

MUSA ABUTUDU*

SEGURIDAD HUMANA EN ÁFRICA: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Este es un momento crítico en la historia de los pueblos africanos. Si tuviera que sugerir una palabra para caracterizar la situación actual, sería "inseguridad"

R. Joseph

INTRODUCCIÓN

La década del noventa fue testigo de cambios radicales en la naturaleza del conflicto alrededor del mundo. A la rápida caída de los conflictos entre los estados le correspondió, en dirección opuesta, un vertiginoso aumento de las disputas, los conflictos y las "emergencias" dentro de los estados (Leaning y Arie, 2000: 3). Se afirma que la nueva situación requiere, si no un cambio total del paradigma de seguridad dominante, al menos algunos ajustes fundamentales del mismo. Como asevera el Informe para el Desarrollo Humano de 1994, en la

* Oficial de Programas de la Asociación Africana de Ciencia Política (AAPS, por sus siglas en inglés), Pretoria, Sudáfrica. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Benin, Nigeria.

actual situación “necesitamos otra transición profunda en nuestra manera de pensar –desde la seguridad nuclear a la seguridad humana” (UNDP, 1994: 22).

La concepción tradicional de la seguridad está generalmente estructurada alrededor del estado –la defensa y preservación de su soberanía e integridad territorial. Las amenazas a la seguridad del estado son por lo tanto vistas como emanadas esencialmente de un ambiente externo hostil, definido en términos de otros estados que no reconocen otra autoridad más que la suya propia. En esta situación anárquica, contener tales amenazas dependió principalmente de la ayuda propia y el poder militar.

Fue este marco de seguridad el que sostuvo la Guerra Fría. Las alianzas militares, aglutinadas a lo largo de grandes líneas ideológicas, bifurcaron al mundo en una división Este-Oeste hacia la cual los países de África, Asia y América Latina fueron a menudo inducidos o incorporados a la fuerza. En África, el camino hacia la independencia estatal y el marco de políticas sociales y económicas post-coloniales se tornaron temas en los que los grandes poderes del sistema Este-Oeste desplegaron intereses permanentes dentro del contexto de un marco de seguridad esencialmente bipolar. De hecho, una dimensión a menudo necesaria en la negociación de la salida del amo colonial y la obtención del estatus de estado independiente fue algún tipo de tratado de seguridad con la potencia colonial saliente. Estos tratados tuvieron el efecto de “construir” tanto a los amigos externos de África como también a sus enemigos. Asimismo, esto significó estructurar las relaciones entre los países africanos dentro de la dinámica Este-Oeste, de tal manera que temas tales como los de cooperación intra-africana se estancaron en la lucha bipolar global por el poder. Al asimilar la problemática de seguridad de los estados africanos a la división Este-Oeste, se ejerció con frecuencia un oportuno control sobre diversas formas expresivas en las cuales los grupos nacionales y los individuos por fuera del estado buscaron ventilar sus quejas. Mientras que los regímenes africanos encontraron el marco adecuado para oprimir a sus oponentes, los regímenes que trataron de acatar lineamientos independientes también hallaron que su capacidad para mantener el poder era precaria.

A menudo, el efecto de esto fue el de implantar firmemente al nuevo estado dentro de la alianza de seguridad occidental. Dentro de este marco, cualquier especificidad o peculiaridad fue negada en base a las necesidades de seguridad de dichos países. La incorporación de

países africanos a las redes de seguridad Este-Oeste significó una asimilación automática a relaciones conflictivas entre países que casi no habían tenido ninguna base histórica ni material para tal antagonismo. Por otro lado, el desarrollo de interacciones amistosas entre los estados fue esencialmente congelado al interior de las alianzas.

Este paradigma de seguridad y su manifestación práctica durante la Guerra Fría significó que los problemas de seguridad del Este y el Oeste fueran asumidos y resueltos como la problemática de seguridad básica de los países de África. Las amenazas y riesgos que casi nunca les eran propios tuvieron implicancias decisivas en la política, la economía y la sociedad de esos países, cuyos territorios estuvieron a veces próximos a convertirse en campos de batalla. La represión estatal, las violaciones a los derechos y la inestabilidad política se tejieron intrincadamente alrededor de un marco de seguridad basado en la rivalidad geopolítica global.

En gran parte del África post-colonial, la concepción de seguridad como seguridad de estado adoptó la peculiar y estrecha acepción de seguridad del régimen, o de seguridad personal del gobernante, que a menudo se identificaba a sí mismo de manera creciente como personificando al estado. La oposición en la política doméstica y las críticas a las políticas públicas se convirtieron en “amenazas” a la “seguridad nacional”. La mayoría de las veces, el resultado obtenido fue la represión institucionalizada de regiones, grupos y pueblos enteros. Las consecuencias de la concepción tradicional de la seguridad en África han sido, por lo tanto, más agudamente sentidas como una forma de represión interna que como represión a las hostilidades externas. Este es el sentido en el que “un concepto de seguridad basado en las relaciones interestatales” torna al estado mismo en “una fuente de inseguridad ciudadana” (Salih, 1999: 127; Abutudu, 2001). Así, “más que proveer seguridad para sus ciudadanos, los estados son frecuentemente los instrumentos que destruyen la seguridad de sus poblaciones” (Wilkin, 1999: 28).

