

Consolidación del Estado y fronteras en África

Ramón Gil-Casares Satrústegui

José Carlos Ferrer Ávila

Capítulo primero

Resumen:

Se han vuelto a poner sobre la mesa los argumentos de los defensores de lo que Michel Foucher ha llamado «mala reputación de las fronteras africanas». Las fronteras, se alega, fueron trazadas sin tener en cuenta más lógica que el interés económico de las potencias coloniales. ¿Se deben pues los numerosos conflictos africanos al trazado de las fronteras coloniales?, ¿o son más bien debidos al deficiente funcionamiento de los nuevos Estados africanos que se crean en el interior de esas mismas fronteras?

En realidad detrás de esta argumentación lo que hay es un crítica a las fronteras coloniales, más por coloniales que por fronteras. Y ahí sí, efectivamente, se podrá criticar, con razón, lo injusto del proceso colonizador, o culpar de todos los males del continente al mismo. Pero es otro debate, yo creo que baldío, y desde luego inútil a la hora de solucionar los problemas del continente.

Palabras clave

África, potencias coloniales, conflicto, fronteras, gobernanza, Estado africano, espacios vacuos, Sudán del Sur, Somalia, Somalilandia, Eritrea.

Abstract:

The arguments of advocates of what Michel Foucher has called “bad reputation of African borders”, have been placed back on the table. The borders, it is argued, were drawn up without taking into account more logical than the economic interest of the colonial powers. What must be the numerous African conflicts to the path of the colonial boundaries? Or are they rather due to the poor performance of the new African states that are created in the interior of these same borders?

In reality behind this argument, there is a critique of the colonial boundaries, more by colonial borders. And then, yes, indeed, be faulted, with reason, the unfairness of the process of colonization, or blame all the ills of the continent at the same. But it is another debate, I believe that vacant lot, and since then useless in terms of solving the problems of the continent.

Key Words

Africa, colonial powers, conflict, borders, governance, African State, hollow spaces, South Sudan, Somalia, Somaliland, Eritrea.

Introducción

El 9 de junio de 2011, Juba, la nueva capital de Sudán del Sur, asistía jubilosa a las celebraciones del nacimiento del último estado de la comunidad internacional. Tras un complicado proceso de paz de cinco años, un referéndum de independencia, y dejando atrás décadas de enfrentamientos y millones de muertos, Sudán, el país más grande de África, se dividía, finalmente en dos.

El 25 de mayo de 1993, y precedido, asimismo, de años de conflicto y también de un referéndum de independencia, había visto la luz el Estado de Eritrea.

Aún dos años antes, el 18 de mayo de 1991, y tras el colapso del régimen del general Siad Barre en Somalia, la provincia de Somalilandia declaraba unilateralmente la independencia, que mantiene *de facto*, pese a no ser reconocida oficialmente por ningún estado de las Naciones Unidas.

Ante la culminación de estos tres procesos se han vuelto a poner sobre la mesa los argumentos de los defensores de lo que Michel Foucher ha llamado la «mala reputación de las fronteras africanas»¹. Surgidas de la descolonización, y en última instancia, se dice, de la Conferencia de Berlín de 1885, la fronteras africanas están en el origen de todos los males del continente.

Como un dogma se ha repetido, se repite aún, que la falta de desarrollo, los conflictos tribales, en ocasiones tan crueles como los de Ruanda en 1994, la falta de viabilidad de los Estados por demasiado grandes como el Congo, o por demasiado pequeños como Guinea Bissau, son culpa en las fronteras coloniales.

Las fronteras, se alega, fueron trazadas sin tener en cuenta más lógica que el interés económico de las potencias coloniales. No había estudio de la realidad tribal, ni de la historia, ni de la geografía. Los administradores, desde las capitales metropolitanas, desconocían toda realidad africana, y carecían de capacidad para diseñar límites.

Las fronteras dan pues origen a una supuesta excepcionalidad de África, como continente en permanente crisis; están en el origen de sus guerras; y son causa del subdesarrollo endémico del continente.

Es cierto que tanto la original Organización de la Unidad Africana (OUA), como la actual Unión Africana, han confirmado el respeto a –la intangibilidad– de las fronteras salidas del proceso descolonizador. Sin embargo los casos de Sudán del Sur, Eritrea y Somalilandia han abierto la puerta a la posibilidad de una redefinición de las mismas.

¹ FOUCHER, Michel. *Frontières d'Afrique: pour en finir avec un mythe*. París 2014.

Al tiempo que se defiende a esta línea argumental y ante las dificultades por las atraviesan desde hace lustros regiones como la de los Grandes Lagos, o países como los de la región del río Mano se ha vuelto a poner el foco en la superación de las fronteras como único modo de solucionar los conflictos. No se habla, en este caso, de la creación de nuevos Estados, o de una nueva demarcación de las fronteras existentes. Se trata ahora de la constitución de agrupaciones regionales que superen el Estado nación africano salido de la descolonización, y se constituyan en un estadio intermedio hacia el sueño de la Unión continental de Kwane Nkrumah.

El argumento, en esta ocasión, es que el Estado africano surgido de los procesos de independencia se ha visto superado por las dificultades a las que debe enfrentarse, y el único modo de hacerlo es mediante la creación de entidades supranacionales.

Lo cierto es que las fronteras coloniales africanas no son ni peores ni mejores que las de cualquier otro continente. Como en todos los casos nacen de procesos históricos, influencias locales y extranjeras, accidentes geográficos, conflictos y negociaciones.

Pero es más, como defiende Catherine Coquery-Vidrovitch², al referirse a los resultados de la Conferencia de Berlín, los funcionarios coloniales «no eran tontos», y desde luego conocían la realidad geográfica, histórica y humana del territorio que administraban. De hecho, en el caso del modelo colonial británico, la *indirect rule* hacía que fuesen los propios líderes locales los que estableciesen las divisiones territoriales.

Puede resultar sospechoso que un 42% de las fronteras sigan líneas geométricas, de acuerdo con el estudio realizado por Michel Foucher. Pero ha de tenerse en cuenta que en la mayor parte de los casos ello responde a espacios vacíos, líneas sobre las arenas del desierto para los que no parece que puedan encontrarse criterios más justos.

En todo caso lo que no se tiene en pie es el argumento de que los males de África derivan del diseño de fronteras.

