

África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares

Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Capítulo primero

La compleja configuración del continente africano: consideraciones generales

Todo análisis de la realidad africana debe partir de la complejidad geográfica, social y cultural que presenta el continente africano y que, necesariamente, condiciona cualquier acción o proyecto que se lleve a cabo en su seno, incluidas las operaciones militares¹. Por ello conviene iniciar este estudio con algunas reflexiones preliminares sobre los pueblos y los Estados que conforman actualmente la realidad africana.

Las poblaciones, las etnias y las culturas

África posee una extensión de 30,3 millones de kilómetros cuadrados que equivale, aproximadamente, a tres veces la del continente europeo. Desde el punto de vista de su configuración continental, destacan los entornos oceánicos de sus costas oriental (océano Índico) y occidental (océano Atlántico) junto con los dos mares que delimitan sus áreas septentrional y oriental, el Mediterráneo y el mar Rojo.

¹ Todavía durante la celebración del Congreso de Berlín (1884-1885) existían importantes áreas del África Central que no habían sido exploradas y en gran medida la colonización europea no había pasado de las zonas costeras.

Demográficamente la población del continente se estimaba en unos mil millones de habitantes en 2009, lo que representaba tan solo 1,3 veces la población europea. Ello explica que la densidad de población solo alcanzase los 33 habitantes por kilómetro cuadrado frente a los setenta habitantes por kilómetro cuadrado de Europa.

Además la distribución demográfica es claramente desigual según las áreas, pues, mientras que en los países costeros se concentra el 73% de la población, en los países interiores solo se asienta el 27% de los habitantes del continente. Análoga realidad se aprecia respecto del grado de concentración urbana de la población. En 2010 la población urbana de los países del África meridional era del 58,7%, un porcentaje ligeramente superior al 51,2% del África septentrional y muy alejado del 23,6% del África oriental. Entre estos extremos se sitúan los países del África occidental y central, con porcentajes en torno al 40%².

Sin embargo, la principal dificultad para el conocimiento sociocultural de los países africanos radica en la enorme variedad de grupos étnicos y clánicos que coexisten en sus áreas y subregiones. Los diversos estudios estiman entre 1.500 y 2.200 los grupos étnicos africanos. Sus poblaciones oscilan entre los cuarenta millones de personas del conjunto étnico fulani/hausa, asentado entre Níger y Nigeria, los veintidós millones de los yorubas, los veinte millones de los ibos o los oromos y los diez millones de zulúes. En el otro extremo se encuentran los falis, con 25.000 miembros, los bubis, con unos 17.000 o los dorobos, con solo 2.500 personas.

Más allá del debate teórico sobre los términos de *etnia*, *raza*, *tribu* y *clan* que se ha suscitado entre los sociólogos, antropólogos, historiadores y politólogos, en este estudio consideramos que el grupo étnico surge de la conformación de una identidad cultural común a varias comunidades clánicas o tribales a partir de unas raíces biológicas compartidas mediante vínculos de sangre y de una historia desarrollada colectivamente. Sin embargo, a diferencia de otras formas de agrupación de raíces históricas y culturales como la *nación*, constituidas de acuerdo con el principio de *adscripción voluntaria*, la pertenencia a las etnias tiene su fundamento en el principio de la *inclusión impuesta por descendencia*. Esta es una diferencia esencial que explica la naturaleza de grupos cerrados que los caracterizan frente a la de grupos abiertos de las naciones³.

² Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations: «World Population Prospects: The 2008 Revision and World Urbanization Prospects: The 2009 Revision». Disponible en <http://esa.un.org/wup2009/unup/> (última consulta 01/08/2013).

³ La ausencia de realidades nacionales en la mayoría de los países africanos explica la dificultad de legitimar los nuevos Estados sobre discursos políticos nacionales o sobre ideologías nacionalistas, ya que en sus bases sociales se han mantenido dinámicas de autosegregación entre las distintas etnias y clanes.

Por lo que se refiere a los *clanes*, se trata de grupos integrados social y culturalmente en determinadas etnias y que se constituyen a partir de relaciones extendidas de parentesco. Su principal finalidad es garantizar la existencia autosuficiente del grupo, lo que implica el desempeño de funciones de naturaleza política y económica respecto de sus miembros. Por eso los clanes constituyen la base del poder local en la mayoría de los países africanos, mientras que las etnias aportan los fundamentos de cohesión colectiva, legitimación social y movilización política tanto de los clanes como de las élites dominantes.

Las diferencias étnicas y clánicas, junto con el subdesarrollo, las desigualdades socioeconómicas y los recurrentes conflictos armados que imperan en África, son las principales causas que provocan los importantes flujos migratorios y los masivos desplazamientos forzados de las poblaciones, tanto interna como internacionalmente.

De acuerdo con las estadísticas de los organismos de las Naciones Unidas, a finales de 2012 el total de personas desplazadas en África se cifraba en 12.546.698 personas, equivalente al 35% del total mundial. De ellas gozaban de la protección del estatus de refugiados tan solo un 25%⁴. En cuanto a los flujos migratorios, el Banco Mundial señala que en 2010 se produjo un movimiento de 30,6 millones de migrantes africanos equivalente al 14,2 % del total mundial. La importancia internacional de estos relevantes flujos migratorios radica en los efectos sociales, económicos y culturales que causa entre los países de origen y de destino, sean africanos o no, creando importantes minorías culturales en estos últimos pero también generando unos apreciables movimientos financieros de retorno a través de las remesas de emigrantes, cuyo saldo neto para África subsahariana en 2010 se estima en 248 mil millones de dólares, equivalente al 15% del PIB total del continente⁵.

Pero, más allá de sus diferencias, las culturas étnicas africanas comparten una serie de rasgos comunes que conviene valorar estratégicamente:

- 1) la importancia de la *tradición* como valor supremo de legitimación social y política, al mismo tiempo que instrumento de garantía de la estabilidad y continuidad del grupo étnico a través de conductas sociales y formas de vida perpetuadas durante generaciones;
- 2) la primacía de la lealtad a la familia, el clan y la etnia sobre los intereses individuales y cualquier otro tipo de consideración ideológica o política;

⁴ ACNUR: *Tendencias globales 2012*. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180.pdf> (última consulta 02/08/2013).

⁵ Banco Mundial: *Datos sobre migración y remesas 2011*, 2.ª ed. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> (última consulta 02/08/2013).

- 3) el predominio de la comunicación oral sobre la escrita como forma de comunicación colectiva, lo que impone un claro sesgo social en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

En el contexto multiétnico del continente africano, las religiones y las lenguas constituyen poderosos instrumentos de movilización social, actuando como factores de construcción y perpetuación de la identidad colectiva entre los miembros de la misma etnia, además de propiciar las relaciones entre grupos étnicos diferentes que las comparten. Sin embargo, ambos componentes culturales también actúan simultáneamente como causas de diferenciación, rivalidad y discriminación interétnica, alimentando así recurrentes procesos de inestabilidad y conflicto en el seno de las sociedades y entre los países.

Desde el punto de vista de las religiones, el continente africano se configura a partir de la coexistencia de tres grandes grupos dominantes: el *islamismo*; el *cristianismo* y el *animismo*, cuyos contornos de distribución territorial y social no son fácilmente apreciables y, desde luego, rara vez coinciden con las fronteras estatales. El islamismo, singularmente en su versión sunita, se ha asentado en toda la franja de países del norte de África y el Sahel, con una población de 346 millones de personas, mientras que el cristianismo y el animismo se han extendido predominantemente por las sociedades del África subsaheliana⁶.

En cuanto al cristianismo, con sus distintas variantes (católicos, iglesias protestantes, ortodoxos, coptos, etc.), ha penetrado en el continente africano principal, aunque no exclusivamente, durante el proceso colonizador europeo, lo que implica un arraigo histórico más reciente que el islamismo pero, al mismo tiempo, su fuerte tendencia expansiva durante el último siglo lo ha convertido en la religión dominante en el África subsahariana. En esta región el islam ha pasado de los once millones de 1900 a los 234 millones estimados en 2010, mientras que el cristianismo, en el mismo período, pasó de los siete millones a los 470 millones de personas.

Junto con la religión, el otro factor que incide directamente en las características culturales de los grupos étnicos es la lengua. Aunque no existe un censo oficial, la mayoría de los estudios lingüísticos de África sitúan entre 1.500 y 2.000 las lenguas utilizadas con sus distintas variantes dialectales, algunas de ellas de alcance puramente local o comarcal.

Pero, más allá de esta diversidad lingüística, que dificulta la comunicación y cohesión de las sociedades africanas, el colonialismo contribuyó a la

⁶ La emergencia y expansión de las corrientes salafista y yihadista, unidas a la existencia de países con mayorías cristianas como Etiopía y la República de Sudán del Sur, muestran una realidad religiosa del Magreb-Sahel mucho más compleja y contradictoria de lo que habitualmente presentan las informaciones mediáticas.

implantación de cuatro lenguas extraafricanas: el árabe, el inglés, el francés y el portugués, que son las que dominan en el continente y que operan como lenguas francas entre los diversos grupos étnicos, facilitando la internacionalización social, económica y cultural de las poblaciones africanas.

Los recursos, las economías y las condiciones de vida

El peso económico del continente africano sigue siendo muy bajo en el conjunto de la economía global. Según las estadísticas del Banco Mundial, el PIB de toda África en 2010 alcanzaba los 1,7 billones de dólares, lo que significaba una cuantía muy inferior a la de cada una de las grandes economías europeas como Francia, Reino Unido o Alemania. En el conjunto de la economía africana, cuatro países —Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Argelia, con un 33% de la población continental— concentraban un PIB de 941 mil millones de dólares, equivalente al 55% del total⁷.

Este alto grado de concentración de la riqueza productiva pone de manifiesto tres hechos económicamente relevantes: 1) la mayoría de los países africanos poseen economías pobres o escasamente desarrolladas, 2) la disponibilidad de recursos naturales o estratégicos no constituye por sí misma un base suficiente para el desarrollo social y económico de los países africanos y 3) el problema de la pobreza o escaso desarrollo continental aparece cada vez más claramente asociado a la desigualdad de distribución más que a la incapacidad de aumentar la producción.

En efecto, África dispone de materias primas, recursos energéticos y minerales, incluidos los materiales raros⁸. En productos alimenticios básicos, el continente durante la última década ha presentado una producción creciente aunque de forma irregular debido al impacto de las sequías y cambios estacionales. Según las estadísticas oficiales de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la producción de alimentos durante la última década (2000-2010) pasó del 81,3% al 116,5% tomando como referencia base la producción del período 2004-2006⁹.

⁷ World Bank: *Africa Development Indicators 2012/13*. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13504/9780821396162.pdf?sequence=1> (última consulta 05/08/2013).

⁸ Los minerales raros (*rare earth elements*) están integrados por diecisiete elementos, pertenecientes quince de ellos al grupo de los lantánidos más el yttrium y el scandium. Se utilizan en numerosas aplicaciones químicas, industriales y militares desde el refinado del petróleo hasta la fabricación de componentes electrónicos para misiles, pasando por la telefonía móvil. No son escasos en la naturaleza aunque su dispersión dificulta su explotación intensiva. La demanda mundial en 2010 se estimaba en 136.000 toneladas métricas secas frente a una producción en torno a las 133.600 toneladas métricas secas.

⁹ En ese mismo período la población, con base en 2005, pasó del 88,6% al 113,1%. Ello permite apreciar un crecimiento muy similar al de la producción de alimentos. Datos de la fao disponibles en

Respecto de la producción de recursos energéticos primarios, la participación africana en el total mundial entre 1973 y 2011 ha pasado del 3,4% al 5,4%, siendo ya superior a la Oriente Medio o los países americanos no OCDE, lo que implica un importante incremento energético, máxime si consideramos que durante ese período la producción mundial se duplicó. No obstante, el continente sigue siendo deficitario en términos energéticos, ya que, entre 1973 y 2010, el consumo como porcentaje del total mundial pasó del 3,8% al 5,8%¹⁰.

Atendiendo a las diversas fuentes energéticas, la producción de crudo ha aumentado ligeramente del 10,1% mundial en 1973 al 11% de 2011, con Nigeria como el tercer exportador del mundo. Es mucho más apreciable el crecimiento en la producción de gas natural, que en el mismo período pasó del 0,8% mundial al 5,8%, con una producción total que casi se triplicó y en la que Argelia y Nigeria aparecen como el quinto y noveno exportadores del mundo. Finalmente, el continente africano ha incrementado también su capacidad de generación eléctrica desde los 110 teravatios por hora de 1973 a los 664 teravatios por hora de 2011.

Por último, no pueden ignorarse los recursos africanos de minerales preciosos como el oro, en el que destacan las producciones de Sudáfrica, Ghana, Malí o Tanzania. En diamantes, en la que África concentra la mayor producción mundial con Botsuana como primer país productor, junto con otros como Angola, Congo, Sudáfrica, Namibia, Lesoto, Sierra Leona, la República Centroafricana, Ghana y Guinea, o en la producción de platino, con Sudáfrica y Zimbabue, que en 2011 representaron conjuntamente el 32% de la producción mundial¹¹.

Como se puede apreciar por estos datos, la disponibilidad de importantes reservas energéticas y de minerales, preciosos o industriales, en los países africanos constituye uno de los factores decisivos que considerar en cualquier evaluación estratégica de este continente tanto desde el punto de vista económico como desde el estrictamente político, pues contribuye a entender la concurrencia de intereses que existe entre las grandes potencias mundiales por imponer su hegemonía regional.

Pero tan importante como este análisis macroeconómico es considerar la dualidad socioeconómica que impera en la totalidad de los países africanos entre la *economía oficial*, especialmente la vinculada con el sector pú-

http://faostat3.fao.org/home/index_es.html?locale=es#HOME (última consulta 05/08/2013). Datos demográficos disponibles en http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm (última consulta 05/08/2013).

¹⁰ International Energy Agency: *Key World Energy Statistics 2012*. Ed. oecd/iea, 2012, p. 8. Disponible en <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/kwes.pdf> (última consulta 05/08/2013).

¹¹ British Geological Survey: *World Mineral Production 2007-2011*. Nottingham, 2013. <http://www.bgs.ac.uk/downloads/start.cfm?id=2701> (última consulta 05/08/2013).

blico o exportador, y la *economía informal o sumergida*, en buena medida vinculada a la producción de subsistencia o autoconsumo de importantes sectores de población rural.

Otra importante dimensión económica de los países africanos es la relativa al comercio y los sistemas de redistribución de riqueza. Respecto del comercio también existen dos circuitos comerciales, el oficial y el informal. El primero organiza los flujos comerciales con el exterior (importaciones y exportaciones), con la Administración Pública y una parte del consumo urbano. Este circuito comercial se caracteriza por organizarse en mercados fuertemente concentrados por el lado de la oferta (oligopolios); utilizar sistemas oficiales de pago y financiación (monedas nacionales o internacionales) y someterse a un control político e institucional del Estado.

El comercio informal está más extendido en los ámbitos rurales y en las populosas zonas urbanas marginales, ya que se utiliza como sistema de distribución de bienes y servicios por las economías de autoconsumo; carece de controles estatales y rara vez utiliza los sistemas oficiales de financiación, ya que las transacciones se realizan mediante el pago en moneda nacional o con el sistema de trueque.

Obviamente, esta dualidad productiva y comercial de las economías africanas posee efectos en los procesos de redistribución de la riqueza por tres vías que operan simultáneamente: 1) limita la intervención estatal como agente económico compensador de las desigualdades socioeconómicas tanto por la vía de la fiscalidad como mediante la prestación de servicios como la sanidad, la educación, la vivienda, las prestaciones sociales compensatorias, etc. al impedir la recaudación fiscal en la economía sumergida; 2) condiciona el crecimiento de la economía de autoconsumo al limitar las inversiones, nacionales y extranjeras, y con ellas las mejoras de productividad; 3) perpetúa la fragmentación de la demanda interna de los países, al mantener circuitos de distribución exclusivamente locales o comarcales, dificultando la implantación de las economías de escala, tanto en la producción como en la distribución, y las mejoras en las rentas salariales y los beneficios empresariales.

Los estados y las fuerzas armadas

Aunque la descolonización continental de África se produjo a lo largo del siglo xx, no todos los países accedieron a la independencia del mismo modo, en el mismo momento y con las mismas condiciones en el ejercicio de su nueva soberanía.

Determinar la naturaleza real o meramente formal de la soberanía de un Estado resulta crucial para establecer su condición de *Estado fallido*, *Estado frágil* o *Estado consolidado*. Ello implica valorar las competencias

básicas que la doctrina atribuye a todo Estado: 1) control efectivo del territorio; 2) ejercicio de la autoridad sobre la población; 3) organización política y económica eficaz; 4) nivel de independencia funcional suficiente; y 5) reconocimiento internacional de la realidad estatal.

Una visión general del continente africano nos permite afirmar que la mayoría de sus Estados carecen de una soberanía efectiva por su incapacidad, variable según los casos, para ejercer las cuatro primeras competencias señaladas. Resulta evidente que el control fronterizo ejercido por Argelia, Túnez, Egipto o Sudáfrica, no se corresponde con el de Malí, Níger, Somalia o Mauritania, por citar solo un aspecto, aunque importante, del control territorial por el Estado.

Otro tanto cabría afirmar respecto de las redes de transporte y comunicaciones, cuya escasez y mala calidad —aunque puede explicarse en muchos casos por las condiciones orográficas y la falta de inversiones públicas— no impide constatar el hecho de que dificultan que las Administraciones estatales puedan desempeñar el control de amplias zonas del territorio o puedan implantar con éxito políticas territoriales esenciales como la reforma de la propiedad agraria o la protección de los recursos naturales.

La propia dinámica interna de los Estados africanos, unida a su necesidad de adaptación a una sociedad internacional cada vez más globalizada, provoca también una permanente tensión en las dos fuentes esenciales de legitimación política del Estado: la *tradición* y la *democratización*. La primera hunde sus raíces en los fundamentos culturales de las etnias que estructuran las sociedades africanas y se refuerza, en algunos casos, por el discurso de las religiones islámica y animista.

La segunda, en cambio, responde al desarrollo de la conciencia política colectiva, iniciado durante el proceso de independencia, que se extiende y potencia con la emergencia de las clases medias urbanas y la creciente generalización social de las reclamaciones al Estado para que atienda aquellas funciones que se consideran esenciales.

Esta tensión de legitimidades políticas está muy lejos de haberse resuelto en África, a pesar del crecimiento económico de algunos países, porque requiere previamente cambios en las estructuras sociales y los fundamentos culturales que o bien no se han producido o todavía están realizándose. En estas condiciones, la introducción de sistemas de participación política generalizada a través de elecciones periódicas solo está conduciendo a dos escenarios: 1) la implantación de una *legitimidad política formal* que perpetúa la concentración del poder en determinados grupos o personalidades, 2) la gestación de una *legitimidad política populista* destinada a sustituir a los grupos y dirigentes que controlan las instituciones estatales para permitir el acceso al poder de

nuevos grupos políticos y sociales con el fin de instrumentalizarlo en su propio interés¹².

Una de las principales instituciones del Estado son las Fuerzas Armadas, ya que ocupan un lugar central en la capacidad del Estado para evitar la escalada de violencia y restaurar el orden social o, por el contrario, para convertirse en el principal actor que, mediante el uso de la fuerza repressiva, termina beneficiando a alguno de los grupos que intervienen en el conflicto por el poder.

Básicamente existen dos modelos de ejércitos africanos: los *ejércitos de integración estatal* y los *ejércitos de segregación grupal*. Los primeros se caracterizan por basarse en el reclutamiento obligatorio general, aunque cuentan con unidades profesionales especializadas, una movilidad interna meritocrática, una jerarquía institucionalizada, una lealtad corporativa y una periódica actualización de su equipamiento y logística como condiciones todas ellas necesarias para garantizar su eficacia operativa y su continuidad como poder central del Estado. Ejemplos de este modelo de fuerzas armadas serían los de Argelia, Egipto, Túnez, Marruecos o Sudáfrica.

Los ejércitos de segregación grupal, ya sea por razones étnicas, políticas o religiosas, descansan sobre una combinación de reclutamiento selectivo y de profesionales contratados (mercenarios), una movilidad interna basada en las vinculaciones étnicas o clánicas. La jerarquía es personal y carece de una lealtad corporativa y con un escaso equipamiento y operatividad, ya que su finalidad es garantizar la supervivencia y el poder del grupo que lo crea y sustenta antes que la del propio Estado. Ejemplos de este tipo de ejércitos serían los de países como Libia, durante el régimen de Gadafi, Malí, Angola, Zimbabue; Chad o los de movimientos como NUNITA, las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda; el Ejército Popular de Liberación de Sudán del Sur y el Frente Nacional Islámico de Sudán o el Frente Popular de Liberación de Eritrea.

Los intereses de las grandes potencias y su proyección en el continente africano

En términos generales, la realidad actual del continente africano está directamente condicionada por dos importantes fenómenos históricos: la

¹² Una variante de esta legitimidad política populista fue la que se utilizó por muchos movimientos independentistas o revolucionarios que recurrieron al discurso político de la *unidad nacional* frente al colonizador extranjero para movilizar a las sociedades multiétnicas africanas en favor de la independencia y que transformaron con posterioridad en una legitimidad formal para justificar su poder en los nuevos Estados (los casos del fln en Argelia; del nasserismo en Egipto; del mpla en Angola; el frelimo en Mozambique o el swapo en Namibia).

colonización y la guerra fría durante la cual se impuso el dominio político, económico y militar de Estados Unidos y la Unión Soviética, potencias que hasta entonces habían permanecido al margen de la historia africana.

Naturalmente, los vínculos creados entre las potencias europeas y sus colonias africanas fueron más profundos, por ser más intensos y duraderos, que los establecidos por ambas superpotencias durante la bipolaridad. Se forjaron así unas relaciones de interdependencia entre metrópolis y colonias que perdurarían tras la etapa descolonizadora¹³. En cambio, para Estados Unidos y la Unión Soviética la descolonización en general y particularmente en África, les abrió la oportunidad de extender sus respectivas áreas de influencia tratando de impedir a toda costa el dominio de la superpotencia antagonista.

Este período de bipolaridad introdujo unos componentes ideológicos en las dinámicas políticas en y entre los países africanos que, en buena medida, se demostraron artificialmente impuestas a sus raíces socioculturales, ocultando durante décadas las verdaderas fuentes de antagonismo y conflictividad que lastraban el desarrollo y la estabilidad continentales. Con la disolución de la Unión Soviética, se abrió un nuevo escenario mundial dominado por los procesos globalizadores y la creciente multipolaridad que, lógicamente, también afectaron al continente africano.

Un primer efecto estratégico del fin de la bipolaridad ha sido la progresiva disolución de las dependencias políticas y militares de los países africanos respecto de Estados Unidos y la Federación de Rusia (como heredera de la URSS), con la consiguiente pérdida de sus respectivas zonas de influencia continentales. Ello ha provocado una progresiva restauración de la hegemonía estratégica franco-británica, el protagonismo de potencias regionales africanas, como Sudáfrica, y la oportunidad de intrusión de nuevas potencias extracontinentales, como China y, en menor medida, India y Brasil.