Podría haber sido necesario el fin de la antigua Unión Soviética y de la Guerra Fría para traer las nuevas realidades a primer plano. Sin embargo, incluso en su apogeo, el supuesto de la seguridad dominante no permaneció indiscutido. Por ejemplo, la gran respuesta política de África y países del Sur culminó en la formación del movimiento no alineado. En relación con esto, y quizás en parte derivado de ello, estuvo el esfuerzo de los países de África, Asia y América Latina por reconceptualizar, basados en sus propias realidades, la contradic-

ción central en el sistema global en términos de las relaciones económicas ampliamente desiguales y explotadoras entre el Norte y el Sur, relaciones que eran vistas como fundamentalmente responsables de dar forma a las expectativas de vida en los países del Tercer Mundo. Este esfuerzo, que tuvo su apogeo en la década del setenta, podría ser visto como indicio de un paradigma de seguridad diferente, especialmente cuando se lo lee en conjunción con las opiniones que informan las tendencias económicas y sociales del internacionalismo (el mecanismo ECOSOC de la ONU, por ejemplo) y con algunas de las producciones intelectuales que investigan la paz focalizadas en la violencia estructural (Galtung, 1974; Salmi, 1993). Estos mostraban que, si bien ciertas amenazas podrían no estar relacionadas con la guerra, de todos modos “resultaban en inseguridad humana a nivel individual” (Wanzala, 1996: 87).

El intento de redefinir el marco de las relaciones internacionales desde una perspectiva del Sur encontró una fuerte resistencia por parte de países del Norte, especialmente de su componente occidental. El resurgimiento de una globalización económica neoliberal, principalmente asociado con las administraciones de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, dio origen a una feroz embestida que lo empujó a la retaguardia de la política global. Esto no solamente resultó en la atrofia del debate Norte-Sur, sino también en la retirada de algunos países occidentales clave de ciertas organizaciones internacionales cuya filosofía social emergente se estimaba como demasiado embebida en ese discurso. Esto podría ser entendido como un esfuerzo consciente por revertir una tendencia que prometía centrar la seguridad en las vidas humanas y en su mejoramiento cualitativo. Sin embargo, la seguridad humana se atrincheró como un discurso principal en un período marcado también por la virtual hegemonía global de la agenda económica neoliberal.

No obstante, el fin de la Guerra Fría; la crisis económica en la mayoría de los países africanos desde la década del ochenta y la precipitada intromisión del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de programas de ajuste estructural que asistieron a estas crisis; la ola de “liberalización” política y democracias multipartidarias; varios casos de violencia y genocidio comunal, étnico y religioso; etc., se han combinado para forzar un análisis a nivel global, continental y nacional de las implicancias de una cantidad de plataformas, agendas y procesos para la seguridad humana en África. Esta es, por tanto, una muy general pero crítica exploración

(en el contexto de África) de las dimensiones de un concepto que promete tanto pero que todavía puede ser muy escurridizo y evasivo, no solamente en su alcance expansivo y en su enfoque de “abarcarlo todo”, sino principalmente por la amenaza de quedar recluido, absorbido, por un paradigma al cual es presentado como alternativa por algunos de sus defensores.

EL NEXO ENTRE SEGURIDAD Y CRISIS ECONÓMICA EN ÁFRICA

El proceso de liberalización política de las décadas del ochenta y noventa “abrió oportunidades para la gente” pero también “nuevas líneas divisorias” (CHS, 2003: 2). Definidas como líneas étnicas, raciales, religiosas, de género o de clase, ha sido una costumbre de las explicaciones convencionales verlas como la resurrección de viejas animosidades, pero a menudo perdiendo, desde esta perspectiva, la razón por la cual estos llamados antiguos odios tienen nuevo impulso en estos tiempos particulares. Algunos académicos han buscado explicarlos en el marco de las agudas privaciones causadas por la imposición de programas de ajuste estructural aplicados por el FMI y el BM. Las políticas de ajuste y las reformas neoliberales en general son tan severas en su impacto que han tendido a socavar la base del proyecto de estado-nación en el África post-colonial, agravando la debilidad del estado, engendrando una masiva hostilidad hacia él y socavando su legitimidad (Laasko y Olukoshi, 1996; Ake, 1996; Chossudovsky, 1997; 1999; Osaghae, 1998).