Es difícil defender una división sobre el mapa que fuese a resultar más justa, más ajustada a la geografía humana o a la realidad actual, sin caer en una absoluta balcanización. En una África compuesta por microestados.

Arbitrarias o no las fronteras, la descolonización ha dado lugar a Estados basados en entidades reconocibles ya por varias generaciones. Es cierto que estos Estados han nacido con unas evidentes carencias. En muchos casos se ven imposibilitados de ocupar efectivamente todo el territorio que comprenden. Y en la mayoría se dan zonas fronterizas que escapan a su control real.

² COQUERY-VIDROVITCH, Catherine. «Frontières Africaines et mondialisation», *Histoire@Politique. Politique, culture, société*. N.º 17. Mayo-agosto 2012.

En un orden internacional regido por conceptos poswesfalianos, los nuevos Estados, es cierto, no han tenido siglos de consolidación como en Europa. La lucha por el control en los centros o las capitales ha dado lugar a la aparición de fuerzas centrífugas en las periferias. En ellas han pervivido realidades fronterizas muy variadas, donde se han desarrollado, situaciones de aislamiento o abandono; donde se han superpuesto realidades tribales distintas de las del centro, y donde el vacío de poder ha permitido movimientos de poblaciones, la pervivencia de mecanismos de intercambio y líneas de comercio tradicionales, incluso precoloniales, o la aparición de tráfico ilícitos fuera de control.

Pero y vuelvo al origen de mi argumentación, no ha sido la frontera, las fronteras tal y como quedaron diseñadas a la hora de la independencia, las causantes de estos hechos. Ni sería un nuevo diseño de las mismas las que los evitaría. Basta ver alguna de las trágicas consecuencias de los 3 ejemplos antes citados.

Tampoco creo que una acelerada constitución de entidades supranacionales sin una consolidación previa de los Estados fuera a ser la solución. Nos encontraríamos con unas nuevas estructuras sin arraigo y control verdadero que darían lugar a enfrentamientos tan perniciosos como los ocurridos en este medio siglo en el interior de los nuevos estados africanos.

Al contrario, la solución a todos los problemas mencionados debe partir de la consolidación de los Estados en el interior de las fronteras actuales. Y solo la reafirmación de esas mismas fronteras como límite territorial del ejercicio de la soberanía de los estados, y lugar de encuentro y cooperación interestatal para la superación de los retos comunes, puede crear naciones viables para el relanzamiento del desarrollo en el continente.

Estado y fronteras en África

Parece una posición muy aceptada, atribuir todos los males de África a la delimitación de sus fronteras. Desde la creencia en que esta delimitación es una herencia envenenada del pasado colonial del continente, se ha alegado en ocasiones que la mayor parte de los conflictos habidos en África tienen su origen en las «fronteras artificiales».

La realidad es que los conflictos fronterizos no son exclusivos de África, ni de los países surgidos del proceso de descolonización del continente africano. Estas controversias, sean pacíficas o no, afectan a todos los continentes. Y no hay más que pensar en la Europa del siglo XX.

Es cierto que una parte importante de las controversias fronterizas mundiales se ubican en el continente africano. Pero no todas ellas han dado lugar a conflictos bélicos entre las nuevas naciones. Al contrario, los líderes africanos, siguiendo las directrices de la propia Organización para

la Unidad Africana (OUA) prefirieron respetar las fronteras salidas de la colonización, o someterse al arbitraje o a la decisión de tribunales internacionales, cuando la demarcación no estaba clara.

Así desde 1963 hasta 2013, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya ha fallado sobre disputas entre Burkina Faso y Malí, Chad y Libia, Guinea Bissau y Senegal, Botsuana y Namibia, Camerún y Nigeria, y Burkina Faso y Níger.

En cuanto a los enfrentamientos armados, que los ha habido en no pequeño número, Paul Tiyambe Zelea, en su estudio sobre las raíces de los conflictos en el continente, señala, que las guerras poscoloniales entre estados africanos han sido menores que en otros continentes y desde luego inferiores en número a las intraestatales³.

¿Se deben pues los numerosos conflictos africanos al trazado de las fronteras coloniales?, ¿o son más bien debidos al deficiente funcionamiento de los nuevos estados africanos que se crean en el interior de esas mismas fronteras?

El denominado Estado nación nace, tras Westfalia, como modelo de ordenación territorial, organización del poder y titular de la soberanía. Desde entonces y con múltiples vaivenes este modelo se exportó desde Europa al resto del mundo mediante el proceso conocido como mundialización.

Europa ha sufrido desde 1648 un número incontable de conflictos fronterizos, debidos al surgimiento y desmembración de imperios, nacimiento de nuevos estados y desaparición de otros. Y conviene recordar que por una diferencia sobre el trazado de una frontera brotó la chispa que dio lugar al incendio de la Segunda Guerra Mundial.

Algunos Estados europeos han experimentado no solo innumerables cambios de delimitación o demarcación fronteriza, sino la misma variación de la ubicación de estos estados, como ha sido el caso de Polonia.

Y si los conflictos fronterizos no son exclusivos de África, tampoco lo es el hecho de que dentro de un mismo estado o Estado nación convivan varias culturas, lenguas o etnias, ni que estas estén separadas por una frontera. La situación en los Balcanes o las minorías alemanas o húngaras en centroeuropa son prueba de ello.

La diferencia reside en que, en la mayoría de los casos, por el paso de los siglos, el Estado en Europa se ha consolidado, a pesar de todas esas circunstancias. Tal es el caso de España. Nuestro estado nace hacia finales del siglo XV. Durante más de cinco siglos experimenta con estructuras de poder que evolucionan, sistemas políticos que se depuran y administraciones que se adaptan a las culturas y el cambio de los tiempos. Sufre las

³ ZELELA, Paul Tiyambe. «The causes and costs of war in Africa». En *The Roots of African Conflicts*. UNISA Press. Pretoria 2008.

consecuencias de enfrentamientos con los vecinos y de guerras civiles entre españoles. Todo ello, hasta consolidar su funcionamiento, forma, extensión y delimitaciones actuales.

El estado en Europa se consolida en su concepción *weberiana*, como una organización política que ostenta el monopolio del ejercicio de la violencia legítima, y donde conviven los elementos de territorio, población y soberanía en forma de Estado.

