

CAPÍTULO V

ÁFRICA Y EL “NUEVO ORDEN MUNDIAL”

La sal no dice de sí misma que es salada.

Abé

*Nunca se jactó la tortuga
de poseer un cuello esbelto.*

Malinké

LAS TENDENCIAS SOCIOECONÓMICAS y político-militares en los años noventa del siglo XX manifestaron rasgos y peculiaridades que diferían de las décadas anteriores. Este cambio se debió en esencia al fin de la confrontación Este-Oeste.

La Posguerra Fría significó, para algunos, una crisis en el manejo de las relaciones internacionales y, para otros, un vacío doctrinal. La alianza anticomunista se hizo innecesaria; las grandes potencias debían reacomodar sus intereses, tácticas y prioridades estratégicas.

En un primer momento, se crearon ciertas expectativas en torno a la homogenización del mundo en diversos órdenes de la vida. Sin embargo, la citada homogenización presentó fisuras y antagonismos.

Es cierto que en el plano económico y político las tendencias se encaminaron a la globalización e integración a nivel internacional, y a la economía de mercado y los programas de ajuste estructural y la democratización, en un marco capitalista, pero esas tendencias “homogéneas” eran *desiguales*.

El mundo de los noventa y hasta la actualidad no puede dividirse estrictamente en dos polos: los grandes centros de poder y los países subdesarrollados. Esto se debe esencialmente a la existencia de países con niveles intermedios, como pueden ser las *High Performance Asian Economies* (antiguos NIE asiáticos), Rusia, China y otros. Mientras

tanto, un grupo numeroso de naciones está por debajo de los índices del denominado Tercer Mundo y llega a ubicarse en un Cuarto Mundo, como ocurre con la mayoría de los países de África Subsahariana. Las diferencias, contradicciones y desniveles se continuaron manifestando tanto al interior de los países, como hacia el exterior.

El fin de la bipolaridad hizo pensar que los conflictos asumirían otro carácter y, hasta cierto punto, así fue: ahora mantenían, con independencia del fin de la Guerra Fría, sus condicionales internas, pero también ponían de manifiesto las contradicciones interimperialistas, y las aspiraciones unilaterales y la política hegemónica de Estados Unidos. En la práctica, los conflictos aumentaron. En el caso de África, tendieron a regionalizarse, además de continuar manifestándose las guerras fronterizas, las pugnas internas, etcétera.

El fin de la Guerra Fría no trajo la paz y la estabilidad que algunos optimistamente plantearon como hipótesis, recién desplomado el Muro de Berlín. Al valorar el mundo de los noventa, Stanley Hoffman (1990: 115) señalaba que:

Este es un período en el que las discrepancias entre la organización formal del mundo en Estados y las realidades de poder, que no se parecen a aquellas de ningún sistema internacional pasado, crearán contradicciones y dificultades formidables.

El mundo de los noventa fue escenario del avance hacia soluciones –a corto, mediano y largo plazos– de antiguos conflictos. Sin embargo, a pesar de la creciente actividad internacional hacia la prevención, administración y solución de los conflictos, otros surgían o continuaban. De hecho, se expresaba no una coyuntura transitoria, de residuos de la Guerra Fría, sino una etapa en la que se ponían de manifiesto una enorme complejización de componentes, patrones de conducta, proyectos de soluciones locales, mayor gravitación sobre las relaciones internacionales y una participación más activa de las Naciones Unidas, en la que Estados Unidos –como superpotencia número uno– ha llevado la *delantera*.

Los conflictos trascendían su tradicional escenario, el Tercer Mundo, e incorporaban nuevos espacios geográficos, culturales, geopolíticos y geoestratégicos. Dichos conflictos, tanto violentos como no violentos, se particularizaban al interior de las fronteras nacionales; en el caso de los armados se desarrollan con bases predominantemente étnicas o religiosas.

Paralelamente, se incrementaban los denominados dilemas universales que, vistos pragmáticamente, eran conflictos globales latentes, que podrían devenir conflictos violentos en países, regiones y continentes; eran los casos de los irredentismos nacionalistas, migraciones masivas, de marginalización en las grandes urbes y deterioro del medio

ambiente. Los conflictos replanteaban y reivindicaban problemáticas nacionales o sociales capaces de poner en crisis poderes establecidos y esquemas convencionales de alianzas locales y regionales.

Este panorama empeoró después del 11 de septiembre de 2001, la denominada lucha contra el terrorismo ha expresado la unilateralidad, como nunca antes, de las acciones estadounidenses por establecer el “nuevo orden” planteado por el Presidente de los EE.UU., Bush padre, a inicios de los años noventa. Más allá de las contradicciones al interior de los Estados y en diversas regiones del mundo manifestadas en conflictos armados o no, EE.UU. abandonó los lineamientos que, al menos de manera formal, mantuvo hacia las Naciones Unidas y su participación en las diversas misiones de paz.

ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA

Ante la crisis del Estado postcolonial, occidente tenía la “fórmula salvadora”: la democracia multipartidista de ajuste. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, se produjeron cambios en las plataformas políticas y un vuelco de la fórmula unipartidista hacia el multipartidismo en la casi totalidad de África Subsahariana¹. Entre 1990 y 1995, se habían realizado veintiocho elecciones presidenciales multipartidistas, las que adquirieron ese carácter por primera vez en su historia en veintiún países. Aun así, la inestabilidad se ponía de manifiesto a través de guerras irregulares y golpes de Estado. El fundamentalismo, el regionalismo y el federalismo eran fenómenos que apuntaban, en algunas regiones con más fuerza que en otras, a la desintegración. En este caso, el factor étnico devenía esencial. En el marco de los cambios democráticos de los últimos años en el continente, estas tendencias se han hecho claramente perceptibles.

Al mismo tiempo, los países subsaharianos introducían masivamente los Programas de Ajuste Estructural (PAE)². África Subsaharia-

1 El tránsito democrático abarcó un amplio espectro de caminos: el pasaje de gobiernos militares a civiles, el control fraudulento de elecciones por parte de partidos gobernantes, etcétera. Estos cambios políticos no han seguido un modelo uniforme. La Conferencia Nacional se convirtió en la manera de transición política más frecuentemente utilizada –sobre todo en los países francófonos, aunque Ghana también transitó por ella–. Otras fórmulas han sido los Gobiernos de Unidad Nacional que se han dado, sobre todo, allí donde existían fuertes pugnas –en muchos casos, conflictos armados– como en Sudáfrica, Angola, Uganda y Ruanda, entre otros. La fórmula de Gobierno de Reconciliación Nacional también ha estado presente, con su más importante ejemplo en Somalia. De todos modos, los rasgos de crisis política persisten. Aún en algunos países las nuevas fórmulas no han podido lograr la estabilidad y la paz.

2 Práctica que se había iniciado desde finales de los años setenta, pero sobre todo en los años ochenta, ante las dificultades económicas que enfrentaba la mayoría de los países del área.

na ha sido donde más planes de ajuste se aplicaron³ después de 1981, con un total de 162 programas de ajuste, contra 126 en el resto del mundo, entre 1981 y 1993 (Kabunda Badi, 2002).

Los PAE –en muchos casos, impuestos a los gobiernos– no han tenido en cuenta las necesidades reales de los países y, hasta el momento, no han exhibido de forma general resultados positivos.

Según el Índice de Desarrollo Humano de 1996, las reformas en ocasiones impulsaron en un principio a la recuperación; pero veinte países se hallaban todavía por debajo del ingreso per cápita que tenían hacía diez años (PNUD, 1996: 5).

Para el año 2009, la situación de los países de África Subsahariana era alarmante:

- De los últimos cincuenta países con el Índice de Desarrollo más bajo, cuarenta eran africanos.
- Cerca de 936 millones de personas viven en África; de ellas, 315 millones clasifican como pobres.
- 460 millones tienen dificultades para alimentarse, 50 millones pasan hambre crónica.
- 300 millones, en su mayoría habitantes de zonas rurales, no tienen acceso al agua potable; 313 millones carecen de servicios básicos de saneamiento.
- Más de 200 mil niños son utilizados como soldados, esclavos domésticos o dedicados a la prostitución.
- Más de 78 millones de niños están sin escolarizar, la mayor parte son niñas.
- En África Subsahariana hay 28 millones y medio de infectados por el VIH, de los que el 60% son mujeres.
- En solo dos conflictos (Sudán - Darfur y República Democrática del Congo) se han producido, de una u otra manera, 7 millones de víctimas⁴.