En tanto “los ajustes estructurales se convirtieron en una parte integral de la dinámica de la crisis en África” y complicaron de modo creciente “los problemas económicos del continente” (Laasko y Olukoshi, 1996: 19; Ake, 1996). Fuertes caídas en los estándares de vida y hambrunas masivas los sucedieron. La privatización, la desnacionalización y la desenfrenada confianza en las fuerzas del mercado redundaron invariablemente en la concentración de la riqueza en pocas manos, expandiendo a un ritmo acelerado el número de personas marginadas y excluidas. Como Ojo advirtió de manera perspicaz, “no existe mayor amenaza a la seguridad que ser excluido de las actividades económicas que sostienen la vida” (Ojo, 1999: 6). La Comisión de Seguridad Humana (CHS, por sus siglas en inglés) apoya esta posición aseverando que “la exclusión y la privación de comunidades enteras de los beneficios del desarrollo contribuyen naturalmente a las tensiones, la violencia y el conflicto en el interior de los países” (CHS, 2003: 5).

La agenda neoliberal ha puesto un importante acento en la necesidad de achicar el estado mientras se agranda la incumbencia del mercado. Es más, debe permitírsele al mercado desarrollar su trabajo sin obstáculos. Esto significó en la práctica el esfuerzo sistemático por revertir aquellos elementos del Estado de Bienestar que, en el África post-colonial, marcaron aspectos fundamentales del proyecto de construcción nacional. A lo largo de África, la suspensión de subsidios estatales a varios sectores productivos y sociales (educación, salud y agricultura) y las políticas de privatización, desnacionalización, achicamiento del sector público, etc., (todos elementos que formaron parte de los programas de ajuste estructurales) se han combinado para desatar una ola de amenazas que pueden no estar relacionadas con la guerra, pero socavan toda idea imaginable de una vida con sentido.

Más allá de esto, hay elementos razonables para sostener que el ambiente de escasez creado en pos de los programas de ajuste en África ha exacerbado la inseguridad de las personas, mediante la imposición masiva de la represión de estado sobre aquellos que protestan por su creciente miseria. Aun así, este contexto de privaciones podría a menudo elevar la competencia entre elites dominantes por recursos del estado en disminución, una situación que frecuentemente ha desatado violencia entre grupos, ya sean comunales, étnicos o religiosos, que son fácilmente movilizados tras sus "líderes". Situaciones como estas sugieren una relación entre el "genocidio económico", originado por los programas de ajuste estructural y la globalización (Chossudovsky, 1997), y la violencia étnica y comunal en África.

La opción de salida, ejercida cada vez más por los profesionales (fuga de cerebros), y el éxodo masivo de muchos otros, es una respuesta a la amenaza a la subsistencia. El éxodo de profesionales calificados agrava aún más la crisis, ya que las capacidades de ciertos servicios básicos declinan (es el caso, por ejemplo, de la salud pública). Algunos responden a la tremenda caída de los niveles de vida aumentando la intensidad de explotación del medio ambiente. La resultante sobreexplotación degrada el ambiente y agrava aún más la amenaza a la subsistencia. En algunos lugares de África, por ejemplo, el producto final ha sido la "dinámica letal entre la degradación ambiental y el conflicto violento", "el pueblo peleando contra el gobierno" y "comunidades peleando contra comunidades" (Ojo, 1999: 6). La marginalización, la privación y la exclusión proveen una oferta constante de pobres para ser reclutados como soldados para los señores de la guerra.

LA SEGURIDAD Y LA VIDA HUMANA

Casi una década atrás, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD, por sus siglas en inglés) afirmó acertadamente que “para la mayoría de las personas, un sentimiento de inseguridad se deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un evento mundial cataclísmico”. La seguridad, para ellos, tiene que ver con la protección “ante las amenazas de enfermedades, hambre, desempleo, crimen, conflicto social, represión política y peligros ambientales” (UNPD, 1994: 22).

El concepto de seguridad humana toma a la seguridad desde el punto de vista de la vida humana. Su punto de partida es centrar sus preocupaciones sobre aquellas cuestiones que, desde la concepción tradicional de la seguridad nacional, no son consideradas como temas de seguridad, ya que no son vistas como posibles amenazas al estado. La seguridad humana asume que si dichas cuestiones amenazan vidas, o impiden que estas sean vividas de manera plena, deben ser consideradas materia de seguridad. De hecho, tienden a producir consecuencias que crean inestabilidad en el escenario público. Por lo tanto, incluso la propia seguridad del estado podría ser estrechamente vinculada con su capacidad para satisfacer las necesidades de seguridad de la gente. Es precisamente por esta razón que Jinadu señala que “el problema de la paz y la seguridad en África está ligado a la naturaleza y el carácter del estado moderno y su rol y posición en la sociedad nacional e internacional”. La concepción amplia de la seguridad adoptada en este caso sitúa al estado en el rol de crear “el ambiente facilitador para la autorrealización y para el disfrute y sostenimiento del autodesarrollo y la autoactualización” (Jinadu, 2000: 3).