En África, no ha sido así, o aún no ha sido así. El Estado africano es más joven. Y si el proceso de consolidación estatal, como hemos visto, es un proceso lento y difícil en todas partes del mundo, África no ha sido una excepción. Siguen existiendo numerosos ejemplos de Estados en ese continente, en los que no hay un control de la totalidad del territorio por parte del poder central, en los que el poder central no ejerce, en exclusiva, el monopolio de la violencia legítima, y en los que a menudo la población y la soberanía están contestadas.

La frontera en el origen del Estado africano

Desde un punto de vista jurídico, la frontera es una línea de limitación para el ejercicio de las competencias estatales y una línea de delimitación de los respectivos ámbitos territoriales de dos Estados vecinos.

En el caso de Europa esas líneas delimitando Estados se fueron fraguando a lo largo de la historia. Una historia, como hemos visto en el caso español, de guerras, de aparición de sentimientos nacionales, desmembraciones de imperios, repartos entre potencias, dieron lugar a los Estados y a sus fronteras.

En el caso de África, primero vino la demarcación territorial, y, del territorio incluido dentro de las fronteras, acabó surgiendo el Estado poscolonial. Así, frente a la concepción del Estado europeo que, al tiempo que se consolida como unidad va forjando sus límites territoriales, en el caso africano, primero fueron las fronteras y a partir de ellas comienza el proceso de formación y consolidación estatal.

No es que en África, como algunos han querido señalar, no hubiese conciencia de frontera. El continente había conocido reinos e imperios desde al menos el siglo X y eso, naturalmente, sin contar Egipto. Estos reinos tenían su aparatos burocráticos y sus estructuras de poder y administrativas, encargadas de controlar el territorio bajo su soberanía. Es cierto que, como ocurría con el imperio de Ghana, o el de Malí, como en general con todos los imperios, era en las capitales donde se concentraba el poder y desde donde se ejercía el control. Y según se avanzaba hacia los límites, controlados muchas veces por razones comerciales o estratégicas, las poblaciones sentían menor lealtad o dependencia, y el control era menor. Algo parecido ocurría en los pequeños reinos y ciudades estados, que se

extendían en el siglo XVII desde Darfur a Segú o desde Etiopía a Zimbabwe. En otras palabras, el concepto de frontera no era algo ajeno al continente africano a la llegada de los colonizadores europeos. «Las fronteras africanas tienen una historia larga, más compleja de lo que se piensa»⁴.

Lo que es nuevo de la división que surge tras la Conferencia de Berlín, es que se impone, por la fuerza y de forma exógena, una nueva demarcación que rompe el orden establecido. No es que fuera esta la primera en la que invasores venidos de fuera imponían por la fuerza nuevas fronteras en el continente africano. Ya lo había hecho el imperio Otomano en el norte y el Cuerno de África, y Gran Bretaña en la Colonia de El Cabo. Es sí, la primera vez que de un acuerdo entre potencias exógenas se divide todo el territorio continental.

Pero, como señala Michel Foucher, de la Conferencia de Berlín no surge un mapa definitivo. Lo que hace es iniciarse un proceso en el que las fronteras se van ajustando. Un proceso que dura hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, momento en el que con la descolonización se adecúan y perfilan los límites de las provincias de las que saldrán los nuevos Estados.

En un primer momento las separaciones entre las áreas de influencia de las potencias coloniales pudieron haberse hecho sobre un mapa vacío, si se quiere. Pero aunque solo fuese a efectos de la efectividad de la propia administración de los territorios, según se fue avanzando en el proceso de delimitación, no se pudieron obviar las realidades geográficas y humanas sobre el terreno.

El resultado final, señala Foucher, muestra que se han tenido en cuenta en esta delimitación fronteriza: la geografía física en el 47% de los casos, circunstancias como límites anteriores o separaciones étnicas en un 11%, y finalmente líneas geométricas o astronómicas en un 42% (siendo la media mundial de este tipo de fronteras el 23%)⁵.

El mapa definitivo muestra Estados grandes y pequeños. Casi todos multiétnicos, con diversidad de lenguas, culturas, y religiones. ¿Podría haber sido de otro modo? ¿Habría podido haberse buscado una mayor homogeneidad? Indudablemente sí, pero piénsese el resultado que se quiera, en todo caso habría sido arbitrario, y, siempre debido a otros factores históricos.

Por otro lado, y como señala Catherine Coquery-Vidrovitch, la idea de que la frontera debe abarcar en su interior un espacio homogéneo es uno de los grandes errores que se cometen al hablar de las fronteras en general y especialmente de las fronteras coloniales.⁶ Si miramos cualquier mapa

⁴ COQUERY-VIDROVITCH, Catherine. *Ibid.*, pág. 1.

⁵ FOUCHER, Michel, *ibid.*, pág. 14.

⁶ COQUERY-VIDROVITCH, *ibid.*, pág. 3.

de las tribus o reinos de África en la segunda mitad del siglo XIX o incluso en la actualidad, una hipotética construcción de las nuevas naciones en base a esos «espacios homogéneos» habría dado lugar a microestados inviables, y a una permanente balcanización del continente.

Estado africano y conflictos

Tras algo más de medio siglo de presencia colonial, el estado africano, surgido en el interior de las fronteras establecidas, nace con evidentes carencias y no pocas contradicciones. No existen, con carácter general unas infraestructuras que integren de manera eficiente las distintas regiones y que articulen la recientemente adquirida unidad nacional. No hay cuadros bien formados en número suficiente para hacer frente a los retos de consolidación y de desarrollo que requieren las nuevas repúblicas. Los estados pos coloniales africanos heredan, además, sistemas de gobierno que deben adaptar a su idiosincrasia, y administraciones con métodos de trabajo no bien entendidos en sus culturas. Y aunque tras cerca de sesenta años ya existe una naciente identidad nacional, esta convive y a veces entra en colisión, con los sentimientos de pertenencia a una tribu o a una región particular.

Esa administración colonial heredada, predispone a la creación de estados muy centralizados. El poder tanto económico como político se controla y ejerce desde la capital. Incluso en las excolonias británicas sujetas a la *indirect rule* el papel de las grandes ciudades capitales es determinante en la configuración de los nuevos Estados.

Es en la lucha por el control del poder central donde se plantea lo que Jean François Bayart ha denominado la búsqueda de la hegemonía⁷. Las burguesías burocráticas y las burguesías mercantiles se lanzan al control de los resortes del Estado en la capital. El acceso a los recursos del país se hace desde el centro; los beneficios del poco o mucho desarrollo se disfrutan en el centro, y, es, en fin, desde el centro desde donde se ejerce el monopolio de la violencia, sea ésta legítima o no.

Los distintos grupos de poder establecen sus redes clientelares o benefician a los miembros de su clan o de su territorio, tanto más cuanto más asentados estén en los círculos dominantes.

El centro –la capital– ejerce una fuerza centrípeta determinante en los primeros años del consolidación del estado poscolonial. En él conviven ciudadanos venidos de distintos puntos del país y pertenecientes a comunidades étnicas diversas. Y es alrededor de él donde se genera el sentimiento de ciudadanía y donde se forja la identidad nacional.

⁷ BAYART, Jean François. *L'État en Afrique*. Ediciones Fayard, París 1989.

Esa lucha por el control del centro, se lleva a cabo, conviene recordarlo, en medio de situaciones de subdesarrollo y escasez. Los primeros líderes nacionales, los pertenecientes a la generación de la independencia, sufren en sus propias carnes ese primer conflicto de lealtades entre etnia o grupo, y nación. Y en no pocos casos, ante la escasez de recursos y las demandas clientelares, ese conflicto de lealtades se resuelve en contra de los intereses generales y de manera brutal. Piénsese en los casos de los presidentes Mobutu, Amin, o *nuestro* Macías.

En ocasiones esos conflictos de intereses van más allá del mero control de los recursos, afectando al propio discurso de construcción de la identidad nacional, y al proceso de consolidación del Estado. Situaciones de injusticia y rivalidad acaban generando reacciones de extrema violencia, y la aparición regímenes autoritarios, cuando no dictatoriales, desembocan con frecuencia en guerras internas, muchas veces de extrema crueldad.

En el estudio mencionado anteriormente sobre las raíces de los conflictos en África, Paul Tiyambe Zelela habla de guerras de secesión como la de Biafra, en la que una región por cuestiones de distribución de la riqueza pretende separarse; de devolución, como la de Sudán, en la que el sur no se identifica con la identidad impuesta desde Jartum y pretende «renegociar los términos de incorporación al estado»; las de cambio de régimen por culpa de sistemas dictatoriales que ha motivado numerosos golpes de estado o conflictos prolongados como los de Uganda o Etiopía; los de carácter tribal siendo el ejemplo más evidente y trágico el de Ruanda entre hutus y tutsis; y finalmente los de bandidismo social que solo buscan apropiarse de los recursos del país, sin intención o posibilidad alguna de alcanzar el poder a la larga, tal los casos de Sierra Leona y Liberia o de las guerras en el este del Congo⁸.

Todas estas guerras, una vez más, estallan, a causa de las rivalidades por liderar el proceso de búsqueda de la identidad nacional y por el control del poder en la consolidación del nuevo estado poscolonial africano, independientemente del trazado de las fronteras en los distintos países.

La influencia del Estado en la frontera

Como consecuencia de la *vis atractiva* del centro, de la capital, en los nuevos Estados africanos, se produce en los márgenes geográficos el fenómeno contrario. La presencia del Estado es menor, la calidad de los servicios inferior y poblaciones menos atendidas, con escasa capacidad de influencia y en áreas de menor interés para la economía nacional, se sienten menos involucrados por lo que ocurre en el centro y miran hacia

⁸ ZELEZA, Paul Tiyambe, *ibid.*, págs. 7-9.

la frontera, en lugar de a la capital, como su espacio vital. Frente a la fuerza centrípeta de la capital, se genera una fuerza centrífuga para muchas poblaciones o regiones de la periferia.

Decía antes que la frontera es una línea de delimitación de los ámbitos territoriales entre dos estados vecinos. Pero es más que eso. Decía el expresidente de Malí y de la Unión Africana, Alfa Oumar Konaré que la frontera era como punto de sutura o de soldadura entre dos regiones o como un confín basculante y lugar de solapamiento entre áreas adyacentes.

La ya muy rica literatura sobre fronteras o áreas fronterizas (*borders and borderlands*) en África⁹, ha demostrado cómo estas áreas de solapamiento proporcionan oportunidades para las poblaciones de ambos lados de la línea de demarcación, al tiempo que generan inestabilidad, ante la débil presencia de las instituciones del Estado.

Christian Bouquet recoge dos ejemplos de lo que llama «la recuperación de la frontera para fines económicos»¹⁰. En el primero de ellos los buduma grupo étnico tradicionalmente aislado e independiente, que habita las islas del lago Chad, aprovecha las fronteras lacustres entre Chad y Nigeria para vender pescado, de contrabando, en los mercados nigerianos, que tienen una enorme capacidad de consumo. La transgresión de las leyes nigerianas se consigue por la ausencia de control en esa frontera, y en ocasiones, también, por la complicidad de las propias autoridades aduaneras de la orilla nigeriana. Con los beneficios de la venta en Nairas, y dado el escaso valor internacional de esa moneda, los buduma, adquieren en Nigeria productos manufacturados no fáciles de encontrar en Chad y especialmente raros en las islas del lago. Motocicletas, y electrodomésticos llegan a las islas sin control aduanero del Chad y allí se insertan en la economía local y son utilizadas como moneda de cambio para la adquisición de ganado, o el pago de la dote.

En el segundo ejemplo, se muestra cómo las poblaciones de la frontera entre Ghana y Costa de Marfil, traficaron durante años con el cacao y el café que tenían un precio garantizado para el productor, más alto en la excolonia francesa que en la inglesa. El cacao ghanés llegó a representar el 15% de las exportaciones marfileñas durante los años 80. Al propio tiempo, como hasta la devaluación del franco CFA en 1994 los precios en

⁹ Para este artículo me he basado especialmente en dos publicaciones:

Borders & Borderlands as Resources in the Horn of Africa. Editado por Dereje Feyissa y Markus Virgil Hoene. Rochester NY 2010; y *Violence on the Margins*, Editado por Benedikt Korf y Timothy Raeymaekers. Nueva York 2013.

¹⁰ BOUQUET, Cristian. «L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne». En *Les Cahiers d'Outre-Mer*. [Edición digital] Presses Universitaires de Bordeaux, abril-junio 2003. Edición digital consultada 21 febrero 2015.

Ghana eran sensiblemente inferiores a los de Costa de Marfil, gran número de mercaderes se establecieron en la frontera. El negocio derivado de estas actividades creó un notable desarrollo económico basado en la economía informal, con infraestructuras tales como hoteles, restaurantes, o estaciones de autobuses.

Por la propia historia de la demarcación fronteriza a los dos lados de la línea de demarcación se encuentran, en muchos casos, poblaciones del mismo grupo étnico. Ello ha dado lugar a situaciones como la ocurrida en 2006 en el distrito etíope de Moyale, en la frontera con Kenya en el que se planteó un referéndum para solucionar una disputa entre un grupo oromo y otro somalí. El referéndum hubo de ser invalidado ya que el número de votantes superó el de electores y pudo comprobarse que miles de somalíes kenianos se habían desplazado a Etiopía para votar –como etíopes– a favor de los intereses de los miembros de su clan¹¹.

El riesgo de los espacios vacíos

Múltiples ejemplos como los anteriores dan testimonio de la vida propia de las zonas fronterizas ante la escasa presencia y falta de control del poder central. Pero el vacío de poder en dichas zonas ha propiciado la aparición de situaciones de inestabilidad y de tráfico ilícitos, así como de enfrentamientos armados. Esto ha sido especialmente evidente en las zonas de difícil demarcación, en los países del Sahel, o en aquellos cuyas zonas fronterizas se encuentran ocupadas por los densos bosques tropicales.

En la confluencia de las fronteras entre Mauritania, Malí, Níger y Argelia, y ante la dificultad de delimitación y control de los espacios del desierto se han desarrollado todo tipo de tráfico ilícitos. Allí basadas en la tradición de las antiguas caravanas que todavía en el siglo XIX atravesaban el desierto, clanes familiares se hicieron con el monopolio del contrabando de norte a sur y de sur a norte. Como en el caso señalado de Costa de Marfil y Ghana, la actividad de estas redes de economía informal con la complicidad en ocasiones de las autoridades aduanera, hacía difusa la legitimidad de este comercio.

Del tráfico de cigarrillos, que constituyó el negocio más rentable al principio, se pasó al de las drogas. Tras las drogas y ya en pleno terreno y conciencia de ilegalidad, se pasó al tráfico de armas, al de seres humanos con destino a la inmigración ilegal a Europa, y finalmente al secuestro de occidentales.

¹¹ ADUGNA, Fedaku. «Making use of Kin beyond the International Border». En *Borders and Borderlands as Resources in the Horn of Africa*. Rochester NY 2010.

Parte del dinero de esta lucrativa actividad de destinaba, como señala Pablo Mazarrasa, a afianzar las posiciones políticas de los clanes en elecciones locales o nacionales¹².

No es de extrañar que en este mundo de actividad ilegal, de reivindicaciones tribales, y intereses políticos enfrentados, en una región de población musulmana, y ante la ausencia del Estado, haya encontrado el conglomerado terrorista islámico un terreno fecundo tanto para el adoctrinamiento de nuevos fieles, como para el adiestramiento de sus fuerzas, y por supuesto para intentar desestabilizar los Estados más débiles.

De un modo parecido, la extrema dificultad para el control en las regiones colindantes de Congo, la República Centroafricana, Sudán, Uganda, y Ruanda, han motivado situaciones de violencia extrema en sus zonas fronterizas. Las reivindicaciones de grupos tribales en Ruanda se ha extendido al Congo. Tutsis congoleños (banyamulengues) se han declarado en varias ocasiones en abierta rebeldía contra el Estado central.

En Uganda la rebelión del líder iluminado de la tribu Acholi Joseph Kony, derivó en la formación de un grupo armado fuera de control, el Ejército de la Resistencia del Señor (LRA). El LRA se dedica al pillaje, con las táctica más crueles de mutilaciones, masacres, y violaciones. Joseph Kony se ha hecho famoso por el secuestro de cientos de niños y niñas con los que surte sus bandas incontroladas de niños soldados. Amparado por la densidad de la selva, el LRA ha actuado impunemente en Uganda, Sudán de Sur, Congo y República Centroafricana, pese al esfuerzo de estos países y la comunidad internacional.

El catálogo de casos en que zonas fronterizas adquieren vida propia por la falta de instituciones estatales que las controle es tan extenso como se quiera. En la mayoría de los casos se trata de actividades *al margen* de la legalidad, que generan beneficios económicos para aquellos que conocen las oportunidades que brinda el solapamiento de dos Estados. Aunque, evidentemente, los más conocidos son aquellos que generan situaciones de flagrante injusticia o violencia extrema, o suponen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

En ambos casos se trata de situaciones debidas a la debilidad e incluso la fragilidad de los nuevos Estados africanos. En no pocas ocasiones estos vacíos en las fronteras se han producido por la gran cantidad de recursos que se concentran en las capitales, y por las situaciones de injusticia institucionalizada resultante de la lucha por el control de esos mismos recursos.

Con el paso de los años la institucionalidad se ha ido extendiendo cada vez más en casi todos los Estados africanos. Al tiempo que son cada vez

¹² MAZARRASA RODRÍGUEZ, Pablo. Malí: *razones profundas del conflicto en el Sahel*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión, Madrid. Noviembre. 2012.

más frecuentes, con todas sus imperfecciones, los regímenes con procesos democratizadores en África.

Integración regional vs. consolidación estatal

Ante los problemas de consolidación del Estado africano que acabamos de ver, van surgido diversas organizaciones de integración económica regional, con idea de que convertir dicha integración sería la solución a los enormes desafíos económicos, demográficos e incluso políticos en África. Como dice Valery Coquery-Vidrivitch, se trata de «buscar una salida por arriba» ante las dificultades de los Estados en hacerlo por ellos mismos. Al margen de lo bienintencionado del ejercicio, las Comunidades Económicas Regionales (REC) no parecen que vaya a ser, en un futuro inmediato, una alternativa a la necesidad de consolidación de los Estados individuales.

Creadas en su gran mayoría como un gran diseño político, estas organizaciones e han dotado de instituciones –Parlamentos, y Cortes de justicia regionales incluidos– que carecen de sentido en estos momentos. Muchas siguen el modelo del proceso de construcción europea. Pero este no solo es más antiguo que muchos de los estados africanos, sino que además funciona porque los Estados que la conforman eran Estados consolidados en el origen de lo que hoy es la UE. Las REC, las que realmente funcionan, lo hacen por la voluntad de los líderes. Pero no existe un entramado institucional que pudiese sustituir la labor o asumir las competencias estatales.

Es más, en muchas ocasiones esta incapacidad de respuesta de las organizaciones africanas genera efectos contraproducentes debido a la incapacidad de los estados de adoptar sus resoluciones o mandatos. Las organizaciones se deslegitiman y pasan a incrementar la lista de estereotipos negativos relativos al continente.

Esperemos que en un futuro puedan jugar un papel en la estabilidad del continente, pero por el momento no pueden ser alternativa a la consolidación individual de los Estados.

Pero, de nuevo, es la consolidación del Estado mucho más que la prematura integración regional lo que podrá hacer frente a los desafíos que injustamente se atribuyen a la delimitación colonial de las fronteras africanas.

Los tres casos de modificación de fronteras

Comenzaba el artículo haciendo referencia a los tres casos en que se han producido modificaciones a las fronteras poscoloniales, y en los que han

nacido dos nuevos estados, Sudán del Sur y Eritrea, y se ha producido la declaración unilateral de independencia de provincia somalí de Somalilandia, que lleva más de veinte años desligada de la nación a la que perteneció. Creo que a la luz de las reflexiones anteriores es bueno ver cómo se han gestionado estos procesos y cuáles han sido las consecuencias de la modificación de las fronteras.

Sudán-Sudán del Sur

Probablemente el caso de la República del Sudán, y su partición en dos estados, es el ejemplo más claro de la modificación del orden poscolonial. En este caso, más que en ningún otro, se daban una serie de circunstancias que parecían justificar la creación de una nueva frontera:

Sudán se había constituido como unidad administrativa bajo un condominio anglo egipcio, en 1898. Incluía el condominio dos grandes grupos de población bien distintos y cuyos lazos e historia común derivaban, en esencia, del tráfico de esclavos. Los traficantes venían del norte árabe y musulmán, y los esclavos del sur africano y animista.

A partir de 1898, Gran Bretaña establece una separación administrativa entre Norte y Sur. Educación distinta, idioma oficial distinto, incluso un régimen de pasaportes y permisos para viajar y comerciar entre norte y sur, incidieron en la falta de uniformidad y de sentimientos en común entre ambas regiones.

Los deseos de separación de los representantes de Sudán del Sur, que temían caer, de nuevo, bajo el dominio de Jartum, no son tenidos en cuenta en el momento de la independencia, y esta se hace conjunta.

El nuevo estado en manos de los árabes del norte trata de imponer una política de arabización e islamización por la fuerza, en detrimento de la identidad de la población sureña, que se rebela, y comienza un interminable conflicto interno, que trae como resultado cerca de tres millones de muertos.

Ante esta situación, la comunidad internacional impone, en el año 2005, un proceso de paz, el llamado Comprehensive Peace Agreement (CPA). El CPA podría haber desembocado, teóricamente, en el mantenimiento de la unidad del país, una autonomía para el sur, con pleno respeto de su identidad y un más justo reparto de la riqueza. Pronto se vio, sin embargo, que nos encaminábamos a lo que algunos denominaron la inevitable tragedia de la independencia. Y así el 11 de junio de 2011, y tras un referéndum en el que el 98% de la población del Sur vota por la separación, se confirman la partición del país, el nacimiento de la república de Sudán del Sur, y el establecimiento de una nueva frontera siguiendo *grosso modo* las líneas de demarcación provincial de la época británica.

Pero la nueva frontera no resolvió los conflictos. Siete zonas quedaron sin delimitar a lo largo de ella. Y menos de un año después de la independencia se habían producido al menos seis conflictos entre los ejércitos de ambos lados.

Hay que añadir a ello que en Kordofán del Sur y Nilo Azul, estados meridionales de la República del Sudán –el llamado Sur del Norte–, han quedado grandes grupos de población que tras haber luchado por el Sur habrían aspirado a otro trazado de la frontera y se niegan a aceptar la dependencia de Jartum.

Al propio tiempo en la nueva nación de Sudán del Sur, las luchas por el poder entre líderes de diferentes tribus, especialmente Dinka y Nuer, han desatado una auténtica guerra civil que ha causado decenas de miles de muertos y más de un millón y medio de desplazados desde finales del 2013.

Y lo que es peor milicias del Sur intervienen en las luchas del Norte, al tiempo que los rebeldes sureños buscan el apoyo de Jartum en su enfrentamiento con Juba.

En definitiva, la nueva frontera no ha traído la paz y la estabilidad deseadas.

Probablemente no se pensó lo suficiente que habían pasado cuarenta años desde la independencia. Dos millones de sudaneses del Sur vivían ya en el Norte. Muchos de ellos, incluso, nacieron allí, hablaban árabe y no conocían otro idioma.

El estado sudanés, con más desaciertos que logros, más injusticias que desagravios, y más períodos de guerra que momentos de tregua, había comenzado, durante estos cuarenta años, un lento proceso de consolidación. En uno de esos momentos de tregua, entre 1972 y 1976, bajo la presidencia de Numeiri, la paz entre Norte y Sur fue una realidad, y se comprobó que la integración y el desarrollo en un Sudán unido no eran un imposible. Ciertamente es que a partir de 1976 se produjo el ascenso de los Hermanos Musulmanes de Turabi, y aquellos cuatro años «los mejores de la historia del Sudán» según Richard Cockett¹³, fueron olvidados.

El CPA en lugar de apostar decididamente por la convivencia entre Norte y Sur, dejó la puerta abierta a la independencia al final del proceso y ello la hizo inevitable desde el principio.

Acaso habría sido más conveniente que el CPA se hubiese centrado en reforzar la democratización de ambas regiones, en la consolidación de un único estado más justo, pero dentro de las fronteras originarias, pese a que el proceso hubiese sido más largo.

¹³ COCKETT, Richard. *Sudan Darfur and the failure of an African state*. New Haven y Londres 2010. Yale University Press.

Somalia y Somalilandia

Somalia es un caso especial en las independencias africanas. Al contrario que la mayor parte de los pueblos de las nuevas naciones, que deciden crear su propio estado a partir de la demarcación colonial, los habitantes de la colonia italiana de Somalia, y las del protectorado de la Somalilandia británica decidieron que ambas formaban parte del mismo pueblo somalí y deberían unirse y crear un único estado, dando la espalda a la división colonial. Y así, en 1961, nace la República de Somalia, de la unión de ambos territorios, y se elimina la frontera colonial.