3 Entre 1980 y 1989, según un estudio de UNICEF, los países de África Subsahariana iniciaron doscientos cuarenta y un programas de ajuste estructural en colaboración con el FMI y el Banco Mundial. Como promedio, cada uno de los treinta y seis países estudiados por UNICEF emprendió siete programas en el decenio de 1980-1989; algunos llegaron a más de diez. Solo pocos países, que albergan a menos del 6% de la población total de África Subsahariana, no habían iniciado ningún programa a la altura de 1989. El 75% de los programas cumplió las condiciones del Banco Mundial.

4 Ver: CICR/Manos Unidas en <www.aulaintercultural.org>.

Como se observa, la implementación de los programas de ajuste agravó las condiciones de la mayoría de los países de la región. En la práctica:

- No han generado cambios estructurales favorables que eliminen los problemas endémicos que arrastra el continente, así como tampoco han tenido en cuenta las necesidades reales de los cambios hacia el interior, en medio de las tendencias de la economía global y el orden estratégico vigente.
- Han reforzado una contradicción permanente en el ámbito africano campo-ciudad, sector agrario-sector industrial. En este sentido, no se ha establecido el equilibrio imprescindible entre ambos sectores; pero, sobre todo, se ha manifestado una ausencia bastante generalizada de su acción sobre el sector agrario. Hasta hoy, las elites urbanas han desempeñado el papel esencial, con objetivos diferentes a los del campo y, en muchos casos, se han enriquecido.

Las graves y profundas dificultades de la región subsahariana para el desarrollo y la seguridad, nacidas del carácter inacabado o nacionalmente mal integrado del Estado subsahariano y de su deficiente preparación para la competencia internacional, la sitúan en una posición muy desventajosa con respecto a otras regiones y continentes.

Los expertos, los gobiernos y las agencias de cooperación occidentales para el desarrollo suelen atribuir las causas del subdesarrollo o el bloqueo del desarrollo en el Sur, en general, y en África, en particular, a factores internos tales como: la explosión demográfica, el retraso de mentalidades, la ausencia o escasez de espíritu empresarial, las condiciones naturales desfavorables, la falta de capitales nacionales y el intervencionismo del Estado. Conforme a este planteamiento, el desarrollo debe ser impulsado desde el exterior mediante la ayuda, la industrialización y la participación en el comercio internacional. Es decir, la fórmula mágica de la democratización era referencia obligada, al margen de las realidades y especificidades africanas.

Los gobiernos africanos con frecuencia recurrieron a los ajustes obligados por las circunstancias y no convencidos de su necesidad, mucho menos de sus resultados; tampoco “gustaban” de una política que los debilitaba. Pero la condicionalidad era que sin ajuste no había ayuda o renegociación de la deuda, y no les dejaron margen de decisión.

Basadas en las racionalidades externas y no internas, estas medidas han agudizado la crisis africana, añadiendo la austeridad a la pobreza, al influir negativamente en los aspectos del desarrollo humano y en el modo de vida de las capas más desfavorecidas.

En la práctica, se copia un modelo exógeno, en lugar de tener en cuenta sus particularidades y buscar las vías para su desarrollo. En esta

incorporación “neocolonial” al mercado mundial participan las elites locales. Por tanto, se identifican los objetivos, los aspectos, las estrategias, los obstáculos externos y los beneficiarios de desarrollo en función del orden neoliberal dominante, con graves consecuencias sociales y medioambientales. Las consecuencias más evidentes de los PAE han sido las siguientes.

- El aumento de los problemas estructurales y del subdesarrollo, fundamentalmente en lo referido al impulso de los cultivos de exportación en detrimento de los de autosubsistencia. Las divisas procedentes de las exportaciones están destinados al pago de la deuda externa; la desindustrialización, resultado de la devaluación, aumenta el precio de los bienes importados y las tasas de interés, perjudicando de este modo las inversiones.
- La crisis de gobernabilidad, debilitamiento del Estado africano y mayor vulnerabilidad frente a las potencias occidentales. En un continente en el que no existe una larga tradición de Estado y donde este ha sido el principal inversor, administrador y empresario para el desarrollo económico y la construcción del *Estadonación*, su debilitamiento por los PAE ha generado situaciones inéditas de inseguridad y descomposición política, ilustradas por el resurgimiento de conflictos étnicos y confesionales, y por el bloqueo del proceso de democratización en muchos países africanos. Los dramas de Somalia, Burundi, Ruanda, Sierra Leona y Liberia lo explican.

Los cambios introducidos en los proyectos africanos estuvieron determinados por la crisis interna y las presiones externas que respondían a las nuevas circunstancias internacionales, y fueron promovidas por las fuerzas de la globalización. Eso quiere decir que los cambios eran necesarios, pero los caminos seguidos fueron impuestos, en gran medida, por intereses ajenos.

Esos cambios redujeron la magnitud, el papel y las atribuciones de los Estados subsaharianos en beneficio de actores externos; mientras tanto, los liderazgos estatales tuvieron un margen de acción más reducido, comparados con las primeras generaciones de liderazgos de las independencias africanas.

En la práctica, se tendió a uniformizar a los regímenes subsaharianos con un modelo de democracia representativa neoliberal dependiente. Se homogeneizaban los liderazgos y los programas. Sin embargo, debemos recordar que las necesidades y realidades de los diversos Estados africanos, con independencia de algunas similitudes, son diversos.

En las condiciones específicas de África, el fenómeno de la corrupción se ha visto multiplicado a partir de la propia aplicación de

los ajustes. La dependencia del exterior se refuerza porque ahora las inversiones macroeconómicas se desarrollan a partir de la “ayuda”. Los acreedores, al controlar el financiamiento, se convierten en los jefes de los programas, los dirigen hacia los rubros de su interés e imponen sus condiciones. Los gobiernos africanos han perdido autonomía en la toma de decisiones y han tenido que renunciar a importantes elementos de su soberanía.

Los capitales extranjeros se instalan en los rubros de su interés y en los que esos países ya han probado capacidad exportadora, y no hacia otros de dudosa potencialidad, pero necesarios para un desarrollo endógeno. El ajuste ha agravado la distorsión de las economías, lo que trae como consecuencia que los países africanos estén cada vez más a merced de las afectaciones del mercado mundial, así como de la manipulación y el control que desde el exterior se ejerce sobre sus economías, ya de por sí vulnerables.

En un inicio, las elecciones multipartidistas parecían tranquilizar a las masas descontentas. Sin embargo, una vez pasada la placidez inicial, comenzaron de nuevo a manifestar su descontento por los problemas económicos. En definitiva, con independencia de que muchos sectores africanos estaban convencidos de la necesidad de un cambio de estrategia, la democracia no satisfizo sus expectativas; simplemente, no podía, pues fue impuesta desde arriba y no incluía el factor *participativo*, que había sido reclamado por las diversas tendencias políticas africanas.

LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL PODER ÚNICO: CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

¿Qué sucedió en el proceso histórico africano después del establecimiento del Estado postcolonial que motivó que la democratización aún fuera una meta a alcanzar en los años noventa y que hasta ese momento prevalecieran mayoritariamente los sistemas unipartidistas?

Los debates en torno al tema son amplios y contradictorios. En este caso, hemos seleccionado una arista del mismo que ha incidido constantemente en el quehacer económico y político de la región objeto de estudio: los vínculos Estado-democracia; relación obligatoria, por el papel que tiene el primero en la efectividad de la segunda, y viceversa.

Debemos partir de los factores concurrentes de la etapa colonial que influirían en las fórmulas de poder en la postindependencia.

El Estado colonial se estableció como fórmula de poder foráneo y por la fuerza, no como resultado del proceso de desarrollo histórico interno, ni como respuesta a las demandas del contexto sociocultural y clasista del continente africano. La unificación “nacional” nunca existió, más bien la política colonial la alejó. La identificación de lo

nacional se dio en la unidad y la diversidad, pero los actores directos no coadyuvaron a la conformación y fortalecimiento de ese elemento.

Este se había desarrollado desproporcionadamente con relación a la sociedad civil, sobre todo debido a la poca participación de la sociedad tradicional a partir de sus particularidades e intereses. El poder colonial se estableció bajo una legislación arbitraria y represiva.

El poder colonial siempre se basó en la imposición por la fuerza y, por tanto, en la fricción constante entre el colonizador y el colonizado. Al referirse a la actitud colonial hacia la economía, Walter Rodney (1987: 364-365) apunta que:

La realidad es que el método colonial de producción incorporaba un grado inusitado de coacción, tanto para reclutar mano de obra africana como para mantener la producción. [...] Los Estados coloniales, como cualquier otro, trataron de conservar un monopolio sobre las formas legales de violencia.

