- *44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- *55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- *76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- *80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- *81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo xxi.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- *88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- *93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- *94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- *98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- *100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- *103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- *107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- *112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- *113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- *117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- *122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.

- *125-B The mediterranean in the new strategic environment.
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- *130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
- *135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
- 137 Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo.
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
- 139 Security sector reform: the connection between security, development and good governance.
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional.
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas.
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad.

Nº

TÍTULO

145 La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa