

Año 5 | nº 13

Septiembre-diciembre 2018

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



Cuestiones de seguridad internacional en el África del siglo XXI

International security issues in XXIst century Africa

Editor Invitado / Guest Editor: Elsa Aimé González. Departamento de Relaciones Internacionales
CIHS – Universidad Pontificia Comillas

Teodora Corral, María Ángeles Alaminos Hervás, Iván Navarro Millán, José Luis de la Flor, Blanca
Camps-Febrer, Óscar Mateos, Sebastián Ruiz-Cabrera

SUMARIO

Año 5 | nº 13

Septiembre-diciembre 2018



Nota del coordinador del número 13	III
Elsa Aïmé González	

FIRMA INVITADA | GUEST SIGNATURE

Crisis de refugio olvidadas. Una mirada desde República Centroafricana	1
Forgotten crisis. A view from Central African Republic	
Teodora Corral	

ARTÍCULOS | ARTICLES

Las estrategias de seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad	11
European Security Strategies (2003, 2016): Political Context, Essential Changes, and the Evolving European Policy Priorities Concerning African Security Issues	
María Ángeles Alaminos Hervás	
La nueva narrativa del terrorismo internacional en África: respuestas y resultados	28
The New Narrative of International Terrorism in Africa: Answers and Impact	
Iván Navarro Milián	
La seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.º EVE	49
Discussing global health security. Critical lessons from the 24 th Ebola Virus Epidemic	
José Luis de la Flor	
Marruecos y su nueva política exterior hacia África. Continuidades, discontinuidades y perspectivas	63
Morocco and its New Foreign Policy in Africa. Continuities, Discontinuities and Future Prospects	
Blanca Camps-Febrer y Óscar Mateos	
La guerra digital por la información en África: capitalismo internacional de la mano de Google, Facebook, IBM y Microsoft	78
The Digital War for the Information in Africa: Global Capitalism in the Continent with Google, Facebook, IBM & Microsoft	
Sebastián Ruiz-Cabrera	

RECENSIONES | BOOK REVIEWS

La Unión Soviética ante el espejo de las comunidades europeas. De la Europa soviétizada a la “casa común” europea (1957-1988) Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez	93
Por Julio Pérez Serrano	
The Borders of Dominicanidad. Race, Nation and Archives of Contradiction Lorgia García-Peña.....	95
Por Carmen Lucía Alarcón Gubert	
Director de la Revista Journal Editor	98
Consejo de Redacción Editorial Board.....	98
Consejo Asesor Advisory Board.....	98
Directrices para Autores Author Guidelines.....	99

Nota del Coordinador del Número 13

Durante los últimos 15 años se han producido cambios significativos en las relaciones entre los Estados africanos y en el lugar de África en las relaciones internacionales. Esta transformación ha sido particularmente visible en la manera en que África se ha consolidado como un escenario clave de la seguridad internacional, ha crecido económicamente, ha impulsado la integración continental, ha diversificado sus socios internacionales y sus sociedades se han movilizad para exigir cambios en los Gobiernos en el poder. Más allá de la dimensión securitaria, las dinámicas políticas, económicas y sociales que caracterizan el continente en la actualidad están profundamente imbricadas en las relaciones internacionales del siglo XXI. Aunque esta conexión históricamente no es nueva, desde comienzos de siglo dichas dinámicas han comenzado a recibir más atención fuera del continente por el impacto y las oportunidades que puedan generar más allá de África.

Una de las implicaciones que ha tenido este creciente interés por la dimensión internacional de África ha sido el acercamiento de la teoría de las Relaciones Internacionales y de los estudios internacionales a los estudios africanos. Como señalaba Rita Abrahamsen (2017), lo interesante de este encuentro es que África ofrece un nuevo lugar desde el que examinar las relaciones internacionales. El continente africano ha adquirido una nueva relevancia para la sociedad internacional, un interés que se ha centrado particularmente en el ámbito de la seguridad global. Sin embargo, con frecuencia este interés refleja la prolongación hasta la actualidad de un imaginario social sobre África que ha estereotipado, deformado y simplificado la complejidad de los procesos políticos del continente, su diversidad y sus especificidades.

Los artículos que componen este número del *Comillas Journal of International Relations* ofrecen diferentes análisis sobre la dimensión internacional de la realidad política del continente africano y buscan precisamente revisar esas imágenes simplistas acerca de lo que acontece en África. También apuntan la pervivencia de dinámicas de poder que históricamente han marcado la inserción y el lugar de África en la sociedad internacional, y que reiteradamente han supeditado la agenda de las sociedades africanas a las necesidades de las potencias extranjeras, sin por ello obviar la agencia de los gobernantes y sociedades africanas.

Los artículos que componen este número son asimismo, en su mayoría, una muestra del trabajo que está realizando una nueva generación de investigadores en el ámbito de los estudios africanos y de las relaciones internacionales en la academia española. Reflejan el creciente interés por el continente y, también, un creciente acercamiento de la sociedad española a las sociedades africanas. Las problemáticas y los desafíos a los que se enfrentan las sociedades dentro y fuera de África están profundamente conectados.

En el artículo *Crisis de Olvidadas. Una mirada desde República Centroafricana*, Teodora Corral ofrece una reflexión sobre el conflicto en este país de África central y sobre la parálisis de la sociedad internacional frente al mismo. Se trata de una crisis olvidada porque la respuesta que ha recibido por parte de la comunidad internacional evidencia la falta de voluntad política para su solución, y por la escasa cobertura mediática que ha recibido. Corral ofrece una crítica contundente a ese olvido y a la responsabilidad de la sociedad internacional en la prolongación del conflicto, con consecuencias nefastas para su población. Pero más allá de esa denuncia, partiendo de un conocimiento directo de la realidad centroafricana, Corral plantea asimismo una serie de variables imprescindibles y de actores clave a tener en cuenta para avanzar hacia la paz y la reconstrucción del país.

A través de una radiografía de la conflictividad en la región del Sahel y de la respuesta que la sociedad internacional ha dado a la misma, el artículo *La nueva narrativa del terrorismo internacional en África: respuestas y resultados* de Iván Navarro Milián expone cómo la narrativa en torno al denominado terrorismo internacional simplifica la complejidad de la realidad política de la región y ha amparado intervenciones internacionales que no han contribuido a la resolución de los conflictos. Además de sintetizar el complejo entramado de movimientos armados que operan en la actualidad en el Sahel, uno de los aportes fundamentales del texto es el análisis crítico de los problemas que plantea la narrativa sobre el terrorismo internacional en África, tanto en su comprensión de la conflictividad como por las respuestas que de ella derivan. Navarro Milián expone por qué es necesario cuestionar las explicaciones simplistas de los problemas políticos que atraviesa el Sahel, y sobre las que se sustentan las intervenciones internacionales desplegadas en la región. Estas no han logrado hasta la fecha propiciar la paz sino que por el contrario se han desplegado de la mano de regímenes autoritarios y de un aumento de la violencia que sufren en primer término las poblaciones africanas.

El contraste entre el artículo dedicado a la República Centroafricana, que resalta la desatención que recibe la realidad del país de la sociedad internacional, y el artículo dedicado a la narrativa del terrorismo internacional en África, en el que se resalta cómo la conflictividad en el Sahel acapara la atención internacional, muestra cómo la atención que se presta a África fuera del propio continente conjuga indolencia y simplificación. Los artículos de Corral y de Navarro Milián plantean que tanto el olvido como el desinterés por los procesos políticos y las realidades locales impiden la consecución de la paz.

Esta reflexión también es pertinente en el ámbito de la salud global, según pone de manifiesto José Luis de la Flor en el artículo *La seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.ª Epidemia Vírica de Ébola*. A través de un análisis de la respuesta de la sociedad internacional a la epidemia de ébola de 2014-2016, De la Flor expone cómo en la respuesta internacional a la epidemia primó el corto plazo, desatendiendo las necesidades y consecuencias posteriores para las sociedades afectadas. Asimismo, ante la alarma por una posible pandemia, la respuesta se enfocó a la contención, pero desatendió las condiciones estructurales internacionales que también propiciaron su estallido. En suma, la respuesta a la epidemia vírica de ébola que comenzó en 2014 se diseñó como una actuación internacional sobre un fenómeno localizado, obviando sus raíces históricas e internacionales y las actuaciones de las propias sociedades afectadas para hacer frente a la epidemia.

La manera en que se imbrican las realidades locales internacionales también se pone de manifiesto en el artículo de Sebastián Ruiz Cabrera *La Guerra digital por la información en África: capitalismo internacional de la mano de Google, Facebook, IBM y Microsoft*. En dicho artículo, el autor analiza el peso que el mundo digital ha adquirido en África en el ámbito de las comunicaciones y la información, pero también directamente en los propios procesos políticos. Aunque se tiende a asumir el papel positivo que el desarrollo tecnológico y especialmente las tecnologías de la información y de la comunicación desempeñan en el crecimiento económico y transformación democrática de los países, Ruiz Cabrera subraya cómo también generan efectos negativos. A través de ejemplos concretos, Ruiz Cabrera muestra cómo gigantes tecnológicos como Google, IBM, Facebook o incluso Cambridge Analytica han entrado con fuerza en el mercado africano para conquistar nuevos mercados e incrementar sus beneficios. Estos objetivos no han redundado en beneficio de las sociedades en las que operan, en la consolidación de sus derechos políticos, sociales y económicos cuando, por ejemplo, han condicionado resultados electorales y controlado las fuentes de información, contribuyendo al mantenimiento de regímenes autoritarios.

Los artículos que acabamos de presentar ofrecen diferentes claves para comprender por qué la percepción de África como fuente de conflictos es problemática, en tanto que esta mirada hacia el continente motiva que las políticas

internacionales hacia el mismo se planteen en términos de seguridad, desdeñando otros ámbitos de actuación. Asimismo, esa mirada suele partir de un entendimiento del origen de esos conflictos como un proceso local o como fruto de prácticas atávicas, que requieren precisamente de la intervención exógena para su solución obviando el papel y los proyectos políticos de los actores implicados en dichos conflictos o procesos. Una mirada que refleja asimismo cómo los procesos que ocurren en el continente, pero que no son percibidos como una amenaza directa a la estabilidad de otras regiones fuera del mismo, caen en el olvido.

El artículo de María Ángeles Alaminos Hervás acerca del lugar que ocupa África en las estrategias de seguridad de la Unión Europea de 2003 y 2016 pone precisamente de manifiesto cómo la política exterior de la UE hacia el continente parte de la percepción de África como foco de importantes amenazas a la estabilidad del continente europeo. Más allá de la importancia innegable de las relaciones entre ambos continentes, tanto por su trayectoria histórica como por sus vínculos en la actualidad, en *Las Estrategias de Seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): Contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad*, Alaminos Hervás expone cómo desde principios del siglo XXI la asimilación entre África e inseguridad ha consolidado una política exterior europea hacia el continente en la que los principios y valores europeos se han diluido detrás de la defensa de intereses nacionales antagónicos a aquellos. En este sentido, podemos afirmar que la política de la Unión Europea hacia África ha redundado en la construcción de una Europa fortaleza más que en una Europa fortalecida.

Por último, el artículo escrito por Blanca Camps-Febrer y Óscar Mateos acerca de la nueva política de Marruecos hacia África y su trayectoria histórica refleja indirectamente cómo el continente africano está experimentando profundos cambios que quedan invisibilizados detrás de las preocupaciones de índole securitaria. Tal y como Camps-Febrer y Mateos ponen de manifiesto en su artículo *Marruecos y su nueva política exterior hacia África. Continuidades, discontinuidades y perspectivas*, si bien el continente africano siempre ha sido relevante para la política exterior marroquí, también es posible identificar una nueva estrategia hacia África con Mohamed VI. El ejemplo paradigmático de dicho giro ha sido el ingreso de Marruecos en la Unión Africana, después de haber abandonado hace 33 años su predecesora, la Organización para la Unidad Africana. Este cambio de política no solo refleja el deseo marroquí de participar en las oportunidades políticas y económicas que ofrece el continente, sino también el creciente peso que África está adquiriendo en las relaciones internacionales.

Elsa Aimé González

Profesora Colaboradora Asociada del Departamento de Relaciones Internacionales
de la Universidad Pontificia Comillas

egaime@comillas.edu

 @egaime



CRISIS DE REFUGIO OLVIDADAS. UNA MIRADA DESDE REPÚBLICA CENTROAFRICANA

Forgotten crisis. A view from Central African Republic

Teodora Corral

Exdirectora del Servicio Jesuita a Refugiados en Bambari, República Centroafricana

E-mail: teocorral@hotmail.com

FIRMA INVITADA



Autor

El presente texto es la comunicación de Teodora Corral en el curso de verano *¿Crisis de refugiados o crisis de la política migratoria europea?*, organizado en junio de 2017 por la Cátedra Refugiados y Migrantes Forzados del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia Comillas, el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y la Fundación Entreculturas, en la Universidad Menéndez Pelayo. Se trata de un texto de relevancia para este número de *Comillas Journal of International Relations* en tanto que ofrece una reflexión crítica, fundamentada en un conocimiento en primera persona, del conflicto que atraviesa la República Centroafricana desde 2013 y sobre su dimensión histórica e internacional.



Resumen

This article is the communication presented by Teodora Corral during the summer course Crisis of refugees or crisis of European migration policy?, organized in June 2017 by the Chair in Forced Migrants and Refugees of the University Institute of Studies on Migration of the Comillas Pontifical University, the Jesuit Migration Service and the Entreculturas Foundation, at the Menéndez Pelayo University. It is a relevant text for this issue of the Comillas Journal of International Relations, in that it offers a critical reflection, based on first-person knowledge, of the conflict in Central African Republic since 2013, and on its historical and international dimension.



Abstract

República Centroafricana; conflicto; paz.
Central African Republic; conflict; peace.



Key words

Recibido: 26-04-2018. Aceptado: 17-11-2018.



Fechas

1. Centroáfrica, una “crisis olvidada”

... Nos dan clase de amnesia [...] y nos conminan a borrar la ebriedad del sufrimiento [...] pero [...] el olvido está tan lleno de memoria...
(Mario Benedetti)¹

El olvido está lleno de memoria, dice el poeta, sin embargo, abundan las crisis humanitarias en las que parece que solo existe el olvido, un olvido sin memoria, crisis olvidadas, silenciadas, invisibles, invisibilizadas, desconocidas, crisis enquistadas, durables, permanentes... como la de Centroáfrica.

En la presentación del Informe 2017² sobre desplazamientos internos, el presidente del Consejo Noruego para los refugiados (NCR) señaló que la República Centroafricana ocupa el primer lugar en la clasificación de “crisis de desplazados olvidadas”. No es que Centroáfrica sea el país que más desplazados nuevos haya conocido en 2016³; el ranking se lo lleva la República Democrática del Congo con 902.000, seguida de Siria e Irak. Sin embargo, las cifras de 402.240 desplazados en el territorio centroafricano y de 483.000 refugiados centroafricanos en Camerún, Chad, RDC y Sudán, para un país de 4,5 millones de habitantes, no dejan de ser significativas: 1 de cada 5 personas vive fuera de su hogar.

Por su parte, el informe PNUD 2017 sobre el desarrollo humano señala que Centroáfrica ocupa el lugar 188, es decir, el último de la cola en cuanto a desarrollo se refiere. Resultan llamativos estos dos récords batidos por un mismo país: el primero y el último. A la luz de estos datos, ¿podríamos deducir que a mayor olvido mayor pobreza o que a mayor pobreza mayor olvido? Parece que estos records tendrían que ser inversamente proporcionales: a menor índice de desarrollo humano, mayor índice de memoria histórica, política, económica, cultural, de memoria humana que posibilite el despegue del país. Sin embargo, los hechos confirman lo contrario. Centroáfrica bate el récord del olvido y el récord de pobreza.

Algunos de los criterios que permiten calificar una crisis como “crisis olvidada” son los siguientes⁴: a) la insuficiencia de la ayuda humanitaria para cubrir las necesidades esenciales del país; b) el interés limitado de los medios de comunicación sobre esa realidad; y c) la ausencia de voluntad política para resolver la crisis.

En nuestro caso, estos criterios se verifican sin dificultad. Durante el año 2016, la comunidad internacional no ha proporcionado más que el 38 % de la ayuda reclamada por la ONU para este país cuando, según informaciones la Agencia Onusiana de Coordinación Humanitaria, afirma que 1 de cada 2 personas está necesitada de ayuda⁵. Sobre el interés limitado de los *media* en este conflicto, me parece relevante destacar que en este mes de mayo haya habido

La República Centroafricana ocupa el primer lugar en la clasificación de “crisis de desplazados olvidadas”

1 Mario Benedetti, *El olvido está lleno de memoria*, Visor Poesía, Madrid, 1995.

2 AFP (2017), Le NCR dénonce des «crises oubliées», *L'angle humanitaire*, Juin 2017, recuperado desde <http://www.lejournaldudeveloppement.com>

3 Cf. IDMC, 2017. *Global Report on International Displacement*.

4 Forgotten crisis assessment. ECO ECHO; 2008. *Methodology for the identification of priority countries for the European Commission Humanitarian Aid “GNA and FCA”*.

5 Cf. UN News Centre. <https://news.un.org/fr/>

más de 115 muertes en Bangassou⁶, al este de Centroáfrica, fruto de ataques de dos grupos de rebeldes contra la población civil y varios miles de desplazados nuevos; ¿en qué informativo de nuestra TV ha aparecido esta noticia? ¿en qué periódico? Desde que estoy en Vitoria, en abril de este año, solo he oído hablar de Centroáfrica a través del documental de Alfredo Torrescales *Los párpados cerrados de Centroáfrica*, y del libro de August Morales *No somos refugiados*⁷, que dedica un capítulo a Centroáfrica, “Billete al limbo en clase refugiada”. Párpados cerrados, limbo... los títulos no dejan indiferentes. Y si apreciamos el tercer criterio, el relativo a la voluntad política para resolver esta crisis, podríamos avanzar muchos datos, pero mencionamos solo uno: en abril 2016, el nuevo Gobierno legítimo de Centroáfrica, salido de las elecciones tras el golpe de Estado de 2013, se presentó con la firme voluntad de sacar al país del caos en que estaba sumido, pero el nuevo presidente excluyó de su Gobierno a determinados sectores de la población reforzando así la fractura comunitaria que divide al país. Con ese punto de partida, difícil augurar un buen despegue.

A pesar de esta desmemoria, tiene razón el poeta, “el olvido está tan lleno de memoria...” y es que, aunque la ayuda humanitaria sea insuficiente, aunque los medios de comunicación internacional presten escasa atención a este conflicto, aunque la voluntad política del Gobierno se presente ambigua, el pueblo centroafricano no olvida, la población que vive desde hace muchos años las consecuencias de esta crisis, ellos, no olvidan.

2. Desde Centroáfrica no se olvida

Hay quienes imaginan el olvido como un depósito desierto,
una cosecha de la nada
y sin embargo el olvido está lleno de memoria...
(Mario Benedetti)

Aunque la ayuda humanitaria sea insuficiente, los medios de comunicación internacional presten escasa atención a este conflicto [...] el pueblo centroafricano no olvida

Difícil es olvidar un pasado colonial que desestabilizó la organización social, cultural, económica de grupos étnicos africanos, obligados a unirse o separarse según el beneplácito del poder colonial, que traza y destraza fronteras, explota riquezas y somete a esclavitud, empobreciendo económica y hasta antropológicamente a todo un país. Difícil es olvidar que, 53 años después de la independencia, el país haya conocido cuatro golpes de Estado con sus consiguientes destrozos y muertos, otros cuantas tentativas de golpe con sus consecutivos cambios de constituciones, sin hablar de las intrigas, alianzas y desalianzas de los países vecinos y de Francia apoyando hoy a unos y derrocándolos mañana. Todos estos acontecimientos han marcado a sangre al pueblo centroafricano y explican la actual situación que vive el país.

En 2013, la rebelión Seleka, procedente del este del país, zona mayoritariamente musulmana y marginada por el poder central desde décadas, tomó el poder por la fuerza, derrocando al presidente Bosisé. Sin proyecto político aparente, pronto se dedicó a la depredación del país. En reacción a estos grupos armados surgieron los anti-Balakas, grupos de autodefensa popular, que hicieron una sangrienta identificación entre Seleka y musulmán y se dedicaron a atacar a los grupos armados y a todo musulmán. Los Selekas hicieron sistemáticamente lo mismo con los

⁶ RFI, 18 de mayo 2017.

⁷ August Morales, *No somos refugiados*, Círculo de Tiza, España, 2017.

grupos armados anti-Balakas y con los cristianos. Si tuviera que describir muy simplemente y en pocas palabras las consecuencias de estos sangrientos enfrentamientos, diría que la población centroafricana está secuestrada.