Hay una sorprendente unanimidad al decir que todos los somalíes tienen un gran sentimiento de identidad nacional, con un único idioma y cultura comunes. De hecho la propia bandera somalí, con su estrella de cinco puntas, simboliza la unión no solo de las mencionadas colonias, sino también de los territorios habitados por somalíes en Yibuti, el Ogadén etíope, y la provincia nororiental de Kenia. El sueño de la Gran Somalia permaneció muy vivo durante los primeros años de la singladura de la nueva nación.

Sin embargo por debajo de este sentimiento nacional existe entre los somalíes una compleja estructura de clanes y subclanes, que ha determinado la historia de la joven república. Todo somalí tiene un sentimiento de pertenencia al clan que pasa por encima del sentimiento nacional¹⁴. Los clanes dominantes en la Somalilandia británica no eran los mismos que en los territorios bajo tutela italiana.

Desde una perspectiva institucional, Gran Bretaña e Italia habían, además, dejado administraciones distintas y sistemas educativos diferentes. Sus élites miraban unas a Londres y otras a Roma. Y los contactos económicos entre ellas eran escasos¹⁵.

Pronto se manifestaron las primeras discrepancias. Muchos sureños pensaban que por haber sido mejor la administración italiana, ellos estaban más preparados para gobernar que sus hermanos del norte. Mientras, en la Somalilandia no se aceptaba que sus unidades de policía formadas a la británica fuesen puestas bajo el mando de oficiales venidos de Mogadiscio. Ya en junio de 1961, en el momento de refrendar el proyecto de nueva constitución del Estado, el apoyo mayoritario en el sur contrastó claramente con el apoyo recibido en el Norte, que no llegó a 50% del electorado.

Durante el mandato del presidente Siad Barre (1969-1991), y especialmente tras el desastroso intento de recuperar el Ogadén etíope, estas

¹⁴ MEREDITH, Martin. *The State of Africa. A history of fifty years of Independence*. Johannesburg and Cape Town, 2006.

¹⁵ Library of Congress Country studies: Somalia.

discrepancias se exageran. En 1988 Siad Barre, ante la rebelión interna, ordena a su aviación bombardear Hargeysa, la capital de la antigua Somalilandia británica. Los muertos civiles, niños incluidos, se cuentan por decenas de miles. Uno de los oficiales más cercanos al presidente cuenta que este, feliz con la operación, reaccionó más como un jefe de clan Darod que había aniquilado a un clan enemigo, que como un jefe de estado tras bombardear la segunda ciudad de su país¹⁶.

En mayo de 1991, y tras la caída de Barre, la provincia del noroeste de Somalia declaraba unilateralmente la independencia, rompiendo treinta años de difícil convivencia.

Pese a no ser oficialmente reconocida por ningún país, Somalilandia ha mostrado una estabilidad digna de mención y un desarrollo muy superior a Somalia. Esta en cambio ha caído en un interminable lucha de clanes y ha sido durante muchos años el paradigma del estado fallido, y una de las naciones más problemáticas del planeta. Una de sus regiones Puntland ha escapado al control de Mogadiscio, y sus costas han sido ocupadas por organizaciones de piratas sin control; movimientos terroristas como Al Shabaab han campado a sus anchas por su territorio; sus vecinos Kenia y Etiopía se han visto obligados a intervenir en dentro de las fronteras somalíes por la incapacidad de las autoridades somalíes de dominar a estos grupos. Finalmente, Somalia, tras haber sido un país autosuficiente en la producción de alimentos se ha convertido en uno de los mayores destinatarios de ayuda humanitaria, tras varias hambrunas causantes de miles de muertos.

De nuevo la supresión de las fronteras coloniales no consiguió crear la unidad nacional deseada y una de las partes hubo de volver a ellas. Posiblemente la consolidación de los distintos clanes en tiempo de paz, dentro de las fronteras de las Somalilandia Italiana y la Somalilandia británica, habría ayuda a superar la propia estructura clánica y reafirmar el sentimiento nacional. Y en una segunda instancia y, desde un plano de igualdad de ambas naciones, se habría podido crear la república de Somalia.

Eritrea

Eritrea es uno de los casos en los que, efectivamente, se produce una guerra por una frontera colonial.

Parte de la provincia etíope de Tigray, Eritrea había conseguido su identidad nacional merced a la ocupación italiana de fines del siglo XIX. Habitada, entonces, por una mayoría de cultura e idioma tigrinya, y distintas minorías de cultura, lenguas y religiones diferentes, fue la presencia y la

¹⁶ MEREDITH, Martin, *ibid.*, pág. 469.

administración italiana primero y británica después, la que da cohesión a la colonia.

Tras la derrota italiana en la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña se ocupa de su administración hasta el año 1952. A partir de entonces, por decisión de Naciones Unidas, Eritrea vuelve a ser parte de Etiopía, con una estructura federal que daba a la provincia amplios poderes, incluida bandera propia y la capacidad de recolectar impuestos.

Pero el emperador Haile Selassie recorta pronto esta autonomía, elimina el derecho a la bandera propia y acaba aboliendo el régimen federal. Es entonces cuando cristaliza definitivamente el sentimiento independentista Eritreo que había hecho su aparición al final de la guerra.

Siguen 30 años de lucha de varios movimientos independentistas, primero contra el emperador etíope, y posteriormente contra el *Derg* de Menhistu Haile Marian.

En 1991, el principal de estos movimientos, el Frente de Liberación Popular de Eritrea (EPLF), se une a un levantamiento popular en Etiopía encabezado por el líder del Frente de Liberación Popular Tigrinya (TPLF). Siendo la mayor parte de los líderes independentistas eritreos también de origen tigrinya, se llega al acuerdo de que, al finalizar la guerra, se someterá a la voluntad popular el futuro de Eritrea. Efectivamente en 1993 un referéndum, aceptado por el nuevo gobierno etíope muestra que casi el 100% de los eritreos desean la independencia, y esta se proclama pasados apenas unos días.

Cinco años después de la independencia, aparecen discrepancias entre Asmara y Addis Abeba sobre el acceso etíope a los puertos eritreos, sobre el tratamiento de las minorías etíopes en Eritrea, o sobre las condiciones del comercio transfronterizo. La que parecía que iba a ser una alianza entre los liderazgos tigrinya en ambos países, se rompe definitivamente cuando en 1998 el ejército eritreo ocupa una pequeña ciudad, Badme, que estaba en manos etíopes, alegando discrepancias sobre el trazado de la frontera.

Pese a que efectivamente se produjeron ataques contra ciudadanos eritreos en Badme antes de la ocupación, parece claro, por las dimensiones de la operación militar, que el presidente de Eritrea Isaias Afewerki lanzó el ataque como parte de una operación política para ganar la popularidad que le negaba su caótica política. Tras dos años de escaramuzas, y sucesivas negativas por parte de Afeworki a aceptar mediaciones y recomendaciones de la comunidad internacional, el ejército etíope lanza una ofensiva que no solo recupera Badme sino que se adentra diez kilómetros en territorio eritreo.

De nuevo la comunidad internacional, primero con un alto el fuego y posteriormente con una misión de paz, detienen la guerra. Pero una comisión

de expertos encargada de delimitar la frontera, falla a favor de Eritrea, el agresor original. A Etiopía que ha ganado la guerra, el acuerdo le niega la victoria. Su presidente Meles Zenawi acepta abandonar el territorio eritreo, pero no así el pueblo de Badme, que además se encuentra en lo que consideran el Tigray etíope. Y el diferendo sobre el trazado de la frontera sigue abierto.

Es cierto, como señalaba más arriba que hay un conflicto fronterizo. Pero como señala Roland Marchal es un conflicto que viene de más lejos que la delimitación poscolonial. Es, además, un conflicto que se origina en gran medida por deficiencias en el proceso de construcción del estado eritreo. Por último es un conflicto que enfrenta a miembros de un mismo grupo étnico separados por la frontera, lo que contradice el argumento de los que señalan el retorno a la unidad tribal, como razón para modificar fronteras¹⁷.

Reflexión final

Señalaba en la introducción que las instituciones continentales africanas habían manifestado su defensa de la intangibilidad de las fronteras coloniales. En efecto, tras el amanecer de los soles de las independencias, en la primera generación de líderes se produce una división entre los defensores de revisar las fronteras heredadas y aquellos que optan por su mantenimiento.

Finalmente, en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobiernos de la OUA, celebrada el 21 de julio de 1964 en El Cairo se opta por el principio de intangibilidad de las fronteras. Ese principio declara solemnemente que todos los Estados miembros se adhieren a respetar las fronteras existentes en el momento de acceder a la independencia.

Para los dirigentes africanos este imperativo implicaba rechazar cualquier reivindicación territorial proveniente de un tercer estado, o de cualquier movimiento secesionista en el interior de los Estados surgidos de la descolonización. En definitiva se apostaba por consolidar las estructuras que accedieron a la independencia e impedir la injerencia de terceros sobre el territorio de los nuevos estados.

Fue y es la misma Unión Africana la que ha abanderado el mantenimiento de ese principio (*uti possidetis iuris*), entendiendo que una revisión implicaría un enorme lastre para la consolidación de los nuevos Estados y para el desarrollo económico y social de sus habitantes. Se trata, además de evitar que el continente se sumerja en un proceso revisionista muy

¹⁷ MARCHAL, Roland. *Une drôle de guerre: des frontières ente l'Erythrée et l'Ethiopie*. Durand Marie-Francoise, Lequesne Christian. Ceriscope Frontières, Sciences Po-CERI, págs. 1-7, 2011.

costoso, y sin una alternativa clara sobre dónde deberían estar situadas las nuevas delimitaciones. De haberla habido, se decía, esta estaría sobre la mesa, y no es así.

Pero la UA como organismo panafricano en su apuesta por la intangibilidad de las fronteras, ha dado un paso más al poner en marcha una iniciativa para la delimitación y la demarcación de las mismas. Se trata del *Programa de Fronteras* que incluye múltiples acuerdos e instrumentos destinados a delimitar y demarcar sobre el terreno las fronteras africanas que aún no lo están (aproximadamente un 60% de la longitud del trazado). En muchas ocasiones estos procesos se apoyan en mapas de las antiguas metrópolis. En última instancia se trata de poner punto y final tanto a los problemas surgidos, como al potencial riesgo de indeterminación de las fronteras, especialmente en áreas ricas en recursos naturales. Este Programa incluye acciones para la mejora de las infraestructuras y de la gestión de las aduanas y del comercio intraafricano como parte de los esfuerzos para la solución a los desafíos del continente.

Otra institución de carácter panafricano como es el Banco Africano de Desarrollo, a través de su programa de infraestructuras, apuesta también por la mejora en la gestión de las aduanas como forma de ayudar a la consolidación de las fronteras y los estados y mejorar la gestión de los espacios transfronterizos.

Este mismo banco de desarrollo cataloga de «panacea»¹⁸ los procesos de integración regionales como motores del desarrollo africano, e incide en la imperiosa necesidad de mejorar infraestructuras fronterizas, consolidar y mejorar los trámites aduaneros y la gestión de mercancías con el fin de conseguir el ansiado desarrollo económico y la integración del continente.

Frente a quienes aún defienden que en el trazado de las fronteras coloniales están los orígenes de todos los males del continente africano; frente a quienes proponen, todavía, la revisión de aquellas como única solución a estos, las organizaciones de integración continentales han puesto en marcha programas de consolidación de los estados, insistiendo en el principio de intangibilidad de las fronteras.

Los mismos africanos parecen apuntar a que no está en el trazado de las fronteras, sino en la falta de consolidación del estado dentro de ellas, el origen de esos males.

Es cierto que, en tanto que la frontera es consustancial al Estado, podría pensarse que los problemas de este se habrían evitado con otra delimitación fronteriza, o se podrían solucionar mediante una variación de las existentes. Y habrá quien lo defienda.

¹⁸ BEN BARKA, Habiba. «Border Posts, Checkpoints & Intra-African Trade: Challenges and Solutions». African Development Bank. 2012.

En realidad detrás de esta argumentación lo que hay es un crítica a las fronteras coloniales, más por coloniales que por fronteras. Y ahí sí, efectivamente, se podrá criticar, con razón, lo injusto del proceso colonizador, o culpar de todos los males del continente al mismo. Pero ese es otro debate, yo creo que baldío, y desde luego inútil a la hora de solucionar los problemas del continente.