El poder colonial se estableció en nombre de los valores democráticos de Occidente. Sin embargo, para el logro de sus intereses eminentemente económicos, el Estado colonial estableció una legislación arbitraria y represiva que no dio cabida ni al desarrollo de la sociedad civil, ni, por supuesto, a una gota de democracia.

La dialéctica entre el control político y la democracia –que pasa por el funcionamiento y participación de la sociedad civil– siempre presenta una severa tensión. En el caso que nos ocupa, el Estado omnipotente aplastó toda forma de organización que no estuviera bajo su égida; sin embargo, no pudo eliminar la actividad de la sociedad contra él.

El Estado postcolonial surgió como superación de la contradicción colonia-metrópoli al acceder a la independencia. Por tanto, este fue consecuencia de un proceso político de emancipación nacional y no un resultado del desarrollo de las fuerzas productivas que produjera una clase social sólida, capaz de defender sus intereses económicos y políticos. Las clases sociales eran débiles e incipientes y, en última instancia, una de sus contradicciones esenciales continuaba radicando en su relación con sus antiguas metrópolis.

Se consideró que el Estado, como fuerza organizada, debía regular la participación sociopolítica y económica en el empeño propuesto. Los partidos gobernantes justificaron o creyeron que en el fortalecimiento de la unidad nacional debían mantener la unidad alcanzada durante el período por la liberación nacional. Pero las motivaciones eran diferentes, y cuando no logró mantenerlo, en muchos casos, lo impuso.

En lo social, el sector pequeño burgués intentó crear su mandato, pues hasta el momento había sido marginado. Otros grupos sociales no tenían ni intereses definidos ni fortaleza orgánica suficiente para

enfrentarlos. Paralelamente, la atmósfera se enrareció con la aparición de sectores burocráticos.

Los líderes africanos, tal vez por el entusiasmo lógico del momento, sobrevaloraron sus posibilidades. A las difíciles condiciones concretas que enfrentaban, se sumaron contradicciones y malinterpretaciones de esas propias condiciones. Con independencia de los sistemas y formas políticas –tales como el presidencialismo, el parlamentarismo y otras–, en la práctica, el Estado “omnipotente” era, en mayor o menor medida, muy débil. No se balancearon los niveles y esferas de poder en las diversas instancias: local, provincial, regional y nacional.

En esas condiciones, la sociedad civil quedó paralizada y el Estado se atribuyó el derecho de representarla. En el afán de modernización, algunos Estados pasaron por alto sus singularidades internas; en la práctica, manipularon los modelos étnico y clasista en su conjunto y el papel que cada uno de ellos podía desempeñar en el proceso. No se tuvo en cuenta la alternativa política tradicional y su conjugación a fórmulas modernas, como componente para el pluralismo que podía revertirse en la estabilidad.

Sin embargo, el establecimiento del Estado postcolonial fue un proceso genuino en tanto proceso político con apoyo mayoritario de las poblaciones. La práctica resultó ser más compleja de lo esperado, a lo que se unieron las desfavorables condiciones internas y externas ya expuestas; además de los errores del ser humano, por propia voluntad, por interés personal, por ingenuidad, por desconocimiento o por imposición. En la medida en que los sentimientos nacionalistas que los habían unido en contra del enemigo común –el colonialismo– fueron siendo frustrados, sus ideales se alejaban del proyecto inicial. La crisis de legitimidad se manifestó en todos los ordeños de la vida; pero ahora los africanos estaban en el poder.

En lo que podríamos ubicar como primer momento de las independencias africanas, el nacionalismo africano, con una base social eminentemente pequeño burguesa, se alió con las elites y comunidades tradicionales, con el fin de lograr el respaldo masivo que obtuvo.

Al llegar al poder, las agrupaciones y partidos que dirigieron la lucha por la liberación nacional postularon sus objetivos esenciales, entre los que sobresalían la necesidad del desarrollo económico, la modernización de las sociedades, el progreso social y la defensa de la independencia y la soberanía. Al margen de los caminos seguidos para lograr estos objetivos y del éxito de sus resultados, la unidad nacional y la participación popular fueron constantes en los proyectos de los nuevos Estados emergentes.

La lucha por la independencia nacional pasaba obligatoriamente por el antiimperialismo y el anticolonialismo, que se manifestó en el

cuestionamiento del multipartidismo y los regímenes democráticos de las ex metrópolis.

En otro sentido, la experiencia del socialismo en Europa del Este y la URSS asumió fórmulas unipartidistas y autoritarias que, en última instancia, fueron tomados como modelo a utilizar en el marco de los principios de soberanía, y como experiencias antiimperialistas que podían tener cabida en el contexto africano.

El Estado postcolonial no era ni foráneo, ni impuesto por la fuerza; en su accionar debía legitimar su gobierno en correspondencia con las aspiraciones de los grupos y sectores que lo habían llevado al poder. Sin embargo, las características asumidas por las fórmulas de poder fueron, entre otras, el autoritarismo, el poder personal y el unipartidismo.

El Estado siguió siendo el principal agente económico y ocupó la posición central, a través de sus instituciones en el proceso de acumulación y consolidación de determinados sectores. La burguesía en el poder se enriqueció a costa del Estado. Como certeramente caracteriza Claude Ake (1989: 42): “Irónicamente, en el África postcolonial el capitalismo no consiguió institucionalizarse del todo; lo que se institucionaliza es el intervencionismo político en la economía y la intromisión del gobierno en la lucha de clases”.

Al respecto, comenta Mbuyi Kabunda Badi (2005: 37): “Dicho Estado sigue manteniendo el centralismo, la estructura y los mecanismos heredados de aquella [colonización] e imponiendo las ideologías oficiales contra las identidades étnicas, para la construcción nacional”.

En este marco, muchos regímenes se convirtieron en corruptos y antidemocráticos. La pérdida de legitimidad y hegemonía no se hizo esperar; se rompió el equilibrio. La crisis de poder tuvo diversas manifestaciones, como golpes de Estado, conflictos étnicos y guerras civiles. La base tradicional manifestó sus inquietudes a través de variadas fórmulas. La etnicidad se convirtió en un conflicto crónico⁵.

5 Categorías etnopolíticas (Kabunda Badi y Caranci, 2005: 25):

Comunidad étnica: una población determinada con un mito de antepasados comunes, memoria y elementos culturales compartidos (incluido el nombre), una vinculación con un territorio histórico o tierra natal (vivan o no allí) y un sentido de solidaridad. Categoría étnica: un grupo caracterizado como culturalmente distintivo para aquellos ajenos al mismo, pero que posee poco o ningún sentido de su etnicidad común.

Nación: una población determinada que comparte un territorio histórico, mitos y memorias comunes, una cultura pública y masiva (anterior al Estado), una economía territorial diferenciadora y derechos y deberes comunes a todos.

Estado Nación: una nación que es territorialmente coextensiva con un Estado y ejerce el poder en el mismo.

Nacionalismo: un movimiento ideológico orientado a fortalecer o mantener la identidad, unidad y autonomía decisoria de una población, alguno de cuyos miembros creen que constituyen una nación actual o potencial.

Paralelamente, los intereses occidentales se concretaron en la política neocolonial hacia la región, que asestó un golpe contundente contra las fórmulas democráticas del Estado. En nombre de la defensa de la libertad y de la contención se sostuvo y se ayudó a regímenes corruptos y antidemocráticos; la incondicionalidad y el apoyo multifacético podían ser utilizados en cualquier país, sin considerar su forma de gobierno.

Las grandes potencias manipularon sectores internos de base étnica para desestabilizar algunos procesos, lo que produjo una mayor unilateralidad en las fórmulas de poder para hacer frente a dichas acciones. Además, se estimularon contradicciones fronterizas, aspiraciones expansionistas y acciones militares directas en pro de conservar y salvaguardar los intereses geoestratégicos y económicos de las antiguas metrópolis y de las nuevas potencias que aspiraban a introducirse en el continente, como es el caso estadounidense.

LA CONSTANTE ÉTNICA

Debemos tener en cuenta dos aspectos esenciales en cuanto a la constante étnica en África Subsahariana. Primero, no es solo una característica de la sociedad africana.

Segundo, una peculiaridad en África Subsahariana, aun en grandes mayorías urbanas, es que la realidad étnica se manifiesta en la migración a las ciudades: se pensaba que las ciudades iban a servir de *Melting pot* étnico y que iban a contribuir a la desaparición de las etnias y a la formación de una mentalidad “nacional unitaria”. Esto ha podido ser así en cierta medida y en algunos casos, pero en ellos los inmigrados han reproducido la estructura étnica del Estado. Cada etnia suele habitar en un barrio propio, donde puede recuperar algo de la estructura de sus aldeas y regiones de origen, sus costumbres y peculiaridades, lo que es de gran utilidad en un medio ajeno y hostil, como el de las grandes ciudades. Pero con esas estructuras se han perpetuado los sentimientos existentes de buena voluntad, colaboración o indiferencia, y también los sentimientos de animadversión, los odios y los temores históricos, a veces seculares, e incluso se ha exacerbado el chovinismo étnico (Caranci, 2005: 45).

Esta etnización de los conflictos –que se da también, no lo olvidemos, fuera de África– es especialmente evidente y aguda en África, y los límites étnicos de los problemas se confunden con los sociales –en particular con las clases sociales–, con los políticos –con los de los partidos–, con los religiosos, con los culturales (Caranci, 2005: 159)⁶.

6 Este autor nos recuerda que la división de las fronteras y las etnias con gobiernos diferentes, con estatutos de minorías o de nomadeo diferentes, una vez roto el

López Bargados (2005: 464) reafirma esta idea, cuando apunta que “[...] la dimensión étnica de la acción social puede prácticamente coincidir con un sistema de clases, como a menudo sucede con los procesos migratorios –y Europa occidental sería un buen ejemplo de ello”.

¿Cómo se define la etnicidad? ¿Qué papel puede desempeñar en la sociedad?

Abner Cohen (citado en Joseph, 1989: 87) plantea que “[...] ha llegado a ser un tipo de agrupamiento político dentro del marco del Estado Moderno. Tal agrupamiento surge de la enconada lucha por ocupar posiciones estratégicas en las estructuras del Nuevo Estado”.

Es un recurso social, político y cultural para diferentes grupos de interés y de estatus (López Bargados, 2005: 464)⁷, por lo que se apoya en los grupos étnicos.

Según Kabunda Badi y Caranci (2005), con los que coincidimos: “Las etnias africanas son comunidades de personas que tienen la convicción de tener una identidad, historia, cultura y lengua comunes, y coordinan sus voluntades para conseguir su bienestar y seguridad, es decir, que comparten el sentimiento de tener pasado y futuro comunes, elementos que definen una nacionalidad. De ahí la preferencia de algunos autores por la noción de nacionalidad o pueblos, términos neutros que consisten en dar el mismo trato conceptual o terminológico a los africanos que a los demás pueblos, sin prejuicios”.

A la categoría etnicidad suele dársele variadas connotaciones: origen de persona o grupo, rasgos físicos, religión, estatus económico, entre otros. Sin embargo, tal vez lo más importante es la manipulación de dicho fenómeno, pues “puede generar odios de adhesión y de discriminación basados preferentemente en criterios de lengua, historia, costumbres o de tradición, adquirir sesgo político” (*ibid.*).

Según Michel Cahen: “Es un fenómeno que no es ni progresista ni reaccionario. Todo en función del uso político que se hace de él” (citado por Kabunda, 2005: 38). La peculiaridad africana “[...] es que ha tomado una forma agresiva, como resultado de su manipulación, y se ha convertido en un marco de autodefensa colectiva, es decir una reacción de defensa contra las agresiones históricas y estructu-

continuum territorial, étnico y político, han sido fuente de conflictos entre países fronterizos.

El más llamativo de estos panethnicismos es el somalí. Todas las guerras después de la independencia han tenido ese objetivo o pretexto.

7 En algunos casos, la etnicidad puede solaparse y reforzar una división social basada en la adscripción religiosa, como ocurriría por ejemplo en Sudán, donde la distinción entre un Norte árabe y un Sur negro-africano se reproduce en el ámbito de las creencias. La región septentrional es mayoritariamente musulmana, mientras que la meridional practica religiones “tradicionales” (*ibid.*).

rales actuales, e incluso incertidumbres nacionales e internacionales” (*ibíd.*).

Puesto que la etnicidad supone, por definición, una percepción previa y subjetiva de tales diferencias, y en la medida en que su principal objetivo es con frecuencia la movilización política, la diferencia entre grupos humanos se expresará étnicamente allí donde pueda ser instrumentalizada, es decir, allí donde constituya un recurso estratégico en la competición política (*ibíd.*).

[...] si partimos de una visión instrumental y estratégica de la identidad étnica, no es preciso vislumbrar atisbos de “tradiciones” sociales y políticas africanas en las manifestaciones contemporáneas del hecho étnico, sino que uno puede, sencillamente, averiguar qué sectores y bajo qué circunstancias recurrieron a la identidad étnica para fines de movilización y de control político de las poblaciones, quiénes abrieron en suma la caja de los truenos (*ibíd.*).

En nombre del factor y diferencias étnicas, las elites han movilizado y manipulado con frecuencia el sentido de pertenencia, en función de mantenerse o lograr el poder político. Muchos podrían ser los ejemplos; en este caso, se analizarán posteriormente el conflicto de los Grandes Lagos y el caso somalí.

Los calificados conflictos étnicos en África encuentran un caldo de cultivo en la pobreza, en la competencia por el control del poder sobre los escasos recursos –en particular, de las tierras–, entre otros factores. Pero es indudable que “el factor étnico ha influido fuertemente en la conducta política de los individuos en los años de independencia, condicionada por sus lealtades –autoconciencia de pertenencia– en la mayoría de los casos, más allá de las diferencias clasistas o la formación política que hayan adquirido como individuos (Álvarez Acosta y Maseda, 2005: 194).

Sin embargo, el etnicismo también puede desempeñar un papel solidario y positivo, como dice Samir Amin (1994: 109): “[...] respetar la diversidad, unir a pesar de ella”. O como dijo Nkrumah: “Unidad en la diversidad”.

LOS AÑOS NOVENTA

En los años noventa, los países africanos han sufrido, en mayor o menor medida, inestabilidad política, crisis económica, una débil cohesión nacional e incapacidad estatal, funciones esenciales que están llamados a desempeñar. Las razones que pueden explicar esta realidad son muchas y, prácticamente, se convierten en regularidades. En la mayoría de los casos, ha sido recurrente el calificativo de diferencias, conflictos y otras denominaciones de carácter étnico.

Desde los años ochenta, comenzaron a desarrollarse manifestaciones en contra del Estado postcolonial. Estas han tenido una dinámica propia en cada uno de los países en cuestión, a partir de la política seguida por los sectores que detentan el poder político, la oposición a ellos y los factores foráneos. En muchos casos, los cambios se impusieron desde arriba, con una apertura de los programas y formas políticas por parte de los partidos gobernantes.

La insatisfacción popular tuvo como causa mayoritaria la inoperancia de los programas socioeconómicos. Otros sectores buscaban espacio político, sobre todo, los clasistas y las elites. Las contradicciones básicas no se manifestaron en torno a ideologías dominantes. Sin poder calificar la situación como de homogenización ideológica, los programas de las antiguas y de las nuevas fuerzas presentan rasgos comunes.

En el segundo lustro de la década del ochenta se dio fin a la bipolaridad en el escenario global. La ideología de la contención dio paso a la nueva mentalidad que se planteó como aspecto esencial la necesidad de la democratización de corte occidentalizante de las sociedades. Los sucesos en la URSS y en Europa del Este actuaron como catalizadores de las demandas por reformas económicas y por el multipartidismo.

En esas condiciones los intereses geopolítico y estratégico de pugna entre dos sistemas sociopolíticos a nivel mundial –léase socialismo y capitalismo– quedaron atrás. Ahora las consideraciones que movían a las grandes potencias eran otras: se reafirman las económicas y comerciales, y por ello África pasaba a ocupar un lugar más marginalizado.

El papel del Estado se ha mantenido bajo condiciones de peligrosidad, entre otros, por tres factores:

1. Las propias peculiaridades inherentes a este aparato de poder. Aún hoy el Estado no se ha consolidado como pieza clave de una clase social sólida, más bien se ha debilitado en la medida en que se implementaron los Programas de Ajuste Estructural.
2. La debilidad de la sociedad civil como poder de presión sobre el Estado, aunque se han visto avances en este sentido.
3. Los niveles de dependencia económica del exterior y la subordinación a los intereses de los grandes centros, que disminuye las posibilidades de desarrollo económico armónico en cuanto a la producción y reproducción capitalista, lo que disminuye las posibilidades de autonomía de los sectores internos.

Como hemos apreciado hasta aquí, las realidades de los países de África Subsahariana tienen muy poco que ver con la evolución y características identitarias y culturales europeas, por lo que resulta obvio

que las sociedades africanas no solo no necesitan una entidad como el Estado-nación europeo, sino que no pueden hacerlo.

Resulta evidente que hay que partir del hecho de que

El origen histórico de la *sociedad política* no hay que confundirlo con el *origen institucional* de la misma sociedad política. Por *origen institucional* se entiende el origen de su especial estructura y planificación, tal como al correr de los tiempos se ha presentado en la historia, cualquiera que haya sido el Estado o sociedad política donde se haya verificado. Por *origen histórico* se entiende, por el contrario, aquellas causas históricas, que hayan dado existencia temporal e histórica a una determinada sociedad política o Estado (Pérez, 2000).

Como podemos observar, el origen institucional de la sociedad política y del Estado africano, con sus estructuras y su planificación, se vio interrumpido con la colonización. Las instituciones existentes se subordinaron a un Estado que –histórica e institucionalmente– para mantener la gobernabilidad utilizó la violencia sistemática, pues sus intereses no se correspondían con el territorio físico que controlaba, ni con las poblaciones que lo habitaban, sino con los intereses metropolitanos.

En la práctica, los resultados esperanzadores de la democracia aún no han llegado; entonces cabría dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿está África lista para la democracia? O mejor: ¿a qué tipo de democracia deben aspirar estas naciones?

Hay una relación inequívoca entre desarrollo y democracia; pero esta pasa por el papel del Estado y por la participación y satisfacción de la mayoría de la población en dicho proceso. El voluntarismo y el idealismo en el contexto de la descolonización demostraron su inoperancia, por ende el pragmatismo debe predominar en los nuevos caminos trazados. El pragmatismo requiere el análisis objetivo de las condiciones internas de cada país y las aspiraciones factibles con una participación activa de toda la población. Aunque los máximos responsables de los derroteros sean los líderes y gobiernos africanos, no se puede obviar el entorno mundial en que se desenvuelven.

Las grandes potencias han condicionado la ayuda al desarrollo del establecimiento de la democracia. Esta actitud impositiva interfiere en el desarrollo propio de los países en cuestión y, por ende, no solo es intolerable, sino antidemocrático, en la misma medida en que no tiene en cuenta el consenso y las necesidades internas. La democracia no puede establecerse y mantenerse desde el exterior.

Las particularidades socioeconómicas, políticas, culturales y nacionales de los países africanos no los condenan al fracaso de determinadas fórmulas estatales. Más bien, condicionan la urgencia de un modelo que responda con efectividad a esas condiciones. El Estado, a pesar de su re-

conocida debilidad, debe desempeñar un importante papel como centro “coordinador” de los intereses particulares y colectivos.

Los proyectos unipartidistas no fracasaron por sus características intrínsecas, sino porque no incorporaron de forma creadora y práctica las particularidades de la sociedad africana y porque el contexto internacional no los favoreció.

Las fórmulas democráticas podrán triunfar, siempre y cuando tengan en cuenta lo que en otros momentos se ha pasado por alto: la tipicidad de la realidad africana. La estabilidad necesaria y el fortalecimiento del Estado africano, así como el éxito de los procesos democráticos, incluyen el desarrollo económico y el mejoramiento de las necesidades vitales del hombre.

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Las fórmulas unipartidistas no garantizaron la participación de las mayorías africanas. Sin embargo, el *remedio* occidental no solo reafirmaría ese camino, sino además aumentaría los niveles de dependencia y de subdesarrollo de la región subsahariana.

En los años noventa, la gobernabilidad democrática era considerada por los organismos internacionales –y las grandes potencias– como el mecanismo fundamental para promover el desarrollo.

Los términos y conceptos utilizados –governabilidad, democracia, gobernabilidad democrática, a los que podríamos agregar sociedad civil, cultura política, etc.– tienen su origen en la concepción y la práctica occidentales. Pero, más que la utilización de los conceptos para analizar cualquier fenómeno, lo preocupante es que, en la práctica, aunque pueden tener un valor universal, no se universalizan. En el caso que nos ocupa, no se parte de las peculiaridades de las sociedades donde se aplican, sino de establecer el modelo exitoso de la democracia liberal o valores occidentales. ¿Cómo reaccionarían estas últimas si se les impusiera un modelo democrático que, más allá de su denominación, defendiera los valores africanos?

La gobernabilidad (concepto que se divulgó y comenzó a generalizarse a mediados de los años setenta) comprende los ámbitos económico, político y administrativo. Según la definición del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997: 3): “Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median sus diferencias”.

Dentro de los factores que comprende la gobernabilidad se incluirían, entre otros, el Estado, los partidos políticos, la sociedad civil. Para lograr la gobernabilidad, donde se incluye el buen gobierno – que comprende el buen sistema de la gestión política, las finanzas, la

administración, los asuntos políticos, etcétera–, es necesario, por un lado, un buen desenvolvimiento de la conjugación de los diferentes elementos sociales. Por el otro, por supuesto, la armonización de la organización institucional y la cultura política, no solo como apoyo y sostén a la gestión socioeconómica y política, sino también para lograr el orden y la estabilidad que garantice dicha gobernabilidad.

Las fórmulas y parámetros referidos a la gobernabilidad se fueron concentrando en aspectos formales relativos a la gobernabilidad democrática o democracia, asociando o reduciendo la noción de democracia a la de gobernabilidad o “buen gobierno”. Este último, de forma general, solo incluye tres elementos: independencia, (para indicar probablemente la vocación de un gobierno “para todos” y no de un grupo), honestidad (que debe significar el sometimiento a procedimientos establecidos, a los que se les atribuye la capacidad de comprobar si la gestión es o no honesta) y sensibilidad al sentir de las masas (lo cual pretendería subrayar la necesidad de una atención sostenida a las expectativas de los elementos, más allá de la víspera del sufragio).

El debate sobre el mencionado “buen gobierno” y la “democratización” fueron introducidos por el Banco Mundial como respuesta a lo que consideraba la mala gestión de los gobiernos africanos. Su punto de partida era tecnocrático y no social. Las necesidades de los PAE instrumentados –eficiencia, transparencia y no corrupción– condujeron a una práctica contradictoria que, por una parte, llamaba e imponía la democracia y el buen gobierno y, por la otra, exigía “Estados fuertes” o gobiernos autoritarios para implementar los impopulares programas (Mafeje, 2002).

En África, más que el concepto de democracia, tiende a aparecer el de democratización, lo que se traduce en un proceso de crecimiento o transformación que debe conducir a un producto final. Entonces, estamos en presencia de las reformas de estructuras políticas existentes para la creación de estructuras democráticas nuevas. Lo que significa que el producto final debe ser a semejanza de un modelo que se desarrolló en otras partes y en otros tiempos, en países que se han denominado democráticos, autoproclamados paradigmas de la democracia liberal.

La concepción política de la democracia, con sus componentes de multipartidismo, elecciones, participación de la sociedad civil, entre otros, tiene su origen en la tradición anglo-americana. Por ejemplo, al referirse a la sociedad civil, se parte de la teoría democrática-liberal que identifica las instituciones civiles y la actividad política como un componente emergente de un tipo particular de sociedad política, basada en los principios de ciudadanía, derechos, representación democrática y reino de la ley.

Ante la “crisis” africana se imponían desde fuera recetas redentoras que obviaban las realidades internas. No se tuvo en cuenta que los

países que desde la independencia habían mantenido fórmulas democráticas no habían hecho la diferencia.

Sin embargo, no podemos pasar por alto, como nos alerta Samir Amin (1988) que:

La teoría social convencional que se nos propone para explicar la ausencia de democracia en el Tercer Mundo es desesperadamente hueca y repetitiva. En sus sucesivas indumentarias, impuestas por las modas que gobiernan la producción intelectual de nuestra época, estas teorías formulan y reformulan el paradigma de la “modernización”: las sociedades del Tercer Mundo son “semitradicionales/ semimodernas” (en “vías de desarrollo y de modernización”) y, por eso, conservan el concepto autocrático de poder propio de la tradición, estando destinadas, por no haber otro remedio, a democratizarse progresivamente a medida que “recuperen” su retraso económico. En este aspecto, como en los otros, la única vía que se concibe es la capitalista, la cual debe, además, producir la democratización.