Cuando en 2014, Catherine Samba-Panza asumió la presidencia temporal del país, hasta las elecciones de abril 2016, la violencia amainó, pero no desapareció, sobre todo en el interior del país donde 14 grupos armados lucharon y luchan por el poder hegemónico en distintas zonas del país, especialmente allí donde la madera, el oro y los diamantes están presentes: “madera de sangre”, “oro de sangre” y “diamantes de sangre”. No importa que Naciones Unidas decretara en 2013 un embargo a la venta de armas a Centroáfrica y que en 2017 lo haya reiterado⁸, las armas circulan con total impunidad por el país, desde Sudán o Chad, armas procedentes de China, Irán y hasta de países de la Unión Europea⁹. La población está secuestrada por estos grupos armados que llegan a un pueblo y lo queman, violan a las mujeres, abandonan los cadáveres en el bosque para que se los coman los cerdos, realizan exacciones sumarias, obligan a los vivos a enterrar a los muertos en pozos cuando tal vez ni siquiera aún están muertos, separan familias, extorsionan a los viajeros, hacen pagar tasas a los transportistas de todo tipo y, en especial, a los que frecuentan las rutas de la trashumancia, imponen su propia ley en la ciudad en ausencia de un tribunal civil o de una simple comisaría, reclutan a jóvenes y niños, detienen a unos, multan a otros en la ausencia total de la administración del Estado. Cada uno de los vecinos de mi casa en Bambari puede poner nombre y rostro a cada una de estas violaciones de derechos humanos. “Se oye ruido de botas”, oímos a menudo decir, frase corriente para alertar de los posibles ataques de tal grupo rebelde o de tal otro, capaces de hacer y deshacer alianzas al ritmo de intereses partidarios: los anti-Balakas, enemigos declarados de los Selekas ayer, se alían hoy con una de las muchas facciones ex-Selekas, para luchar contra otros. A pesar de lo sórdida que parece esta descripción, en realidad me quedo corta; los datos que acaba de presentar la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en un informe de junio 2017, aporta informaciones escalofrantes¹⁰. La población centroafricana no olvida estas atrocidades.

No importa que el proceso de Kimberley¹¹ haya decretado el embargo a los diamantes de Centroáfrica, para evitar así la financiación de los grupos armados, los diamantes de Centroáfrica circulan clandestinamente hacia Camerún, vendiéndolos poco después con toda legalidad a grandes concesionarios del mundo entero, porque ya tienen el sello de Camerún, país no vedado. Hasta las redes sociales sirven para la venta de diamantes, según el informe que acaba de publicar la ONG Global Witness¹². Una de las pocas fuentes de riqueza que podría tener el Estado para la reconstrucción del país desaparece en beneficio de unos pocos, alimentando al mismo tiempo la violencia de los grupos armados; los ciudadanos centroafricanos que extraían artesanalmente los diamantes son víctimas también de estos que los obligan a trabajar por beneficios irrisorios. La población está secuestrada por tanto “ruido de bota y de hombres

No importa que Naciones Unidas decretara en 2013 un embargo a la venta de armas a Centroáfrica y que en 2017 lo haya reiterado, las armas circulan con total impunidad por el país

8 Nations Unies. Conseil de Sécurité. Résolution 2339 (2017).

9 Conflict Armament Research, *Groupes armés non étatiques en République Centrafricaine. Types et sources d'armes et de munitions identifiés. Janvier 2015*.

10 Nations Unies. Droit de L'Homme. Haut-Commissariat, *Mapping des violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international, humanitaires commises sur le territoire de la RCA, 2017*.

11 Partenariat Afrique Canada, Rapport, *Du conflit à l'illégalité. Cartographier le commerce des diamants de la République centrafricaine au Cameroun, 2016*.

12 Global Witness, Rapport, *Une chasse aux pierres, 2017*.

en armas” de uno y otro bando, igual de dañinos unos que otros, y la población guarda viva la memoria del dolor.

La población está secuestrada y vive en campos de desplazados, en casas de paja rápidamente improvisadas, donde tener un toldo en la época de lluvias es el mayor anhelo. Pueblos nómadas viven en estos campos obligados al sedentarismo por miedo a nuevos y repetidos ataques, y pueblos sedentarios viven también allí, después de haber conocido la impuesta vida nómada, obligados a abandonar la casa y el poblado una y otra vez. Así se entiende que el paisaje de Bambari y de los pueblos de alrededor sea como de pueblos o ciudades fantasma, casas destruidas o a medio construir poco a poco, vecinos que prefieren el confinamiento de los campos al horror de vivir en sus casas temiendo siempre nuevos ataques. Un “eterno recomenzar”, así lo expresan ellos. Lo dice muy gráficamente Agus Morales: “Los refugiados no son nómadas: no están acostumbrados al movimiento constante. Los nómadas no son sedentarios: no están acostumbrados a dejar de moverse”¹³, indicador de la desestructuración no solo económica del país, sino también sociológica: nuevos estilos de vida impuestos.

La población está también secuestrada por un Estado fallido, sin recursos, que no ha hecho una apuesta decidida por la integración y la consideración de todos los grupos étnicos que forman el país, que intenta aún mantener los privilegios de las clases más favorecidas de antaño, que siguen considerando como extranjeros a grupos étnicos del este con costumbres y con religión diferentes a la mayoritaria. Un solo ejemplo de este Estado fallido, el relativo al terreno de la educación. Existen pueblos del país que no han abierto la escuela desde hace 10 años. Según el informe de Human Rights Watch¹⁴, a pesar de que en 2015 Centroáfrica aprobara la declaración sobre la seguridad en las escuelas, un considerable número de estas permanecen ocupadas por los grupos rebeldes; los pupitres sirven como combustible para preparar la comida, las aulas como dormitorios de un cuartel. Más de la mitad de los maestros no son profesionales contratados por el Estado; son madres o padres-maestros con 100, 130, 150 alumnos a su cargo, clases pletóricas porque este año el Programa de Alimentación Mundial organiza cantinas escolares para promover la escolarización de los niños y niñas, pero en la escuela no hay maestros, ni libros, ni juegos pedagógicos, ni encerados y, si supieran que allende los mares hay escuelas con ordenadores para cada niño y niña, *tablets*, pantallas digitales, les invadiría el bochornoso sentimiento de irrealidad que me invade a mi cuando vengo de África a Europa y cuando vuelvo a África y vuelvo de nuevo a Europa. ¿Ficción? ¿Cuál de los dos mundos es real? La sensación de surrealismo se me impone a veces.

La población está secuestrada por un sistema de Naciones Unidas lleno de contradicciones. Un ejemplo para ilustrarlo: 12.870 personas en uniforme forman parte de la misión de paz MINUSCA, misión multidimensional integrada de estabilización de Naciones Unidas en Centroáfrica. En las tareas principales de su mandato¹⁵, la protección de los civiles aparece en primer lugar, pero en repetidas ocasiones la población desplazada ha sido atacada por grupos armados, mientras que las llamadas fuerzas de paz estaban ahí, sin intervenir, aunque estuvieron a 10 metros del lugar. Los enfrentamientos se han saldado siempre con muertos. En las misiones de evaluación que efectuaba OCHA y las ONG tras los ataques, era recurrente escuchar quejas

Más de la mitad de los maestros no son profesionales contratados por el Estado; son madres o padres maestros con 100, 130, 150 alumnos a su cargo

13 August Morales, *No somos refugiados*, Círculo de Tiza, España, 2017, p.306.

14 Human Rights Watch, *Pas de cours. Quand les groupes armés occupent des écoles en République centrafricaine*, 2017.

15 Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolutions 2149 (2014) y 2301 (2016).

como estas: “estaban ahí, a la entrada del campo y no han hecho nada; estábamos velando en un entierro y llegaron los rebeldes, al principio oyeron nuestros cantos y luego nuestros gritos y no hicieron nada”, “escuchamos los ruidos de sus helicópteros, los veíamos, sobrevolaban el lugar donde estaban masacrándonos, pero no bajaron”. La población centroafricana no entiende de las sutilezas de un sistema que, para justificar esta falta de acción, distingue entre protección de civiles y no interposición con los grupos armados; solo sabe que su gente está muriendo. Los más audaces se preguntan si el artículo del Código Penal aquel de “no asistencia a persona en peligro” podría aplicarse también a quien está ahí, oficialmente, velando por la paz y permitiendo que los violentos maten. Sobre los capítulos de los abusos sexuales cometidos por las fuerzas de paz se podría también hablar mucho.

3. El destierro del olvido y la reconstrucción

Se había olvidado [...] del nudo en su poquito de conciencia [...]
pero un día el chaparrón de la memoria cayó [...]
y lo asaltó la cruz de los menesterosos [...]
ante el olvido, el intratable olvido, cuando lo vio tan lleno de memoria.
(Mario Benedetti)

La reconstrucción de Centroáfrica necesita de muchos brazos, de todos los brazos. “Los de abajo” ya están en ello desde hace tiempo. Su capacidad de resistencia para vivir a pesar de tanto embiste es más que admirable. Las ironías de los “sin-poder” me llena tanto de ternura como de rebelión. ¿Es posible que digan con toda normalidad “vamos al Ledger”, hablando de su miserable campo de desplazados, cuando el Ledger es el hotel de 5 estrellas más grande y elegante de Bangui? ¿O que llamen a una de sus poco limpias calles “Petit Paris”? Un pueblo capaz de tomarse con ironía las condiciones inmundas en las que viven, tiene futuro. Y más aún cuando la ironía se convierte en coraje por la vida; un solo ejemplo de los muchos que abundan: a Adolphe, uno de los guardianes de la base JRS, los rebeldes le robaron lo poco que tenía porque ayudó a sus vecinos –de una etnia contraria a la de esos rebeldes– cuando les saquearon todo y tuvieron que huir al otro lado del río. Por eso a Adolphe le robaron el gallo que guardaba para Navidad y el colchón de dos plazas que acababa de comprar tras varios meses de sorprendentes ahorros. ¿Anecdótico hablar de un gallo y de un colchón? Tal vez lo fuera en otro contexto pero en este, en el que comer y el dormir no siempre están asegurados, es cuestión vital y más vital es aún la respuesta de Adolphe: siguió empeñado en que Ahamat, un niño sudanés de 12 años, secuestrado a los 7 años en Sudán para trabajar como cazador furtivo en Centroáfrica, secuestrado después por los rebeldes de la LRA y secuestrado finalmente por una facción Seleka, empeñado en que antes de volver a su pueblo, tras años de cautiverio, aprendiera a escribir su nombre.

Las ONG tienen un rol primordial que jugar en esta tarea de reconstrucción. Sin ellas la vida sería del todo imposible; ante la ausencia de un Estado firme, las ONG aseguran los mínimos para una vida vivida con dignidad. Sin embargo, esto no quita para que el primer trabajo que desempeñen sea el de ser críticas con su propio sistema humanitario que, sin pretenderlo, puede contribuir a perpetuar las crisis, creando situaciones de dependencia sin proyecto de futuro. Reforzar la capacidad de resiliencia de este pueblo es una de sus misiones principales, apoyar esa extraordinaria capacidad de resistencia que tienen los centroafricanos para que el deterio-

Las ONG tienen un rol primordial que jugar en esta tarea de reconstrucción. Sin ellas la vida sería del todo imposible

ro ante tanta violencia e injusticia no vaya en aumento, favorecer iniciativas locales, tener en cuenta las cuestiones de género como eje transversal, promover la educación, la salud, hacer posible que la gente coma, trabaje y de que los niños y niñas jueguen, entre otras cosas. Quiero hacer mención especial al importante aporte del sistema humanitario al mundo de la educación y agradecer a Entreculturas el apoyo educativo y psicosocial que nos brindan a través de un proyecto para antiguas chicas y mujeres soldados. El término al uso no es el de “exsoldadas” sino “desmovilizadas”, pero a mí no me gusta ni uno ni otro, habría que llamarlas las “movilizadas”, porque en realidad de lo que se trata es de movilizar las mejores energías de estas mujeres que han vivido situaciones tan extremas, y de que aporten lo mejor de ellas mismas a su propia reconstrucción y a la reconstrucción del país.

El sistema de Naciones Unidas también es determinante en esta tarea de reconstrucción. La respuesta humanitaria para 2017¹⁶ que pretenden potenciar desde OCHA, agencia encargada de la coordinación humanitaria, la han formulado con frases tan básicas que me enternecen también: salvar vidas, respetar los derechos humanos y preservar la dignidad.

Sin la participación de los grupos armados, nada es posible. A pesar de los múltiples tratados de paz firmados entre ellos y el Gobierno, es difícil augurar todavía la paz. El último triste indicador es lo ocurrido 24 horas después de que 13 grupos rebeldes y los representantes del Gobierno firmaran en Roma un acuerdo de paz a través de la mediación de la comunidad de San Egidio¹⁷. El lunes firmado el acuerdo y el miércoles un saldo de más de 100 víctimas en los enfrentamientos en Bria. Declaraciones como las siguientes dejan la sangre helada: “Si existiera un premio Nobel para los acuerdos de paz sin futuro, Centroáfrica lo ganaría, sin ninguna duda”, ha ironizado el martes por teléfono Djamil Babani, un portavoz del Frente Popular para el Renacimiento de Centroáfrica (FPRC), criticando las “presiones internacionales” sobre la firma del acuerdo, aunque ha precisado que “el FPRC no se retirará de él”. La Corte Penal especial instaurada para juzgar los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos en este país contribuirá a sanar la memoria herida de este pueblo, no sin mucho dolor.

Los líderes religiosos juegan un papel clave en esta crisis, atizando el conflicto o tendiendo puentes, contribuyendo espiritualmente a sanar la memoria del dolor. El ejemplo del arzobispo de Bangui, Dieudonné Nzapalainga, y del imán de Mezquita Central de la capital, Kobine Layama, es muy alentador en el camino de la paz. La revista *Mundo Negro* ha otorgado el premio Fraternidad 2016 a estos dos personajes, entrañablemente llamados “los mellizos de Dios”¹⁸.

Sin un Estado fuerte, a favor de la vida, es imposible la reconstrucción de Centroáfrica. En el Plan Nacional de Recuperación y Consolidación de la Paz 2017-21¹⁹ que acaba de ser publicado, el Estado propone reforzar tres pilares: a) apoyar la paz, la seguridad y la reconciliación como bases esenciales para la recuperación y normalización; b) renovar el contrato social entre el Estado y la población mediante la construcción de la presencia estatal y la capacidad para prestar servicios sociales básicos como la educación, la salud y el agua y el saneamiento; c)

A pesar de los múltiples tratados de paz firmados entre los grupos armados y el Gobierno, es difícil augurar todavía la paz

16 OCHA, *Plan de réponse humanitaire 2017-2019*.

17 Entente de Saint Egidio, Accord politique pour la paix en République Centrafricaine, Rome, 19 juin 2017.

18 <http://mundonegro.es/>. 1 febrero 2017.

19 President Faustin Archange Touadéra: *CENTRAL AFRICAN REPUBLIC: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-21*.

promover la recuperación económica e impulsar los sectores productivos para proporcionar rápidamente a la población actividades generadoras de ingresos y oportunidades de empleo.

El exilio es el destino que se merece el olvido al que sometemos a tantos hermanos y hermanas que viven crisis duraderas, silenciadas, olvidadas, invisibles, ignoradas. Un exilio, esta vez, socialmente saludable, recomendable. ¡Si el olvido pudiera irse al exilio y no encontrara refugio en nadie; ¡si “el chaparrón de la memoria”, como dice el poeta, cayera sobre nosotras y nosotros, nos empapara y nos ayudara a sentir vivamente la común dignidad que nos hermana!

Termino esta comunicación con una de las experiencias personales que más me ha afectado en Bambari, la más dolorosa: tener que salir de allí cuando los protocolos de seguridad de Naciones Unidas y los de nuestra propia organización así lo exigían. Los sucesivos planes de contingencia elaborados por la comunidad humanitaria ya lo venían previendo desde hacía meses. El ataque del grupo armado UPRC²⁰ sobre Bambari, último bastión de otro grupo armado, el UPC²¹, era inminente: helicópteros y aviones de combate de Naciones Unidas sobrevolando la ciudad, carros de combate y soldados de la misión de paz patrullando la zona, ambiente exacerbado en las líneas UPC, reclutamientos forzosos de jóvenes y hasta de niños, arbitrariedades subiendo de tono, persistentes rumores, ambiente de terror, psicosis, quema de casas y matanzas en pueblos vecinos, nuevas oleadas de desplazados. En este contexto era imperativo que el “personal humanitario no esencial” fuera evacuado a Bangui. Todo era muy lógico, muy razonable; se preveían pillajes en masa y había que salir para después volver a entrar, tener capacidad operativa para hacer frente a los previsibles desastres del día siguiente. Lógico y razonable, todo el personal en alerta máxima pero, cuando fuimos a despedirnos de nuestros vecinos, encontramos a las vecinas vestidas de normalidad, lavando la ropa, preparando la comida, viniendo del río... y aquella escena me recordó lo que contaba Primo Levi en su experiencia en los campos de exterminio nazi, cuando les avisaron que al día siguiente “viajarían” en uno de aquellos siniestros trenes: “Cada uno se despidió de la vida del modo que le era más propio. Unos rezaron, otros bebieron desmesuradamente, otros se embriagaron con su última pasión nefanda. Pero las madres velaron para preparar con amoroso cuidado la comida para el viaje, y lavaron a los niños, e hicieron el equipaje, y al amanecer las alambradas espinosas estaban llenas de ropa interior infantil puesta a secar. ¿No haríais igual vosotras? Si fuesen a mataros mañana con vuestro hijo ¿no le daríais de comer hoy?”²².

Nuestras hermanas judías se despidieron de la vida cuidando los pequeños detalles que la mantenían viva. Así también nuestras vecinas de Bambari ante el ataque inminente, vestidas de normalidad, conocedoras de lo que se les venía encima por haberlo vivido ya una, dos, tres veces: ellas iban al río a por agua, lavaban la ropa... Algunas personas amigas centroafricanas, que no formaban parte del “personal humanitario” que al día siguiente volaría hacia Bangui, me dijeron bajito: “nos dejáis solos”, y esas palabras me recordaron aquellas otras de Miguel Hernández²³, en el frente de batalla de Madrid, durante la guerra civil: “[...] La artillería, la aviación, los ataques enemigos se cebaban en nuestros batallones [...]. En medio del fragor de la huida, de los cartuchos [...] me hirió de arriba abajo este grito: ‘Me dejáis solo, compañeros!’

En este contexto era imperativo que el “personal humanitario no esencial” fuera evacuado a Bangui

20 UPRC: Front populaire pour la renaissance de Centrafrique.

21 UPC: Unité pour la paix en Centrafrique.

22 Primo Levi, *Si esto es un hombre*, El Aleph, 2013.

23 Miguel Hernandez, *Crónicas de la Guerra Civil*, El Público, 2009, p. 129.

[...] Se oían muchos ayes, muchos rumores sordos de cuerpos cayendo para siempre, y aquel grito desesperado, amargo: ‘Me dejáis solo, compañeros!’ [...] Le ceñí mi pañuelo, mis vendas, la mitad de mi ropa [...] le abracé para que no se sintiera más solo [...] le eché sobre mis espaldas; el calor de su sangre golpeó mi piel como un martillo doloroso. ‘No hay quien te deje solo!’, le grité. Me arrastré con él donde quisieron las pocas fuerzas que me quedaban. Cuando ya no pude más le recosté en la tierra, me arrodillé a su lado y le repetí muchas veces: ‘No hay quien te deje solo, compañero!’ Y ahora, como entonces, me siento en disposición de no dejar solo en sus desgracias a ningún hombre”.

Ojalá que cada uno y cada una de nosotras hagamos posible que, ante estos conflictos olvidados, la memoria se despierte y abandone su letargo, para no dejar solo a ningún hermano o hermana.

Que “el chaparrón de la memoria”, como dice el poeta, nos empape, que nos movilice desde todos los frentes, el universitario, el político, el económico, el artístico, el deportivo, el científico, el literario, el humanitario, todos a favor de la dignidad de toda persona y de todo pueblo.

Ojalá que mantengamos los párpados abiertos para que ninguna crisis olvidada siga ocupando el último puesto del ranking del desarrollo humano.

Luchar contra el olvido, mantener viva la memoria del dolor, es otra forma de contribuir al desarrollo de los pueblos, otra forma de sembrar humanidad.

4. Epílogo

Esta comunicación se preparó hace justo un año; las citas, los acontecimientos nombrados se paran en esta fecha, pero la violencia y el olvido continúan. Un año después me comunican desde JRS que la base de Bambari, como la de otras ONG, ha sido atacada. Los rebeldes entraron y se lo llevaron todo. Nuevos muertos, nuevos movimientos de desplazados...

Quiero terminar, a pesar de todo, con el mejor antídoto contra el olvido, la resistencia. Las palabras que acaba de enviarme un compañero de Bambari son una muestra de ello; tres veces ha visto asaltada su casa y parroquia, muchas ha asistido al entierro de personas queridas, otras tantas ha levantado escuelas de barro y paja frecuentemente saqueadas y, en medio de esto, afirma: “La pesadumbre del desorden, la violencia, los saqueos, las matanzas que nos arrastran es demasiado pesada y fuerte. ¿Deberíamos desesperarnos por el futuro del país, de la convivencia, de la cohesión social? Sin embargo, tenemos la esperanza de que, sea cual sea la duración de la noche, el día finalmente prevalecerá y el sol brillará sobre los centroafricanos martirizados, saqueados y humillados”.

Referencias

Agence France-Presse (AFP). (2017). Le NCR dénonce des “crises oubliées”, *L’angle humanitaire*, Juin 2017. Recuperado de: <http://www.lejournaldudeveloppement.com>.

Archange Touaderá, F. (2017). *Central African Republic: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-21*.

Benedetti, M. (1995). *El olvido está lleno de memoria*. Madrid: Visor Poesía.

Centro de Noticias de las Naciones Unidas. (S. F.). *Noticias ONU*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/>

- Comisión Europea. (2008). *Methodology for the identification of priority countries for the European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA"*.
- Conflit Armement Research. (2015). *Groupes armés non étatiques en République Centrafricaine. Types et sources d'armes et de munitions identifiées*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2014). *Resolución 2149*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2016). *Resolución 2301*.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2017). *Resolución 2339*.
- Entente de Saint Egidio. (19 de junio de 2017). *Accord politique pour la paix en République Centrafricaine*. Roma.
- Global Witness. (2017). *Une chasse aux pierres*.
- Hernández, M. (2009). *Crónicas de la Guerra Civil*. España: El Público.
- Human Rights Watch. (2017). *Pas de cours. Quand les groupes armés occupent des écoles en République centrafricaine*.
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2017). *Global Report on International Displacement*.
- Levi, P. (2013). *Si esto es un hombre*. España: El Aleph.
- Morales, A. (2017). *No somos refugiados*. España: Círculo de Tiza.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2017). *Mapping des violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international, humanitaires commises sur le territoire de la RCA*.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2017). *Plan de réponse humanitaire 2017-2019*.
- Partenariat Afrique Canada. (2016). *Du conflit à l'illégalité. Cartographier le commerce des diamants de la République centrafricaine au Cameroun*.
- Radio Francia Internacional. (18 de mayo 2017).



LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (2003, 2016): CONTEXTO POLÍTICO, CAMBIOS ESENCIALES Y EVOLUCIÓN DE LAS PRIORIDADES POLÍTICAS EUROPEAS RELATIVAS A ÁFRICA EN MATERIA DE SEGURIDAD

European Security Strategies (2003, 2016): Political Context, Essential Changes, and the Evolving European Policy Priorities Concerning African Security Issues

María Ángeles Alaminos Hervás

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Loyola Andalucía

E-mail: maalaminos@uloyola.es



Autor

En el presente artículo, examinamos los cambios más significativos existentes en el planteamiento y la formulación de las dos estrategias de seguridad de la Unión Europea, presentadas en 2003 y 2016, lo cual nos permite abordar cuestiones fundamentales relativas a la evolución de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea desde el comienzo del nuevo milenio, analizando en particular las implicaciones para el continente africano. Por un lado, el análisis de los elementos centrales de las dos estrategias nos permite observar un cambio de rumbo y una redefinición de la política exterior y de seguridad de la UE, desde presupuestos normativos hasta nuevas aproximaciones más centradas en los objetivos e intereses propios de Europa. Por otro lado, podemos también observar la evolución de las prioridades de la Unión Europea en lo que respecta a su aproximación al continente africano. En este sentido, en lugar de abordar los diferentes ámbitos de interés mutuo, las relaciones UE-África se enmarcan en un enfoque limitado de política exterior centrado de manera preponderante en los asuntos de seguridad en África.



Resumen

Unión Europea; África; estrategia; seguridad; política exterior.

European Union; Africa; strategy; security; foreign policy.



Key words

Recibido: 09-07-2018. Aceptado: 10-11-2018.



Fechas

In this article, we examine the most significant changes in the approach and formulation of the two European Union security strategies, presented in 2003 and 2016. This enables us to address fundamental issues related to the evolution of the European Union foreign and security policy since the beginning of the new millennium, in particular analysing the implications for the African continent. On the one hand, the analysis of the central elements of the two strategies allows us to observe a change of direction and a redefinition of the EU's foreign and security policy, from normative frameworks to newer approaches more focused on the objectives and interests of Europe. On the other hand, we can also observe the evolution of the European Union's priorities with regard to its approach to the African continent. In this respect, rather than addressing the different areas of mutual interest, the framework for relations between the EU and Africa is dependent on a EU's limited foreign policy approach, which is preponderantly focused on security issues in Africa.



1. Introducción

La característica principal de la política exterior europea ha sido y sigue siendo su naturaleza intergubernamental, donde rige la regla de la unanimidad, por lo que el aspecto clave de los procesos de toma de decisiones reside en la voluntad política de los Estados miembros (EE. MM.), según sus intereses nacionales a la hora de actuar o no actuar, y su concepción del uso de la fuerza y de la intervención externa. En función de esta premisa básica, el consenso de los Estados miembros condiciona la posición y la actuación de la Unión Europea (UE) en materia de política exterior, las iniciativas en relación con los temas globales más importantes y el establecimiento de mecanismos o instrumentos para avanzar (o no) en este sentido. En esta tesitura compleja, donde la unanimidad deviene en ocasiones, el principal factor limitante se sitúa en la construcción progresiva del rol internacional de la UE enmarcado en un enfoque integral u holístico de la política exterior y de seguridad.

La Estrategia Europea de Seguridad (EES), cuyo título versa: *Una Europa segura en un mundo mejor*, fue adoptada por la Unión Europea en diciembre de 2003 y representaba (hasta la formulación del documento de 2016), junto con el informe sobre su aplicación de diciembre de 2008, *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, la dimensión exterior de la seguridad de Europa¹.

En un escenario global marcado por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y por la invasión de Irak de 2003, se intensificó el proceso de reflexión en torno a los ámbitos de la política exterior y de seguridad europea, con la adopción en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad, donde se identifican determinadas amenazas prioritarias y objetivos

1 No desarrollaremos en este trabajo la dimensión interior, plasmada en la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad*, que fue adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010 y aprobada por el Consejo Europeo en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010, y cuyos sendos informes sobre su aplicación se elaboraron en noviembre de 2011 y en abril de 2013. La *Estrategia de Seguridad Interior de la UE: Hacia un modelo europeo de seguridad*, remite de forma sintética a "los principales riesgos y amenazas para la seguridad a los que se enfrenta hoy Europa, como el terrorismo, la delincuencia organizada y grave, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, la delincuencia económica y la corrupción, el tráfico de armas y la delincuencia transfronteriza, se adaptan muy rápidamente a la evolución científica y tecnológica, en su intento de aprovecharse ilegalmente y socavar los valores y la prosperidad de nuestras sociedades abiertas" (Consejo Europeo, 2010). Una Comunicación posterior de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, el 22 de noviembre de 2010, propuso cinco objetivos estratégicos con acciones específicas para poner en práctica la estrategia durante el periodo 2011-2014, "para superar los retos más urgentes y hacer que la UE sea más segura" (Comisión Europea, 2010).

estratégicos, aunque el documento tiene una orientación demasiado general y no especifica detalladamente las líneas de acción concretas a seguir.

El también denominado “Documento Solana” pretendía ser una estrategia completa de seguridad y una referencia conceptual para la acción exterior de la Unión. Con la Estrategia, la Unión Europea aspiraba a dar un paso adelante introduciendo un “enfoque holístico”, “integral” o “comprehensivo”, que abarcara e integrase todas las dimensiones de la política exterior y superase los enfoques desarrollados en la pos Guerra Fría. La EES, teniendo en cuenta la incertidumbre creada después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, tenía la intención de dar una respuesta convergente a la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSS), formulada en septiembre de 2002². En este sentido, la EES significaba el intento de restablecimiento del vínculo transatlántico tras las tensiones creadas con el énfasis americano en el unilateralismo y en el uso de la fuerza, presentando prácticamente la misma definición de las amenazas que la NSS (Biscop, 2008, pp. 7-8; Tardy, 2009, p. 22).

No obstante, la EES hace hincapié en “un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”, respetando el Derecho internacional, actuando según “el marco fundamental para las relaciones internacionales” que es la Carta de las Naciones Unidas y haciendo uso de medios tanto militares como civiles, incluyendo “la labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente” (Consejo Europeo, 2003), para diferenciarse de la NSS y de su énfasis en el uso de medios coercitivos e instrumentos militares de forma unilateral, subordinando los enfoques multilaterales y el Derecho internacional a cuestiones de seguridad nacional y de integridad territorial (Biermann, 2009, p. 55).

La UE estaría promoviendo desde principios de siglo un enfoque holístico triangular, según el cual la seguridad, el desarrollo económico y los asuntos de gobernanza democrática son considerados “essential contributions to the generation of political stability in the EU’s international environment” (Bagoyoko & Gibert, 2009, p. 790). En términos reales, tanto la NSS como la EES supondrían una securitización de determinados aspectos de la política exterior, como el énfasis en la democracia, los derechos humanos o el comercio. Esta securitización representaría la instrumentalización de las dimensiones no militares de la política exterior para servir a intereses políticos o de seguridad, estando en el caso de la NSS en relación estrecha con la prioridad de la Guerra contra el Terror declarada por la Administración Bush tras los ataques del 11 de septiembre (Biscop, 2008, pp. 11-12).

La estrategia europea identifica cinco amenazas principales a las que debe enfrentarse la UE: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. El documento recalca que “en esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas” y afirma la naturaleza dinámica de las nuevas amenazas en la pos Guerra Fría, y los cambios en la manera de afrontarlas: “Nuestro concepto tradicional de autodefensa, hasta el final de la Guerra Fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero” (Consejo Europeo, 2003).

Al afirmar que la primera línea de defensa está en el extranjero, la Unión defiende la necesidad de una proyección de poder europeo hacia el exterior y de asumir responsabilidades mundiales en el ámbito de la paz y la seguridad, por lo que algunos autores consideran que la voluntad

La estrategia europea recalca que “en esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas”

2 La estrategia se conoce por el acrónimo NSS, derivado del título en inglés: *US National Security Strategy*.

del documento es “a tacit calling for a more extrovert and active role of the Union in the world” (Haine, 2008, p. 21).

En esta misma línea, aunque de forma explícita y con un lenguaje más contundente, se sitúa el nuevo documento estratégico de junio de 2016, la estrategia global de la UE: *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte* (EUGS)³. La nueva estrategia enuncia desde el prólogo la ambición de conseguir “una autonomía estratégica para la Unión Europea” y de contar “con la fuerza para contribuir a la paz y la seguridad en la región y en todo el mundo” (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2016, pp. 3-4).

Por otro lado, el contenido y la propia estructura organizativa de la estrategia global, subdividida en epígrafes relativos a los intereses, los principios, las prioridades y la operatividad de la estrategia, reflejan la necesidad percibida en la UE de afirmarse como actor global con sus propios intereses y prioridades, además de defender una serie de principios y valores subyacentes a la propia construcción europea. Si bien los intereses se formulan de manera inextricablemente ligada a los valores fundamentales de la Unión, la retórica de integrar los intereses y los valores evidencia la orientación del proceso reflexivo llevado a cabo en la Unión en materia de política exterior y de seguridad en los últimos años, haciendo hincapié en los intereses europeos que inspiran el actual proceso.

La creciente aspiración de la Unión Europea de erigirse en un actor internacional creíble y con capacidad de respuesta, donde los valores estén respaldados por instrumentos y medidas concretas en seguridad y defensa, reflejan de esta manera el reconocimiento de las limitaciones del enfoque normativo de la Unión, como se explicita en la estrategia de 2016 presentada por la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini:

En el mundo frágil en que vivimos, el poder simbólico no basta. Tenemos que potenciar nuestra credibilidad en materia de seguridad y defensa. Para hacer frente a las crisis externas, capacitar a nuestros socios y proteger Europa, los Estados miembros deben destinar recursos suficientes al gasto en defensa, hacer un uso lo más eficiente posible de los recursos y cumplir el compromiso colectivo de dedicar el 20 % del presupuesto de defensa a investigación y tecnología y a la adquisición de material. (SEAE, 2016, p. 35)

En este artículo analizaremos la evolución de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea desde el comienzo del nuevo milenio, estudiando fundamentalmente los cambios y continuidades más significativos entre las dos estrategias de seguridad de la UE, presentadas en 2003 y 2016. Nos centraremos en el análisis de la formulación de la política europea, con el objetivo de evidenciar si estamos ante una nueva orientación política, así como de elucidar los principales cambios conceptuales operados entre una estrategia de seguridad y otra. El análisis del impacto e implementación de las estrategias lo dejamos para un trabajo subsiguiente, por motivos de espacio. De esta manera, el estudio de los diferentes contextos de producción y de los elementos esenciales de los dos documentos estratégicos nos permitirá observar, por un lado, una serie de cambios conceptuales profundos que han contribuido a la redefinición de los enfoques y las políticas europeas de seguridad; y, por otro lado, la evolución de los intereses y las prioridades de la Unión en su aproximación al continente africano en materia de seguridad.

Los Estados miembros deben destinar recursos suficientes al gasto en defensa

3 Utilizaremos el acrónimo EUGS por las iniciales del documento en inglés, de utilización frecuente en la literatura: *European Union Global Strategy*.

2. La Estrategia Europea de Seguridad y la aproximación europea a África

El nacimiento de la EES en 2003 se dio en uno de los momentos políticos más críticos para la Unión desde la guerra de los Balcanes, el momento de la guerra de Irak y la división de los entonces quince Estados miembros entre los que apoyaban la invasión más fervientemente (Reino Unido, España e Italia) y los que se oponían a ella (liderados por la posición de Francia y Alemania), demostrando las divergencias entre la UE y EE. UU., así como una profunda escisión europea y la inexistencia flagrante de una política exterior y de seguridad común⁴.

En 2003, la UE se encontraba además a un paso de llevar a cabo la ampliación más importante de sus Estados miembros, pasando de quince a veinticinco en 2004, divididos entre los que tenían una visión afín a la de EE. UU. en su consideración de Irak como Estado canalla, poseedor de armas de destrucción masiva, amenaza ante la cual era imperativo actuar por la fuerza; y los que rechazaban la invasión unilateral y preferían llevar el asunto de forma multilateral, bajo la autoridad de la ONU. La ampliación podía hacer bascular el equilibrio en el seno de la Unión hacia una posición más proatlantista, con lo cual, los Estados miembros vieron aconsejable llegar a un acuerdo en materia de seguridad antes de la expansión del proyecto de integración⁵.

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 comienza con una introducción en la que la Unión Europea manifiesta su ambición de convertirse en un actor global con responsabilidades “en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”. Ya en el título de la estrategia se refleja esta voluntad, al situar la propia seguridad (“Una Europa segura”) en relación o interdependencia con el contexto global (“en un mundo mejor”), en el que la UE desea intervenir. El documento presenta a continuación una estructura tripartita donde se expone el contexto de seguridad (desafíos mundiales y principales amenazas), los objetivos estratégicos y las implicaciones estratégicas para Europa, cerrando con una pequeña conclusión (Consejo Europeo, 2003).

El contenido de la EES, adoptada en 2003, ha sido comparado frecuentemente con el de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicada en septiembre de 2002, el cual constituye un documento de referencia para la elaboración de la EES al coincidir en algunos aspectos fundamentales como la identificación de las nuevas amenazas, a pesar de divergir en otros, como la forma de afrontarlas, desde un punto de vista unilateral *vs.* multilateral, dando protagonismo a medios coercitivos *vs.* una diversidad de instrumentos civiles y militares, y a la diferente importancia otorgada a las instituciones internacionales. Los elementos de conver-

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ha sido comparada frecuentemente con la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002

4 La Comisión Europea, en contra de la invasión, manifestó su disgusto por la división de los Estados miembros en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU). Por un lado, Francia, Alemania, Países Bajos, Luxemburgo, Suecia, Austria y Finlandia se mostraron en contra de la guerra, dada la ausencia de mandato bajo el Consejo de Seguridad de la ONU ni la autorización del uso de la fuerza. Por otro lado, Reino Unido, España, Portugal, Italia y Dinamarca se alinearon a favor de la intervención militar de la coalición en Irak (así como la mayoría de los países candidatos a la adhesión a la UE: Polonia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, República Checa y Rumanía). Grecia, Irlanda y Bélgica manifestaron también su oposición al conflicto, aunque Bélgica permitió la utilización de su espacio aéreo. Véase (Salmon, 2004, pp. 450-451).

5 Al margen del contexto político, algunos autores consideran que la adopción de la EES, diez años después de la institucionalización de la PESC, se hizo posible gracias a la existencia de un acervo de política exterior precedente en el que se apoya la EES, cuyo contenido se desarrolla en función de las áreas en las cuales los Estados miembros habían alcanzado un consenso previamente, dejando otros asuntos fuera o incluidos de forma deliberadamente vaga. En este sentido, la estrategia puede considerarse “a conceptual and procedural turning point” en el *continuum* del desarrollo de la PESC, así como un paso adelante “in the developing self-awareness and ambition of the EU as a player in the global arena”. Véase Bailes, 2005, p. 1.

gencia de la EES con la NSS responderían a la voluntad de restablecer el vínculo transatlántico después de la división de los Estados miembros con respecto a la cuestión iraquí, haciendo manifiesta la importancia de la relación entre Europa y EE. UU. para la seguridad mundial.

África se encuentra muy presente en el documento en el momento de identificación de las amenazas, aunque no de manera tan explícita como en el caso de la EUGS como veremos posteriormente. Las principales amenazas que identifica la estrategia europea son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. La definición de las nuevas amenazas toma como referencia la nueva agenda de seguridad definida por EE. UU. en la NSS un año antes.

En el informe de revisión publicado cinco años después a la formulación de la estrategia, la UE añadió los retos de la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático. Asimismo, sitúa la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada en primera línea de interés, considerando necesaria una mejor conciliación de las dimensiones exterior e interior de la seguridad.

En la Estrategia Europea de Seguridad, la región de África Occidental se manifiesta como una zona de especial preocupación, en particular por la presencia de conflictos violentos sin resolver y por la amenaza a la seguridad que suponen los denominados Estados fallidos o frágiles: “Si se los descuida, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se extienden, como hemos podido ver en África Occidental”. De forma más general, África es caracterizada en el texto como un continente pobre, donde “en muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos” (Consejo Europeo, 2003).

Esta caracterización se reitera en el documento *Estrategia de la UE para África* de 2005, el cual supone “la respuesta de la Unión Europea al doble reto que consiste en volver a situar a África en la vía del desarrollo sostenible y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de aquí a 2015” (Comisión Europea, 2005, p. 44)⁶. Para lograr el desarrollo sostenible de África, la Unión Europea identifica las condiciones previas indispensables: la paz y la seguridad. Las crisis y los conflictos violentos presentes en África en las últimas décadas han terminado con millones de vidas y con varias décadas de desarrollo económico. Así pues, la UE explicita en la estrategia para África que “debería intensificar su ayuda en los ámbitos considerados como condiciones previas a la realización de los ODM; es decir, la paz, la seguridad y la buena gobernanza, necesarias para crear un entorno propicio al crecimiento económico, a los intercambios y a las interconexiones y a la cohesión social y medioambiental” (Comisión Europea, 2005, p. 4).

De la identificación de las amenazas prioritarias para la seguridad europea deriva la formulación de los tres objetivos estratégicos de la Unión, centrados en “hacer frente a las amenazas” enumeradas anteriormente, “crear seguridad en los países vecinos” para de esta forma garantizar la seguridad de la UE, y fomentar la existencia de “un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz” para hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional desde un sistema basado en el derecho y en el buen gobierno (Consejo Europeo, 2003).

Estos tres objetivos remiten de manera particular al continente africano, el cual es fuente de algunas de las principales amenazas para la seguridad de la Unión, que quiere rodearse de un círculo de países vecinos bien gobernados, hacia el este y hacia el sur, para evitar sufrir las re-

Las principales amenazas identificadas son el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada

6 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico Social Europeo, *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*.

percusiones de la desestabilización causada por los conflictos violentos y las consecuencias de los problemas de gobernanza.

En primer lugar, para hacer frente a las nuevas amenazas, la UE considera que, a diferencia de la situación de la época de la Guerra Fría, no basta con tener la capacidad militar adecuada: “Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares”, sino que se necesita una combinación de instrumentos. En este sentido, la EES se distancia de la NSS, donde el uso de la fuerza militar es fundamental para afrontar los desafíos a la seguridad que acechan a los EE. UU. La UE, al haberse dotado tanto de capacidades militares como civiles para la gestión de crisis desde la institucionalización y operatividad de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), se muestra a sí misma como un actor idóneo para la gestión de crisis, cuya idiosincrasia sería precisamente poseer la combinación adecuada de los instrumentos cívico-militares para hacer frente a las nuevas amenazas: “La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales” (Consejo Europeo, 2003).

En segundo lugar, generar seguridad en los países vecinos se manifiesta como un objetivo estratégico fundamental en el contexto de la ampliación de la Unión prevista para 2004, poco después de la adopción de la EES: “La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo [...]” (Consejo Europeo, 2003).

En este objetivo, la UE expresa de forma clara y contundente sus propios intereses de seguridad en relación con los países del este de Europa y de la ribera sur del Mediterráneo, a la hora de conseguir un vecindario bien gobernado, para evitar que el conflicto violento y la debilidad de los Estados alteren la estabilidad europea, al proliferar la delincuencia organizada, los problemas sociales o los fenómenos migratorios que podrían alterar el equilibrio interno de la Unión.

En tercer lugar, la UE inserta su acción en un sistema multilateral basado en el Derecho internacional, donde “el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas”. La UE, a diferencia del unilateralismo y excepcionalidad de las acciones americanas cuando se trata de la seguridad nacional, se define como un actor con vocación normativa que otorga una relevancia fundamental a las instituciones internacionales: “Queremos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces para hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y debemos, por tanto, estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas” (Consejo Europeo, 2003).

Tras la formulación de los objetivos estratégicos de la UE, la EES termina con las implicaciones estratégicas para Europa, centrada en la voluntad de la UE de ser “más activos”, “más capaces”, “más coherentes”, en colaboración “con nuestros socios”. Si bien en el momento de formulación y adopción de la estrategia, la UE había recorrido un camino importante en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC) y de la PESD; la operatividad de esta última, aunque declarada en Laeken, era todavía muy precaria, y no se habían alcanzado los objetivos definidos en los objetivos principales (*Headline Goals*) sobre las capacidades militares y civiles. Es en este contexto intraeuropeo en el que la UE declara su ambición, todavía irrealizada, de devenir un actor de seguridad.

Para ello se explicita la necesidad de ser más activos en el uso de la panoplia de instrumentos militares y civiles, además de en las actividades tradicionales en el ámbito del comercio, el de-

Generar seguridad en los países vecinos se manifiesta como un objetivo estratégico fundamental

sarrollo y la diplomacia, y en el apoyo a las acciones de la ONU, con el objetivo de adquirir un mayor peso político y presencia internacional que contribuya a su identidad como actor: “Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político”. En estrecha relación, la UE manifiesta su voluntad de ser más capaz, desarrollando los recursos militares y sobre todo civiles para hacer frente a las nuevas amenazas, aunque no se especifica de qué forma ni qué capacidades serían necesarias para afrontar cada amenaza o cómo está previsto combinar los recursos, simplemente se menciona de forma vaga e inespecífica. Por otro lado, la UE manifiesta su voluntad de ser más coherente, asociando y relacionando las actividades de los diferentes pilares y las acciones exteriores de los Estados miembros, aunque nuevamente no se especifica ninguna acción concreta o específica.

La estrategia se cierra con una breve apología del multilateralismo, separándose de la visión unilateralista americana: “Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo”, y expone la necesidad de estrechar relaciones con los socios internacionales, generando asociaciones estratégicas “con todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores y estén dispuestos a apoyarlos”, realzando el discurso sobre la vocación normativa de la Unión para conseguir “un mundo más justo, más seguro y más unido” (Consejo Europeo, 2003).

La estrategia se cierra con una breve apología del multilateralismo y la cooperación internacional

3. La estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea: contexto histórico y político

En 2003, la UE estaba inmersa en un proceso global de reflexión, enmarcado en la Convención Europea de 2002-2003, y la Conferencia Intergubernamental subsiguiente, cuyo objetivo era redactar una Constitución Europea. En este contexto institucional, y con ánimo de reparar la desunión creada por la crisis iraquí, fomentando el consenso y la cohesión entre los Estados miembros, la UE consideró necesario articular las bases conceptuales de la PESC y de la PESD, cuyo desarrollo se había minimizado hasta el momento.

Los distintos acontecimientos políticos internos y globales mencionados más arriba llevaron a los Estados miembros a encomendar al alto representante, durante una reunión informal de ministros de asuntos exteriores en Kastellorizo en mayo de 2003, la formulación de un “concepto estratégico europeo”. Solana y su equipo presentaron una primera versión ante el Consejo en junio de 2003, y el documento estratégico final se adoptó en el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003 en Bruselas. El documento se sometió a discusión interna y externa. Tres conferencias de investigación celebradas en los meses de septiembre y octubre bajo la égida del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EUISS) proveyeron al documento con la visión y *feedback* de expertos y académicos internacionales⁷. Posteriormente, las discusiones prosiguieron a nivel de los Estados miembros y de la comisión, realizando las modificaciones necesarias, hasta la adopción en diciembre del documento de forma consensuada (Bailes, 2005, pp. 10-11).

7 El Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea es la agencia encargada del análisis de las cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Véase <http://www.iss.europa.eu/home/>

Esta modalidad de discusión y revisión del texto, tomando en consideración tanto a los Estados miembros como a la Comisión, y a la comunidad científica y académica de los estudios de seguridad, refleja un nuevo patrón procedimental más colectivo, con ánimo de inclusión de los diferentes actores implicados y con el objetivo de generar aceptación y visibilidad en aras de lograr legitimidad, así como un amplio apoyo político para minimizar los trastornos del disenso. En palabras de Bailes:

The EU community was starting to realize how important it could be (for European credibility and impact) not just to produce the right message but to be able to get it across, in the right words and at the right time, with the right intellectual allies. (Bailes, 2005, p. 12)

Este procedimiento de consulta y discusión, tanto interna como externa, se ha llevado a cabo asimismo con la estrategia global de la Unión, que ha generado un amplio debate entre los expertos y académicos, además de discutirse en el seno de las instituciones europeas. Diez años después de la formulación de la EES, en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, se encomendó a la alta representante y vicepresidenta de la comisión, Federica Mogherini, la revisión estratégica del documento, el análisis de los cambios y transformaciones operados en el escenario mundial y la evaluación sobre tales cambios y sobre los desafíos para la Unión Europea como actor en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

A este proceso de reflexión y revisión, culminado en 2015, siguió la fase formal de elaboración de una nueva estrategia que reflejara la posición de la UE ante los cambios internacionales y determinara su ambición como actor global, estrategia presentada por Mogherini a los líderes europeos el 28 de junio de 2016.

El proceso de reflexión y elaboración de la EUGS ha contado con el interés e implicación de múltiples especialistas en la materia, los cuales han publicado informes y análisis sobre la evolución de la política exterior y de seguridad europea. De igual manera, se han celebrado de manera periódica conferencias de expertos en el seno del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, quienes proveen una importante realimentación en cuanto a los procesos de desarrollo, revisión y evaluación de las políticas europeas de seguridad y defensa.

No obstante, el interés preeminente que se le dio a la formulación de los conceptos estratégicos entre 2003 y 2008, fecha de actualización de la EES, no prosiguió en los años posteriores. Se abandonó de esta manera el foco en la renovación de la estrategia durante el periodo 2009-2014, abordando otros temas de actualidad en una Unión inmersa en la crisis económica de carácter mundial⁸.

A partir de 2008, el contexto de la crisis financiera y económica a escala internacional ha supuesto sin duda uno de los factores más importantes que han marcado un cambio en el eje de interés de la UE, en el seno de la cual se había llevado a cabo, desde el año 2000, un proceso de construcción y reformulación de la política exterior y de seguridad. Sin abandonar el interés en los temas exteriores y de seguridad, se reorientaron las prioridades hacia problemas de índole económica y hacia preocupaciones domésticas.

En la estrategia se reorientan las prioridades hacia problemas de índole económica y doméstica

⁸ Un análisis más detallado de los temas y contenidos de las diferentes conferencias anuales celebradas en el EUISS (European Union Institute for Security Studies) puede verse en *La nueva Estrategia de Seguridad Europea* (De Carlos Izquierdo, 2016).

Ante este contexto poco favorable para la reflexión y reformulación de los conceptos estratégicos europeos y para la definición de las prioridades exteriores de la Unión, hubo que esperar a finales de 2013 para ver el resurgir de la relevancia de los asuntos de conceptualización de la seguridad. Es en 2013 cuando el Consejo Europeo encomendó a Mogherini la revisión de la estrategia de la Unión, y también es el momento de publicación de un documento fundamental sobre el denominado concepto integral: *El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores* (Comisión Europea y Alta Representante de la UE, 2013).

El “enfoque integral” de la UE o *comprehensive approach* es un concepto que remite al “enfoque multidimensional” de Naciones Unidas. Ambas organizaciones han desarrollado progresivamente en las últimas décadas un enfoque holístico como guía de su actividad en el ámbito de la seguridad, de forma particular en lo referente a la gestión de crisis y la resolución de conflictos.

A pesar de esta reactivación del proceso, un evento fundamental e inesperado vino a empañar la culminación del proceso de reflexión conducido entre 2013 y 2015. El momento de presentación de la nueva estrategia global de la UE pasó, si no desapercibido, sí desatendido por el terremoto político que supuso el denominado *brexit* (abreviatura de *British exit*), o bien, la celebración de un referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la UE, evento que ha tambaleado de forma duradera los cimientos de la UE, generando una crisis interna que ha obligado a la Unión a repensar el mismo proyecto de integración europea, los parámetros políticos que la guían e incluso su mismo sentido y supervivencia.

A raíz del resultado de la votación del 23 de junio de 2016 que acabó en la salida de Reino Unido de la Unión, la presentación formal de la nueva EUGS el 28 de junio de 2016 quedó en un segundo plano, ensombreciendo el trabajo de reflexión de los últimos años, que pretendía reavivar el interés europeo en los temas referentes a la seguridad y la defensa.

Tendremos que esperar un tiempo prudencial para ver si el contexto desfavorable de elaboración y presentación de la nueva estrategia de la UE supone un hándicap para la implementación de la misma, o si, por el contrario, las consecuencias que comporta el *brexit* determinan para la Unión una reacción en el sentido de lograr mayor cohesión entre los Estados miembros a nivel político, y una voluntad de actuar a nivel internacional de manera conjunta y consistente.

Estas preocupaciones internas e institucionales, junto con la importancia de los eventos internacionales y la transformación del orden mundial, suponen desafíos de primer nivel que la Unión debe afrontar, renovando de forma periódica el concepto estratégico y redefiniendo las prioridades de acción para no correr el riesgo de elaborar formulaciones tardías que no reflejen las reacciones a los rápidos cambios ocurridos en el entorno estratégico global, pudiendo resultar por tanto de naturaleza obsoleta.

La UE ha desarrollado un enfoque holístico como guía de su actividad en el ámbito de la seguridad

4. Nuevos planteamientos y cambios en las prioridades para el continente africano en la estrategia global de la Unión Europea

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 especificaba de forma directa el conjunto de amenazas y desafíos a la seguridad que la UE consideraba prioritarios en la nueva tesitura internacional generada tras el final de la Guerra Fría. A nivel global, la UE consideraba que los cambios

en el contexto de seguridad de la pos Guerra Fría y de la mundialización habían traído consigo una mayor interdependencia entre los aspectos internos y externos de la seguridad, así como la vinculación entre la seguridad y el desarrollo. Por ende, la UE, en su afán de constituirse en un actor de seguridad, manifestaba la necesidad de actuar en coordinación con otros actores internacionales, interviniendo en distintos sectores y áreas políticas:

La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no solo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza. (Consejo Europeo, 2003, p. 2)

Existen importantes cambios en el documento de la estrategia global de la UE de 2016 respecto a la estrategia de 2003, los cuales muestran la evolución de la reflexión europea en torno a las cuestiones de seguridad y defensa. En este epígrafe intentaremos abordar por un lado las principales novedades en los conceptos y en los planteamientos estratégicos, que hemos subdividido en tres aspectos cruciales, para definir preliminarmente las grandes líneas de reorientación de la política exterior y de seguridad de la UE; por otro lado, estudiaremos cuál es el lugar de África en la nueva estrategia y su prominencia en las áreas prioritarias de la acción exterior de la UE.

Un primer aspecto que llama la atención al comparar los dos documentos estratégicos es el énfasis otorgado en la EUGS a los propios intereses de la Unión. En contraposición con la insistencia en los valores y principios de la EES, en el documento actual, la UE deja claro desde el comienzo que la EUGS tiene como objetivo promover los intereses de los ciudadanos de la Unión. Aunque evidentemente no se abandonan los principios y los valores tradicionales de la Unión⁹, estos quedan impregnados de intereses europeos: “Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo. Al mismo tiempo, nuestros valores fundamentales están integrados en nuestros intereses” (SEAE, 2016, p. 10).

De esta forma, se adopta públicamente una concepción más realista de las relaciones internacionales, donde la política exterior se formula en términos realistas derivados de la evaluación del entorno estratégico, de acuerdo con un “pragmatismo basado en principios”, nuevo concepto introducido en la EUGS, que sin una definición específica parece responder a esta interacción entre realismo e idealismo en el discurso de la política exterior y de seguridad europea.

No obstante, la relevancia otorgada a los propios intereses no puede ser considerada una novedad *stricto sensu*, debido a que, en la práctica, la política exterior de la Unión ha promovido siempre sus propios intereses al desempeñar su papel como actor internacional en el mundo. El aspecto que sí supone una novedad interesante es la afirmación pública y contundente de los intereses, en detrimento del habitual discurso normativo sobre la fundamentación europea en principios y valores. El documento adopta un lenguaje más directo y más realista, en consonancia con los cambios operados en el entorno geoestratégico actual que han afectado directamente a Europa hasta cuestionar el propio proyecto de integración europea: “Vivimos una época de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está ame-

Aunque no se abandonan los principios y los valores tradicionales de la Unión, quedan impregnados de intereses europeos

⁹ Los valores, integrados en los intereses vitales, son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas, mientras que los principios rectores de la acción exterior de la UE son la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación. Véase (SEAE, 2016, p. 12).

nazada. Nuestro proyecto europeo, que ha traído un periodo de paz, prosperidad y democracia sin precedentes, está siendo cuestionado” (SEAE, 2016, p. 10). Consecuencia directa de este nuevo enfoque más realista es la prioridad otorgada a la seguridad de la UE, segundo aspecto que llama la atención del nuevo documento estratégico. Si en el documento de 2003 la valoración de las amenazas se hacía en función de cómo afectaban a la gobernanza mundial, en 2016 la consideración de las amenazas se centra en cómo pueden afectar a la UE.

En relación con este punto se introduce un elemento que ha ocupado un lugar central en las discusiones europeas en materia de política exterior y de seguridad, el hecho de adquirir una capacidad propia en materia de defensa y contribuir a la seguridad colectiva de Europa. Se manifiesta de esta manera la necesidad de “asumir una mayor responsabilidad en nuestra seguridad” y de tener “un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica”. La introducción de este concepto de “autonomía estratégica” es fundamental, refleja la evolución de los debates en el seno de la Unión y la voluntad de avanzar en materia de defensa, para “garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras” (SEAE, 2016, p. 14).

Las principales amenazas que la Unión identifica para su seguridad son el terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética. El documento ahonda en la amenaza que supone el terrorismo y la violencia en el norte de África y en Oriente Próximo, y en su expansión hacia la propia Europa, donde se han perpetrado importantes atentados terroristas.

Al hablar de terrorismo como una de las principales amenazas a la seguridad de la UE, se hace mención expresa al norte del continente africano y a la necesidad de luchar contra el extremismo violento. No es la única mención al continente en la EUGS, sino que podemos observar que África está mucho más presente explícitamente en la actual estrategia de lo que encontramos en la estrategia precedente.

El continente africano está presente, de hecho, de diferentes maneras, en cada una de las cinco áreas definidas como prioritarias para la acción exterior de la Unión. En primer lugar, como fuente de amenazas que pueden afectar a la seguridad de Europa, particularmente en forma de extremismo violento, radicalización y redes terroristas. En segundo lugar, como foco primordial donde fortalecer la resiliencia estatal y de la sociedad por parte de la UE. La resiliencia es un concepto en boga en las ciencias sociales que la UE no ha dudado en adoptar en su discurso y que se plantea aplicar en el continente africano, en la región vecina de África del Norte, hasta África Central, para favorecer la transformación de la gobernanza hacia regímenes democráticos, intensificar las relaciones con la Unión y evitar la fragilidad que conduce a la movilidad y la migración ilegal que afectan a las fronteras de Europa.

En tercer lugar, en lo que respecta al enfoque integral para atajar los conflictos y las crisis, los conflictos armados africanos, en particular en la región del Sahel y del Cuerno de África, pueden amenazar los intereses europeos, por lo que la UE se compromete a aplicar un enfoque pluridimensional “mediante la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles orientados a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos”; un enfoque de múltiples fases, “actuando en todas las fases del ciclo del conflicto”; un planteamiento de múltiples niveles, “actuando a escala local, nacional, regional y mundial”, y un enfoque multilateral, “que comprometa a todos los actores que estén presentes en un conflicto y resulten necesarios para su resolución” (SEAE, 2016, pp. 22-23).

África está mucho más presente explícitamente en la actual estrategia que en la precedente

En cuarto lugar, en cuanto al apoyo y la cooperación con las organizaciones regionales, consideradas fundamentales por la UE para mejorar la gobernanza regional y mejorar la gestión de las crisis (“es una de las lógicas fundamentales subyacentes a la paz y el desarrollo propios de la UE en el siglo XXI”), África ocupa un lugar muy destacado, tanto en el ámbito de la seguridad: “a la luz de las crecientes interconexiones entre África del Norte y el África Subsahariana, así como entre el Cuerno de África y Oriente Próximo, la UE apoyará la cooperación a través de estas subregiones. Ello incluye el fomento de las relaciones triangulares a través del Mar Rojo entre Europa, el Cuerno de África y el Golfo, a fin de hacer frente a los desafíos para la seguridad y aprovechar las oportunidades económicas. Ello supone abordar de modo sistemático la dinámica transfronteriza en el norte y el oeste de África, el Sahel y la región del Lago Chad a través de vínculos más estrechos con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y el G5 del Sahel”; así como en la esfera del desarrollo:

Invertiremos en paz y desarrollo para África como inversión en favor de nuestra propia seguridad y prosperidad. Intensificaremos la cooperación con la Unión Africana, y también la CEDEAO, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo del África Oriental y la Comunidad del África Oriental, entre otras organizaciones, así como la ayuda en su favor. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para estimular el crecimiento y el empleo en África. (SEAE, 2016, p. 28)

Por último, en quinto lugar: “La UE está comprometida con un orden mundial basado en el Derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas, que asegure la paz, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y un acceso constante al patrimonio natural de la humanidad”, y en este sentido África es también parte del escenario global donde la UE pretende actuar y aspira a transformar el sistema internacional y los patrones de la gobernanza global en el siglo XXI.

En estas cinco áreas prioritarias, África se muestra como un continente fundamental para la Unión y no como un desafío secundario a la seguridad, aunque la estrategia no especifica cómo se hará frente a los desafíos enumerados ni las modalidades concretas de implantación, por lo que la valoración de las ambiciones expresadas en el papel resulta imposible y será necesario observar el contenido y el establecimiento de los planes de acción que se pongan en marcha al respecto, para evaluar la coherencia y la consistencia con los planteamientos enumerados.

Un tercer aspecto de la EUGS es la atención al enfoque holístico o integral en relación con los conflictos y las crisis, y la voluntad europea de comprometerse en la construcción de la paz, de manera particular en las regiones vecinas del este y el sur de la Unión. La plasmación del enfoque integrado es la continuación lógica de la vinculación entre la seguridad y el desarrollo afirmada ya en la EES. La EUGS adopta el enfoque integrado, definido en 2013, y enfatiza en llevar a cabo acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos, a diferencia del hincapié de la EES en la prevención de conflictos:

Es esencial aplicar un enfoque pluridimensional mediante la utilización de todos los instrumentos y políticas disponibles orientados a la prevención, la gestión y la resolución de conflictos. Pero el alcance del “enfoque global” se extenderá aún más. No existen soluciones rápidas para ninguno de estos conflictos. La experiencia adquirida en Somalia, Malí, Afganistán y otros países pone de relieve su naturaleza prolongada. La UE tratará de plasmar por consiguiente un enfoque de múltiples fases, actuando en todas las fases del ciclo del conflicto. Invertiremos en la prevención, la resolución y la estabilización, y

África se muestra como un continente fundamental para la Unión y no como un desafío secundario a la seguridad

evitaremos el cese prematuro de nuestro compromiso cuando una nueva crisis estalle en otro lugar. (SEAE, 2016, p. 22)

Los tres aspectos fundamentales de la Estrategia están interrelacionados: los intereses de la UE, la seguridad de la UE y la voluntad de la UE de actuar en el mantenimiento de la paz. La adquisición de nuevas capacidades en el ámbito de la defensa puede, en este sentido, permitir a la Unión actuar en todas las fases de los conflictos y en la gestión de crisis, colaborando así con las acciones internacionales de construcción de la paz, mientras que la mejora en la situación de seguridad revierte en la seguridad interior de la Unión y en proteger sus intereses y los de sus ciudadanos.

5. Conclusión

En este artículo hemos abordado la evolución de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea desde el comienzo del nuevo milenio, centrando el análisis en el estudio de los cambios más significativos existentes en el planteamiento y formulación de las dos estrategias de seguridad de la UE, presentadas en 2003 y 2016.

De acuerdo con nuestro análisis, podemos afirmar que existen importantes cambios conceptuales entre los dos documentos estratégicos analizados, lo cual evidenciaría un cambio de rumbo en la política exterior y de seguridad europea, al menos en lo que respecta a su formulación y definición en el nuevo milenio. El examen de los elementos centrales de las dos estrategias nos permite observar una redefinición progresiva de la política exterior y de seguridad de la UE, desde presupuestos normativos hasta aproximaciones más centradas en los objetivos e intereses propios de Europa.

En este sentido, la estrategia global de la Unión Europea de 2016 deja en un segundo plano el enfoque normativo de la Unión y su trasfondo idealista, para manifestar claramente la preponderancia de sus intereses, comenzando por el ámbito prioritario de garantizar la seguridad de la UE. Esta aproximación de corte más realista refleja en el papel la visión de la Unión y la reorientación de la política exterior y de seguridad en términos más contundentes que superan el marco del poder blando, aunque no se especifica la manera concreta de implantación y los indicadores de seguimiento.

A nivel conceptual, existen diferencias significativas entre las dos estrategias. Al describir las amenazas y retos a la seguridad, el análisis de la EES hace hincapié en la interrelación entre los aspectos económicos, sociales y políticos como fuente de los conflictos violentos y la inseguridad, según un enfoque posmoderno o poswestfaliano de la gobernanza mundial; mientras la EUGS, marcada por los ataques terroristas perpetrados en suelo europeo, enfatiza en su discurso la existencia de amenazas que pueden afectar a los intereses de la UE en una óptica más tradicional, realista y westfaliana. La EES prefiere extenderse en la definición de las principales amenazas y sus consecuencias para la gobernanza mundial, mientras que la EUGS focaliza el análisis en los riesgos que pueden acarrear los conflictos armados, el terrorismo o la inseguridad energética para la propia seguridad de la UE.

A este respecto, la UE insiste en 2003 en la importancia de la prevención de conflictos, estando el documento imbuido de referencias al multilateralismo y a la acción internacional enmarcada en torno a las instituciones internacionales responsables del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, mientras que en 2016 se habla del enfoque integrado y de llevar a cabo

La EUGS enfatiza la existencia de amenazas que pueden afectar a los intereses de la UE en una óptica más tradicional, realista y westfaliana

acciones en todas las etapas del ciclo del conflicto, no solo en la fase de prevención y de adquirir capacidades para poder desarrollar acciones militares, asumiendo un mayor compromiso y responsabilidad a la hora de responder a las crisis y conflictos violentos internacionales.

Asimismo, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ahonda en conseguir el objetivo de crear un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. Sin embargo, el compromiso de la Unión con el desarrollo de una sociedad internacional fuerte y de un orden internacional basado en el derecho, donde las instituciones internacionales funcionen adecuadamente, se matiza en la estrategia global de la UE de 2016. La vocación normativa de la UE, manifestada en la implementación de sus principios y valores, se enuncia en relación con los intereses europeos en términos de estabilidad y de seguridad, ejes prioritarios de la acción exterior europea. Los intereses europeos son, por tanto, los factores clave a la hora de contribuir al desarrollo de la gobernanza global y de las organizaciones regionales e internacionales.

Por otra parte, la estrategia global de la UE de 2016 supone un salto cualitativo importante respecto de su predecesora en lo que se espera de un documento estratégico, comenzando por la utilización de un lenguaje más preciso en materia de seguridad y defensa, seguido de la importancia otorgada a la autonomía estratégica y la adquisición de capacidades militares, y terminando por la voluntad de implicación en los procesos de resolución de conflictos y gestión de crisis internacionales.

En cuanto al segundo componente fundamental de nuestro análisis, podemos también observar la evolución, en el periodo de tiempo examinado, de los intereses y las prioridades de la Unión Europea en lo que respecta a los planteamientos y al enfoque integral sobre los asuntos de seguridad en el continente africano (de forma coherente y convergente con el cambio de rumbo en la política exterior y de seguridad de la UE enunciado más arriba).

En el ámbito geográfico de África, la visión de la UE en cuanto a la percepción sobre el continente africano y sobre los desafíos a la seguridad que de él emanan, constituye una visión bastante limitada e imbuida de la vinculación entre las dimensiones relacionadas con la seguridad y el desarrollo (aproximación que encuentra su culminación en el desarrollo del enfoque integrado hacia los conflictos), en el seno de un planteamiento de carácter liberal, que privilegia la búsqueda de la seguridad y justifica de esta manera el desarrollo de un tipo de intervencionismo en pos de un proceso de (re)construcción de las estructuras del Estado que garanticen la estabilidad y eviten la diseminación de las amenazas.

África se percibe como fuente de amenazas que pueden afectar a la seguridad de la UE. En este sentido, las acciones emprendidas por la UE en el continente tienen como objetivo directo evitar que tales desafíos repercutan en los intereses de la UE y comprometan la seguridad de la Unión. La identificación de las amenazas, así como las acciones y las políticas propuestas, siguen un diagrama circular donde las iniciativas se originan y revierten en la propia seguridad de la Unión.

Ante el creciente fenómeno de radicalización y terrorismo, la UE afirma su voluntad de invertir en la resiliencia estatal y de la sociedad de los países vecinos del sur del Mediterráneo, hasta África Central. La resiliencia o “capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas” (SEAE, 2016, p. 18) es fundamental en el discurso europeo para garantizar la existencia de Estados seguros, prósperos y democráticos. De esta manera, la resiliencia estatal y de la sociedad podría evitar

Ante el creciente fenómeno de radicalización y terrorismo, la UE afirma su voluntad de invertir en la resiliencia estatal

la fragilidad de las instituciones y facilitar el buen gobierno, con la consecuencia directa para Europa de disminuir los flujos migratorios y los atentados que afectan a la seguridad interior de la UE.

Sin embargo, el discurso relativo a África y la preocupación acerca del terrorismo, las migraciones, los conflictos violentos, el subdesarrollo y la debilidad de las estructuras estatales, no se ve acompañado de la formulación de una línea de acción coherente y específica, generándose una brecha entre los objetivos ambiciosos en el papel en términos de seguridad y la limitada atención que se puede o quiere prestar al continente.

De igual forma, los conflictos violentos que se dan en el continente africano tienen consecuencias a nivel nacional, regional y global, que la UE pretende atajar mediante políticas de prevención y resolución de conflictos. No obstante, el protagonismo cada vez mayor otorgado al apoyo y fortalecimiento de las organizaciones regionales africanas implica en términos prácticos la ambición de delegar las responsabilidades en materia de seguridad a tales organizaciones regionales, para que puedan llevar adelante sus cometidos de manera autónoma, reduciendo la participación directa y la implicación europea (según el lema “soluciones africanas para los problemas africanos”).

Además, las prioridades de la Unión Europea en África se enuncian en la EUGS únicamente en relación con los problemas de seguridad, cuando en otros documentos, como en la Estrategia Conjunta UE-África, adoptada en 2007, se abordan las relaciones de manera integral en función de áreas prioritarias de cooperación que abarcan los asuntos de paz y seguridad, el desarrollo sostenible, la gobernanza democrática y los derechos humanos, la integración regional y el comercio, el cambio climático y la energía, la movilidad y las migraciones o la cooperación científica.

En 2017 se celebró la V Cumbre UE-África y la ambición de los líderes africanos se situó en dialogar sobre todas las áreas de cooperación, y en adoptar un enfoque a largo plazo, y no únicamente en concentrar el interés en el área de la seguridad o en las amenazas que Europa percibe como inherentes al continente africano. Por otra parte, se acerca también el final del periodo de vigencia del Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000, con una validez de veinte años, por lo que este marco tradicional de relaciones de la UE con los denominados países ACP (África, Caribe y el Pacífico) ha de remodelarse.

Las limitaciones en el enfoque de política exterior de la UE hacia el continente africano, centrado de manera preponderante en los asuntos de seguridad, puede tener a medio y largo plazo consecuencias negativas para los intereses políticos y económicos de la Unión, así como para su seguridad. De hecho, las medidas militares por sí mismas no son suficientes en la lucha contra el terrorismo y el radicalismo, ya que no pueden abordar las causas estructurales del extremismo en África. Las relaciones entre la UE y África deben reformularse para abordar los diferentes ámbitos de interés mutuo.

En este momento de cambio y reformulación de las políticas africanas de la Unión, se debe hacer un esfuerzo para que la definición de las relaciones entre la UE y África no se centre única o principalmente en los enfoques y las prioridades europeas, sino que desarrolle un diálogo entre socios iguales, evitando la reproducción de modelos de relación asimétricos ya conocidos.

Las medidas militares por sí mismas no son suficientes en la lucha contra el terrorismo y el radicalismo

Referencias

- Bagoyoko, N., & Gibert, M. V. (2009). The Linkage between Security, Governance and Development: The European Union in Africa. *The Journal of Development Studies*, 45(5). DOI: <https://doi.org/10.1080/00220380802582312>
- Bailes, A. J. K. (2005). The European Security Strategy: An Evolutionary History. *SIPRI Policy Paper*, (10).
- Biermann, R. (2009). NATO's Institutional Decline in Post-Cold War Security Governance. En C. Wagnsson, J. A. Sperling, & J. Hallenberg (Eds.), *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World*. London, United Kingdom: Routledge.
- Biscop, S. (2008). The European Security Strategy in Context: A Comprehensive Trend. En S. Biscop & J. J. Andersson (Eds.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. London: Routledge.
- Comisión Europea. (2010, noviembre, 22). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: Cinco medidas para una Europa más segura*. Bruselas.
- Comisión Europea. (2005). *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*. Bruselas.
- Comisión Europea y Alta Representante de la UE. (2013). *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores*. Bruselas.
- Consejo Europeo. (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas.
- Consejo Europeo. (2010, marzo, 25-26). *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un Modelo Europeo de Seguridad*. Bruselas.
- De Carlos Izquierdo, C. (2016, septiembre, 30). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. Documento Marco n.º 16. IEEE.
- Haine, J. Y. (2008). *The European Security Strategy Coping with Threats: Is Europe Secure?* En S. Biscop & J. J. Andersson (Eds.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*. London: Routledge.
- Salmon, T. (2004). 'United in its Diversity' (or Disunited in Adversary): That is the Question for the European Union and the European Security and Defence Policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 5(3). DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850408438898>
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2016, junio). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- Tardy, T. (2009). The European Union, a Regional Security Actor with Global Aspirations. En T. Tardy (Ed.), *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203885352.pt1>



LA NUEVA NARRATIVA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL EN ÁFRICA: RESPUESTAS Y RESULTADOS

The New Narrative of International Terrorism in Africa: Answers and Impact

Iván Navarro Milián

Investigador del Grupo de Estudios Africanos de la UAM

E-mail: ivan_navarrom@hotmail.com

 [@ivanbentor](https://twitter.com/ivanbentor)



Autor

Bajo el paradigma de las “nuevas guerras”, los conflictos armados contemporáneos en el continente africano fueron despojados de los fines políticos e ideológicos, para explicar las motivaciones de los actores beligerantes principalmente en base a la avaricia económica y a las rivalidades identitarias. Tras los atentados del 11-S ha ido cogiendo forma una narrativa que de forma específica ha puesto en el centro el fenómeno de la violencia extremista y el terrorismo internacional en el continente africano. Este diagnóstico ha generado el despliegue en diversos puntos del continente de diferentes estrategias antiterroristas, tanto de carácter regional como internacional. En el presente artículo dibujaremos un mapa de la considerada violencia extremista presente actualmente en algunas regiones del continente, así como de las estrategias antiterroristas desplegadas, para analizar sus resultados, validar o no el diagnóstico de esta narrativa y confrontarlo con otras miradas.



Resumen

África subsahariana; terrorismo internacional; estrategias antiterroristas.

Sub-Saharan Africa; international terrorism; anti-terrorism strategies.



Key words

Recibido: 05-04-2018. Aceptado: 28-11-2018.



Fechas

Under the “new wars” paradigm, contemporary armed conflicts in the African continent have been stripped of their political and ideological dimension, and the motivations of the actors involved have been reduced to economic greed and identity rivalries. After the attacks of 9/11, a narrative has appeared focusing on extremist violence and international terrorism in the African continent. This diagnosis has triggered the deployment in different parts of the continent of different anti-terrorist strategies, both regional and international. In the present article we will draw a map of this extremist violence, present nowadays in some regions of the continent, along with the anti-terrorist strategies deployed, in order to analyse their impact, to validate or deny the diagnosis of this narrative and to confront it to other views.



1. Introducción

A partir del fin de la Guerra Fría se ha desarrollado una ingente literatura, en el marco de lo que la politóloga Mary Kaldor (2001) acuñó como “nuevas guerras”, que ha puesto el foco en tratar de comprender las identificadas como nuevas causas y naturaleza de la conflictividad armada contemporánea, que ha tenido un gran impacto en la forma de entender e interpretar la conflictividad armada en el contexto africano. Desde estas nuevas miradas, que han resaltado por centrarse en proporcionar explicaciones monocausales a las raíces de la violencia, se ha ido evolucionando desde un discurso de carácter más etnicista-identitario, enmarcado en la tesis del “nuevo barbarismo” (Kaplan, 1994), donde se percibían las guerras como sinónimo de luchas étnicas entre pueblos; pasando por las que han resaltado el subdesarrollo y la pobreza como el “germen” donde se explica la violencia en el continente (Duffield, 2001); a las llamadas “guerras de la oportunidad” o de la codicia (*greed*), que enfatizan el papel de los recursos naturales en la génesis de los conflictos armados (Collier y Hoeffler, 2004); hasta llegar a las tesis que pusieron el acento en los Estados fallidos o colapsados para explicar el estallido de la guerra (Di John, 2010; Milliken y Krause, 2002). Vinculada a esta última literatura, tras los atentados del 11-S ha ido cogiendo forma una narración que, de forma específica ha puesto en el centro el fenómeno de la violencia extremista y el terrorismo internacional¹, rescatando a su vez los principios que sustentaron la narrativa del “nuevo barbarismo”, el carácter de guerras religiosas o identitarias.

La conflictividad armada presente en el continente africano, de acuerdo con esta narrativa, se desarrolla fundamentalmente en el marco de Estados con presuntamente poca o nula capa-

1 Probablemente pocos conceptos son tan controvertidos como el que implica el de “terrorismo”. No existe, ni ha existido, una definición consensuada en la academia, ni en los organismos internacionales, sobre el término, lo cual dificulta enormemente su estudio comparativo y sus aproximaciones. De esta forma, el concepto de “terrorismo” se conforma como una idea muy controvertida, basada normalmente en asunciones de carácter político que buscan legitimar o deslegitimar una serie de políticas o actores. En el presente artículo, y debido a que presentamos las aproximaciones que se han hecho del fenómeno en el continente africano, utilizamos el concepto en su acepción más hegemónica que resalta el carácter indiscriminado de la violencia con objetivos políticos. Ello no equivale a afirmar que estamos de acuerdo con esta definición ni con las supuestas causas de su origen que esboza esta literatura. Para un mayor detalle sobre este debate véase al respecto: Bruce, G. (2013). Definition of Terrorism Social and Political Effects. *Journal of Military and Veterans' Health*, 21(2), 26-30; Melo, P. A. (2010). In search of new wars: The debate about a transformation of war. *European Journal of International Relations*, 16; Rapoport, D. C. (Ed.). (2006). *Terrorism. Critical Concepts in Political Science*. Routledge; Schmid, A. P. (2004). Frameworks for conceptualising Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(2); Schmid, A. P., Jongman, A. J. et al. (1988). *Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*. Transaction Books New Brunswick, NJ.; Tilly, C. (2004). Terror, Terrorism, Terrorist. *Sociological Theory*, 22(1), 5-13.

cidad de respuesta, estructuras incapaces para enfrentar este fenómeno, y basado en odios y tensiones religiosas, así como en luchas identitarias. La presencia destacada de elementos religiosos en diferentes conflictos armados (Nigeria, Sahel, Somalia, R. Centroafricana, Uganda, Somalia, etc.) ha servido para que vuelva a emerger la catalogación de conflictos de base “religiosa” (*religious wars*) (Rapoport, 2002), fundamentalistas, yihadistas² o islamistas radicales³. En ellos se resalta el papel criminal de las rebeliones, así como en algunas de ellas también del Estado, tachándolas de actos de carácter delictivo, indiscriminados y dirigidos mayoritariamente contra la población civil, que buscan sembrar el terror en las sociedades, de ahí su etiqueta como actos terroristas. A su vez, el nuevo marco internacional, generado a raíz de la ocupación estadounidense en Iraq y sus efectos en Oriente Medio, sumado posteriormente a las repercusiones de los estallidos de las conocidas como primaveras árabes, ha motivado la expansión del llamado “terrorismo transnacional” en diferentes puntos del continente africano, dibujado con la presencia de actores como el Estado Islámico de Iraq y Siria (ISIS)⁴ y Al Qaeda⁵.

En la actualidad, en el continente africano se identifica la presencia de, al menos, 13 conflictos armados (Escola de Cultura de Pau, 2017), de los cuales 6 destacan por la presencia de actores enmarcados en la categoría “yihadistas” (Libia, Argelia, Sahel, Lago Chad, Somalia y R. D. Congo este), mientras los otros 7 poseen otras características (Sudán –Darfur y Kordofan Sur y Nilo Azul–, Sudán del Sur, R. Centroafricana, Burundi, R. D. Congo y Etiopía). Este escenario dibuja un mapa donde se observan diferentes conflictos armados que sacuden la región central del continente, cuyas causas y dinámicas y, sobre todo, el despliegue de misiones de contención de paz, difieren ostensiblemente de las generadas en los escenarios de violencia en el África Occidental, la región del Magreb y el Cuerno de África.

En la actualidad, en el continente africano se identifica la presencia de, al menos, 13 conflictos armados

2. El fenómeno del “terrorismo” en África

El terrorismo, como conceptualización de la violencia, no ha sido un término que haya estado muy presente en los estudios sobre la conflictividad armada en el África subsahariana previos al 11-S. La terminología que alude a los movimientos armados africanos ha ido evolucionando con

2 El término “yihadista” proviene de la palabra “yihad” que en árabe se refiere al esfuerzo en el servicio de Dios. Gilles Kepel define “yihad” como el “esfuerzo para propagar el islam en uno mismo, en la sociedad o en el mundo con cualquier medio; ‘guerra legal’ o ‘sagrada’ contra los infieles prescrita por la *sharía*”. El International Crisis Group ha rescatado la controversia que supone el uso del término “yihadista”: “Muchos musulmanes encuentran que su uso en el contexto de la violencia política es impreciso y ofensivo. Reduce un concepto religioso complejo, que durante siglos ha tomado muchas formas, a menudo pacíficas, a la guerra. En opinión de la gran mayoría de los musulmanes, los “yihadistas” de hoy perturban los principios del islam”. Muchas organizaciones armadas se identifican a sí mismas como “yihadistas”, por lo que su empleo en este texto, aun a sabiendas de la controversia que comporta el mismo, se hace desde el propio etiquetado de estos grupos. Para mayor detalle sobre este debate véase: International Crisis Group (2016a, p. 2); Kepel (2000).

3 El término “islamista” hace alusión a aquellos grupos que de manera proactiva promueven o defienden la ideología islámica, leyes, políticas o costumbres en un estado o sociedad. De esta forma, los grupos islámicos violentos se distinguirían de otros grupos islámicos en el uso de la violencia como canal para conseguir sus resultados (Dowd, 2015, p. 507).

4 Existe una gran controversia en la denominación del grupo liderado por Abu Bakr al-Baghdadi, conocido como el Estado Islámico –*Islamic State* (IS)–, existiendo diferentes términos empleados para referirse a él: Estado Islámico de Iraq y Siria, en inglés *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS); Estado Islámico de Siria y el Levante, *Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL), o por su acrónimo en árabe al-Dawla al-Islamiya fil Iraq wa'al Sham (Daesh). En el presente documento, nos referiremos a él como el ISIS. Sobre las razones del debate sobre la denominación véase The Week UK, *Islamic State, Daesh or Isis: the dilemma of naming the militants*. 13 de julio de 2015. Disponible en <http://www.theweek.co.uk/isis/62422/islamic-state-daesh-or-isis-the-dilemma-of-naming-the-militants>

5 Véase al respecto, por ejemplo: Núñez Villaverde, Hageraats, y Kotomska (2009); Cilliers (2015b).

el paso del tiempo a medida que se fueron modificando las formas de las rebeliones, el contexto internacional y los discursos de los actores. De este modo, como subraya William Reno (2011, pp. 1-15), se ha pasado de la calificación de las rebeliones como “héroes nacionales”, (década de los cincuenta), a la de “luchadores por la libertad” (décadas de los sesenta y setenta), “rebeldes reformistas” (década de los ochenta), a “señores de la guerra” o *warlord* (década de los noventa). En todas ellas, el uso del concepto “terrorismo” o “terroristas” para hacer alusión a los movimientos armados africanos ha sido, cuanto menos, marginal hasta principios del siglo XXI. Al respecto, los autores hacían uso de otra terminología para explicar el carácter de las guerras: bandidos sociales (Isaacman, 1977; Keller, 1973), insurgencias (Clapham, 1998), rebeliones (Reno, 2011), resistencias (Walraven y Abbink, 2008, p. 18) o guerrillas (Bøås y Dunn, 2007), entre las más destacadas. Ello llevó a que incluso la Organización para la Unidad Africana (OUA) y su sucesora Unión Africana (UA), remarcasen la necesidad de distinguir entre las luchas de liberación frente a la actividad terrorista, recalando que “la lucha que las personas llevan a cabo de acuerdo con los principios del derecho internacional en pos de su liberación y autodeterminación, incluidas las luchas armadas frente al colonialismo, la ocupación, la agresión y la dominación a la que les someten fuerzas extranjeras no deben considerarse actos terroristas” (OAU, Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, artículos 1.3 y 3).

Sin embargo, el cambio en el discurso se fue transformando en función de la nueva concepción sobre los objetivos, métodos e ideas que supuestamente movían a los movimientos armados, así como también por el contexto internacional. En la actualidad, y sobre todo a raíz de los atentados contra las Torres Gemelas, el discurso hegemónico ha desplazado los conceptos más politizados del siglo XX con la intención de negar las implicaciones ideológicas, empleando el término “terrorismo” para catalogar a todos los grupos que optan por la vía armada.

Jakkie Cilliers (2015a, p. 24), director del *Institute for Security Studies* defiende que, en relación a la violencia extremista islámica en la historia reciente del continente africano, podemos distinguir tres olas sucesivas que tuvieron su impacto sobre todo en el norte de África⁶. La primera de ellas se relaciona con la vuelta, a principios de la década de los noventa, de los excombatientes que lucharon en la guerra de Afganistán frente a la ocupación soviética y cuyos efectos se dejaron ver sobre todo en Argelia –con la emergencia de grupos armados como el Grupo Islámico Armado (GIA)– y Egipto⁷. Una segunda ola relacionada con la invasión estadounidense a Iraq en el año 2003, episodio que habría facilitado el reclutamiento de yihadistas provenientes de diversos países de la región y que sirvió para fortalecer a Al Qaeda, así como para promover el surgimiento posterior del ISIS. Finalmente, la tercera se relaciona con el impacto de la Primavera Árabe –originada en Túnez en el año 2010– en la región del Magreb, fundamentalmente a partir de la guerra en Libia y la caída del régimen de Gaddafi y su efecto en los países de la región (Cilliers, 2015a, p. 24; International Crisis Group, 2016a, p. 6).

Como parte del impacto de las primaveras árabes en el continente, el episodio de desestabilización más importante fue la caída del régimen de Gaddafi en 2011, que provocó un efecto bumerán en la región. En primer lugar, desencadenó la vuelta a Malí de los combatientes tu-

Unión Africana (UA) remarca la necesidad de distinguir entre las luchas de liberación frente a la actividad terrorista

6 Un diagnóstico parecido es presentado por el International Crisis Group (2016a, pp. 5-6) “Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State”. Crisis Group Special Report.

7 Véase también Botha, A. (2008) “Terrorism in the Maghreb”, *Institute for Security Studies*, 144. Disponible en: www.issafrica.org/publications/monographs/terrorism-in-the-maghreb-the-transnationalisation-of-domestic-terrorism

reg que habían combatido bajo las ordenes de Gaddafi, lo que dio pie al inicio de la rebelión en el norte de Malí, la proclamación unilateral de independencia de la región de Azawad por el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA) y el anuncio del nacimiento de la autodenominada República Islámica de Azawad el 6 de abril de 2012, regida por la *sharía* (Cilliers, 2015b, p. 19). Paralelamente, el caos generado por la desestabilización de Libia propició el surgimiento de numerosas milicias en el interior del país, pero también expandió la guerra a otros rincones, fundamentalmente a la región del Sahel, facilitando la entrada de ISIS en el continente africano (Cilliers, 2015b, p. 19; Turse, 2015, p. 29).

Paralelamente, a las revueltas en el mundo árabe se sumó la retirada de las tropas estadounidenses de Iraq, creando “un vacío de seguridad que propagó el ascenso del Estado Islámico a su actual preeminencia sobre Al Qaeda” (Cilliers, 2015a, p. 24). El surgimiento y la proliferación de ISIS habría alentado movimientos armados como el de Boko Haram, en busca del establecimiento de territorios similares “autónomos”, algo que por otro lado ya estaba presente en África en las regiones del Sahel y en Somalia, bajo lealtades nominales de diferentes grupos, como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) o al-Shabaab, hacia la red de Al Qaeda. Cilliers (2015a, pp. 29-30) manifestaba al respecto:

Desde 1989 el terrorismo en África constituye un componente relativamente pequeño de la actividad terrorista a nivel mundial [...]. Esto cambió en 2011 debido a la repercusión de acontecimientos en Nigeria, a causa de la inusitada brutalidad y los asesinatos generalizados perpetrados por Boko Haram. [...] la amenaza de al-Qaeda y del Estado Islámico se ha extendido a África de forma organizada y significativa [...]. Los movimientos locales se alinean con el Estado Islámico o con al-Qaeda como parte de los esfuerzos para aumentar su alcance e influencia.

En este contexto, ambas organizaciones habrían tratado de explotar el desorden generado tras las revoluciones árabes para ampliar sus territorios, manteniendo un *vis-à-vis* para sumar nuevas alianzas en su estrategia por la yihad global, siendo África uno de los escenarios. (International Crisis Group, 2016; Sharif y Richards, 2016, p. 204). Al respecto, el Africa Center for Strategic Studies (2018) ha identificado seis diferentes categorías de grupos militantes islamistas presentes en el continente africano en la actualidad, donde todos ellos poseen alguna vinculación con alguna de las dos redes: Boko Haram, al-Shabaab, grupos vinculados a ISIS en el norte de África (Túnez y Libia), grupos afiliados Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Al Qaeda, y grupos residentes en la península egipcia del Sinaí.

Por regiones podemos observar la existencia de diferentes vínculos entre organizaciones armadas africanas y las redes de Al Qaeda e ISIS –algunos de ellos efectivos, mientras que otros son exclusivamente nominales– (véase tabla 1). En la región del África Occidental, la presencia de Al Qaeda se establece principalmente a través de su rama local, Al Qaeda en el Magreb Islámico (Boeke, 2016; Laub y Masters, 2015; Filiu, 2009). Los orígenes de AQMI se remontan al argelino Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), fundado en 1998 por Hassam Hattab. En enero del año 2007 el GSPC modificó su nombre por Al Qaeda en el Magreb Islámico, aunque tres años antes ya le había declarado lealtad a la organización dirigida en aquel momento por Osama Bin Laden (Núñez, Hageraats, y Kotomska, 2009, p. 107). Posteriormente, una nueva ola de organizaciones armadas de carácter islámico nacería en la región al amparo de la desestabilización en el norte de Malí a finales de 2011. En diciembre de 2011, de la mano del líder tuareg maliense, Iyad Ag Ghali, emergerá la organización Ansar

El surgimiento y la proliferación de ISIS habría alentado movimientos armados como el de Boko Haram

Dine, quien desde sus orígenes ha mantenido una estrecha cooperación con AQMI. A partir del 2015, dos nuevos movimientos armados malienses se han asociado con Ansar Dine y por ende han fortalecido la presencia de la red dirigida por Ayman al-Zawahiri: Katiba Macina, activo en el centro de Mali y Katiba Khalid Ibn Walid, que opera en el sur del país (The Institute for Security Studies, 2016, p. 2)

La expansión de Al Qaeda en la región occidental del continente se vio debilitada momentáneamente debido a las diferentes escisiones internas producidas en el año 2012. En enero la primera escisión de AQMI dio a luz al Movimiento para la Unidad y Yihad en África Occidental (MUYAO), y a finales de ese mismo año, el histórico líder argelino, Mokhtar Belmokhtar, rompió con AQMI creando la organización Katiba al-Mulathemeen (Firmantes de Sangre). Ambas escisiones de la red de Al Qaeda se fusionaron posteriormente entre ellas, dando lugar al grupo conocido como Al Mourabitoune en mayo de 2013. Más adelante, en diciembre de 2015 AQMI y Al Mourabitoune anunciaron nuevamente su reunificación (Bogorad, 2016), hecho que pareció sellarse con la realización de diferentes atentados reivindicados conjuntamente por ambas organizaciones en Burkina Faso (15 y 16 enero) y Costa de Marfil (13 de marzo).

En este entramado estratégico de alianzas por el control de la región, un nuevo episodio se produjo el 2 de marzo de 2017, cuando se anunció la fusión de diferentes grupos yihadistas activos en la región del Sahel, con base en Mali, bajo una nueva formación autodenominada Jama'at Nasr Al Islam wa Al mouminin (Grupo para el Apoyo del Islam y de los fieles). La fusión, cuyo liderazgo ha quedado bajo la figura de Iyad Ag Ghali, concierne la unión de Ansar Dine, Al Mourabitoune, Katiba Macina y AQMI⁸. Días después de la fusión, el 19 de marzo Al Qaeda realizó un comunicado desde su sede central felicitando el surgimiento de la nueva alianza⁹. Esta última fusión se ha interpretado por un lado, como una mera formalización de los *links* ya existentes entre las diferentes organizaciones; mientras que por otro lado, se ha interpretado como una alianza que ha buscado contener la expansión de ISIS en la región, sobre todo debido a la presencia cada vez mayor de organizaciones como Islamic State in the Great Sahara (ISGS) –una escisión de Al Mourabitoune dirigida por Adnan Abu Walid al-Sahrawi, que opera sobre todo en la región de Liptako-Gourma (zona compartida entre Mali, Burkina Faso y Níger)¹⁰– e Islamic State in West Africa –sobrenombre actual de Boko Haram–. Por otro lado, tampoco ha pasado desapercibido que la fusión se haya producido un mes después del anuncio de la creación de la fuerza militar regional G-5 Sahel, compuesta por tropas de Malí, Burkina Faso, Níger, Mauritania y Chad, y cuyo principal cometido es la lucha antiterrorista.

En la zona de la cuenca del Lago Chad, compuesta por la región noreste de Nigeria, el sur de Níger, el oeste de Chad y el norte de Camerún, la organización armada Boko Haram declaró su lealtad a Abu Bakr al-Baghdadi, líder del ISIS, en marzo de 2015, adoptando posteriormente el

La lucha antiterrorista es el principal cometido de la fuerza militar regional G-5 Sahel, compuesta por tropas de Malí, Burkina Faso, Níger, Mauritania y Chad

8 "Jihadist Groups in The Sahel Region Formalize Merger", *Jihadology*, 27 de marzo de 2017 <http://jihadology.net/2017/03/27/guest-post-jihadist-groups-in-the-sahel-region-formalize-merger/> [Consultado el 11 de abril de 2017].

9 Véase al respecto: New statement from al-Qā'idah's General Command: "Support and Blessing for Jamā'at Nuṣrat al-Islām Wa-l-Muslimīn". 19 de marzo de 2017: <http://jihadology.net/2017/03/19/new-statement-from-al-qaidahs-general-command-support-and-blessing-for-jamaat-nu%e1%b9%a3rat-al-islam-wa-l-muslimin/> [Consultado el 11 de abril de 2017].

10 El periódico francés *Le Monde* produjo una serie de seis artículos que detallan los ataques a principios de 2017 y la lucha contrterrorista en Burkina Faso. Disponible en: http://www.lemonde.fr/afrrique/article/2017/04/09/le-burkina-faso-a-l-epreuve-du-terrorisme_5108561_3212.html [Consultado el 16 de abril de 2017].

sobrenombre de Islamic State in West Africa¹¹. Sin embargo, el reemplazo decretado por ISIS en el liderato del grupo a finales de 2016 de Abubakar Sekau por Abu Musab al-Barnawi, hijo del fundador de la organización Mohammed Yusuf (asesinado mientras se encontraba bajo custodia de las fuerzas policiales nigerianas en 2009), habría abierto la posibilidad de que una de las facciones buscara nuevas alianzas con Al Qaeda ante la creciente división interna (Burke, 2016). De hecho, con la red dirigida por al-Zawahiri, ya se habría vinculado en el año 2012 otro grupo armado nigeriano denominado Ansaru –una escisión de Boko Haram que no compartía los métodos de guerra de Sekau contra los musulmanes–.

En la región del África del este y el Cuerno de África, la organización armada somalí al-Shabaab mantiene largos vínculos con Al Qaeda desde el año 2009, y en los últimos años ha manifestado una hostilidad creciente contra la presencia de ISIS en la zona y sus esfuerzos por lograr asentarse en ella. Durante el año 2015, se produjeron en el interior de al-Shabaab diferentes escisiones que debilitaron a la organización, provocando purgas y ejecuciones internas¹². Boko Haram y la propia ISIS en Siria e Iraq hicieron llamamientos al grupo a unirse a la organización dirigida por al-Baghdadi¹³. La penetración de ISIS en la región oriental africana fue una realidad a partir del 2015 con la conformación de diferentes organizaciones escindidas de al-Shabaab: el grupo Islamic State in Somalia, dirigido por Abdulqadr Mumin, vinculado con ISIS desde octubre de 2015¹⁴; o la posteriormente creada Jahba East Africa¹⁵, organización que comunicó su lealtad a ISIS el 7 de abril de 2016, cuestionando el liderazgo de al-Shabaab¹⁶.

La penetración de ISIS en la región oriental africana fue una realidad a partir del 2015

11 Véase al respecto: “Nigeria’s Boko Haram pledges allegiance to Islamic State”, *BBC*, 7 de marzo 2015: www.bbc.com/news/world-africa-31784538 [consultado el 31 de julio de 2015].

12 The Guardian, “Tensions rise as al-Shabaab foreign fighters consider supporting Isis”, *The Guardian*, 8 de diciembre de 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/american-us-resident-islamic-extremists-defect-somalia-al-shabab> [Consultado el 05 de abril de 2017].

13 Hiraan Online, “Come and join the caliphate, ISIS urges Al-Shabab” y “Join ISIS - Nigeria’s Boko Haram tells Al-Shabab”, *Hiraan Online*, 4 y 15 de octubre de 2015, respectivamente: https://www.hiiraan.com/news4/2015/oct/101916/come_and_join_the_caliphate_isis_urges_al_shabab.aspx ; https://www.hiiraan.com/news4/2015/oct/102107/join_isis_nigeria_s_boko_haram_tells_al_shabab.aspx [Consultado el 05/04/2017].

14 Para más información, véase <https://www.trackingterrorism.org/group/jahba-east-africa-islamic-state-isis-somalia-kenya-tanzania-and-uganda> [Consultado el 05 de abril de 2017].

15 Para más información sobre Jahba East Africa, véase <http://jihadology.net/category/jahba-east-africa/> [Consultado el 05 de abril de 2017].

16 Véase declaración de lealtad de Jahba East Africa a ISIS: <https://azelin.files.wordpress.com/2016/04/jahba-east-africa-22our-pledge-of-allegiance-to-the-shaykh-abucc84-bakr-al-baghdacc84dicc8422.pdf> y <http://www.centerforsecuritypolicy.org/2016/04/12/jahba-east-africa-jihadists-encroaching-upon-al-shabaab/> [Consultado el 13 de febrero de 2017].

Tabla 1. Principales organizaciones yihadistas africanas y supuesta vinculación con ISIS o Al Qaeda a principios de 2018

Nombre del grupo	Área de actuación principal	Vinculación supuesta		Fecha vínculo conocida
		Al Qaeda	ISIS	
Norte de África				
Ansar al-Sharia (Facciones de Túnez y Libia – Benghazi y Derna)	Túnez y Libia	X		2011
Okba ibn Nafaa Brigade	Túnez	X		s/d
Soldiers of the Caliphate (También conocido como Jund al Khilafah)	Túnez		X	s/d
Wilayat Barqa – Fezzan – Tarabulus (Antes Shura Council of Islamic Youth)	Libia		X	s/d
Ajnad Misr	Egipto	X		s/d
Islamic State-Sinai (Antes Ansar Bayet al-Maqdis, ABM)	Egipto		X	Nov. 2014
Franja Sahel occidental				
Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)	Sahel occidental	X		2007
Ansar Dine	Mali	X		2012
al-Morabitoum	Sahel occidental	X		Dic. 2015
Macina Liberation Front (Front de Libération du Macina o Katiba Macina)	Sahel occidental	Alianza con Ansar Dine		Principios de 2015
Islamic State in the Great Sahara (ISGS) (Escisión de al-Morabitoum)	Liptako-Gourma región		X	Mayo 2015
Jama'at Nusrat al-Islam wal Muslimeen (Grupo de apoyo al islam y los musulmanes)	Sahel occidental	X		Marzo 2017
Ansarul Islam (Grupo surgido de MUYAO)	Norte de Burkina Faso y este de Malí	Vínculos con Katiba Macina		s/d
Nigeria y Cuenca del Lago Chad				
Boko Haram (Nombre oficial: Ahlissunah Wal Lidda'awati Jihad)	Cuenca del Lago Chad		X	Marzo 2015
Ansaru (Nombre oficial: Jamaatu Ansarul Muslimina Fi Biladissudan (Escisión de BH))	Nigeria	Vínculos con AQMI		2012
África del este				
al-Shabaab (Nombre oficial: Harakat al-šabāb a-muŷahidīn)	Somalia	X		Septiembre 2009
Jahba East Africa (Escisión de al-Shabaab)	Kenia, Tanzania, Uganda, Somalia		X	7 de abril 2016
Islamic State in Somalia (Escisión de al-Shabaab)	Somalia		X	Octubre de 2015
Al Hijra (Antes Muslim Youth Center)	Kenia	Vínculos con al-Shabaab		Enero 2012
Al Muhajiroun (También conocido como Emigrants of East Africa)	Kenia	Vínculos con al-Shabaab		s/d
Ansaar Muslim Youth Center (AMYC)	Tanzania	Vínculos con al-Shabaab		s/d

Fuente: Elaboración propia con datos del ICG (2016a), Africa Center (2018 y 2017) y otras fuentes periodísticas. (Nota: s/d: sin datos)

2.1. Despliegue de estrategias antiferroristas en el continente

La creciente presencia y expansión de organizaciones armadas de carácter yihadista en el continente africano ha dado pie al despliegue de diferentes estrategias regionales de corte antiterrorista. Particularmente importante han sido las respuestas externas a la identificada como mayor amenaza terrorista en el continente: la región del Sahel (Harmon, 2015; Núñez, Hage-raats y Kotomska, 2009). Esta respuesta ha estado encabezada principalmente por los Estados Unidos y Francia, y ha sido sobre todo de carácter militar, aunque también se han implicado otros actores de la comunidad internacional, entre los que podemos resaltar la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE), China o la propia Unión Africana (UA).

En el África Occidental, los EE. UU. llevan más de dos décadas implicándose en actividades de tipo militar, destacando su participación en programas como la *African Crisis Response Initiative* (ACRI), la *Operation Focus Relief* (OFR) y la *Global Peace Operations Initiative* (GPOI). En todas ellas, las operaciones se dirigían al entrenamiento de las fuerzas africanas para operaciones de mantenimiento de la paz, y no tenían un carácter específicamente contraterrorista. Sin embargo, su política en el continente africano sufrió una gran modificación a partir del 11-S (Harmon, 2015, p. 230). Es bastante significativo señalar cómo antes de los atentados en suelo estadounidense, los Estados Unidos no tenían reconocida a ninguna organización terrorista en el África subsahariana (Turse, 2015, p. 22). La primera operación específicamente de tipo antiterrorista surgió en el año 2002 con la puesta en marcha de la *Pan-Sahel Initiative* (PSI, 2002-2004) –bajo el mando de EUCOM¹⁷– como respuesta a la amenaza yihadista en la región del Sahel. Posteriormente se amplió llamándose *Trans-Saharan Counterterrorism Partnership* (TSCTI), cuyo objetivo declarado ha sido la formación y asistencia a tropas de Malí, Níger, Chad y Mauritania y después ampliada a Nigeria, Senegal, Marruecos, Argelia y Túnez (Turse, 2015, p. 23).

Posteriormente, EE. UU. desplegó el AFRICOM (*US Africa Command*) en el año 2003, con la instalación de la base estadounidense Camp Lemonnier en Yibuti, la cual contaba con 2.000 soldados estadounidenses y cuya misión inicial se concentró en asistir en las capacidades de defensa de los países en el este de África, en la denominada *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA)¹⁸. Desde ese momento, el investigador Nick Turse (2015, pp. 12-13) afirma cómo los EE. UU. han ubicado un buen número de bases militares en África –aunque solo se reconocía oficialmente la de Yibuti– y han intervenido militarmente en diferentes momentos y lugares del continente. El foco ha sido puesto en el desarrollo de operaciones contra grupos armados caracterizados como una mayor amenaza: AQMI; los movimientos islamistas en la región del Sahel –principalmente en Malí, como Ansar al-Dine–; Boko Haram; grupos vinculados a Al Qaeda y el autodenominado Estado Islámico en la Libia post-Gadafi; el Lord Resistance Army (LRA); al Shabaab; y los grupos vinculados a Al Qaeda en la Península Arábiga que operan en el Golfo de Adén, Yemen (muy cerca de tierras somalíes) (Turse, 2015, p. 36).

En el año 2006, el Departamento de Estado de EE. UU. estableció una misión conjunta con la UA, para apoyar en el desarrollo de la *African Standby Force* (Fuerza Africana de Emergencia) como una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz compuesta por tropas regionales con capacidad de movilizar entre 15.000 y 20.000 efectivos (Rye Olsen, 2015, p. 232).

*Las respuestas
externas
han estado
encabezadas
principalmente por
Estados Unidos y
Francia*

17 Mando militar estadounidense para Europa y África.

18 Fuerza naval estadounidense encargada de combatir la piratería en aguas somalíes.

Por otro lado, la Unión Europea también ha contribuido con el despliegue de iniciativas de seguridad en el marco de estrategias antiterroristas en el continente africano. En diciembre de 2008 puso en marcha en las costas somalíes del Golfo de Adén (Océano Índico), la llamada Operación Atalanta, bajo mandato de la EU Naval Force (EU-NAVFOR), cuyo objetivo era prevenir la piratería (Rye Olsen, 2015, pp. 236-237). La defensa del despliegue de la EU-NAVFOR ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas le correspondió a Francia, país que lanzó posteriormente diferentes intervenciones unilaterales en el continente africano. El país galo puso en marcha en enero de 2013 la Operación Serval en Malí para ayudar a las fuerzas africanas del oeste desplegadas en el país, la *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA), dirigida a contener el avance de los movimientos yihadistas que se habían hecho con el control de la región septentrional del país. La operación logró retener el avance de los grupos yihadistas, así como expulsarlos de las ciudades que controlaban en el norte (Gao, Kidal y Tombuctú), aunque no logró su completa eliminación. La operación militar francesa en Malí acompaña otra operación bajo el mando de la Unión Europea, la *European Union Training Mission –EUTM–* que, conjuntamente con tropas estadounidenses, llevan a cabo programas de entrenamiento de las fuerzas nacionales de seguridad. Posteriormente, en 2014, la Operación Serval se reconvirtió en la Operación Barkhane y se amplió a otros países de la región, en lo que significó la transformación de una campaña de contrainsurgencia en Malí en una operación mayor de lucha antiterrorista prolongada en toda la región del Sahel (Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad). A su vez, las tropas francesas también están presentes en la República Centroafricana bajo el mandato de la Operación Sangaris.