¿Cómo definimos entonces la seguridad humana? Se han ofrecido varias definiciones. El PNUD identifica dos aspectos principales del concepto. En primer lugar, significa “seguridad de amenazas crónicas como el hambre, la muerte y la represión”. En su otra dimensión, “significa protección de interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida cotidiana” (PNUD, 1994: 23).

De acuerdo con la CHS, la seguridad humana es definida por sus objetivos: proteger el núcleo vital de las vidas humanas de modos que incrementen las libertades y la plenitud humanas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas que son esenciales a la vida. Esto significa proteger a las personas de amenazas y situaciones críticas (severas) y omnipresentes (muy difundidas).

das). Significa utilizar procesos que se construyan sobre la base de las fuerzas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en conjunto otorguen a las personas posibilidades de fortalecer su dignidad, sustento y supervivencia (CHS, 2003: 4).

Para el gobierno canadiense, la preocupación de la seguridad humana es la seguridad de las personas respecto de “ambas amenazas, las violentas y las no violentas” (Gobierno de Canadá, 1999: 5).

Esencialmente, el enfoque de la seguridad humana está centrado en la persona y la comunidad, y hace foco en las amenazas y condicionamientos a la seguridad de las personas que no son vistas normalmente como amenazas al estado. Tales amenazas o “peligros” incluirían varias formas de privaciones económicas, contaminación ambiental, y la prevalencia extendida de enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA (CHS, 2003: 6) o no infecciosas como la malaria. El concepto necesariamente interroga al estado como una fuente, o potencial fuente, de opresión y privación, un probable productor o un colaborador de los “peligros” que componen las situaciones de amenaza que constituyen las condiciones de la inseguridad humana. Por lo tanto, el concepto también busca otorgar poderes a las personas en contra de las amenazas que atentan contra el logro de la calidad de vida en su entorno.

Queda claro, por lo que se expresa más arriba, que las cuestiones que conciernen a la seguridad humana cubren un amplio rango, quizás de aplicación universal. Sin embargo, esta es aún más crítica en África y el Sur en general, dado que los “peligros” para el bienestar individual y grupal que busca mejorar prevalecen en dichas áreas. Más aún, el concepto es dinámico, en la medida en que lo que varios grupos pueden considerar central para la obtención de calidad de vida puede, en ciertos aspectos, ser cultural y contextualmente específico. Por lo tanto, tiene como objetivo liberar, promover la libertad humana y otorgar poderes para aumentar la capacidad de elegir de las personas.

Existe un fuerte componente de desarrollo en el concepto de seguridad humana. Si la noción convencional de la seguridad se centra principalmente en el poderío militar para detener la agresión o contener a los estados adversarios, la seguridad humana descansa sobre la capacidad de las personas para mejorar cualitativamente sus vidas. Busca brindar protección contra los “peligros” que pueden amenazar la posibilidad de llevar una vida plena. Su objetivo es ser desarrollista en un sentido holístico, reconociendo que el mejoramiento cualitativo de

las vidas debe ser construido alrededor no solamente de la noción de las personas como productores y consumidores económicos, sino también como productores y consumidores culturales. Finalmente, la esencia desarrollista del concepto de seguridad humana es captada en su habilidad para sensibilizarnos y dirigir la atención hacia quienes están más “en desventaja en términos sociales”, especialmente “mujeres y niños que son particularmente vulnerables a la violencia en sus formas directa, estructural y cultural” (Wanzala, 1996: 85).

A partir de estas tres definiciones, la seguridad humana puede ser desentrañada conceptualmente como una condición y a la vez como un proceso dinámico orientado a alcanzar un cierto estado de cosas. En tanto condición, está personificada por la libertad respecto de las amenazas omnipresentes a los derechos de las personas, su seguridad o sus medios de subsistencia. En tanto proceso dinámico, implica las medidas y políticas dirigidas a alcanzar el estado de existencia caracterizado por la libertad de extensas amenazas a los derechos, seguridad y medios de subsistencia de las personas. Como una condición, su carácter de abarcarlo todo se torna evidente. Esta cualidad abarcadora es resumida bajo las categorías de seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunal y seguridad política (UNDP, 1994: 24-33). Esta aparente inclusividad dificulta los esfuerzos para distinguir analíticamente la seguridad humana de conceptos tales como el desarrollo humano y los derechos humanos, una situación que da al término el carácter dudoso de aquel que puede “significar todo y nada” (Ogata, 2000). Sin embargo, esta relación también puede ser interpretada como una que ayuda a establecer la centralidad humana de la seguridad, y esclarece significativamente que los temas que definen a la seguridad de una persona común se relacionan concretamente con los asuntos de todos los días en los cuales se basan la supervivencia y una vida plena de sentido. La seguridad humana es, por lo tanto, una condición tipificada en el desarrollo humano sostenible y un marco de derechos grupales e individuales garantizados.

Es en la dimensión del proceso que las mayores contradicciones y desafíos a la seguridad humana en África son más críticamente visibles. Aquí, el factor más crucial yace en el ambiente político. En la mayoría de los países africanos, este ambiente ha sido dominado durante casi dos décadas por los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones de Bretton Woods. Las contradicciones y desafíos que esta política económica y social impone al proceso

son destacados en términos del funcionamiento de la agenda neoliberal en África, la liberalización política, los procesos de democratización en el continente, y la actual posición dominante de la política exterior estadounidense o la “guerra al terrorismo global”.

SEGURIDAD HUMANA, GLOBALIZACIÓN Y AGENDA NEOLIBERAL EN ÁFRICA

La seguridad humana como concepto tiene una historia que sugiere una tensión latente, si no obvia, con el economicismo neoliberal. La reemergencia de esta ideología como la principal plataforma de las reformas económicas contemporáneas llevadas a cabo globalmente también ha desencadenado consecuencias que se asocian con la creciente inseguridad humana en África.

Al focalizar el tema de la seguridad alrededor de las personas, es necesario prestar atención a ciertos elementos en la elaboración conceptual de la seguridad humana como posibles fuentes de ambigüedades en su operacionalización. Por ejemplo, términos como “libertad” o “ambiente posibilitador” pueden ser sugestivos de esfuerzos para sostener y proveer un fundamento al economicismo neoliberal. Está claro que, por ejemplo, tal como ha sido planteado anteriormente por la CHS, este marco es dado por hecho. No critica políticas que generan “privaciones y opresiones”, ya que tales políticas sólo se transforman en amenazas o “peligros” cuando generan “privaciones y opresiones a largo plazo”. La crisis de la deuda en África es un claro ejemplo. Nigeria tomó prestados 3 mil millones de dólares estadounidenses entre 1978 y 1983. Esa deuda ha pasado a ser de 32 mil millones en el año 2000, aun luego de que 10 mil millones fueran usados en los pagos de servicios de la misma en ese período. Pagar los servicios de esta deuda actualizada anualmente requiere casi la totalidad de la suma pedida originalmente.

Replicada en la gran mayoría de los países africanos en diferentes niveles, esta situación es una “amenaza” obvia a la capacidad de los estados africanos de utilizar recursos para luchar contra enfermedades devastadoras como la malaria y el VIH/SIDA en el continente, o crear significativos progresos en la erradicación del analfabetismo.

La ideología neoliberal constituye un serio impedimento para la provisión de redes de seguridad social en África. La manera en que la agenda neoliberal se ha desarrollado en varios países africanos sugiere una seria necesidad de cuestionarla en tanto impulso a la inseguri-

dad humana en el continente. Ya hemos dado cuenta de la relación entre la crisis económica, las reformas auspiciadas por el FMI/BM y los diferentes niveles de violencia política.

En Ruanda, el deterioro económico que siguió al colapso del mercado cafetero en 1987 y la imposición de las reformas del FMI/BM intensificaron las tensiones étnicas y aceleraron el proceso de colapso económico (Chossudovsky, 1997; 1999). El genocidio (étnico) ruandés de 1994 fue de hecho precedido por, y sus bases sentadas en, lo que Chossudovsky (1999) denominó “genocidio económico” en ese país.

En Somalia, un sistema económico basado en los intercambios entre pastores y pequeños agricultores, virtualmente autosuficiente en la producción de alimentos hasta finales de la década del setenta, fue desorganizado cuando los programas de reforma de Bretton Woods se introdujeron a principios de los ochenta. La devaluación periódica del *shilling* somalí, que vino como parte de este paquete en 1981, llevó a un alza de precios de los insumos agrícolas, pese a la caída del poder adquisitivo de los ciudadanos. La economía ganadera fue víctima de la privatización de la salud animal, la comercialización del agua y la negligente conservación de la tierra y el agua. Las exportaciones de ganado vacuno cayeron drásticamente, lo que causó un similar efecto en las ganancias derivadas del comercio internacional. La base del intercambio entre la agricultura de pastoreo y los minifundistas fue socavada; por su parte, la posibilidad de ganancia mediante el comercio internacional se desplomó al mismo tiempo que los esfuerzos por replegar al estado se desarrollaban a través de la reducción del 40% de la fuerza de trabajo del sector público (Chossudovsky, 1997; 1999).

Durante las últimas dos décadas, varias formas de violencia comunal y religiosa han sido las marcas características en muchos países africanos. Guerras civiles en Liberia, Sierra Leona, Somalia, Burundi, Ruanda, etc., han sido las expresiones más extremas de un proceso que ha visto a la crisis económica y a las reformas del FMI/BM lanzar al estado contra sus ciudadanos, y a las comunidades contra otras comunidades en guerras abiertas.

SEGURIDAD, LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRATIZACIÓN

La liberalización y democratización del terreno político se han hecho sentir a lo largo del espectro político africano durante las últimas dos décadas. Por supuesto, esto se ha traducido de manera limitada en constituciones escritas, pluralidad de partidos políticos y elecciones

periódicas. Para un continente donde el dominio de partidos únicos y dictaduras militares era la norma en un pasado no muy lejano, esta transformación podría ser vista como revolucionaria. No hay duda de que la premisa de la gobernabilidad democrática ha sido un importante jalón de la seguridad humana, y que el marco institucional en que esta es predicada, ya sea a nivel nacional o internacional, asume que un sistema político que está fundado en la libre elección de la gente y responde a sus necesidades es un prerrequisito para la seguridad humana. De hecho, a nivel internacional, no estaría fuera de lugar decir que la relativa naturalidad con que la mayoría de los líderes africanos aceptó una nueva iniciativa de intervención y el mecanismo de control de pares de la Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés) le debe mucho a un emergente consenso sobre las normas en la esfera política, visible en el nivel doméstico a través de un amplio espectro de estados africanos.

Este amplio acuerdo se refiere a una idea, la idea de democracia: no a su práctica, no a su realidad, o menos aún a los “dividendos de la democracia”, cuya ausencia se ha transformado en una importante fuente de desilusión masiva en muchos países africanos. Es un descontento que amenaza con socavar la idea misma. Muchos factores están en juego, pero nosotros apuntamos dos de los más críticos. Primero, la democracia, tal como ha sido tramada en muchos países africanos, tuvo la fuerte influencia del FMI/BM y otros financiadores por medio de la condicionalidad impuesta a través de los programas de ajuste estructural. Así, pese al consenso que surgió en torno a la idea, el régimen democrático fue constreñido desde el comienzo en sus políticas económicas y sociales. Su mandato generalmente descartaba las necesidades de los votantes en favor de implementar duras políticas de ajuste o, en el mejor de los casos, “crecimiento económico”. En segundo término, la democracia se ha tipificado en África en un ritual de pluralidad de partidos políticos y elecciones periódicas. Pero la democracia liberal que supuestamente se originó de esto ha reducido la democracia a elecciones multipartidarias, que ya no son amenazantes para los déspotas africanos. Esta les provee respetabilidad internacional sin disminuir su absolutismo, su autoritarismo, su corrupción y su ineficacia. No necesita ocuparse de los problemas de los pobres tales como la pobreza, la ignorancia y las enfermedades, que los excluyen de la participación efectiva en las elecciones multipartidarias (Nnoli, 2003: 17-18).

En la medida en que la habilidad del estado para tratar temas de pobreza, analfabetismo y enfermedades declina, la consecuente des-

ilusión masiva crea problemas de legitimidad para los regímenes, que podrían tratar de mantenerse en el poder a través de la represión y el fraude electoral.

LA SEGURIDAD HUMANA Y LA “GUERRA CONTRA EL TERROR”

El punto de vista de la seguridad humana no se postula siempre necesariamente como una alternativa a la concepción tradicional de la seguridad. Podría incluso ser complementaria en un sentido progresivo si sus tópicos ayudan a crear un clima internacional que colabore con el proceso de deslegitimación de las guerras interestatales o transnacionales y los sufrimientos humanos relacionados con estas. Sin embargo, el mayor desafío es aprehender y anexar una preocupación global por la seguridad humana a las prioridades re-ordenadas de los grandes poderes en el mundo de la post Guerra Fría. Si bien los grandes poderes le dan un nuevo significado a la seguridad en el mundo de la post Guerra Fría (como seguridad respecto de actos terroristas), la liberación del concepto de seguridad respecto de las ataduras que lo ligaban a la Guerra Fría podría tener corta vida. Las rivalidades Este-Oeste podrían ser ahora reemplazadas por el llamado “choque de civilizaciones”. La “guerra global contra el terror” podría llevar al tipo de presencia en el cual las políticas domésticas de muchos países africanos estarán una vez más dominadas por los líderes de la “guerra contra el terror” a la manera de la Guerra Fría. Esto es adecuadamente señalado por Joseph cuando opina que “una vez más, siguiendo el liderazgo de EE.UU., la seguridad global es definida, especialmente desde los atentados del 11-S, como seguridad respecto de actos de terrorismo. En el mundo post Guerra Fría, el anti-terrorismo ha reemplazado al anti-comunismo como la mayor preocupación de la política exterior norteamericana. En la misma forma en que antes de 1989 las relaciones con los países africanos eran determinadas por las rivalidades Este-Oeste, estarán ahora enormemente influenciadas por la lucha global contra grupos terroristas y gobiernos considerados directa o indirectamente vinculados a estos. Los productores de petróleo africanos ocupan un lugar central en esta nueva estrategia, en tanto los países industrializados buscan reducir su dependencia del petróleo de Medio Oriente” (Joseph, 2003: 11).