El ajuste democratizador que llevaría al logro de la gobernabilidad africana ha sido un fracaso, sobre todo, o mejor dicho, más allá de todas las limitaciones que ha tenido, porque no logró encaminar esas sociedades hacia el desarrollo y la paz necesarios.

No se tuvo en cuenta el respeto a la diversidad y especificidad étnico-clasista, con fórmulas de equilibrio de poder, donde todos se sintieran parte, lo que se trasluciría en fuerzas centrípetas y no de dispersión y causal de conflictos.

El logro de una relación armónica entre las fórmulas de poder y la pluralidad participativa se ha visto afectado por las terribles condiciones económicas que continúan padeciendo los africanos, en medio de ajustes estructurales que inciden negativamente en las condiciones de vida y que pueden impedir la aspiración generalizada de un mejor gobierno por la esperanza de la vida. En este sentido, no solo podía influir de forma favorable la buena conducción de los asuntos económicos, concretados en planes y programas participativos, sino también la asistencia exterior.

El camino de la democracia en África pasa por el acomodo de los intereses generales y particulares, modernos y tradicionales, a las estructuras de poder, con fórmulas básicamente africanas, donde lo autóctono debe imprimir su sello muy particular. Una sociedad más participativa y armónica *per se* no garantiza el camino al desarrollo. Ese objetivo supremo no se reduce solamente a planes y estrategias nacionales, sino también a las posibilidades de inserción al sistema internacional o la búsqueda de alternativas a nivel regional.

La gobernabilidad democrática impuesta por los ajustes agravó las tensiones en los países subsaharianos, esencialmente, por el negati-

vo impacto socioeconómico que tuvo. Esto se tradujo en el aumento de los conflictos y del desplazamiento de personas al interior de la región.

En este contexto, los actores externos utilizaron mecanismos “*legales*” para intervenir en los países subsaharianos.

LA ACTUACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA EN LOS AÑOS NOVENTA: ALGUNAS REFLEXIONES

Si bien la actuación de la ONU en África Subsahariana ya contaba con una triste historia –recordemos el caso del Congo “Belga”–, los años noventa reafirmaron que más que un mecanismo viabilizador, las Misiones de Paz eran instrumentos de intervención.

Aunque posteriormente se analizarán las Misiones de Paz en Angola, los Grandes Lagos y Somalia, nos detendremos en algunas consideraciones generales de la actuación de las Naciones Unidas en los años noventa y, brevemente, se abordarán dos ejemplos de su actuación en el primer lustro de esa década: Mozambique y Somalia.

En los años noventa del siglo pasado, los organismos internacionales desempeñaron un papel cada vez más activo hacia problemáticas concretas, en determinadas zonas del orbe. La internacionalización de los conflictos asumió una dimensión diferente. La presencia de fuerzas externas y las pugnas que se debatían en determinados países y regiones dieron paso a la intervención, aprobada por mayoría en la ONU. Pero no solo en la instrumentación de mecanismos diplomáticos, de aprobación o condena a determinados grupos, sanciones, agendas regionales o nacionales, sino también de su presencia física.

La ONU, como organismo representativo fundamental del consenso internacional, ha reflejado las divergencias en el seno de la comunidad de naciones. Esta organización ha adquirido mayor autoridad; pero la determinación de intervenir o no y de qué forma hacerlo está en manos de los criterios de esa comunidad y en su propio funcionamiento. En ocasiones, dadas las particularidades de dicha organización, pueden obviarse importantes elementos concretos que invalidan la necesidad y la forma de intervenir, o no se tienen en cuenta todos los elementos que a la larga aumentan las contradicciones en disputa.

Determinados países han ejercido gran influencia sobre las decisiones de este árbitro internacional, como pueden ser Estados Unidos y el resto de los países que conforman el Consejo de Seguridad. En cuanto a Estados Unidos, como potencia hegemónica del momento, ha logrado imponer su visión ante determinadas problemáticas. Ejemplo de esto son las acciones militares contra Irak en 1990, y las consideraciones que precipitaron la intervención militar en Somalia. Algunos autores señalan que de alguna manera Estados Unidos debía

justificar los 300 mil millones de dólares anuales de su presupuesto militar al término de la Guerra Fría. Posteriormente, impuso el unilateralismo bajo el signo de la lucha contra el terrorismo.

En 1990, la ONU señalaba que el fin de la Guerra Fría había abierto oportunidades para soluciones de paz en los conflictos y la intensificación de la cooperación internacional por el desarrollo, particularmente en África (Naciones Unidas, 1990: 8). Se pregona el fomento de las iniciativas de paz que tuvieran como objetivo poner fin a las guerras, los conflictos internos, etcétera.

El desempeño de la comunidad internacional a través de la ONU en África puede clasificarse de diversas formas. En un sentido, pueden establecerse dos grandes bloques que con frecuencia coexisten:

1. Las acciones de paz y humanitarias sin intromisión militar. Se enmarcan en la actividad diplomática referida a concertar acuerdos entre las partes en conflicto o en contradicción de determinados países; la ayuda humanitaria civil a los refugiados y a poblaciones en general, y los Cuerpos de Paz que actúan como garantes de acuerdos establecidos.
2. La intervención militar.

Algunos especialistas califican como intervención humanitaria todas las acciones de la ONU en las que se incluya la asistencia material, las sanciones y las expediciones de fuerzas militares.

La Guerra Fría dio una dimensión muy especial a los conceptos de soberanía e intervención, no solo como elementos contrarios, sino porque en su interrelación debían aportar el equilibrio y el balance de poder global. Precisamente, el concepto de soberanía nacional ha sido el principal obstáculo legal y político para las intervenciones militares. Aun así, esto fue manejado a partir de los intereses de las grandes potencias, violando en muchas ocasiones la soberanía nacional.

En la práctica que se impuso a partir de los años noventa, la comunidad internacional concebía la soberanía nacional ejercida por los gobiernos en nombre del pueblo, cuando ese gobierno había sido electo democráticamente. Se interrelacionaba la soberanía, la democracia y el respeto a los derechos humanos, comprendidas estas categorías desde la visión del Primer Mundo.

En este marco, oficialmente se aceptaba la intervención militar humanitaria cuando el poder gubernamental se calificaba de tiránico y sus crímenes podían ser solucionados solo con la intervención externa, y la *comunidad internacional* demandaba esa acción (Waal y Rakinya, 1994: 5). Claro, esta visión fue manipulada por los poderes imperialistas; ejemplos de ello abundan en el caso subsahariano.

Coincidimos con Mark Duffield y John Prendergast (1994: 30) cuando apuntan que, en las nuevas condiciones, las emergencias humanitarias se han incrementado por los desniveles entre el Norte y el Sur, sobre todo en el caso de África Subsahariana.

Esta situación está dada por factores internacionales, continentales y regionales, entre los que se destacan la regionalización de la economía global, con la consecuente marginalización de la economía formal africana, el reacomodo de la política del Norte al término de la Guerra Fría en prioridades de ayuda y los problemas nacionales y regionales africanos asociados a la formación y desarrollo de los Estados postcoloniales.

África es el continente que presenta la situación más precaria en todos los órdenes de la vida: degradación ecológica, guerras internas, marginalización económica, migraciones, reestructuración familiar, etc. A esto se unen el desinterés de los grandes centros de poder y la disminución de la ayuda al desarrollo, la que se condiciona a dictados cada vez más acuciantes de acomodo democrático.

Al margen de otras peculiaridades, la actividad de la ONU, que se considera debe actuar como facilitador, ha reflejado, por una parte, que la ayuda y el socorro están determinados en gran medida por los intereses de las potencias, quienes, en última instancia, determinan el protagonismo, el momento y la forma de intervenir en cualquier conflicto. Por la otra, la intervención del organismo internacional solo ha sido efectiva allí donde las condiciones internas y regionales estaban “maduras” o favorecían ese desenlace. En los países donde se omitió un análisis cuidadoso de las peculiaridades internas –correlación de fuerzas, necesidades económicas, etc.– no se obtuvo el mismo resultado.

Además, hay que tener en cuenta que la incapacidad de otros organismos regionales y continentales para buscar fórmulas eficaces que condujeran a la solución de dichos conflictos ha sido una constante en el continente.

La Organización para la Unidad Africana (OUA), como organismo regional fundamental en África⁸, no tenía fuerza suficiente en los órdenes económico, militar y político para solucionar las problemáticas del continente –tampoco la Unión Africana–. Los intereses nacionales y regionales no siempre coincidían, a lo que se sumaba que los organismos regionales padecían, aun en mayor escala, las dificultades del organismo continental.