Una segunda consecuencia ha sido el renacimiento de las rivalidades interétnicas, que han dado paso a importantes guerras civiles o conflictos armados internacionales en los que ha intervenido el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, con la movilización de operaciones de pacificación desarrolladas bien de forma directa o con la participación de organizaciones regionales como la Unión Africana, la Unión Europea o la OTAN.

¹³ Reino Unido creó formalmente la Commonwealth of Nations con la Declaración de Londres del 26 de Abril de 1949. Actualmente está constituida por 54 países de los que ocho son francófonos y uno lusófono (véase <http://www.thecommonwealth.org/>). Por su parte Francia constituyó, el 20 de marzo de 1970, la Agence de Coopération Culturelle et Technique, convertida en la VII Cumbre, celebrada en 1997 en la Organisation Internationale de la francophonie que agrupa a 77 países de los que 57 son miembros y veinte son observadores.

Un tercer resultado ha sido el auge de movimientos islamistas radicales a cuyo amparo han surgido o se han expandido importantes redes terroristas como Al Qaeda, Al Qaeda en el Magreb Islámico, Ansar Dine o Boko Haram, que han venido a sumarse a las amenazas tradicionales de grupos armados de raíces étnicas o secesionistas.

Estos tres factores se han conjugado para generar, durante las últimas dos décadas, un nuevo mapa estratégico de África, que ha sustituido al que imperó durante la fase final de la descolonización y el período de la guerra fría. Es en este nuevo contexto estratégico donde hay que evaluar la intervención hegemónica de las grandes potencias mundiales, para determinar su impacto en los países africanos a través de una compleja dinámica de cooperación y conflicto de intereses, para cuya gestión se emplea una panoplia de instrumentos que van desde la diplomacia cooperativa y la ayuda humanitaria hasta las operaciones militares, pasando por las relaciones económicas, la formación de élites, la venta de armamento o el control de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Comprender la lógica interna que preside la intervención de cada una de estas potencias mundiales es una condición necesaria para determinar cómo, cuándo y de qué modo estarán dispuestas a participar en operaciones militares o bajo qué condiciones tratarán de controlarlas o impedirles a través de organismos internacionales.

Estados Unidos

Como ya hemos señalado, la potencia americana ha perdido buena parte del control directo que ejercía sobre los Gobiernos de algunos países africanos durante la bipolaridad. Su política exterior y de defensa ha experimentado importantes cambios durante las dos últimas décadas para adaptarse a la multipolaridad y la creciente globalización del sistema internacional. Esos cambios se han producido tanto en las prioridades de la agenda gubernamental como en los instrumentos y estrategias empleados para aplicarla.

En los primeros años de los 90 y tras el éxito de la segunda guerra del Golfo (1990-1991) y el acceso de la Administración demócrata del presidente Clinton, Estados Unidos inició un proceso de revisión de su política hacia África buscando compaginar sus intereses estratégicos con la promoción del desarrollo y la democracia como condiciones generales para estabilizar y pacificar el continente.

No obstante, el fracaso militar experimentado durante la intervención realizada en Somalia (1993-1994), potenció la convicción de la Administración Clinton de los riesgos que entrañaban las operaciones militares directas en África y le impulsó a promover una política multilateral con

los países africanos. Ello implicaba la combinación de una cooperación al desarrollo diferenciada, según el grado de compromiso de estos países con las reformas políticas y económicas, junto con un calculado intervencionismo militar generalmente amparado en operaciones encubiertas, programas de entrenamiento, venta de armamento y participación en operaciones multinacionales.

En la US National Security Strateg (Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos) de 1999 se afirmaba respecto del empleo de fuerzas militares:

In situations posing a threat to important national interests, military forces should only be used if they advance U.S. interests, they are likely to accomplish their objectives, the costs and risks of their employment are commensurate with the interests at stake, and other non-military means are incapable of achieving our objectives. Such uses of military forces should be selective and limited, reflecting the importance of the interests at stake. We act in concert with the international community whenever possible, but do not hesitate to act unilaterally when necessary¹⁴.

La inhibición ante el genocidio de Ruanda (1994), la errónea evaluación de la amenaza yihadista en África tras los atentados terroristas contra las embajadas norteamericanas de Kenia y Tanzania (1998) y la contradictoria posición en el desencadenamiento de la guerra en la República Democrática del Congo (Zaire) (1998-2003), constituyen hechos claros que demuestran que, durante este período, y más allá de las declaraciones retóricas, Washington careció de una definición clara y coherente de sus intereses estratégicos en el continente africano, lo que condujo a una errática valoración del uso del poder militar para enfrentar los riesgos y amenazas surgidos en este continente.

Una de las principales iniciativas de esta etapa fue la creación de una estructura organizada de fuerzas de pacificación en la que interviniesen tropas africanas entrenadas por Estados Unidos: la African Crisis Response Initiative (ACRI) con un presupuesto inicial de quince millones de dólares para el año fiscal de 1997.

El objetivo básico de este programa se mantuvo durante la Administración de George W. Bush como parte de una iniciativa más ambiciosa: la Global Peace Operations Initiative, respaldada por el G8 y que se desarrollaría en dos fases entre 2005 y 2014. El nuevo programa denominado Africa Contingency Operations Training and Assistance se inició en 2004 y la responsabilidad de su gestión se atribuyó al Departamento de Estado aunque participaban militares norteamericanos como supervisores

¹⁴ White House: *A National Security Strategy for a New Century*, diciembre de 1999, pp. 19-20. Disponible en <http://www.fas.org/man/docs/nssr-1299.pdf> (última consulta 13/08/2013).

de los programas de entrenamiento. En la actualidad intervienen 25 países africanos y ha aportado entrenamiento y equipamiento a un total de 254.228 pacificadores que ya han participado en diecisiete operaciones de paz en el continente¹⁵.

Sin embargo, los atentados terroristas del 11S cambiaron radicalmente las prioridades estratégicas de Estados Unidos, situando la *war on terror* en el centro de las iniciativas norteamericanas de seguridad y defensa, como se señaló en la National Security Strategy de 2002¹⁶.

De acuerdo con esta nueva concepción estratégica, en 2003 el presidente Bush lanzó la East Africa Counterterrorism Initiative, para lograr el apoyo de los Gobiernos de Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Tanzania y Uganda en la lucha contra los grupos terroristas que operaban en el África oriental, especialmente el grupo Al Shabaab, reforzando el control de fronteras y la seguridad marítima.

Dos años más tarde, en 2005, se adoptó la Trans-Sahara Counterterrorism Partnership, que trataba de mejorar la Pan-Sahel Initiative de 2002, con la finalidad de extender a los países del Sahel la lucha contra el terrorismo yihadista e involucrar a los países del Magreb en una colaboración interregional que dificultase la movilidad de estos grupos.¹⁷

La creciente importancia estratégica de África, la diversidad de programas y agencias involucradas, así como la necesidad de reorganizar la estructura de mandos estratégicos para adaptarla a las nuevas condiciones internacionales, llevaron a adoptar en 2007 la creación del US Africa Command (USAFRICOM), responsable desde entonces de la coordinación de los planes de acción y los programas militares desarrollados en este continente. Establecido en Stuttgart, está estructurado en seis submandos y en el año fiscal 2012 dispuso de un presupuesto de 276 millones de dólares.

Con la llegada de la Administración Obama se llevó a cabo una importante revisión de la política exterior y de defensa, de acuerdo con los ideales demócratas pero también con un importante grado de realismo impues-

¹⁵ Los países africanos que están asociados a este programa son Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Yibuti, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

Véase el documento del US Department of State disponible en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/203841.htm> (última consulta 14/08/2013). Véase también el documento del US Africa Command disponible en www.africom.mil/Doc/9836 (última actualización octubre de 2012).

¹⁶ White House: *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002, pp. 5-6. Disponible en www.state.gov/documents/organization/63562.pdf (última consulta 12/08/2013).

¹⁷ Véase el documento del US Department of State disponible en <http://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm#PREACT> (última consulta 14/08/2013).

to, en buena medida, por el impacto de la crisis en la economía norteamericana. Las líneas maestras de esta Administración en sus relaciones exteriores se pueden resumir en las siguientes:

- 1) Los objetivos prioritarios son la difusión de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la promoción del desarrollo humano y la protección del medioambiente adaptándose a un contexto internacional de inevitable multilateralismo y globalización.
- 2) Se prima el recurso a las relaciones de cooperación política y económica junto con el empleo del *soft power* para mantener o ampliar la influencia hegemónica de Estados Unidos como potencia mundial. El empleo de la fuerza queda relegado a la condición de último recurso.
- 3) El reforzamiento de los mecanismos internacionales de la seguridad colectiva para intervenir en la prevención, gestión y resolución de los conflictos armados, ya sean de carácter internacional o interno.
- 4) El recurso a las capacidades militares norteamericanas, unilateral o conjunto con otros países, queda limitado a los casos de amenaza o agresión directa y la lucha contra el terrorismo, la criminalidad internacional organizada y las nuevas amenazas como los ciberataques.
- 5) Se prioriza la protección de los intereses norteamericanos y la seguridad regional de Asia-Pacífico y se mantienen en segundo nivel las de la Europa occidental, Oriente Próximo-Medio y África, mientras que se relegan los intereses estratégicos en Latinoamérica.

En contra de lo que suele afirmarse, los intereses económicos de Estados Unidos en África no son una de las principales causas de su intervención militar en este continente. En efecto, el continente africano en 2012 solo representaba el 2,9% del total de las importaciones norteamericanas y el 2% de sus exportaciones¹⁸, mientras que la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria para África, aunque alcanzó el 42,6% del total en 2010-2011, solo supuso una cuantía de 9.423 millones de dólares equivalente al 18% de total recibido por África en 2011¹⁹.

La Administración Obama lanzó, en junio de 2012, la US Strategy toward Sub-Saharan Africa, en la que se formulan los cuatro pilares básicos de las relaciones entre Estados Unidos y esta subregión: 1) fortalecer las instituciones democráticas; 2) estimular el crecimiento económico, el co-

¹⁸ Véase el documento del US Department of Commerce y del US Census Bureau disponible en http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2012pr/aip/related_party/ (última consulta 13/08/2013).

¹⁹ oECD: *Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors*. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/TAB28e.xls> (última consulta 13/08/2013).
oecd: *Development Aid at Glance. Statistics by Region: Africa, 2013*. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202013.pdf> (última consulta 18/08/2013).

mercio y la inversión; 3) avanzar en la paz y la seguridad, y 4) promover oportunidades y desarrollo²⁰.

Las rebeliones surgidas en algunos países árabes del norte de África y Oriente Próximo durante 2011 han puesto a prueba la efectividad de la política exterior y de seguridad norteamericana y han dejado en evidencia sus importantes lagunas y contradicciones²¹. Otro tanto cabría destacar respecto de la expansión del terrorismo yihadista en Malí y Níger, así como el incremento de las actividades de piratería y tráfico de estupefacientes en el golfo de Guinea. La falta de respuestas eficaces, tanto diplomáticas como militares, por parte de Estados Unidos demostraron la importante discrepancia que existe entre las formulaciones de los documentos oficiales y la realidad de las decisiones políticas adoptadas, incluso durante los inicios del segundo mandato de la Administración Obama.

Francia

Constituye, tras Estados Unidos, la segunda potencia con mayor influencia en África tanto por el número de países en los que ejerce su hegemonía política y estratégica directa como por la demostrada voluntad de ejercer su liderazgo en este continente.

No obstante, para situar correctamente el análisis de la política francesa en África resulta imprescindible anticipar los condicionamientos generales que enmarcan su política exterior y de defensa: 1) es una política de Estado, lo que implica que sus directrices fundamentales son mantenidas por los diferentes partidos en el Gobierno²²; 2) posee una proyección mundial y ello significa disponer de la capacidad y la voluntad de intervención internacional; 3) es multidimensional ya que se basa en una variable combinación de medios diplomáticos, económicos, militares y culturales, y 4) asume la herencia de su pasado imperial y colonial como fuente de legitimación nacional de su proyección como potencia mundial en los territorios de ultramar, el área mediterránea y el continente africano.

En este marco general, la posición francesa en África constituye, junto con el liderazgo compartido con Alemania en la Unión Europea y su ca-

²⁰ White House: *US Strategy toward Sub-Saharan Africa. June, 2012*. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/africa_strategy_2.pdf (última consulta 14/08/2013).

²¹ Una prueba indiscutible de esta afirmación fue la falta de prevención del asalto al Consulado de Estados Unidos en Bengasi, el 11 de Septiembre de 2012, y de una respuesta proporcionada tras el suceso por parte de Washington.

²² No hay que olvidar que, en el caso de Francia, la política exterior y la política de defensa son competencias exclusivas del presidente de la República y no del primer ministro.

pacidad militar, incluidas la fuerza expedicionaria y la capacidad nuclear disuasoria, los tres pilares en los que descansa su posición de potencia mundial. Por tanto, la continuidad de estos tres factores de su poder global configura la finalidad inmediata de cualquier iniciativa francesa en el exterior.

Es más, el Elíseo no duda en utilizar cada una de estas fuentes de poder para reforzar su posición en las demás. Por ejemplo, utiliza su posición en la Unión Europea para condicionar la política comercial con los países de África, el Caribe y el Pacífico (Acuerdo de Cotonú del 23 de junio de 2000)²³. Al mismo tiempo refuerza su posición económica en Europa al controlar la moneda común de ocho países del África occidental (el franco de la Comunidad Financiera de África-cFA) y seis países del África central (el franco de la Corporación Financiera del África Central-cFA), garantizando con ello sus inversiones y flujos comerciales con estos países. Finalmente, la disponibilidad de sus capacidades militares, convencionales y nucleares le conceden una influencia política en los países europeos y una capacidad de intervención en los asuntos africanos que no duda en utilizar en los foros internacionales, como las Naciones Unidas o el G8, para amparar sus decisiones y proteger sus intereses frente a las otras potencias mundiales²⁴.

El fin de la guerra fría obligó al presidente François Mitterrand a redefinir los intereses de Francia como potencia mundial, en un contexto internacional libre de los condicionamientos políticos y militares que impuso la bipolaridad²⁵. En el caso concreto del continente africano, la nueva política francesa quedó fijada en el conocido discurso presidencial de La Baule del 20 de junio de 1990 con motivo de la XVI Cumbre de Jefes de Estado de Francia y África. De su contenido se desprenden claramente los principios sobre los que la presidencia francesa asentaba la nueva etapa de las relaciones exteriores con los países africanos:

²³ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000. DOCE L/317 del 15/12/2000. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:ES:PDF> (última consulta 15/08/2013).

²⁴ Entre 1962 y 1975 se contabilizan diecinueve intervenciones militares francesas en países africanos, sin contar su participación en misiones de pacificación de Naciones Unidas: Senegal (1962), Gabón (1964 y 1990), Chad (1968-1972, 1978, 1983 y 1986), Mauritania (1977), Zaire (1978 y 1991), República Centroafricana (1979), Togo (1986), Comores (1989 y 1995), Ruanda (1990-93, 1994), Yibuti (1991), Benín (1991) y Sierra Leona (1992).

²⁵ Livre Blanc sur la Défense, 1994.

http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/944048700/0000.pdf (última consulta 13/08/2013).

- 1) abandono de la política neocolonial de injerencias políticas directas e intervenciones militares para imponer o derrocar regímenes africanos;
- 2) defensa en las organizaciones internacionales, especialmente en el GATT y el FMI, de un orden económico más justo para dar oportunidades de desarrollo al continente africano;
- 3) apoyo a los procesos de integración económica regional entre los países africanos y mantenimiento del área monetaria del franco CFA;
- 4) decidido respaldo a los procesos de democratización política y consolidación del Estado de derecho como condiciones ineludibles para la paz y el desarrollo continentales²⁶.

No obstante, la validez de estos principios fueron sometidos a la prueba de los hechos cuando se desencadenó, en 1990, la guerra civil en Ruanda que condujo al genocidio de 1994. La intervención de Francia, de los países del África francófona y de Uganda en la evolución de la guerra civil ruandesa es innegable, como también lo es el fracaso político de la Operación Turquoise, justificado por las autoridades francesas por medio de las limitaciones impuestas por el mandato de la ONU en su Resolución 929 del Consejo de Seguridad²⁷.

El alcance y las consecuencias de la experiencia francesa en Ruanda fueron magnificados con el fallido apoyo militar al presidente zaireño Mobutu Sesé Seko, que no impidió su derrocamiento en mayo de 1997. Ambos fracasos impulsaron cambios decisivos en la estrategia francesa para sus operaciones militares en el continente africano. Uno de esos cambios fue la incorporación, junto con Estados Unidos y Reino Unido, al programa amparado por las Naciones Unidas para entrenar, equipar y desplegar una fuerza militar de pacificación estrictamente africana. En el caso fran-

²⁶ En la doctrina francesa y extranjera se suele señalar el discurso presidencial de La Baule como el documento oficial en el que se introdujo la condicionalidad política en la ayuda al continente africano. Semejante afirmación no encuentra fundamento en ningún párrafo del texto mencionado.

Véase: «Allocution prononcée par M. François Mitterrand Président de la République à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'État de France et d'Afrique», 20 de junio de 1990. Disponible en: http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp (última consulta 14/08/2013).

²⁷ La intervención militar francesa se inició con la Operación Noroît tras la invasión, por el Frente Patriótico Ruandés, del territorio de Ruanda el 1 de octubre de 1990. La Operación Amaryllys, desarrollada entre el 7 y el 14 de abril de 1994, tuvo ya como finalidad la evacuación del personal francés residente en Kigali tras la matanza de seis funcionarios.

En cuanto al alcance y duración de la Operación Turquoise, la Resolución 929 del Consejo de Seguridad del 22 de junio de 1994 (S/RES/929) determinaba un período de dos meses. Véase el documento disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b-00f15c50.html> (última consulta 15/08/2013). Hay que recordar que, junto a las tropas francesas, también intervinieron en esta misión tropas de Senegal, Chad, el Congo, Guinea Bissau, Níger, Mauritania y Egipto.

cés se trataba del programa Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix (RECAMP)²⁸.

También fue crucial la decisión de implantar la profesionalización de las Fuerzas Armadas francesas, abandonando el sistema de reclutamiento obligatorio y realizando un ajuste presupuestario que se materializaría en la Loi de Programmation Militaire 1997-2002²⁹.

Paralelamente se movilizó diplomáticamente para incorporar en el Tratado de Ámsterdam (1997) de la Unión Europea las competencias y funciones asignadas hasta ese momento a la Unión Europea Occidental (UEO), especialmente las misiones de Petersberg, en un claro intento de avanzar en la institucionalización de la PESD, que se reforzaría definitivamente con la Declaración franco-británica de Saint Malo del 4 de diciembre de 1998³⁰.

A partir de ese momento, las autoridades francesas condicionaron sus intervenciones militares en África al cumplimiento de una serie de condiciones internacionales, tanto jurídicas como políticas, así como a la garantía del control de sus efectivos militares asignados a las misiones y a la participación o apoyo de las fuerzas armadas de otros países africanos o europeos³¹.

A partir de 2000, Francia apoyó decisivamente el desarrollo de las misiones internacionales ejecutadas en el marco de la PESD y contribuyó acti-

²⁸ Véase el documento oficial: *RECAMP: le cycle RECAMP4*. Disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/recamp.pdf> (última consulta 14/08/2013).

²⁹ La decisión fue anunciada oficialmente por el presidente Chirac en su discurso en la Escuela Militar del 23 de Febrero de 1996. Véase el documento disponible en: <http://discours.vie-publique.fr/notices/967003200.html> (última consulta 15/08/2013). Véase también: «LOI n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002» (JORF n.° 153 du 3 juillet 1996). Disponible en <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000560200&dateTexte=&categorieLien=id> (última consulta 15/08/2013).

³⁰ Véase el artículo J.7 del «Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos», en *Diario Oficial n.º C 340 de 1.º de Noviembre de 1997*. Disponible en www.eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html (última consulta 15/08/2013).

Véase también: Institut d'Estudes de Securité: «From St-Malo to Nice: European defence: core documents», en *Chaillot Papers*, n.º 47 (01/05/2011), pp. 8-9. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf> (última consulta 15/08/2013).

³¹ De acuerdo con estas premisas, las tropas francesas han intervenido desde el año 2000 en cinco misiones en países africanos bajo pabellón nacional (operaciones Licorne, Épervier, Corymbe, Providence, Serval), una misión bajo pabellón otan (Operación Unified Protector en Libia, 2011), cinco misiones de pacificación bajo pabellón onu (minurso; minuee; monuc; minul y onuci) y seis misiones militares bajo pabellón ue (artemis/eufor en la República Democrática del Congo; eupor Chad/República Centroafricana; eutm en Malí; eutm en Somalia y eu navafor Atalanta).

vamente para su transformación en una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa. Este impulso para lograr convertir a la Unión Europea en un actor estratégico y no solo económico tuvo su inmediata repercusión en las numerosas misiones civiles, militares y cívico-militares realizadas en el continente africano desde 2003.

En concordancia con todos estos cambios se procedió a una reducción de las tropas permanentemente desplegadas en el continente africano, desde 8.000 a 5.500 efectivos, y al cierre de las bases de Camerún y la República Centroafricana³².

Una dimensión complementaria pero no menos importante de la influencia militar francesa en África se desarrolla a través de la exportación de armamento y el entrenamiento de los mandos y oficialidad de las Fuerzas Armadas. Entre 2005 y 2012 las exportaciones de armamento libradas a estos países alcanzaron los 1.150 millones de euros en África del Norte y 498 millones de euros en el África subsahariana. El valor total de estas exportaciones de armamento fue el equivalente al 22,7% de las realizadas a los países de la Unión Europea en el mismo período.

Como ya hemos señalado, la hegemonía francesa en África se ejerce también a través de medidas económicas y culturales. Desde la óptica económica, una parte significativa del abastecimiento energético, de materias primas y de materiales importantes para la industria francesa como el uranio, el oro o los minerales raros proceden de este continente. Sin embargo, en términos cuantitativos, el peso de los productos africanos en el comercio francés es reducido. En 2012 las exportaciones francesas a África alcanzaron los 28.200 millones de euros (6,5%) frente a los 29.300 millones de euros (5,3%) de las importaciones desde este continente³³.

Por otra parte, tras estas cifras se oculta una desigualdad en las condiciones en las que ambas partes intervienen en las relaciones comerciales, ya que el peso de la economía francesa en el desarrollo de los países africanos es decisivo para muchos de ellos, lo que no ocurre a la inversa, como se puede apreciar en las áreas del franco CFA que dependen directamente de sus relaciones con el sistema financiero francés para garantizar su liquidez y su estabilidad monetaria.

³² De acuerdo con los últimos datos disponibles las fuerzas francesas desplegadas en el exterior en febrero de 2013, ascendían a 10.025 efectivos de los que 7.088 (70,7%) estaban ubicados en países africanos.

Véase: Ministère de la Défense: «Annuaire Statistique de la Défense 2012/2013». 2013, p. 98. Disponible en <http://www.defense.gouv.fr/content/download/210241/2333433/file/Annuaire%20statistiques%20de%20la%20défense%202012-2013.pdf> (última consulta 15/08/2013).

³³ Ministère du Commerce Extérieur: «Résultats du commerce extérieur 2012», 7 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/files/dp-commerce-exterieur-2012.pdf> (última consulta 16/08/2013).

El panorama de los instrumentos económicos franceses se completa con la ayuda al desarrollo que aporta al continente africano. En 2011 el 50,7% de los 12.997 millones de dólares concedidos en ayuda oficial al desarrollo por Francia se destinó a los países del África subsahariana.

Por último, la difusión del francés como lengua oficial en los países francófonos, la mayoría de ellos africanos, concede a la cultura francesa y, por extensión, a la propia Francia un peso que excede con mucho al que le correspondería si el idioma hubiese quedado limitado al Estado francés³⁴. Con ello adquiere una posición privilegiada para la formación de las élites africanas (dirigentes, funcionarios, etc.) en los centros franceses, lo que ha demostrado ser un instrumento eficaz para extender la influencia de Francia en los países africanos³⁵.

Reino Unido

A diferencia del caso francés, las relaciones británicas con sus antiguas colonias africanas ha permanecido en un segundo nivel de su política exterior y de defensa debido, fundamentalmente, a dos factores: 1) la posición de aliado preferente concedida a Estados Unidos, especialmente durante el período de la bipolaridad, y 2) el mayor peso económico y político de antiguas colonias extraafricanas como India, Pakistán, Australia y Canadá.

Por otro lado, el ingreso en la Comunidad Europea en 1973 obligó a las autoridades británicas a revisar toda su política comercial, tanto con la EFTA como con las economías de la Commonwealth, pues no en vano esta pasaba a ser una competencia exclusiva de las instituciones comunitarias.

El fin de la bipolaridad y, sobre todo, la ampliación de la Comunidad Europea a doce miembros y la reunificación alemana redujeron sensiblemente el peso de Reino Unido en la economía europea y, en consecuencia, también su influencia política e institucional en la naciente Unión Europea³⁶. La apuesta por el entendimiento angloamericano como motor de

³⁴ Actualmente el francés es la octava lengua utilizada en Internet, por delante del ruso, pero, como el grado de penetración de la red todavía es muy escaso en los países africanos y asiáticos francófonos, es previsible que en las próximas décadas mejore esta posición.

Véase: Internet World Stats: «Internet World Users by Language». Disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats7.htm> (última consulta 16/08/2013).

³⁵ Un ejemplo paradigmático fue la denominada *réseau Foccart*, creada por Jacques Foccart, secretario general para África y Malgache durante la presidencia del general De Gaulle y que mantuvo su influencia en las presidencias posteriores como asesor hasta su muerte en 1997. Esta red incluía a los principales dirigentes africanos, los servicios de inteligencia franceses y los directivos de las grandes empresas.

³⁶ Resulta reveladora la actitud de oposición inicialmente mantenida por la primera ministra Margaret Thatcher al tratado 4+2, que abría el camino de la reunificación de

las políticas económica y de defensa a escala mundial condicionó también las iniciativas estratégicas británicas en el área africana al mismo tiempo que sus relaciones económicas con este continente se veían cada vez más influidas por el progreso en la construcción de la Unión Europea.

Esta dualidad entre las aspiraciones británicas de mantener la política de intermediación entre Estados Unidos y Europa (*the bridge policy*) y la realidad de las nuevas condiciones de la multipolaridad y la globalización del sistema internacional del siglo XXI ha terminado por debilitar la posición británica como potencia mundial y, naturalmente, también su hegemonía en África frente al creciente intervencionismo de Francia y otras potencias emergentes³⁷.

En efecto, durante el período del primer ministro John Major la política británica hacia África se caracterizó por su carácter reactivo. Sin duda la intervención británica fue decisiva para facilitar las negociaciones entre el presidente sudafricano de Klerk y el líder Nelson Mandela, que acabaron definitivamente con el régimen de *apartheid* permitiendo las elecciones libres de 1994. Pero incluso en este importante tema, cuyas repercusiones políticas serían decisivas para otros países como Namibia o Angola, el primer ministro Major se limitó a gestionar la herencia de su predecesora Margaret Thatcher.

El desencadenamiento de conflictos armados en Sierra Leona, Somalia, Yibuti, Zaire, Senegal, Ghana o la guerra civil en Argelia, no generaron una estrategia británica de respuesta diplomática y militar coherente. El caso más significativo fue el del genocidio provocado en los conflictos armados de Ruanda y Burundi, en los que la intervención de un país como Uganda, incluida en la Commonwealth, apoyando al Frente Patriótico Ruandés contrastó con la pasividad del Gobierno de Londres. Esta misma posición reactiva se pudo apreciar también en la ayuda oficial al desarrollo concedida durante la etapa conservadora de Major. En términos cuantitativos la ayuda se redujo hasta alcanzar el 16% de la concedida por Francia.

las dos Alemanias, y que finalmente admitió tras las presiones de Estados Unidos y Francia.

Conviene diferenciar entre el «Treaty between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic on the Establishment of German Unity» (31 de agosto 1990), concluido entre las dos Alemanias, y el «Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany» (12 de septiembre de 1990); la aplicación del primero habría sido inviable sin la firma entre las cuatro potencias aliadas y las dos Alemanias.

Véanse, respectivamente:

http://www.cgerli.org/fileadmin/user_upload/interne_Dokumente/Legislation/docid1436/unification_treaty.pdf (última consulta 16/08/2013).

<http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm> (última consulta 16/08/2013).

³⁷ Todavía en 2003 el Gobierno laborista de Tony Blair apostaba por la alianza con Estados Unidos para intervenir en la tercera guerra del Golfo, en contra de las posiciones opuestas de Francia y Alemania.

Con la llegada del primer ministro laborista Tony Blair y de Robin Cook al frente de la Foreign and Commonwealth Office (FCO), se pretendió impulsar la política africana siguiendo el principio *African solutions to African problems* y centrando las iniciativas en las medidas de prevención antes que en las de intervención.

Una de las primeras consecuencias de esta nueva concepción política fue la incorporación de Reino Unido, junto con Francia y Estados Unidos, al programa lanzado por las Naciones Unidas para la formación de una fuerza de pacificación estrictamente africana. Reino Unido puso en marcha su UK's African Peacekeeping Training Support Programme, en colaboración con Sudáfrica, en 1997.

Una segunda consecuencia fue la profunda revisión de la doctrina británica sobre las condiciones de intervención militar por razones humanitarias, crímenes de guerra o violación masiva de derechos humanos, en definitiva, el denominado *deber de proteger*. En efecto, en su discurso en el Chicago Economic Club del 22 de abril de 1999, el primer ministro Blair expuso las razones y las condiciones que justificaban la intervención de la OTAN en Kosovo, aunque las hizo extensivas a otros casos definiendo así la nueva política de seguridad internacional que Gran Bretaña iba a aplicar a partir de ese momento:

So how do we decide when and whether to intervene. I think we need to bear in mind five major considerations:

First, are we sure of our case? War is an imperfect instrument for righting humanitarian distress; but armed force is sometimes the only means of dealing with dictators. Second, have we exhausted all diplomatic options? We should always give peace every chance, as we have in the case of Kosovo. Third, on the basis of a practical assessment of the situation, are there military operations we can sensibly and prudently undertake? Fourth, are we prepared for the long term? In the past we talked too much of exit strategies. But having made a commitment we cannot simply walk away once the fight is over; better to stay with moderate numbers of troops than return for repeat performances with large numbers. And finally, do we have national interests involved? The mass expulsion of ethnic Albanians from Kosovo demanded the notice of the rest of the world. But it does make a difference that this is taking place in such a combustible part of Europe.

I am not suggesting that these are absolute tests. But they are the kind of issues we need to think about in deciding in the future when and whether we will intervene³⁸.

³⁸ Discurso pronunciado por el primer ministro Tony Blair en el Chicago Economic Club, 22 de abril de 1999. Disponible en: http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html (última consulta 16/08/2013).

En efecto, la oportunidad de aplicar la nueva doctrina intervencionista británica surgió en el año 2000 con motivo de la detención, en Sierra Leona, de un contingente de quinientos soldados de UNAMSIL. Reino Unido movilizó su Fuerza Conjunta de Reacción Rápida (Joint Rapid Reaction Force) en la Operación Palliser y logró desarticular con éxito al Frente Revolucionario Unido. Posteriormente desarrolló una *comprehensive strategy* para lograr restaurar las instituciones estatales de un país que había colapsado.

Tras los atentados del 11S el Gobierno británico se sumó a la guerra global contra el terrorismo lanzada por el presidente George W. Bush, lo que reforzó la aplicación de la doctrina Blair a esta nueva amenaza, tal y como se apreciaría en Afganistán³⁹. El auge del terrorismo yihadista en los países africanos. La intervención británica en la Operación Ellamy, en Libia, demostró que el acceso del Partido Conservador al Gobierno no había influido en la validez de la doctrina Blair para África.

La reciente revisión estratégica realizada por el Gobierno de David Cameron, en buena parte inducida por la crisis económica, unida al creciente protagonismo desarrollado por la Unión Europea a través de sus operaciones de pacificación, ha tenido un impacto sobre la validez de la doctrina Blair en las nuevas condiciones africanas que podremos apreciar en los próximos años.

Las potencias emergentes: Rusia y China

Durante la última década se observa una creciente influencia de estas nuevas potencias emergentes en los países del continente africano. Esta progresiva penetración extraafricana posee en común varias características que la distinguen netamente de la que realizan las tres potencias mundiales ya analizadas:

- 1) los principales intereses de las potencias emergentes, salvo el caso sudafricano, son de naturaleza económica y diplomática;
- 2) los aspectos estratégicos del continente africano ocupan una posición secundaria en las agendas políticas de estas potencias y su principal instrumento de influencia es la venta de armamento;
- 3) su limitada aportación en ayuda oficial al desarrollo africano generalmente va asociada al establecimiento de acuerdos comerciales y las concesiones de explotación de los recursos naturales por los países africanos;

³⁹ Los atentados del metro de Londres del 7 de julio de 2005 legitimaron políticamente en la sociedad británica el apoyo a la política intervencionista de su Gobierno en la lucha contra el terrorismo.

- 4) no han desarrollado una política cultural como parte de su influencia en África.

Teniendo en cuenta estas características, es fácil comprender que la presencia de estas potencias emergentes en África no constituye un verdadero obstáculo y mucho menos una verdadera competencia a la hegemonía compartida que ejercen en la zona Estados Unidos, Francia y Reino Unido, en contra de lo que reiteradamente se señala por una parte de la doctrina oficial.

Rusia

Aunque la Unión Soviética desarrolló una intensa política estratégica en África durante el período de la bipolaridad, especialmente en la etapa de la descolonización, con el apoyo a movimientos guerrilleros y más tarde con el patrocinio de regímenes con ideologías izquierdistas, lo cierto es que el impacto de la desintegración soviética en 1991 y las crisis política y económica que le sucedieron obligaron a la Federación de Rusia a revisar los fundamentos, los objetivos, las prioridades y los instrumentos de su política exterior y de defensa.

En efecto, durante la última década del siglo xx, el presidente Yeltsin tuvo que enfrentar una acumulación de problemas internos asociados al proceso de transición que tuvo que realizar el país, entre ellos: la reestructuración de las instituciones estatales, incluida la reorganización de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de seguridad; el independentismo checheno, que desencadenó una guerra civil; el auge de la criminalidad organizada, asociado al caótico proceso de privatización; la recesión productiva y la quiebra financiera.

En estas condiciones, la política africana de Rusia quedó seriamente amenazada por la falta de recursos y de iniciativas diplomáticas o económicas. Durante este período el Gobierno ruso cerró nueve embajadas, tres consulados y trece de sus veinte centros culturales en África, además de suspender muchos de sus acuerdos comerciales y de sus programas de ayuda bilateral.

Hubo que esperar hasta la elección del presidente Vladimir Putin para encontrar una nueva definición de los objetivos y prioridades de la política exterior rusa, que se fueron desarrollando a medida que el Estado fue recuperando el control de la seguridad interior y logró impulsar el crecimiento económico aprovechando el alza mundial de los precios del petróleo.

Con el decreto presidencial del 28 de junio de 2000 se establecía el Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia⁴⁰. En este documento

⁴⁰ Véase: «The Foreign Policy Concept of Russian Federation», 28 de junio de 2000. Disponible en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (última consulta 20/08/2013).

el Gobierno ruso reconocía los cambios que se estaban produciendo en la sociedad internacional desde el fin de la bipolaridad y se declaraba partidario de las relaciones de cooperación, como principal instrumento para reforzar la consolidación del proceso de multipolaridad que se desarrollaba todavía de forma incipiente.

Desde la perspectiva de las prioridades en las relaciones exteriores con las diversas áreas y regiones, el continente africano quedaba relegado a una posición marginal, solo por delante de las relaciones con América Latina. En cuanto a los instrumentos para canalizar estas relaciones, se citaban tres: 1) la cooperación en el arreglo pacífico de los conflictos, lo que condicionaría su voto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; 2) el diálogo político con las organizaciones regionales, singularmente con la Unión Africana, y 3) la participación en proyectos de cooperación económica multilateral. Durante esta primera etapa de la presidencia de Putin, los países que concentraron las acciones exteriores de Rusia fueron Egipto, Argelia, Sudáfrica, Marruecos y Libia⁴¹.

La importancia del terrorismo yihadista tras los atentados del 11S, que ya había sido recogido como una de las amenazas a la seguridad nacional en el Concepto de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia (enero de 2000)⁴² por su especial arraigo en las repúblicas del Cáucaso Norte, obligó a las autoridades de Moscú a considerar la necesidad de una cooperación internacional con las potencias occidentales extendiendo así su interés estratégico a algunos países del norte y centro de África en los que este tipo de terrorismo se estaba difundiendo rápidamente.

Durante la presidencia de Medvedev, se dio prioridad a la proyección internacional de la economía rusa como instrumento complementario de la diplomacia y alternativo a la costosa dimensión militar. Sin embargo, desde el punto de vista de los países africanos, la aprobación del nuevo Concepto de Política Exterior de Rusia en 2008 no introdujo cambios significativos ya que se mantuvo como una región de interés secundario para el Kremlin. Los países africanos prioritarios durante este período fueron Nigeria, Angola, Guinea, Namibia y Egipto⁴³.

⁴¹ Al amparo de los acuerdos económicos algunas de las grandes empresas rusas como evraz, Renova, Renaissance Capital, Norilskiy Nickel, Rosneft, Gazprom Neft o RosAtom, Rusal Boksit, Lukoil, Tehnopromeksport, Stroytransgaz, Silovie Mashini, Tyajpromeksport, Russkiy Aluminii, así como entidades financieras como vtb, veb, Gazprom Bank, desarrollaron sus estrategias de penetración en algunos países africanos.

⁴² Véase: «National Security Concept of Russian Federation», aprobado por el Decreto Presidencial n.º 1300 del 17 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm> (última consulta 20/08/2013).

⁴³ President of Russia: «The Foreign Policy Concept of Russian Federation» (12 de julio de 2008). Disponible en: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml> (última consulta 20/08/2013).

Como parte de esta diversificación de los instrumentos de acción exterior, Rusia ha incorporado progresivamente la ayuda al desarrollo utilizando principalmente tres vías: 1) la dotación de fondos de cooperación al desarrollo; 2) la condonación de la deuda de los países más pobres y 3) la concesión de créditos preferentes por la banca rusa. En cuanto a los fondos para el desarrollo, la aportación rusa es escasa, ya que en 2010 solo alcanzó los 472 millones de dólares. Esta cantidad resulta irrelevante si tenemos en cuenta que en ese mismo año el total de la ayuda oficial al desarrollo alcanzó los 130.000 millones de dólares. Además, la mayor parte de estos fondos se concedieron a los países de la Comunidad de Estados Independientes, por lo que podemos afirmar que la cooperación rusa para África fue exclusivamente marginal.

No obstante, a partir de 2005, las autoridades rusas se incorporaron a los estándares internacionales al firmar la Paris Declaration on Aid Effectiveness y aprobar por decreto presidencial del 14 de junio de 2007 el que se convertiría en el documento ruso de referencia para la cooperación al desarrollo⁴⁴. Adicionalmente el Gobierno ruso condonó la mayor parte de la deuda africana pendiente de pago por un total de 20.000 millones de dólares.

En el terreno estrictamente militar, las fuerzas armadas rusas han participado en algunas misiones de pacificación en África como las de la República Democrática del Congo, el Sáhara Occidental, Sierra Leona, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía o Sudán, pero el contingente ha sido siempre muy escaso. Por ejemplo, el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de 2007 incluía 230 soldados o policías rusos. Pero, sobre todo, los países africanos siguen constituyendo uno de los principales mercados de las exportaciones rusas de armamento, con un 17% de los casi 11.000 millones de dólares correspondientes a 2011.

Las nuevas directrices para la política exterior rusa, formuladas en febrero de 2013, mantienen como objetivos básicos para África el reforzamiento de la penetración económica y comercial junto con el mantenimiento de las relaciones diplomáticas, tal y como ya había sido establecido para el período 2008-2013. Por tanto, es previsible que Moscú siga concentrando sus esfuerzos en lograr una mayor penetración de sus empresas en África y en asegurar la explotación de recursos como petróleo, gas, oro, diamantes (controla el 60% de la producción angoleña), níquel y aluminio a través de sus relaciones con Angola, Botsuana, Malí, Guinea, Tanzania, Nigeria, Etiopía, Namibia, Congo, Zimbabue y Sudáfrica⁴⁵.

⁴⁴ Véase «Russia's Participation in International Assistance Development Concept». Disponible en: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/09/Concept_ODA_English_version.doc (última consulta 20/08/2013).

⁴⁵ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation: «Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation» (aprobación presidencial el 12 de febrero de 2013). Disponible en:

China

En contra de la creencia generalizada que considera muy reciente el interés de China por el continente africano, las relaciones de la República Popular de China con esta región datan del período de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que el régimen de Pekín adoptó una política de reconocimiento de los nuevos Estados buscando desplazar la penetración diplomática y económica de la China nacionalista de Taiwán. En esa etapa, junto con el reconocimiento llegaba también la ayuda estatal china, fuertemente condicionada por la lógica de la bipolaridad.

No obstante, una cabal comprensión del interés chino por su expansión africana debe incardinarse en el marco de sus objetivos estratégicos como país: 1) la imperiosa necesidad de mantener la estabilidad y el orden público nacionales, 2) su crecimiento económico interno y 3) su voluntad de convertirse en una potencia con intereses mundiales. En efecto, la condición de la estabilidad y continuidad del régimen político chino depende estrechamente del logro de altas tasas de crecimiento económico y una distribución de la riqueza que mejore las condiciones de vida de sus ciudadanos, permitiendo la formación de una amplia clase media que sostenga y legitime la estructura de poder del Estado.

Para mantener el crecimiento económico es necesario: 1) un crecimiento de la producción que, obviamente, exige la disponibilidad de las materias primas y recursos naturales necesarios, y 2) una expansión de los mercados exteriores para los productos chinos que complemente la demanda interior. Ambos requisitos solo pueden alcanzarse si se mantiene una estabilidad política internacional que garantice los suministros y las exportaciones de China, al mismo tiempo que se limita la hegemonía de Estados Unidos y las potencias europeas sobre ciertas áreas que hasta ahora han gestionado en condiciones de cuasiexclusividad.

En el marco del programa de reforma y apertura exterior impulsado por Deng Xiaoping desde principios de los años 80, los países africanos se convirtieron en una de las áreas de expansión de la diplomacia y el comercio chino, pero hubo que esperar al fin de la bipolaridad para que las autoridades chinas formularan las bases de su estrategia africana que, a diferencia de las potencias occidentales defendía: 1) la no injerencia en los conflictos internos de los países africanos y mucho menos el recurso a intervenciones militares para resolverlos; 2) la concesión de la ayuda al desarrollo sin condicionalidades políticas y directamente asociada a las relaciones comerciales con China; 3) la articulación de una diplomacia orientada a la implantación de redes políticas que reforzasen la posición

de China como potencia mundial en instituciones y organismos internacionales, y 4) la preferencia por las relaciones políticas y económicas bilaterales en las que goza de una posición de ventaja respecto de sus interlocutores africanos.

Desde mediados de la década de los 90, los vínculos económicos chino-africanos han experimentado un crecimiento paralelo al de sus respectivas economías. Ello implica que el comercio entre ambas partes constituye un factor importante para garantizar el crecimiento de su riqueza y con ella las oportunidades de desarrollo y estabilidad política. A este respecto, cabe destacar que la dependencia comercial es mayor para los países africanos que para China, pues en 2011 las exportaciones chinas al continente africano solo representaban el 3,8% del total y sus importaciones de África suponían el 5,3%⁴⁶.

Para las autoridades de Pekín, la presencia en África es un objetivo estratégico aunque no hasta el punto de exigir una implicación directamente militar y menos contra la presencia de las potencias occidentales. Se trata de garantizarse el abastecimiento de los recursos energéticos y las materias primas que requiere el crecimiento de su economía compitiendo con las economías occidentales y de otras potencias emergentes. Puesto que conoce la dificultad de esta competencia por la influencia política, militar y cultural sobre todo de Estados Unidos y las potencias europeas, trata de desarrollar su política africana siguiendo una táctica indirecta, consistente en concentrar las relaciones diplomáticas bilaterales en aquellos países con los que mantiene sus principales relaciones comerciales e inversoras y derivar las relaciones diplomáticas con el resto del continente al marco institucional multilateral⁴⁷.

Con esta última finalidad se constituyó el Forum on China Africa Cooperation (FOCAC) en la conferencia ministerial celebrada en octubre de 2000 con la participación de cincuenta países africanos y una representación de la Unión Africana (UA)⁴⁸. Ante la rápida evolución de las relaciones económicas chino-africanas, el Gobierno de Pekín formuló, en enero de

⁴⁶ En el período 1980-2000 la tasa media de crecimiento de las exportaciones chinas fue del 14,7% y del 22,4% para la década 2000-2010. En los mismos períodos las tasas africanas fueron del 1,9% y del 16,4% respectivamente. En cuanto a las importaciones africanas pasaron del 2,2% en el período 1980-2000 al 16,2% entre 2000 y 2010, mientras que las importaciones chinas tuvieron unas tasas medias del 14,7% y 22,4% respectivamente.

Véase: United Nations: *UNCTAD Handbook of Statistics 2012*. United Nations Publication, New York, 2012. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat37_en.pdf (última consulta 21/08/2013).

⁴⁷ El total de inversiones netas realizado por China en África pasó de los 490 millones de dólares en 2003 a los 14.700 millones de dólares en 2011. De esta, cuatro países (Sudáfrica, Nigeria, Zambia y Argelia) concentraban el 55% del total.

⁴⁸ <http://www.focac.org> (última consulta 21/08/2013).

2006, el documento oficial China's African Policy, en el que se plasmaban los principios estratégicos de su política de cooperación con África y las líneas de acción prioritarias en los ámbitos económico, cultural, de ayuda al desarrollo y de seguridad.

En este documento se apuntan las directrices de cooperación en las cuestiones de seguridad y defensa, algunas de las cuales llaman la atención. En efecto, el Gobierno chino formula explícitamente un compromiso de cooperación mediante el equipamiento y el entrenamiento de las fuerzas armadas de sus socios africanos y la colaboración político-diplomática para la defensa de estos países, especialmente frente al riesgo de intervenciones extranjeras⁴⁹.

Por otra parte, incluye un apartado dedicado a *las áreas de seguridad no tradicionales*, en el que se menciona un incremento del intercambio de inteligencia, así como una cooperación más estrecha en la lucha contra el terrorismo; el tráfico de armas ligeras y estupefacientes o la criminalidad económica transnacional. El despliegue marítimo realizado por las autoridades chinas contra la piratería en el Índico constituye una prueba de que tales declaraciones no eran retóricas.