Esto concentrará la “ayuda” en la asistencia militar para luchar contra los “terroristas”, lo cual, por ejemplo en el contexto del delta del Níger donde se produce el petróleo nigeriano, puede traducirse fácil-

mente en protestas de los habitantes locales en contra de la contaminación ambiental por parte de gigantes petroleros multinacionales, o demandas de participación en las ganancias derivadas del petróleo que obtiene el estado nigeriano.

El hecho de que este escenario se esté desarrollando en África se evidencia en dos de los principales programas de la política exterior de EE.UU. El primero es la negativa de EE.UU. a firmar el tratado de la Corte Penal Internacional de Justicia, el primer esfuerzo global genuino para impartir una perspectiva imparcial, no partidista, contra los crímenes de lesa humanidad. Al no optar por la jurisdicción de esta Corte, EE.UU. absuelve a sus ciudadanos de responsabilidades ante una autoridad global para crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en cualquier lugar del mundo donde su personal podría estar involucrado en operaciones militares. Se podría argumentar que existen algunos países que han desarrollado leyes y tradiciones domésticas para tratar temas de esta naturaleza, pero se debe señalar que las leyes nacionales vigentes pueden carecer de un punto de vista imparcial y, en cualquier caso, lo que probablemente surja como una invocación al patriotismo, al “interés nacional” y a la “seguridad nacional” quitaría invariablemente cualquier pretensión de imparcialidad en el manejo nacional de tales casos.

Pero EE.UU. ha ido más allá. Ha buscado enérgicamente cooptar a muchos países en África y otros lugares del mundo a fin de que renuncien a su jurisdicción para plantear demandas en cualquier corte internacional de justicia criminal en casos de crímenes que pudieran ser cometidos por personal estadounidense dentro de sus jurisdicciones nacionales. Algunas implicancias de este desarrollo para los países africanos y sus poblaciones apuntan a la provisión de una plataforma para el crecimiento de “amenazas” a la seguridad humana. Esto necesariamente significará el retorno a la concepción de seguridad que efectivamente subordina las preocupaciones de seguridad de los países africanos y de sus pueblos a la limitada insistencia en que la seguridad no debe ser sólo nacional y una función del poder económico-militar, sino que también debe ser obtenida por un país a expensa de otros. Finalmente, la acción norteamericana reformula un compromiso de “seguridad del régimen”, siempre y cuando dichos regímenes se mantengan “amigables” para con los intereses de EE.UU., y sin consideraciones por los acuerdos conducentes a la seguridad humana inducidos por la euforia de la década del noventa. Estas “relaciones estrechas por razones estratégicas con regímenes

represivos” (Joseph, 2003: 11) constituirán una base más sobre la que el retroceso desde la seguridad humana a la seguridad del régimen (Baimu y Sturman, 2003) encuentra sustento en África.

COMENTARIOS FINALES

Una importante ventaja del enfoque de la seguridad humana para los países de África es la manera en que este unifica la política doméstica con la política externa protegiendo las vidas de los individuos y asegurando las vidas de comunidades y grupos. Coloca en el centro no solamente el derecho a la vida sino a una vida decente y, al hacerlo, presiona a los gobiernos a cumplir algunos estándares mínimos en las relaciones con su pueblo. El respeto de estos estándares mínimos no es solamente parte del fundamento para la legitimidad interna; su violación podría ser la base para la intervención humanitaria externa. En África, donde el estado a menudo soporta acusaciones directas de violencia física contra la ciudadanía, es notable que la Unión Africana haya institucionalizado el derecho a intervenir en estados miembros no solamente en situaciones de tumulto o agresión externa, sino también en casos en que se están cometiendo “crímenes contra la humanidad”. Este poder de intervención humanitaria multilateral es complementado por el mecanismo de control de pares de la NEPAD en el que una autoridad continental vigila a sus estados miembros, en lo que atañe a ciertos estándares mínimos de “buena gobernabilidad” y responsabilidad (*accountability*), incluyendo el acatamiento de los derechos humanos.

La adopción de estas iniciativas en África a nivel continental durante la pasada década está, quizás, mejor ejemplificada en la metamorfosis de la Organización de la Unidad Africana (OAU, por sus siglas en inglés) a la Unión Africana. Si la primera simbolizó el paradigma de seguridad convencional, la última indica una transición que reconoce los objetivos centrales de la seguridad humana. Al definir el rango de intervención externa en términos humanitarios, coloca la preservación de la vida de las personas en un pedestal que está por encima de la noción de soberanía nacional bajo ciertas circunstancias. La base multilateral de la intervención también implica el compromiso de los estados miembros a seguir un código de conducta en el trato hacia sus ciudadanos, cuyo incumplimiento demanda la condena y acción colectivas.