8 Posteriormente, la Unión Africana ha desempeñado un papel protagónico en ese escenario. No obstante, como se refiere en el texto, sobre todo por razones económicas ha tenido que actuar en variadas ocasiones con el apoyo de la ONU y las potencias imperialistas.

La actividad de la ONU abarcó un amplio espectro de países en todo el continente, entre otros: Liberia, Ruanda, Burundi, Angola, Mozambique y Somalia⁹.

MOZAMBIQUE

La región de África Austral presentaba mejores condiciones en los planos nacional y regional para lograr la estabilidad. En los casos de Mozambique y Angola, la actuación de la ONU se vio favorecida por el entorno regional, sobre todo a partir de los cambios ocurridos en África del Sur y la comunidad de intereses por estabilizar la zona, que obligatoriamente implicaba la paz.

En este sentido, Mozambique es un ejemplo claro de que es imprescindible, en primer lugar, que las fuerzas internas estén dispuestas –o sean presionadas– a cumplir su parte, a lo que se une, en este caso, la disposición regional a colaborar en el mantenimiento de la paz; y, en segundo lugar, que la comunidad internacional apoye imparcialmente el proceso en cuestión.

Por tanto, fue esencial que los países de la región favorecieran un arreglo pacífico. Sudáfrica, aliado tradicional de la RENAMO, dejó de ser un soporte vital para la misma. Además, otros aliados, como el propio Estados Unidos, la presionaron para llegar al Acuerdo de Paz¹⁰.

Mozambique es un caso que refleja que, a pesar de las insuficiencias de la actuación de la ONU en el monitoreo y garantía de la implantación de los Acuerdos de Paz, el contexto nacional y regional es de suma importancia para obtener resultados favorables.

El 16 de diciembre de 1992, la ONU creó la Misión de Control de Paz para Mozambique (ONUMOZ). Estaba compuesta por 8 mil efectivos y 354 observadores. Más tarde, en enero de 1994, Boutros-Ghali propuso incrementar los observadores. La ONUMOZ debía controlar la puesta en práctica de los acuerdos de paz en los planos militar y electoral, además de monitorear y supervisar la ayuda humanitaria.

La operación de la ONU debía establecerse a más tardar en tres meses. En el plano militar, el cronograma inicial no se cumplió, y otras fechas previstas también se retrasaron. Finalmente, las acciones de control militar culminaron entre julio y agosto de 1994, y las

9 El caso de Angola se analizará más adelante.

Se han establecido misiones en otros países africanos, como Sudán, pero son posteriores a la etapa que hemos seleccionado como ejemplos para analizar.

10 Estados Unidos, temiendo la repetición de la experiencia angoleña de 1992, pareció no estar interesado en el resurgimiento de otro conflicto en África Austral que hiciera peligrar la estabilidad del área.

elecciones se efectuaron en octubre de ese mismo año, con un año de retraso de acuerdo a lo previsto inicialmente.

La ONUMOZ incumplió el calendario establecido, no solo por los problemas internos de su funcionamiento, sino también porque Mozambique no se consideraba de primera prioridad. Esto condujo a que la aprobación de presupuesto para la Misión se demorara.

Asimismo, se manifestó un diferendo entre representantes de la ONUMOZ y el gobierno en cuanto al estatus de la misión. El gobierno apuntaba que esta actuaba como fuerza de ocupación y no como mediador. En mayo de 1993, se firmó un acuerdo entre ambas partes, mediante el cual el personal de la ONU tendría inmunidad diplomática e ilimitada libertad de movimiento, así como exoneración en el pago de impuestos, salvo en los servicios de carga.

Otras contradicciones manifiestas fueron las acusaciones de la ONUMOZ de que el gobierno dilataba el proceso. Sin embargo, según algunos observadores, la ONU toleró y minimizó las violaciones del cese del fuego y la demora en el arribo de los soldados a los puntos de concentración y acantonamiento de la RENAMO; mientras tanto, culpaba al gobierno por demoras y otras diferencias.

En las zonas controladas por la RENAMO no se verificaba y contabilizaba la ayuda de los donantes, mientras que en las del gobierno fueron muy estrictos en este sentido.

A pesar de estas dificultades, finalmente la guerra mozambicana terminó, y la lección de la ONU en el país debía servir de experiencia en la valoración de los aspectos positivos y negativos de su actividad, para su actuación en otros procesos con características similares.

Aldo Ajello, representante especial de la ONU en Mozambique, apuntaba en una entrevista exclusiva que existían varios elementos de la estrategia de la ONUMOZ que debían tenerse en cuenta para otras misiones de la ONU. Destacó la flexibilidad y la necesidad de coordinación con la comunidad internacional, así como tener en cuenta la adaptación del mandato "...a la realidad, no la realidad al mandato" (Southern Africa News Features, 1995).

SOMALIA

Las acciones de los organismos internacionales están muy matizadas por intereses que les son ajenos, sobre todo, los de las grandes potencias y sus contradicciones. En este sentido, tienen gran influencia los intereses particulares de los centros de poder en regiones determinadas, los que llegan a entorpecer acciones conjuntas y a sustituir a la ONU si el caso lo requiere.

Todos los conflictos africanos no han tenido la misma naturaleza y las mismas particularidades, ni las acciones de la ONU han manifes-

tado el mismo nivel de respuesta. Posiblemente, el caso somalí es el más representativo en cuanto al manejo de intereses en la actuación de la ONU, y en cuanto a un análisis insuficiente por parte de ese órgano para dar respuesta adecuada a las dinámicas reales de cada conflicto en particular, que aporte los elementos necesarios para su futura actuación. Allí se demostró la inadecuada valoración de cuándo y cómo proceder, así como qué intereses pueden moverse en torno a este tipo de misión y lo errático de un análisis insuficiente de las necesidades internas.

La actuación de la ONU en Somalia pareciera haber servido de “laboratorio” para comprobar los puntos más débiles de la intervención armada en un conflicto interno, así como la ineffectividad de otras acciones en torno a la mediación concreta en determinados conflictos.

El desinterés de las grandes potencias hacia la problemática somalí se hizo evidente y se manifestó en la debilidad de las propuestas de la ONU hacia el país durante casi dos años. No fue hasta el 3 de marzo de 1992 que la mediación de la ONU, la Liga Árabe y la OUA llegaron a un acuerdo con las partes en conflicto sobre el cese el fuego.

Durante el primer semestre de 1991, se trató de “inundar” el país con alimentos para solucionar la guerra, táctica que, obviamente, fracasó.

En abril de 1992, por medio de la resolución 751 del Consejo de Seguridad, se estableció la operación de la ONU para Somalia (ONUSOM) con el despliegue de 50 observadores no armados para controlar el cese el fuego. Sin embargo, Estados Unidos –que durante casi dos años no priorizó en su política exterior el caso somalí– logró en menos de un mes que la ONU cambiara espectacularmente los mecanismos que hasta el momento había utilizado hacia Somalia.

Estados Unidos presionó al Consejo de Seguridad y, a fines de noviembre, propuso el uso de la fuerza para “garantizar la distribución de ayuda humanitaria”. El 3 de diciembre, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 794 que estipulaba la creación de la *United Task Force* (UNITAF).

Entre Estados Unidos y la ONU hubo divergencias en cuanto a la forma de aplicar la operación. El primero impuso su criterio: una misión rápida y limitada para hacer llegar la ayuda humanitaria, pues no estaba de acuerdo con mantenerse en el país hasta establecer las autoridades provisionales, ni el desarme total. Como se observa, el enfoque de los estadounidenses fue muy parcial y no contempló los objetivos que a largo plazo debían cumplirse en el país.

La posterior retirada de las fuerzas estadounidenses, entre enero y mayo de 1993, debía haber sido un acuerdo del Consejo de Seguridad de la ONU; pero este organismo se limitó a acatar la decisión ya tomada por el gobierno de Washington.

La decisión de intervención no solo fue, hasta cierto punto, impuesta al organismo internacional, sino que se inició sin la aprobación del Congreso de Estados Unidos. Además, no tuvo en consideración las opiniones de las fuerzas internas somalíes en conflicto e intervino sin consultar a ninguna de las partes.

Bush señalaba que era la primera vez que fuerzas militares estadounidenses habían sido utilizadas para llevar a cabo una misión estrictamente humanitaria en un país que no poseía intereses vitales para Estados Unidos (“US War in Somalia”, s/f: 1).