La posición diplomática de China ante las recientes intervenciones militares en Libia y Malí, promovidas por las potencias europeas, demuestra claramente que el compromiso estratégico de China con los países africanos posee unos límites que Pekín no está dispuesto a traspasar. En estas circunstancias y a la luz de las primeras declaraciones oficiales del nuevo presidente Xi Jinping, no parece probable que se introduzcan cambios radicales en la política africana establecida por su predecesor Hu Jintao.

Condicionamientos estratégicos de los conflictos armados en África

Teniendo bien presente los intereses de las grandes potencias y las potencias emergentes en África, la reflexión sobre este continente como teatro de futuras operaciones militares debe considerar tres aspectos básicos: 1) la naturaleza de los conflictos; 2) las condiciones geoestratégicas africanas y 3) las características de las operaciones militares.

La naturaleza de los conflictos africanos

Entre 1989 y 2012 se produjeron en el continente africano un total de 49 episodios de violencia política de los que veinticinco tuvieron causas

⁴⁹ http://english.peopledaily.com.cn/200601/12/eng20060112_234894.html (última consulta 22/08/2013).

étnicas. Se desencadenaron once guerras civiles o étnicas con un número de víctimas superior a 10.000 personas en cada una de ellas. En el mismo período se realizaron en África treinta operaciones de pacificación, de las 68 realizadas por las Naciones Unidas durante los últimos 65 años, a las que habría que agregar las diecinueve realizadas por la Unión Europea, de un total de treinta misiones desarrolladas al amparo de la PCSD entre 1998 y 2013⁵⁰.

De acuerdo con los datos del Conflict Barometer 2012 se produjeron un total de 396 conflictos o disputas, de los que 208 (52,5%) entrañaron el uso de la violencia. De estos conflictos violentos, setenta (33%) se produjeron en el continente africano y se correspondieron con nueve guerras, doce guerras limitadas y 49 conflictos violentos no bélicos.

En cuanto a su distribución subregional, 56 conflictos violentos correspondieron al África subsahariana, incluyendo dieciocho guerras o guerras limitadas, y catorce al Norte de África de los que tres correspondieron a conflictos armados limitados.

Atendiendo a las causas de la conflictividad violenta, y de acuerdo con los datos del Heidelberg Institute for International Conflict Research en 2012, la principal de ellas fue el control del poder nacional, seguida del predominio subnacional y del control de los recursos. Sin embargo, esta distribución se altera cuando consideramos los conflictos violentos que alcanzaron la categoría de guerras o guerras limitadas, ya que en este caso la principal causa fue la lucha por el poder subnacional, seguida del control de los recursos. En otras palabras, los enfrentamientos étnicos o clánicos y la lucha por el control de los recursos han sido las dos principales causas bélicas en África durante 2012⁵¹.

Por otro lado, el análisis cuantitativo realizado por el Center for Systemic Peace demuestra una alta correlación entre el nivel de conflictividad y la fragilidad de los Estados. Atendiendo a su índice de fragilidad estatal, de los 54 países africanos analizados, seis corresponderían a Estados fallidos (Somalia, Sudán, República Democrática del Congo, Chad, Etiopía y

⁵⁰ Los datos proceden de Marshall, M. G.: *Major Episodes of Political Violence 1946-2012*. Disponible en:

<http://www.systemicpeace.org/warlist.htm> (última consulta 12/08/2013).

United Nations: *Peace Keeping Operations*. Disponible en:

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/> (última consulta 12/08/2013).

European Union: *Common Security and Defense Policy*. Disponible en:

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm (última consulta 12/08/2013).

⁵¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research: *Conflict Barometer 2012*. Disponible en: http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2012.pdf (última consulta 21/08/2013).

Costa de Marfil), otros diecisiete corresponderían a Estados muy frágiles y catorce a la categoría de Estados frágiles⁵².

Estos datos avalan claramente la conclusión de que la fragilidad de las instituciones estatales constituye uno de los principales factores que favorecen el arraigo estructural de la violencia como fórmula de resolución de los conflictos en el continente africano. Ello implica que cualquier intervención militar deberá considerar, como parte esencial de su estrategia, la alta probabilidad de operar en un entorno político hostil o, en el mejor de los casos, sin que las autoridades del país puedan realmente apoyar la misión por carecer de un poder real sobre amplias zonas del territorio y sectores de la población.

En conclusión, el perfil general de la mayoría de los conflictos armados en África presenta las características propias de los *conflictos híbridos* o *irregulares*, en los que concurren una asimetría de las capacidades militares de las partes con una variable combinación estratégica de acciones militares convencionales, guerrilla, atentados terroristas y represión sobre la población civil. En este tipo de conflictos intervienen grupos armados de composición heterogénea, con mandos escasamente coordinados por carecer de una planificación operativa bien definida y a los que suelen apoyar localmente determinados grupos étnicos o clánicos. La financiación de estos conflictos se realiza principalmente mediante ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales, actividades ilegales como el tráfico de drogas, personas, armas, etc., junto con el constante saqueo a la población civil y el pillaje de la ayuda humanitaria internacional, cuando esta se produce.

Las condiciones geoestratégicas africanas

El escenario africano presenta unas condiciones geoestratégicas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de decidir, planificar y realizar las operaciones militares.

En primer lugar, hay que considerar las características del área geográfica en la que se van a llevar a cabo las operaciones militares. En efecto, de las dos grandes zonas consideradas —la zona costera y las tierras del interior— la intervención militar en las primeras goza de la ventaja logística que ofrece la utilización de las flotas, lo que permite un despliegue y abastecimiento masivo y menos costoso que el realizado por vía aérea. En cambio, presenta dos importantes limitaciones: 1) la disponibilidad de puertos o zonas marítimas adecuadas y 2) garantizar la seguridad del

⁵² Marshall, M.G. y Cole, B.R.: Global Report 2011. *Conflict, Governance and State Fragility*. Center for Systemic Peace, 2011. Disponible en: <http://www.systemicpeace.org/GlobalReport2011.pdf> (última consulta 21/08/2013).

entorno marítimo, lo que, teniendo en cuenta la amenaza de la piratería del océano Índico y el golfo de Guinea, solo deja la cuenca mediterránea como zona de operatividad logística segura.

Cuando la intervención militar debe desarrollarse en los territorios africanos del interior, la estrategia debe valorar con sumo cuidado las dificultades logísticas que surgen para habilitar y mantener la operatividad de un elevado contingente de tropas. Las capacidades aéreas, además de resultar costosas para un apoyo logístico prolongado, pueden verse seriamente dificultadas si no se dispone de unas bases aéreas adecuadas o en número suficiente para el despliegue realizado. Este condicionante se agrava debido a la falta de infraestructuras terrestres en los países del Sahel y África Central, que dificulta las rutas de abastecimiento terrestre desde países vecinos como opción logística alternativa. Ello explica el interés de Francia, Estados Unidos y Reino Unido en disponer de bases militares permanentes o acuerdos militares con distintos países centro-africanos, que les garanticen disponer de capacidades logísticas seguras en caso de tener que realizar operaciones militares en esa parte del continente⁵³.

Una segunda consideración geoestratégica se corresponde con las implicaciones políticas y sociales que entrañan las operaciones militares en África. Respecto de las implicaciones políticas conviene diferenciar las que corresponden a los países que llevan a cabo las operaciones militares de aquellas otras propias del país o países en los que se interviene.

En el caso de las potencias occidentales, resulta evidente que, tras las experiencias de Irak y Afganistán, las opiniones públicas de estas potencias están generando una creciente resistencia a las operaciones militares masivas y de larga duración, sobre todo en época de crisis económica, cuando no hay una percepción clara de la relación entre los objetivos de las operaciones y la propia seguridad nacional. La presión mediática, popular y, finalmente, política contraria a las operaciones militares en países lejanos y culturalmente diferentes, sobre todo si generan un apreciable nivel de víctimas propias, termina imponiendo crecientes limitaciones operativas (*caveats*) que pueden acabar por hacer estratégicamente inviable la misión. Obviamente, las operaciones militares en África cumplen los requisitos para generar este rechazo si se prolongan en el tiempo.

Además, en el caso de los países africanos, las implicaciones políticas también están estrechamente vinculadas con las rivalidades étnicas o territoriales que se dan tanto en el seno de los propios países como en

⁵³ El apoyo logístico de un amplio contingente de tropas a través de una sola base aérea constituye una vulnerabilidad estratégica que no puede ignorarse. La experiencia francesa en la Operación Turquoise avala este extremo.

tre países vecinos. Cualquier operación militar en África debe ponderar exhaustivamente las oportunidades de apoyos o de enfrentamientos que surgirán con los diversos actores políticos y étnicos que existen en el teatro operativo. Solo tras esta evaluación de las implicaciones políticas se podrá realizar una estimación de las probabilidades de éxito de las operaciones militares que se van a realizar y también de las capacidades humanas y materiales efectivamente necesarias para realizarlas.

Un aspecto relevante de estas implicaciones étnico-políticas surge cuando las operaciones militares incluyen la participación de contingentes de países africanos. En ese caso las operaciones pueden verse seriamente afectadas si se emplean fuerzas africanas cuyas rivalidades étnicas o religiosas con los grupos locales están fuertemente arraigadas o cuando pertenecen a Gobiernos con una trayectoria de represión política acreditada ante las opiniones públicas occidentales o africanas.

Por último, dadas las condiciones de pobreza y fragilidad institucional de la mayoría de países africanos, no puede ignorarse la reiterada constatación de que cualquier operación militar realizada en este continente, sea cual sea su naturaleza, deberá incorporar siempre un componente de ayuda humanitaria masiva a la población civil, cuya seguridad debe garantizarse si se desea tener alguna probabilidad de explotar políticamente el éxito militar.

La naturaleza de las operaciones militares

Un tercer aspecto estratégico que debe considerarse en las operaciones militares realizadas en el continente africano tiene que ver con la propia naturaleza de las misiones, es decir, con sus objetivos, capacidades y operatividad.

Es ya tradicional la distinción entre operaciones de uso de la fuerza y operaciones para evitar el uso de la fuerza (*peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*), a partir de sus diferentes objetivos finales pero, sobre todo, del hecho capital de que las primeras se realizan en contra de la voluntad de alguna o todas las partes del conflicto armado, mientras que las segundas requieren para su ejecución el acuerdo político de las partes. Las primeras responden al objetivo clásico de alcanzar el éxito militar como condición para imponer los objetivos políticos; las segundas, en cambio, tratan de impedir que alguna o todas las partes del conflicto alcancen el éxito militar como fórmula para la resolución política mediante la negociación diplomática⁵⁴.

⁵⁴ Un ejemplo de operación de uso de la fuerza ha sido la reciente Operación Serval en Malí (2013), claramente orientada desde su inicio a expulsar y derrotar a las fuerzas insurgentes del Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad y los grupos terroristas de Ansar Dine y aqmi. En cambio la Operación Unified Protector (2011), de-

También hay que tener presente que las operaciones militares africanas suelen entrañar la participación conjunta de tropas de diversos países debido, en buena medida, a la rápida internacionalización de los conflictos armados de este continente, incluso aunque originariamente surjan como conflictos intraestatales. Ello añade complejidad a las operaciones cuando los contingentes de los diversos países participantes poseen un desigual grado de organización y adiestramiento y cuando, además, carecen de experiencia en operaciones multinacionales. Esta es una de las razones que han llevado a Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Sudáfrica a desarrollar programas de entrenamiento militar en operaciones de pacificación para las fuerzas armadas de diversos países africanos.