La propia Unión Africana, en respuesta a las amenazas terroristas transnacionales, adoptó en 1999 la Convención de la OUA sobre Prevención y Lucha contra el Terrorismo y sus Protocolos Conexos, que entró en vigor en diciembre de 2002, y en la cual se comprometió a “eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones”¹⁹. En la actualidad la UA, así como otros organismos o alianzas regionales del continente, además de participar en diferentes misiones cuyo mandato es el mantenimiento de la paz, está inmersa en diferentes iniciativas centradas en la de contención del terrorismo, de las cuales podemos destacar las siguientes:

- » Somalia. Si bien la *African Mission in Somalia* (AMISOM), creada por el Consejo de Paz y Seguridad de la UA (*African Union Peace and Security Council*, AU-PSC) en enero de 2012, tenía como objetivo principal apoyar el establecimiento del Gobierno de transición, con el paso del tiempo ha transformado sus objetivos para implicarse de manera activa en operaciones ofensivas contra actores armados, realizando acciones antiterroristas y combatiendo principalmente a al-Shabaab²⁰. En la actualidad, la fuerza del personal uniformado de la AMISOM está compuesta por 22.126 unidades (incluye tanto a las tropas militares como a fuerzas policiales), y su mayor parte procede de seis países: Uganda, Burundi, Yibuti, Kenia, Etiopía y Sierra Leona²¹.
- » África Central. El 22 de noviembre de 2013 el AU-PSC autorizó el despliegue de la *AU-Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army* (AU-RCI-LRA), declarando a su vez al LRA ugandés como organización terrorista. El desplie-

La Unión Europea también ha contribuido con el despliegue de iniciativas de seguridad

19 OUA, “OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism”, 1 de julio de 1999: <https://www.au.int/en/treaties/oau-convention-prevention-and-combating-terrorism>

20 “The African Standby Force beyond 2015: ideals versus realities”, *ISS Today*, 14 de septiembre de 2015.

21 Para mayor detalle sobre AMISOM, véase web oficial <http://amisom-au.org/>

gue de la RCI-LRA se justificó para acabar con la insurgencia dirigida por Joseph Kony debido a sus consecuencias humanitarias, así como por la amenaza que representaba para la seguridad y la estabilidad regional. La RCI poseía una *Regional Task Force* (RTF) con un componente militar límite autorizado de 5.000 efectivos aportados por los países afectados: Uganda, R. D. Congo, RCA y Sudán del Sur²². La iniciativa ha estado apoyada desde el año 2010 por Fuerzas Especiales de los Estados Unidos, aunque en marzo de 2017 se informó que este apoyo estaba llegando a su fin debido a la “irrelevancia” del LRA en la actualidad.

- » Cuenca del Lago Chad. La expansión de la acción de Boko Haram por la Cuenca de Lago Chad generó la respuesta militar conjunta de los países de la región. En el marco de la *Lake Chad Basin Commission* (LCBC) y de su fuerza regional creada en marzo de 1994, la *Multinational Joint Security Force*, los países miembros y Benín ampliaron su mandato en abril de 2012 para combatir a la insurgencia de Boko Haram y renombraron en octubre de 2014 la fuerza regional como *Multinational Joint Task Force* (MNJTF). Durante el 2015 la MNJTF, con sede en N'Djamena (Chad), empezó a estar operativa bajo el amparo de la UA, compuesta inicialmente por 8.700 tropas de Níger, Nigeria, Chad, Camerún y Benín, facilitando a los ejércitos de los países miembros la incursión transfronteriza.
- » Región Sahel oriental. Tras el fin de la operación francesa Serval en Malí en 2013 se conformó el grupo conocido como G-5 Sahel, compuesto por Burkina Faso, Malí, Níger, Chad y Mauritania, con sede en Nouakchott, Mauritania. El G-5 Sahel fue creado con el objetivo declarado de coordinar las acciones de lucha contra el terrorismo y garantizar la seguridad y el desarrollo en la región. En febrero de 2017, los jefes de Estado del G-5 Sahel decidieron aumentar la cooperación anunciando la creación de una Fuerza Militar Conjunta del Sahel G5, misma que fue aprobada por el AU-PSC en abril de 2017, quien autorizó un despliegue máximo de 5.000 unidades (incluyendo militares, policías y civiles)²³. La Fuerza fue posteriormente respaldada por el Consejo de Seguridad de la ONU y cuenta con el apoyo de una variedad de socios internacionales.
- » Liptako-Gourma Region. Otra de las recientes iniciativas regionales de lucha antiterrorista ha sido la creación por parte de Malí, Burkina Faso y Níger, de la Liptako-Gourma Region Joint Task Force (JTF), creada al amparo de la Integrated Development Authority of the Liptako-Gourma Region (ALG)²⁴ el 24 de enero de 2017. La fuerza regional, que tiene un carácter similar al de la MNJTF (transfronterizo), se ha justificado debido al creciente riesgo y desestabilización de la región por parte de grupos armados de corte yihadista, principalmente la presencia de grupos afiliados a ISIS y a AQMI²⁵.

El objetivo del G-5 Sahel es coordinar las acciones de lucha contra el terrorismo y garantizar la seguridad y el desarrollo en la región

22 African Union (2015) “The African Union-Led Regional Task Force for the elimination of the LRA”, *African Union Peace and Security*, última actualización 23 de noviembre de 2015 <http://www.peaceau.org/en/page/100-au-led-rci-lra-1> [Consultado el 13 de abril de 2017].

23 Peace and Security Council, 679th Meeting, Addis Abeba, Ethiopia, 13 de abril de 2017 <http://www.peaceau.org/uploads/679th-com-g5sahel-13-04-2017.pdf> [Consultado el 18 de abril de 2017]

24 La Autoridad de Desarrollo Integrado de la Región de Liptako-Gourma (ALG, por sus siglas en inglés) fue creada el 3 de diciembre de 1970 en Ouagadougou (Burkina Faso) para promover el desarrollo armónico e integrado de la región de Liptako-Gourma. Sus miembros son Burkina Faso, Malí y Níger. La región de Liptako-Gourma, es un área de 370.000 km² donde se sitúan, total o parcialmente, 19 provincias de Burkina Faso, cuatro regiones administrativas de Malí y dos departamentos y una comunidad urbana en Níger. En total representa el 45 % de la población de los tres Estados.

25 La violencia en la región Liptako-Gourma aumentó significativamente tras el anuncio de la creación de la fuerza regional. Durante el mes de marzo de 2017 se produjeron diferentes ataques atribuidos sobre todo al autodenominado Ansarul Islam y a Jamaat Nasr Al Islam wa Al Muminin.

2.2. Críticas a la narrativa del terrorismo y sus respuestas

Al respecto de la narrativa del terrorismo y de las respuestas asociadas a esta, existen diferentes posturas críticas que han cuestionado, por un lado, los argumentos causales sobre los cuales se ha construido y, por otro, las medidas empleadas en su contención, basadas en la promoción de las respuestas militares y la cooperación en materia de seguridad. A su vez, bajo el discurso de la catalogación de grupos “terroristas” se ha justificado la premisa de la no negociación con este tipo de organizaciones, impidiendo de este modo la apertura de procesos de negociación de paz en aquellos contextos donde actúan. Este discurso también ha sido cuestionado por la criminalización de las rebeliones y la negación de otros elementos presentes en el origen de la violencia.

Uno de los puntos de partida de esta narrativa ha sido la correlación generada entre terrorismo y Estado fallido, sobre todo a raíz de los atentados del 11-S y los nuevos dilemas sobre la seguridad global que puso de relieve. En esta lógica se postula que el marco de este tipo de Estados se erige como la plataforma que da pie al surgimiento y proliferación de estos grupos. Sin embargo, autores como Newman (2007, pp. 483-484), cuestionan de lleno este vínculo afirmando al respecto:

There is not a conclusive relationship between state failure, weak states, and terrorism. Terrorists have a long history of operating within very different political and social environments [...]. When weak states coexist with other vulnerabilities –such as horizontal inequalities and inter-group conflict– then broader conflict is more likely and terrorism can be employed as a tactic in the context of such conflicts, usually locally.

Esta situación es sin duda aplicable a la realidad de muchos Estados en el África subsahariana, donde podemos encontrar diferentes contextos de capacidades estatales (Nigeria, Uganda, Somalia, Malí o Burkina Faso) sin que ello haya sido un elemento *sine qua non* que posibilite el surgimiento y desarrollo de grupos armados de estas características. Nigeria representa al respecto uno de los denominados países ancla del continente, sobre el cual se proyecta el crecimiento en la región del África Occidental; Uganda por su parte, ha sido bautizado como un modelo de reconstrucción posbélica en el continente a partir de 1986 y un ejemplo de liberación económica en el que se deberían reflejar los países africanos; Somalia por otro lado, es considerado, a raíz de 1993, como uno de los Estados más débiles del continente africano. Estas diferentes particularidades en cada uno de estos Estados no han evitado la emergencia de organizaciones extremistas violentas, por lo que la supuesta fortaleza o debilidad del Estado no ayuda a entender por qué surge y se despliega esta.

Por otro lado, la violencia de carácter islamista, en muchas ocasiones se ha presentado como una violencia de tipo completamente bárbarico, construida sobre la base de la naturaleza inherentemente violenta del islam, tal y como había defendido Samuel Huntington (1993). Sin embargo, esta interpretación, además de conllevar una eminente carga culturalista y racista, dista mucho de poder explicar las causas del estallido de la violencia y, en último término, es incapaz de explicar por qué en otras sociedades con similar composición religiosa, la religión no provee la motivación para el estallido de la violencia. Existen otros factores en las causas que dan pie al estallido de la violencia política, donde la religión ha significado más un vehículo de canalización y discurso, que un motor para su estallido.

A este respecto, la investigadora del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) Caitriona Dowd (2015b), cuestiona las explicaciones que postulan un vínculo entre la composición de las socie-

La religión ha significado más un vehículo de canalización y discurso, que un motor para el estallido de la violencia

dades (tamaño absoluto y relativo de las poblaciones musulmanas en la sociedad) y la amenaza de violencia, ya sea a través de explicaciones socioculturales de las supuestas tendencias violentas del islam o a través de mecanismos demográficos asociados con el tamaño de la población, la competencia y la diversidad. Por el contrario, la violencia de carácter islamista no es diferente en sus orígenes y motivaciones que la presente en otro tipo de violencia política. Estos conflictos se deben interpretar en el marco de la exclusión política y los agravios presentes en las condiciones locales, que se relacionan con la marginalización política, la historia de violencia política presente en la región y su capitalización por parte de estos grupos, así como por su exclusión del aparato del Estado, (Dowd, 2015b, p. 505) poniendo de relieve la importancia de las condiciones sociales, económicas y políticas locales como motores de la violencia política y la violencia islamista específicamente. Una idea que Dowd (2015b, p. 195) resume de la siguiente manera: “Violent Islamist groups are highly contextualized, and emerge primarily in response to local drivers and conditions, often with local or national-level agendas.” Una postura en la que también coincide Terje Østebø (2012, pp. 4-5) cuando señala: “While African Islamic militancy remains interlinked with broader ideological currents, it is clear that circumstances in local contexts have been important catalysts for its emergence and trajectory”.

Jakkie Cilliers (2015a, p. 24) también incide en el impacto de los contextos externos y destaca diferentes causas que estarían detrás del auge de la violencia extremista en el continente africano:

Violent Islamist extremism has multiple causes. The explosive growth in recruitment and associated violence is because social, cultural, economic and political factors have come together in a perfect storm. These factors are primarily national, but cannot be separated from their regional and international contexts – nor from the appropriate historical contexts.

Herbst y Mills (2009, p. 32) además sostienen que existen diferentes fuerzas vinculadas –un gran número de Estados débiles, fronteras porosas, pobreza generalizada, frustración política y represión– cuya combinación se hace necesaria para crear “the kind of environment where alienation and radicalism should thrive”. En este sentido, señalan los autores (Herbst y Mills, 2009, pp. 32-34): “the conditions under which political Islam might be radicalised including corruption, state violence, the lack of social services, and an absence of political alternatives”.

El caso del conflicto armado en la región del Sahel ha generado la percepción de ser un conflicto basado en las confrontaciones religiosas. Si bien la presencia de la religión es un hecho constatable, la rebelión del norte de Malí, para Grégory Chauzal y Thibault Van Damme (2015) ilustra, por un lado, las históricas tensiones existentes entre el norte y el sur del país, exacerbadas por la política colonial francesa del “divide y vencerás” y la política de instrumentalización identitaria orquestada desde el Gobierno de Bamako; y, por otro, las inequidades y agravios que el Estado maliense y sus élites políticas han generado en el país, concentrando el desarrollo al sur del río Níger e implementando una política basada en la coacción y la militarización en el norte. A su vez, en las causas iniciales de la rebelión árabe/tuareg coexisten otra multiplicidad de factores que Chauzal y Van Damme señalan imprescindibles para poder entender la complejidad del conflicto: el dominio de los pueblos del sur; las tensiones fronterizas y la permeabilidad de las fronteras; la estrategia de división y confrontación en las poblaciones norteñas por parte del Gobierno con el objeto de impedir la unidad y mantener fragmentado el norte; el desempleo, la pobreza y el descontento juvenil; el impacto de intereses externos;

Los conflictos se deben interpretar en el marco de la exclusión política y los agravios presentes en las condiciones locales

la historia contemporánea de rebeliones de los pueblos árabes y tuaregs contra el Estado, que han generado cuatro insurrecciones desde la independencia nacional (1963-1964; 1990-1996; 2006-2009; 2012-2015).

Algo similar sucede con la insurgencia de Boko Haram en Nigeria, cuyo caso también es paradigmático de la presentación de un conflicto que hunde sus raíces y sus fines en el fundamentalismo religioso. La organización Boko Haram es presentada como un grupo islamista radical que lucha por imponer un califato (con una versión extrema de la sharia) en el norte de Nigeria, sin embargo, las motivaciones esgrimidas que dan origen al surgimiento de Boko Haram, según expone Roland Marchal (2012) tienen diferentes interpretaciones: una de ellas señala cómo la insurgencia hunde sus raíces en la marginalidad y el subdesarrollo económico de la región septentrional, en los agravios que los sucesivos regímenes nigerianos han generado frente a la población del norte; otra, la relaciona con la larga historia que presenta la región y la repetición de movimientos islamistas radicales; desde otra interpretación se asume que Boko Haram es un instrumento de las élites del norte como represalia frente a la progresiva pérdida de poder político, militar y administrativo que sus representantes han sufrido desde la independencia; y finalmente otras lecturas señalan los deseos de venganza contra el comportamiento de los organismos de seguridad y la represión del Gobierno central.

Precisamente este último aspecto es resaltado por Catriona Dowd (2015a, p. 523) para señalar cómo, además de los factores locales detonantes de la violencia propios de cada contexto relativos a la marginalidad y la exclusión, también existen evidencias que señalan que a todos ellos les une algún o algunos eventos en cada contexto particular, que sirven como detonantes para explicar el estallido y la escalada de violencia y que normalmente están relacionados con eventos de represión política por parte del aparato del Estado. Unos eventos que en ocasiones incluso, como denuncia Cilliers (2015a, p. 25) pueden ayudar a detonar la violencia a gran escala, tal y como han supuesto las intervenciones estadounidenses en diferentes contextos: “[w]ithout fail, US interventions in Afghanistan, Iraq, Syria, Libya and Somalia have exacerbated local situations and facilitated the spread of violent Islamist extremism”. Una crítica que también comparte Joseba Zulaika (2016, p. 22), quien aporta otro ejemplo al respecto de la intervención estadounidense en Iraq en marzo de 2003: “Era falso que Al Qaeda se hallaba en Iraq antes de marzo del 2003 (la excusa de Bush para ir a la guerra) pero luego ha sido verdad que Al Qaeda opera en Iraq tras la invasión americana, la misma organización que ha dado origen más tarde al Estado Islámico o ISIS”.

Esta realidad da pie para presentar otra de las importantes críticas hacia esta narrativa, que alude al tipo de respuestas desplegadas bajo su tutela y su efectividad, y que finalmente remiten a la edificación de la nueva doctrina de seguridad, cuyos resultados están lejos de lograr la contención del terrorismo. Más bien se ha producido un efecto completamente inverso. Una realidad sobre la que John Mueller (2006, p. 1) se pregunta: “¿Cuál es la amenaza mayor, el terrorismo, o la reacción al mismo?”.

Nick Turse (2015, p. 37) se hace eco de los resultados obtenidos a través de las numerosas misiones internacionales y la nueva arquitectura de seguridad construida en el continente africano a partir de 2001, las cuales no parece que estén teniendo, hasta la fecha, un impacto significativo en la reducción de la violencia. De manera específica, y en lo referente al despliegue del AFRICOM y la participación estadounidense en el continente, según Turse, los resultados no parecen haber sido muy positivos, para quien “after ten years of US operations to promote stabi-

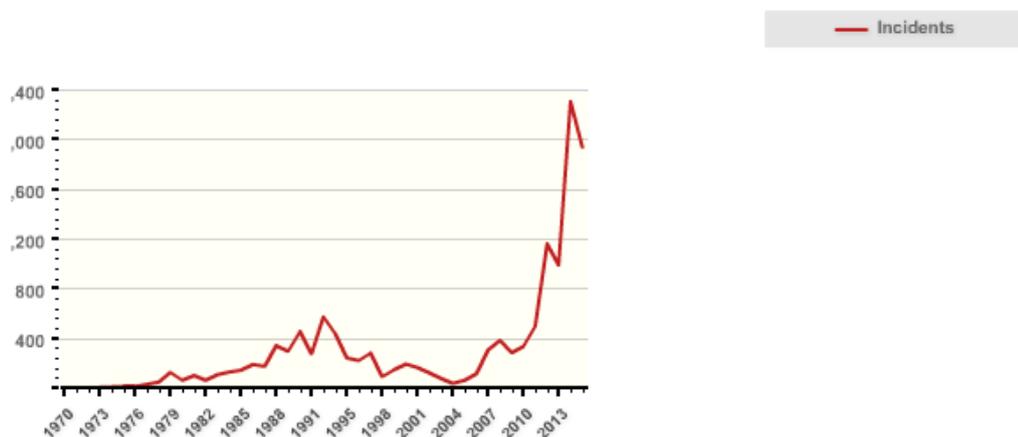
El surgimiento de Boko Haram hunde sus raíces en la marginalidad y el subdesarrollo económico de la región

lity by military means, the results have been the opposite. África has become blowback central”. Ello, a pesar de que el número de actividades del AFRICOM ha ido creciendo con el paso del tiempo, registrando en 2013, 546 actividades –lo que equivale a más de una misión y media por día– en al menos 49 de los 54 países del continente africano (Turse, 2015, pp. 73-78).

La crisis de Malí, producida a raíz de la rebelión tuareg en la región de Azawad en diciembre de 2012, puso también en duda la eficacia de los esfuerzos en la lucha contraterrorista de los EE. UU. Por un lado, el inicio de la rebelión tuareg está directamente relacionado con la caída del régimen de Gaddafi en Libia, que propició el surgimiento de numerosas milicias al interior del país, pero también expandió la guerra a otros rincones, fundamentalmente a la región del Sahel y a Malí. Por otro lado, el golpe de Estado que derrocó al gobierno maliense el 21 de marzo de 2012 fue liderado por Amadou Sanogo, un oficial que había recibido entrenamiento militar en EE. UU. entre los años 2004 y 2010 como parte de la Pan-Sahel Initiative (Turse, 2015, p. 28).

Si observamos los datos presentados por el *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* de la Universidad de Maryland en el *Global Terrorism Database*, en el año 2001 se habían registrado en África subsahariana un total de 119 incidentes terroristas, pero a partir del año 2004 el número de incidentes empezó a crecer, alcanzando el punto más alto en el año 2014, con casi 2.400 incidentes registrados (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Incidentes terroristas registrados en la región de África Subsahariana



Fuente: *Global Terrorism Database*²⁶

En ese año “que marcó un punto de inflexión por la enorme violencia padecida en diferentes conflictos armados producidos en distintas regiones del mundo– el Institute for Economics and Peace, en su informe *2015 Global Terrorism Index*, –que hace alusión a la conflictividad del año anterior– señaló a la insurgencia de Boko Haram como el grupo más letal del mundo, con un total de 6.644 muertes que superaron las 6.073 registradas por parte de ISIS²⁷. El año siguiente, y ya con el despliegue efectivo de la fuerza regional para combatir a Boko Haram en la

26 <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?region=11> [Consultado el 01 de noviembre de 2016].

27 The Institute for Economics and Peace, *2015 Global Terrorism Index*, noviembre de 2015.

región de la Cuenca del Lago Chad (MNJTF), los datos registrados por el programa del Council on Foreign Relations, Nigeria Security Tracker (NST) documentaron un aumento de las cifras de víctimas, llegando a las 7.492 muertes producidas por el conflicto tan solo en los Estados norteros nigerianos de Borno, Adamawa, Yobe y Gombe²⁸.

Turse (2015, p. 31) también denunciaba el impacto negativo de la participación estadounidense en el caso de Nigeria, donde después de años de asistencia y formación militar realizada por el ejército estadounidense, a través del programa denominado Africa Contingency Operations Training and Assistance, no ha servido para evitar los abusos cometidos por el ejército nigeriano que, entre otros resultados, trajo la transformación de la secta islámica Boko Haram en una fuerza regional terrorista. El papel de las fuerzas de seguridad nigerianas y las violaciones a los derechos humanos y los crímenes cometidos por estas en diferentes regiones del país, también fue denunciado por la ONG Amnistía Internacional (2015). La ONG evidenció que en el año 2015 las fuerzas armadas nigerianas cometieron crímenes de guerra y posibles crímenes contra la humanidad en su respuesta a la insurgencia de Boko Haram entre los años 2011 y 2015, periodo en el cual alrededor de 7.000 hombres y menores habrían resultado muertos cuando se encontraban bajo detención militar. Ante las sistemáticas violaciones a los derechos humanos en el país, la organización International Crisis Group (2016b) postulaba como uno de los mayores desafíos para Nigeria la realización de una reforma integral de su sector de seguridad que incida en su profesionalización, eficacia, rendición de cuentas y respeto por los derechos humanos, para reducir el factor de riesgo que hoy en día representa la mala praxis de los cuerpos de seguridad.