A pesar de este planteamiento y de los diversos criterios en torno a la actitud de Washington, Collin Powell hacía referencia a la nueva doctrina militar y a la defensa de los intereses y objetivos políticos de Estados Unidos. El 12 de diciembre de 1992 se iniciaba la operación “Restaurar la Esperanza”.

En este caso, el concepto de soberanía se aplicó teniendo en cuenta “las reglas” del nuevo contexto internacional, ignorando el criterio del pueblo somalí y de otras organizaciones que estuvieron en contra del procedimiento utilizado en ese país del Cuerno Africano.

Muchas han sido las especulaciones en torno a las razones que condujeron a esta posición por parte de Estados Unidos; sin embargo, algunas parecen más evidentes.

En el nuevo contexto internacional y después de su triunfo en la Guerra del Golfo, Estados Unidos trató de reafirmar su papel de gendarme mundial. Si la victoria en Somalia era rápida y sólida, se legitimaría el papel de sus fuerzas armadas en el período de Posguerra Fría, Estados Unidos se acreditaría por derecho propio el papel de árbitro internacional.

La ocupación estadounidense, bajo los auspicios de la ONU, constituiría un camino experimental que podría reafirmar la nueva estrategia para el tratamiento de los conflictos del Tercer Mundo, en los que la soberanía nacional podía ser transgredida, en aras de establecer la democracia y los derechos humanos en el marco de los postulados del Nuevo Orden Mundial.

Al margen de ese desinterés inicial hacia Somalia, esta ocupa un espacio geoestratégico de relevante importancia en el Cuerno Africano, como vía de acceso y control del Mar Rojo, ruta petrolera del Medio Oriente.

La operación estadounidense en Somalia constituyó un fracaso para Washington, pero lo más trágico fue que agravó las contradicciones internas que se debatían en Somalia.

En marzo de 1993, la resolución 814 creó la UNOSOM II, que sustituyó a la UNITAF a partir del 1 de mayo. Esta misión combinaba el mandato humanitario original y el mandato de seguridad; su

actividad incluía la repatriación, el monitoreo del cese del fuego, y la creación de una fuerza policial somalí y el énfasis en la reconciliación política.

Sin embargo, en marzo de 1995 los Cascos Azules de Naciones Unidas se retiraban de Somalia. El Subsecretario del organismo, Kofi Annan, reconoció que la experiencia de la ONU en Somalia había sido difícil y había dejado al organismo internacional una gran lección como es “saber retirarse”.

Las iniciativas regionales estuvieron subordinadas a la actuación de la ONU, como fueron los casos de la Liga de los Estados Árabes, la organización de la Conferencia Islámica y la OUA. Esta última ignoró a Somalia durante casi todo 1991, “[...] quizás en espera de que la crisis se resolviera internamente” (Tunja, 1992).

En la práctica, ni la espectacular intervención militar, ni la presencia de los Cascos Azules, que se extendió hasta el año 1995, lograron solucionar la problemática¹¹.

La intervención como forma de consuelo material es difícil y raramente se efectúa correctamente (De Waal y Rakinya, 1994: 448). Las sanciones, por su parte, pueden conllevar trágicos resultados, y la intervención militar está sujeta a rigurosas precondiciones y debe ser el último recurso. Todo esto pone de manifiesto la ineptitud diplomática y la ineficacia de los programas de ayuda.

Al hacer el balance de sus acciones –en este caso, en Somalia–, la propia ONU arriba a conclusiones interesantes que pueden ser válidas para otras situaciones emergentes (Naciones Unidas, 1993b).

Entre los grandes esfuerzos de socorro es esencial la coordinación de responsabilidades y mecanismos, y que estos sean claramente establecidos y llevados a cabo con rigurosidad. Esto incluye la necesidad de una autoridad central dentro de la ONU y la clara definición del papel y los mecanismos de coordinación efectivos entre esta y las organizaciones no gubernamentales.

El monitoreo de las necesidades de ayuda y las actividades resultan cruciales para hacer avanzar la planificación y garantizar la efectividad del despliegue de los recursos.

Mantener o –en casos extremos como los de Somalia– restablecer el funcionamiento de la economía local y regional debe ocupar un lugar cimero durante la fase de socorro. Gran atención debe prestarse también a los mecanismos financieros del país y el restablecimiento de componentes tales como los bancos y mecanismos de estabilidad. Asimismo, se debe dar prioridad a las necesidades y designación de ayuda.

11 La situación de Somalia hasta el año 2008 se analizará en un capítulo aparte.

La rigurosa neutralidad de las fuerzas internacionales coadyuvaría a su mejor entendimiento con las partes en conflicto, y a un mayor nivel de concertación entre los diversos actores.

Hasta el momento, la práctica ha demostrado la necesidad de una reevaluación del uso de las capacidades militares para brindar ayuda humanitaria efectiva en este tipo de conflicto.

Entre los errores más sobresalientes en la acción de la comunidad internacional, que pusieron de manifiesto que se obvió un análisis profundo de las características y necesidades de la sociedad somalí, se destacan los siguientes.

- La ayuda humanitaria se convirtió en un factor de conflicto adicional: los grupos se enfrentaban para controlar la distribución de los alimentos.
- El avance de las fuerzas multinacionales motivó que las milicias armadas y las bandas de saqueo se desplazaran hacia zonas menos pobladas.
- La mediación externa fue a veces tardía, por ejemplo cuando Aidid controlaba la mayor parte de Mogadiscio.
- Una de las partes acusaba a los representantes de la ONU de haberse parcializado a favor de Ali Mahdi.
- La utilización de la fuerza en contra de Aidid motivó intensos enfrentamientos y enrareció más el ambiente.
- Los Cascos Azules cometieron asesinatos injustificados.
- No se tuvieron en cuenta las posibilidades de la sociedad tradicional para organizar y controlar el país. En este sentido, Martin Griffiths (1995: 115) director de *ActionAid*, planteaba: “La cooperación de los jefes locales tradicionales es crucial en los sucesos de cualquier iniciativa de paz. Las Naciones Unidas necesitan tomar más en cuenta el dinamismo y las aspiraciones del pueblo en todos los niveles de la comunidad, incluyendo los grupos minoritarios”.

Las condiciones en Somalia continúan siendo sombrías, pero lo más importante son las conclusiones a las que puedan arribar los organismos internacionales y la comunidad internacional en cuanto a una práctica que realmente alivie y ayude a superar los conflictos. En general, el desempeño de la ONU en África Subsahariana en la década del noventa se caracterizó por la variedad de sus acciones, a través de una práctica constante y costosa, en la que se debatía gran cantidad de intereses.

Hasta el momento, sus resultados han reflejado grandes insuficiencias y pocos logros. Los primeros, motivados, entre otras, por las siguientes razones:

- La ausencia de un análisis objetivo de la realidad histórica de los países del continente. En este sentido, resulta válido lo que Kofi Anam apuntaba al referirse a Somalia: “Tenemos que admitir que en el análisis final la responsabilidad para el compromiso político y la reconciliación nacional reside en los líderes y los pueblos involucrados. La comunidad internacional solo puede facilitar, estimular y asistir; no imponer”.
- La precipitación o demora en las decisiones tomadas y las acciones a desarrollar.
- Los insuficientes fondos.
- La manipulación de que ha sido objeto en determinados momentos.

Los mecanismos internacionales deben buscar vías para que los actores regionales tengan un papel más activo, en el que se respete la situación interna y la soberanía de los países. La ONU debe obviar los intereses de algunos por los de la mayoría. Aun así, el camino será largo, pues la práctica internacional debe aprender a valorar con justeza las necesidades y las demandas de los países en conflicto.

Los mecanismos de prevención devienen esenciales, y en ellos se enmarcan la ayuda al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida en esas naciones. Sin embargo, ese es un camino en el que aún se ha avanzado muy poco. En este sentido, todo parece indicar que la presencia de la ONU seguirá siendo reclamada en África –como lo ha sido desde mediados de los años noventa hasta la actualidad–. Se hace imprescindible que, a partir de la larga experiencia de esta organización en el continente, perfeccione su *modus operandi* para que pueda cumplir con más efectividad el papel que la comunidad de naciones le ha otorgado.

El *Nuevo orden mundial* no trajo signos positivos para África Subsahariana. La democracia de ajuste agravó todas las contradicciones al interior y entre los países; aunque hubo regiones, como la Austral –que fue la excepción–, que tendieron a una disminución de los conflictos. Estos últimos se generalizaron a todo el continente, así como el desplazamiento forzado de millones de personas. En ese escenario, los actores extrarregionales continuaron siendo un factor de desestabilización.