Una variante de esta dificultad estratégica se corresponde con la desigualdad tecnológica de los contingentes de los países que intervienen en una misma operación militar. Desde los sistemas y plataformas de armamento hasta las redes de telecomunicaciones y los medios de guerra electrónica, las capacidades militares de las grandes potencias contrastan con el escaso y, con frecuencia, obsoleto material de las Fuerzas Armadas africanas⁵⁵.

En tercer lugar, no puede ignorarse el carácter extraordinariamente dinámico que pueden adquirir las operaciones militares en África. Ello obliga a adaptar los planes operativos iniciales a unas condiciones tácticas cambiantes que, con frecuencia, implican desarrollar una variable combinación estratégica de tácticas militares convencionales, acciones de contrainsurgencia y medidas de orden público y ayuda humanitaria. Semejantes estrategias resultan tanto más difíciles de ejecutar cuando se interviene en estados fallidos que cuentan con una población fragmentada étnica, religiosa y políticamente, como ocurre en la mayoría de los países africanos.

En resumen, de las operaciones militares que se han desarrollado en el continente africano no surgen unos patrones estratégicos claros que puedan aplicarse con éxito a los distintos conflictos que ya existen o que surgirán en los próximos años. Tal vez esta sea la única lección aprendida que no deberíamos olvidar si queremos mejorar las futuras intervenciones militares en este continente.

sarrollada bajo mando de la otan en Libia, constituye un ejemplo de misión destinada a impedir el uso de las capacidades aéreas del régimen de Gadafi y el embargo de armas a dichas fuerzas.

⁵⁵ La conocida Revolución en los Asuntos Militares promovida por Estados Unidos se basaba en el principio de que la superioridad bélica concedida por las nuevas tecnologías podía conceder a las tropas norteamericanas una ventaja militar decisiva tanto en las guerras convencionales como en las *guerras irregulares*. Esta idea se ha revitalizado recientemente con el uso de *drones autoguiados*. No obstante las evidencias empíricas acumuladas desde la guerra de Vietnam no avalan este criterio estratégico.

Conclusiones

El análisis de las características geopolíticas y de los intereses de las grandes potencias en el continente africano nos permite determinar una serie de importantes conclusiones estratégicas que incidirán en las operaciones militares que se realicen durante los próximos años:

- 1) El continente africano está suscitando una creciente competencia económica entre las grandes potencias mundiales y las potencias emergentes por ampliar la explotación de sus recursos naturales y el acceso a sus mercados en expansión.
- 2) Tanto Estados Unidos como las potencias europeas, especialmente Francia y Reino Unido, poseen también importantes vínculos históricos, sociales y culturales con los países africanos que les impone incorporar a sus políticas africanas la dimensión de seguridad y defensa como un instrumento central de su acción en este continente, lo que no ocurre con las potencias emergentes salvo, claro está, en el caso de Sudáfrica por su carácter de potencia regional africana.
- 3) Durante los próximos años la asimetría que existe en las relaciones diplomáticas, económicas y militares entre ambos grupos de potencias se reducirá, pero no es probable que se invierta. Ello significa que Estados Unidos y las potencias europeas deberán asumir, junto con las potencias regionales africanas, el peso de la seguridad continental.
- 4) Cualquier política africana deberá incluir la creciente importancia de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria como instrumentos imprescindibles para garantizar su viabilidad, lo que, necesariamente, obligará a considerar como parte de los propios proyectos de cooperación los aspectos de la seguridad requerida para garantizar sobre el terreno su realización. La tradicional dualidad cooperación-seguridad será cada vez más insostenible en el continente africano.
- 5) Los conflictos armados en África seguirán teniendo como causas principales la lucha por el poder estatal, las rivalidades étnicas y los enfrentamientos por el control de los recursos naturales. El carácter fallido o de extrema fragilidad de las instituciones estatales constituirá un importante obstáculo en el desarrollo de las operaciones militares porque obligarán a incorporar, desde su inicio, la ayuda humanitaria para la población civil y la organización de los desplazamientos masivos de población.
- 6) Las operaciones militares en los países africanos imponen considerar, junto con los aspectos estratégicos, las implicaciones políticas y sociales que tendrán tanto en los países participantes como en las áreas de intervención. Entre esas implicaciones destaca la creciente resistencia de las opiniones públicas occidentales a respaldar política y económicamente las misiones en países culturalmente diferentes y sin una aparente vinculación directa con la seguridad nacional.

- 7) Cuando las operaciones militares incluyan la participación en contingentes de países africanos, la composición étnica, la experiencia en misiones internacionales conjuntas y el nivel tecnológico de su equipamiento son tres variables decisivas para garantizar su eficacia operativa.

Bibliografía

- ARKHANGELSKAYA, A., y Shubin, V.: «Is Russia Back? Russian Engagement in Africa», en *LSE IDEAS Special Report*, n.º 16, 18 de junio de 2013.
- BERMAN, E. G., y Sams, K. E.: *Constructive disengagement. Western Efforts to develop African Peacekeeping*. Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, diciembre de 1998.
- BRAUDEL, F.: *Le monde actuel. Histoire et civilisations*. Ed. Librairie Classique Eugène Belin, París, sin año de edición (trad. de J. Gómez Mendoza y Gonzalo Anes: *Las civilizaciones actuales. Estudio de la historia económica y social*, 1.ª ed. Ed. Tecnos, Madrid, 2.ª reimpr. 1970).
- CALDUCH, R. (coord.): *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2010 (Monografías del CESEDEN, 113).
- CARGILL, T.: *Our Common Strategic Interests. Africa's Role in the Post G-8 World. A Chatam House Report*, 2010. 48 pp.
- CHUN, Z.: «The Sino-Africa Relationship: Toward a New Strategic Partnership», en *LSE Ideas. Special Report*, n.º 016, 18 de junio de 2013.
- COLOM, G.: *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2008. 238 pp.
- DÉLÉGATION À L'INFORMATION ET À LA COMMUNICATION DE LA DÉFENSE: *Rapport au Parlement 2009 sur les exportations d'armement de la France*, 2010.
- DEVLIN-FOLTZ, Z.: «Africa's Fragile States: Empowering Extremists, Exporting Terrorism», en *Africa Security Brief*, n.º 6, agosto de 2010. 8 pp.
- EHEVERRÍA, C.: «El papel de las grandes potencias con una proyección significativa en África Sub-sahariana», en Uña, O. (coord.), *La importancia geoestratégica del África Sub-sahariana*, 2010 (Monografías del CESEDEN, n.º 117), pp. 63-96.
- FERREIRA, R.: «Irregular Warfare in African Conflicts», en *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*, vol. 38, n.º 1, 2010, pp. 45-67.
- FIDAN, H., y Aras, B.: «The Return of Russia-Africa Relations», en *Bilig*, n.º 52, invierno de 2010, pp. 47-68.
- GARCÍA, P. A.: «Escasez de recursos y políticas africanas», en Martínez, R. (coord.), *África, ¿nuevos escenarios de confrontación?*. Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2011 (Monografías del CESEDEN), pp. 153-193.

- HEITMAN, H.: «Optimizing Africa's Security Force Structures», en *Africa Security Brief*, n.º 13, mayo de 2011. 8 pp.
- HUMPHRIES, M.: *Rare Earth Elements: The Global Supply Chain*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 8 de junio de 2012.
- KABUNDA, M., y Caranci, Carlo A.: *Etnias, Estado y poder en África*. Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005.
- KACZMARSKI, M., y Wierzboska-Miazga, A.: *Rusia's Development Assistance*, 10 de octubre de 2011.
- KAMERLING, S., y van der Putten, F.P.: «An Overseas Naval Presence without Overseas Bases: China's Counter-piracy», en *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 40, n.º 4, 2011, pp. 119-146.
- KELLER, E. J.: «Meeting the Challenges of Strategic and Human Security Interests in US-Africa Relations, or the Orphaning of 'Soft Power'?», en *Africa Review*, vol. 4, n.º 1, 2013, pp. 1-16.
- MINISTÈRE DE LA DÉFENSE: *Rapport au Parlement 2013 sur les exportations d'armement de la France*, julio de 2013.
- PAUL, Ch.; Clarke, C. P., y Grill, B.: *Victory has a Thousands Fathers: Sources of Success in Counterinsurgency*. Ed. RAND Corporation, 2010. 187 pp.
- PETER, F., y Ortega, R. (eds.): *Los movimientos islámicos transnacionales y la emergencia de un «islam europeo»*. Ed. Casa Árabe y Ediciones Bellaterra, Madrid y Barcelona, 2012.
- PÉAN, P.: *L'Homme et l'Ombre: Elements d'enquête autour de Jacques Foccart l'homme le plus mystérieux et le plus puissant de la 5.º République*. Ed. Fayard, París, 1990.
- PLOCH, L.: *Countering Terrorism in East Africa: The US Response*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 3 de noviembre de 2010.
- PREMDAS, R. R.: «Ethnicity and Development. The Case of Fiji», en *UNRISD Discussion Paper*, n.º 46, 1993. 39 pp.
- QUILÈS, P., y Branna, P.: *Cazeneuve, B.- Rapport d'Information par la Mission d'Information de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées et de la Commission des Affaires Étrangères sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994*. Assemblée Nationale, n.º 1271, 15 de diciembre de 1998.
- RENARD, M. F.: «China's Trade and FDI in Africa», en *African Development Bank Group. Working Paper Series*, n.º 126, mayo de 2011. 38 pp.
- RENO, W.: «The Evolution of Warfare in Africa», en *Afrika Focus*, vol. 22, n.º 1, 2009, pp. 7-19.
- ROBERSON, W. G.: *British Military Intervention into Sierra Leone: A Case Study*. Fort Leavenworth, 2007.

- ROUVEZ, A.: *Disconsolate Empires. French, British and Belgian Involvement in Postcolonial Sub-saharan Africa*. Ed. University Press of America Inc. Lanham, 1994, pp. 205-207.
- SÁNCHEZ GARCÍA, F.: «El conflicto híbrido ¿una nueva forma de guerra?», en Calduch, R. (ed.), *El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos* [en línea]. Ed. Ministerio de Defensa, Madrid, 2012 (Documentos de Seguridad y Defensa n.º 51), pp. 11-23,
<http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf> (última consulta 07/08/2013).
- SHAUN, G.: «The French Military in Africa: Past and Present», en *African Affairs*, vol. 99, n.º 396, julio de 2000, pp. 435-448.
- SPRANCE, W. R.: «The New Tournament of Shadows: The Strategic Implications of China's Activity in Sub-Saharan Africa and Africom's Role in the US Responder», en *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 10, n.º 3, primavera de 2008, pp. 1-18.
- TAYLOR, I: *The International Relations of Sub-Saharan Africa*. Ed. The Continuum International Publishing Group Inc., Londres, 2010, pp. 35-39.
- TOYNBEE, A. J.: *A Study of History. Abridgemente*. Ed. Royal Institute of International Affairs y Oxford University Press, Londres, 1946; 1957; 1960 (trad. al castellano de Luis Alberto Bixio: *Estudio de la Historia*. Ed. Alianza, Madrid, 1970, 9.ª reimp. 1998, vol. 1, pp. 97-104; 144-216; 379-406).
- TULL, D. M.: «China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences», en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n.º 3, septiembre de 2006, pp. 459-479.
- VEGA, E.: «Los conflictos armados africanos: la confrontación interior», en Martínez, R. (coord.), *África ¿nuevos escenarios...*, op. cit., pp. 19-89.
- VOGEL, A.: «Navies versus Coast Guards: Defining the Roles of African Maritime Security Forces», en *Africa Security Brief*, n.º 2, diciembre de 2009. 6 pp.
- WILLIAMS, P. D.: «Enhancing Civilian Protection in Peace Operations: Insights from Africa», en *A Research Paper from the Africa Center for Strategic Studies*, septiembre de 2010. 68 pp.