La noción de seguridad humana necesariamente indica que existen dimensiones de la vida de las personas que necesitan trascen-

der las leyes nacionales, o deberían estar sujetas a leyes según las cuales las autoridades nacionales no necesitan tener poderes finales de arbitrio. Esto es loable en varios aspectos, pero, como el presente trabajo trató de mostrar, el clima de la política económica y social que en la actualidad domina al continente es necesariamente antitético al logro de importantes dimensiones de los objetivos de la seguridad humana. Además, no existe garantía de que los gobiernos nacionales africanos o la comunidad internacional puedan responsabilizar a las grandes corporaciones multinacionales cuyas prácticas de producción tienen consecuencias que han probado ser negativas para el medio ambiente, la subsistencia de las personas y su bienestar físico. Existe también la “guerra al terror”. Esta “guerra”, tal como es definida y procesada con referencia a África y otros países del Sur (de un modo que constituye a la seguridad en términos de “interés nacional”), podría actuar para socavar el paradigma de seguridad centrado en los seres humanos.

Finalmente, a pesar de la democratización, el contexto del economicismo neoliberal en que esta es invariablemente ejercida, ha significado la virtual absolución del estado respecto de cualquier compromiso en la lucha contra la pobreza. Como esta responsabilidad recae de manera creciente sobre el instinto humanitario (de organizaciones no gubernamentales –ONGs– y la “sociedad civil”), la prosecución de una seguridad centrada en las personas en África y en cualquier otro lugar del Sur se encuentra limitada a la maquinaria incierta de la caridad, que, de todos modos, no responde a nadie.

BIBLIOGRAFÍA

- Abutudu, M. I. M. 2001 “Reflections on Early 21st Century Africa” in Adesida, O. and Oteh, A. (eds.) *African Voices, African Visions* (Uppsala: The Nordic African Institute).
- Ake, C. 1996 *Democracy and Development in Africa* (Washington DC: The Brookings Institution).
- Baimu, E. and Sturman, K. 2003 “Amendment to the African Union’s Right to intervene: A shift from human security to regime security?” in *African Security Review* (Pretoria) Vol. 12, N° 2.
- Chossudovsky, M. 1997 *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms* (London/New Jersey: Zed Books).
- Chossudovsky, M. 1999 “Human Security and Economic Genocide in Rwanda” in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).

- Commission on Human Security (CHS) 2003 *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (New York).
- Galtung, J. 1974 "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives" in Tandon, Y. et al. (eds.) *Horizons of African Diplomacy* (Nairobi: East African Literature Bureau).
- Government of Canada 1999 *Human Security: Safety for People in a Changing World* (Ottawa: Department of Foreign Affairs and Trade).
- Jinadu, L. A. 2000 "The dialectics of democracy, development peace and security in Africa" in Jinadu, L. A. (ed.) *The Political Economy of Peace and Security in Africa* (Harare: AAPS Books).
- Joseph, R. 2003 "State, Governance and Insecurity in Africa" in *Democracy and Development: Journal of West African Affairs* (Lagos) Vol. 3, N° 2.
- Laakso, L. and Olukoshi, A. O. 1996 "The Crisis of the Post-Colonial Nation-State in Africa" in Olukoshi, A. O. and Laakso, L. (eds.) *Challenges to the Nation-State Project in Africa: Uppsala, Nordiskainstitutet and IDS* (University of Helsinki).
- Leaning, J. and Arie, S. 2000 *Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition*. In <<http://www.cert.org/publications/policy%20security-4.htm>>.
- Nnoli, O. 2003 "Globalization and African Political Science". Ponencia presentada en el 19° Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Durban, Sudáfrica, 29 de junio-4 de julio, mimeo.
- Ogata, S. 2000 "Enabling People to live in Security". Discurso en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Tokio, 28 de julio, mimeo.
- Ojo, O. 1999 "Economic Underpinnings of Security in Africa", mimeo.
- Osaghae, E. E. 1998 *Structural Adjustment, Civil Society and National Cohesion in Africa* (Harare: AAPS Books) Occasional Paper Series, Vol. 2, N° 2.
- Salih, M. A. M. 1999 "The Horn of Africa: Security in the New World Order" in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).
- Salmi, J. 1993 *Violence and Democratic Society: New Approaches to Human Rights* (London: Zed Books).
- Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) 1999 *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).
- UNDP 1994 *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press).
- Wanzala, W. L. 1996 "Emancipating Security and Development for Equity and Social Justice" in Mandaza, I. (ed.) *Peace and Security in Southern Africa* (Harare: SAPES Trust).
- Wilkin, P. 1999 "Human Security and Class in a Global Economy" in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/ London: Lynn Rienner).