Du Plessis y Allison (2017) argumentan que existen diferentes razones para explicar la realidad generalizada del fracaso de las políticas contrterroristas en el continente, resaltando como la más significativa de todas ellas la priorización dada a la respuesta militar y de securitización y la vulneración de derechos y la represión social que en ocasiones la ha acompañado y que ha generado, como en el caso de la sufrida a manos de la organización islámica Boko Haram en julio de 2009²⁹, su transformación de “un grupo islámico peligroso pero moderado a una organización militante radical”.

Por otro lado, y como señalábamos anteriormente, en el marco de estas políticas de securitización y predominio de las respuestas militares, se ha excluido cualquier tipo de negociación de paz con los grupos categorizados bajo el perfil de “extremismo yihadista”. La lectura de que frente al terror no hay ninguna posibilidad de diálogo, esconde las causas principales que están detrás de estas rebeliones e imposibilita su resolución política. Al respecto, el ejemplo de Malí es ilustrativo de esta tendencia. La firma del Acuerdo de Paz de Argel en junio de 2015 entre el Gobierno maliense y los principales movimientos rebeldes de corte árabe-tuareg a quienes sí se concede agencia política a través de la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA), aglu-

La lectura de que frente al terror no hay ninguna posibilidad de diálogo imposibilita su resolución política

28 Sin embargo, también hay que resaltar que durante el año 2016 la estrategia de la MNJTF parece que ha empezado a dar algunos resultados, logrando arrebatar a la insurgencia importantes franjas de territorio, lo que por un lado ha reducido significativamente su capacidad e impacto en la región mientras que, por otro lado, ha aumentado el empleo de ataques suicidas contra la población civil como *modus operandi* de Boko Haram. A su vez, la estrategia militar también ha logrado generar divisiones en el movimiento, que lo ha llevado a pugnas internas por el liderazgo entre Sekau y el jeque Abu Musab al-Barnawi.

29 Hace alusión a la represión llevada a cabo por las fuerzas de seguridad contra el movimiento de Boko Haram en julio del 2009, que se saldó con la muerte de entre 400 y 800 personas en una semana de enfrentamientos en los estados de Borno, Yobe y Kano, y la detención y posterior ejecución en dependencias policiales de Mohammed Yussuf, el entonces líder de Boko Haram. Estos hechos dieron pie a que Boko Haram modificase sus métodos de lucha y pasara a la fase de lucha armada dirigida por Abubakar Sekau.

tinadora de los grupos que luchan por la independencia de la región de Azawad, y la Plataforma, coordinadora de los movimientos árabe-tuareg pro-unidad nacional, dejó fuera a los movimientos armados considerados de corte yihadista, ante los que el Estado maliense ha optado por dar una respuesta meramente militar. Como consecuencia, estos movimientos han intensificado los ataques y atentados desde la firma de la paz entre el Gobierno y los movimientos armados seculares, teniendo como objetivos prioritarios a las fuerzas internacionales, así como a los intereses extranjeros, extendiendo las acciones militares en diferentes países de la región.

3. A modo de conclusión

La narrativa del terrorismo se ha erigido en un discurso que ha seleccionado y reelaborado –como exponía Mark Duffield (2001, p. 148) en alusión a la tesis de las “nuevas guerras”– aquellas verdades que le convienen a la hora de presentar una visión del mundo coherente y funcional, ocultando otras causas sin las cuales es imposible entender las raíces de la violencia. Este diagnóstico ha justificado las respuestas bajo el principio de la securitización, cuyos resultados obtenidos hasta la fecha, están lejos de proveer soluciones estables. Estas respuestas han diferido ostensiblemente de aquellas dadas a otros conflictos armados identificados en el continente africano que no han sido clasificados bajo el criterio de organizaciones terroristas. Ello se observa por ejemplo en la gestión de las crisis abiertas en la R. Centroafricana, Sudán del Sur, Sudán, Etiopía o R. D. Congo, donde las acciones regionales e internacionales se han basado en el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz, la apertura de negociaciones de paz y no en la confrontación armada con los actores irregulares. En algunos de estos conflictos, como lo representan la R. Centroafricana, Sudán del Sur o Etiopía, las medidas adoptadas han logrado la firma de acuerdos de paz y la reducción significativa de la violencia –si bien no han puesto fin a la violencia–.

La complejidad de la conflictividad armada presente en el continente africano requiere de aproximaciones holísticas que superen la miopía de las miradas monocausales que tienden a ignorar las motivaciones políticas, el papel de los agravios, las fuerzas históricas o las dimensiones locales, regionales e internacionales como motores fundamentales del origen de las disputas, la confrontación y la violencia armada. A su vez, también se requiere de aproximaciones que huyan de las miradas universales sobre los orígenes de la erupción de la violencia armada, para tratar de entender el carácter particular que da pie al estallido de cada conflicto, su génesis y sus dinámicas. Las respuestas, por tanto, deberían partir de integrar múltiples niveles de análisis y, sobre todo, priorizar las actuaciones en la fase de prevención de los conflictos.

Bibliografía

- Abbink, J., de Bruijn, M., y Van Walraven, K. (Eds.). (2008). *A propósito de resistir. Repensar la insurgencia en África*. Barcelona: Oozebap.
- Africa Center for Strategic Studies. (2018). *More Activity but Fewer Fatalities Linked to African Militant Islamist Groups in 2017*. Recuperado de <https://africacenter.org/spotlight/activity-fewer-fatalities-linked-african-militant-islamist-groups-2017/>
- Africa Center for Strategic Studies. (2017). *ISIS's Future in Africa after Iraq and Syria*. Recuperado de <http://africacenter.org/spotlight/isis-future-africa-iraq-syria/>

- Amnesty International. (2016). *Nigeria: 'Bullets were raining everywhere*. Recuperado de <https://www.amnesty.org.nz/nigeria-bullets-were-raining-everywhere>
- Amnesty International. (2015). *Stars on their shoulders. Blood on their hands. War crimes committed by the Nigerian military*. Recuperado de <http://www.amnestyusa.org/research/reports/stars-on-their-shoulders-blood-on-their-hands-war-crimes-committed-by-the-nigerian-military>
- Bøås, M., & Dunn, K. C. (Ed.). (2007). *African Guerrillas. Raging Against the Machine*. Lynne Rienner Publishers. Londres: Boulder.
- Boeke, S. (2016). Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, insurgency, or organized crime? *Small Wars & Insurgencies*, 27(5), 914-936. DOI: <https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1208280>
- Bogorad, O. (2016). Local Networks Key to AQMI's West African Expansion. *IPI Global Observatory*. Recuperado de <https://theglobalobservatory.org/2016/04/al-qaeda-islamic-maghreb-grand-bassam/>
- Botha, A. (2008). Terrorism in the Maghreb. *Institute for Security Studies*, 144.
- Bruce, G. (2013). Definition of Terrorism Social and Political Effects. *Journal of Military and Veterans' Health*, 21(2), 26-30.
- Burke, J. (2016). Isis an al-Qaida turf wars in Africa may push fragile states to breaking point. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/06/isis-al-qaeda-turf-wars-africa-may-push-fragile-states-to-breaking-point>
- Chauzal, G., & Van Damme, T. (2015). The roots of Mali's conflict. Moving beyond the 2012 crisis. *Clingendael*. Recuperado de https://www.clingendael.nl/pub/2015/the_roots_of_malis_conflict/
- Cilliers, J. (2015a). Violent Islamist Extremism and Terror in Africa. *Institute for Security Studies*, 286.
- Cilliers, J. (2015b). ¿Futuro (Im)Perfecto? Un mapa de los conflictos, la violencia y el extremismo en África. *Institute for Security Studies*, 287.
- Cilliers, J. (2003). Terrorism and Africa. *African Security Review*, 12(4), 91-103. DOI: <https://doi.org/10.1080/10246029.2003.9627255>
- Clapham, C. (Ed.). (1998). *African Guerrillas*. Oxford: James Currey, Ltd. Indiana University Press y Fountain Publishers.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595. DOI: <https://doi.org/10.1093/oeq/gpf064>
- John, J. di. (2010). The Concept, Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature and Agenda for Research with Specific Reference to Sub-Saharan Africa. *European Journal of Development Research*, (22), 10-30. DOI: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.44>
- Dowd, C. (2015a). Grievances, governance and Islamist violence in sub-Saharan African. *Journal of Modern African Studies*, 53(4), 505-531. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000737>

- Dowd, C. (2015b). Cultural and Religious Demography and Violent Islamist Groups in Africa. *Political Geography*, (45), 11-21. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.09.006>
- Du Plessis, A., & Allison, S. (2017). How Africa can win the war on islamist militants. *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/africa-terrorism-islamist-boko-haram-al-sha-bab-aqim-569560>
- Duffield, M. (2001). *Las nuevas guerras en un mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Escola de Cultura de Pau. (2017). *¡Alerta 2016! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Filiu, J.-P. (2009). Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Algerian Challenge or Global Threat? *Carnegie Endowment for International Peace*. Washington, DC. Recuperado de http://carnegiendowment.org/files/al-qaeda_islamic_maghreb.pdf
- Forest, J., & Giroux, J. (2011). Articles Terrorism and Political Violence in Africa: Contemporary Trends in a Shifting Terrain. *Perspectives on terrorism*, 5(3-4), 5-17.
- Global Terrorism Database. *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*. University of Maryland. Recuperado de www.start.umd.edu/gtd
- Harmon, S. (2015). Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century. *African Security*, 8(4), 227-248. DOI: <https://doi.org/10.1080/19392206.2015.1100503>
- Herbst, J., & Mills, G. (2003). Africa and the war on terror. *South African Journal of International Affairs*, 10(2). DOI: <https://doi.org/10.1080/10220460309545425>
- Huntington, S. P. (1993). The clash of civilizations. *Foreign Affairs*, 72(3). DOI: <https://doi.org/10.2307/20045621>
- International Crisis Group. (2016a). Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State. *Crisis Group*. Special Report 1, Jihad in Modern Conflict. Recuperado de <https://www.crisisgroup.org/global/exploiting-disorder-al-qaeda-and-islamic-state>
- International Crisis Group. (2016b). *Nigeria: The challenge of Military Reform*. Africa Report, 237.
- Isaacman, A. (1977). Social Banditry in Zimbabwe (Rhodesia) and Mozambique, 1894-1907: An Expression of Early Peasant Protest. *Journal of Southern African Studies*, 4(1), 1-30. DOI: <https://doi.org/10.1080/03057077708707977>
- Kaldor, M. (2001). *Las Nuevas Guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Kaplan, R. (1994). The Coming Anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet. *The Atlantic Monthly*, February.
- Keller, E. J. (1973). A Twentieth Century Model: The Mau Mau Transformation from Social Banditry to Social Rebellion. *Kenya Historical Review*, (1), 189-205.
- Kepel, G. (2000). *La yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona: Ediciones Península.

- Laub, Z., & Masters, J. (2015). Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQMI). Council on Foreign Relations. *CFR Backgrounders*.
- Maïga, I., & Assanvo, W. (2017). Mali's jihadist merger: desperate or dangerous? *Institute for Security Studies*.
- Marchal, R. (2012). Boko Haram and the resilience of militant Islam in northern Nigeria. *NOREF Report*, Nordic International Support Foundation.
- Mazrui, A. (1985). The third world and international terrorism: Preliminary reflections. *Third World Quarterly*, 7(2), 348-364. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436598508419842>
- Melo, P. A. (2010). In search of new wars: The debate about a transformation of war. *European Journal of International Relations*, 16. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066109350053>
- Milliken, J., & Krause, K. (2002). State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. *Development & Change*, 3(5), 753-774. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00247>
- Mueller, J. (2006). *Overblown: How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them*. Nueva York: Free Press.
- Newman, E. (2007). Weak States, State Failure, and Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 19, 463-88. DOI: <https://doi.org/10.1080/09546550701590636>
- Núñez Villaverde, J. A., Hageraats, B., & Kotomska, M. (2009). *Terrorismo internacional en África. La construcción de una amenaza en el Sahel*. Madrid: Ediciones Catarata.
- OAU, Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, artículos 1.3 y 3.
- Østebø, T. (2012). Islamic Militancy in Africa. *Africa Security Brief, Africa Center for Strategic Studies*, 23. DOI: <https://doi.org/10.21236/ADA567188>
- Rapoport, D. C. (Ed.). (2006). *Terrorism. Critical Concepts in Political Science*. Routledge.
- Rapoport, D. C. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics-The Journal of Generative Anthropology*, VIII(1).
- Reno, W. (2011). *Warfare in independent Africa*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511993428>
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (Ed.). (2012). *Más allá de la barbarie y la codicia. Historia y política en las guerras africanas*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Rye Olsen, G. (2015). 'Great power' intervention in African armed conflicts. *Cambridge Review of International Affairs*, 28(2), 229-245. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.867299>
- Schmid, A. P. (2004). Frameworks for conceptualising Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(2). DOI: <https://doi.org/10.1080/09546550490483134>
- Schmid, A. P., Jongman, A. J., Stohl, M., Brand, J., Fleming, P. A., Poel, A. van der, & Thijsse, R. (1988). *Political terrorism: A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature*. Transaction Books New Brunswick, NJ.
- Sharif, T. A., & Richards, J. (2016). Towards a continental strategy for countering violent extremism in Africa. *Global Peace Operations Review, Annual Compilation*. Recuperado

de <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/towards-a-continental-strategy-for-counterering-violent-extremism-in-africa/>

Siegle, J., & Williams, W. (2017). ISIS in Africa: implications from Syria and Iraq. *Africa Center for Strategic Studies y National Defense university*.

The Institute for Security Studies. (2016). Mali's young 'jihadists'. Fuelled by faith or circumstance? *ISS Policy Brief*, (89). Recuperado de <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policybrief89-eng-v3.pdf>

The Week UK. (2015). Islamic State, Daesh or Isis: the dilemma of naming the militants. 13 de julio de 2015. Recuperado de <http://www.theweek.co.uk/islamic-state/62422/islamic-state-daesh-or-isis-the-dilemma-of-naming-the-extremists>

Tilly, C. (2004). Terror, Terrorism, Terrorist. *Sociological Theory*, 22(1), 5-13. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2004.00200.x>

Turse, N. (2015). *Tomorrow's Battlefield. US Proxy Wars and Secret Ops in Africa*. Chicago: Haymarket Books.

Walraven, K. van, Bruijn, M. de, & Abbink, J. (Eds.). (2008). *A propósito de resistir. Repensar la insurgencia en la historia africana*. Barcelona: Oozebap.

Zulaika Irureta, J. (2016). El mapa y el territorio: Cuestiones ontológicas y epistemológicas sobre el terrorismo. *Relaciones Internacionales*, (32), 15-32.



LA SEGURIDAD SANITARIA GLOBAL A DEBATE: LECCIONES CRÍTICAS APRENDIDAS DE LA 24.º EVE

Discussing global health security. Critical lessons from the 24th Ebola Virus Epidemic

José Luis de la Flor

Licenciado en Farmacia y doctorando en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos

E-mail: jldelaflogomez@gmail.com



Autor

Este artículo propone una reflexión crítica de la respuesta política internacional dada a la 24.º epidemia vírica de ébola que se extendió por los Estados de Guinea Conakry, Sierra Leona y Liberia (2014-2016). Para ello ordenamos el artículo en tres apartados. En el primero, localizamos la respuesta internacional a esta epidemia como un paso más de la historia de la medicalización de las relaciones internacionales. En el segundo, usamos los estudios críticos de seguridad sanitaria para cuestionar cómo las políticas de seguridad sanitaria que se desplegaron internacionalmente durante la epidemia defendieron los intereses de los Estados occidentales por encima de las necesidades de las sociedades africanas. En el tercero, acudimos a una visión multidisciplinar para reforzar las críticas anteriores y abrir vías de reflexión para superar el sesgo eurocéntrico del concepto de seguridad sanitaria global.



Resumen

This article proposes a critical reflection on the international political response given to the 24th Ebola epidemic that spread through the states of Guinea Conakry, Sierra Leone and Liberia (2014-2016). We organize the article in three sections. Firstly, we locate this international response into the international medicalization history. Secondly, we use critical security studies to understand how the global health security policies deployed during the epidemic defended the interests of Western states over the needs of African societies. Thirdly, we propose a multidisciplinary vision to answer the previous criticism and to open new ways to overcome the Eurocentric global health security paradigm.



Abstract

Ébola; África; seguridad sanitaria.
Ebola; Africa; health security.



Key words

Recibido: 01-06-2018. Aceptado: 17-11-2018.



Fechas

1. La medicalización de las relaciones internacionales

Es necesario que comencemos explicando someramente cómo la respuesta internacional a la 24.ª epidemia vírica de ébola se localiza dentro de un proceso histórico más amplio que denominamos la medicalización de las relaciones internacionales. El inicio de este proceso histórico lo encontramos a mediados del siglo XIX caracterizado por la aparición de una autoridad médica internacional vinculada a la producción y universalización de un conocimiento médico y la expansión de unas políticas sanitarias internacionales (Arnold, 1988). A lo largo de la historia, el continente africano, sus territorios y sociedades han funcionado como laboratorios naturales dedicados al desarrollo de un conocimiento médico (Tilley, 2011). Estas investigaciones permitieron desarrollar diferentes políticas internacionales de salud que han participado en la construcción de los Estados africanos y en la administración de la salud de sus poblaciones. Este doble juego hizo históricamente de África un continente fuertemente medicalizado por las autoridades sanitarias internacionales. Sin embargo, debemos aclarar que a lo largo de la historia, además de producir sus propios conocimientos y terapias médicas, las sociedades y los Estados africanos han debatido, admitido e incorporado de diferente forma estos conocimientos y políticas médicas internacionales.

Por ejemplo, durante el colonialismo, los estudios de la malaria y la tripanosomiasis africana (enfermedad del sueño) fueron decisivos en el desarrollo de la medicina tropical. Sin embargo, las autoridades europeas instrumentalizaron el conocimiento médico para producir un orden colonial racista donde la cultura africana fue culpabilizada de la mala salud de su población, el cuerpo africano fue considerado un reservorio natural de bacterias y parásitos y las escasas intervenciones médicas en minas y plantaciones buscaron aumentar la fuerza productiva del “trabajador tropical” mientras mantenían unas condiciones laborales de explotación y hacinamiento (Packard, 1993). En ese mismo periodo, otra serie de actuaciones médicas trataron de producir un tipo de sujeto colonial medicalizando aspectos como la conducta sexual, la psique o el cuidado materno-infantil (Vaughan, 1991). En todo caso, es importante aclarar que las políticas médicas que las potencias coloniales desarrollaron en África fueron diferentes entre sí, como demuestran las diversas estrategias aplicadas por los europeos para luchar contra la tripanosomiasis o enfermedad del sueño (Headrick, 2014).

Posteriormente, los conocimientos y las políticas médicas se transforman en importantes espacios para cuestionar el Gobierno colonial y la autoridad de las metrópolis. Para Frederick Cooper (2002), la exigencia de la población nativa de derechos en las áreas laborales, educativas y sanitarias fue contestado por las potencias coloniales, sobre todo la francesa, a través de la extensión de ciertas garantías sociales que trataron de legitimar la pervivencia de su Imperio. Sin embargo, se conoce menos cómo las sociedades y los Estados africanos usaron las tecnologías médicas internacionales como herramientas para la construcción *de facto* de un principio de soberanía sobre su territorio y su población. Por ejemplo, al observar el desarrollo desde finales de la década de 1960 del Programa Intensivo de Erradicación de la Viruela advertimos cómo los actores africanos, junto a otros cuerpos internacionales, llevaron a cabo una serie de intervenciones médicas sobre la población que contribuyeron decisivamente a lograr la erradicación definitiva de la enfermedad en el continente y a legitimar la nueva autoridad estatal sobre el territorio. Estas actuaciones estuvieron centradas en: la inoculación de la vacuna de la viruela, la vigilancia de la aparición de nuevos casos, el control de la población enferma, la elaboración de censos sanitarios o la expedición de certificados nacionales de vacunación (White, 2005). Pero el caso que mejor demuestra la influencia histórica que han tenido los Estados y las sociedades africanas en las políticas inter-

Durante el colonialismo, las autoridades europeas instrumentalizaron el conocimiento médico para producir un orden colonial racista

nacionales de salud ha sido su participación a lo largo de la década de 1970 en el movimiento internacional a favor de la Atención Primaria en Salud (APS) (Lee, 1997). Los expertos sanitarios internacionales se interesaron por las experiencias africanas de salud comunitaria donde destacó el programa nacional de salud de la Tanzania socialista de Julius Nyerere y, en menor medida, las experiencias que comenzaron a desarrollar otros Estados africanos durante sus primeros años de independencia (Gish, 1975). Los ejemplos africanos mostraban cómo Estados con muy pocos recursos podían poner en funcionamiento planes nacionales de salud centrados en las necesidades de su comunidad a través de actuaciones como la formación de trabajadores sanitarios, la construcción de centros de salud rurales, la movilización de la población para identificar y responder a sus propias necesidades sanitarias, y la importancia de actuaciones centradas en la educación y la prevención más que en la intervención tecnológica (Djukanovic y March, 1976).

La nueva autoridad sanitaria internacional que emergió con la llegada del Banco Mundial y sus planes neoliberales aplicados a la administración de los sistemas de salud cuestionaron los programas nacionales basados en la APS e incorporaron el lenguaje de mercado a la financiación y provisión de los servicios de salud (Turshen, 1999). La agenda sanitaria neoliberal presentada en el Informe del Banco Mundial de *Invertir en Salud* (1994) limitaba el acceso de la población a la prestación de servicios sanitarios, reducía la interpretación de la participación comunitaria y limitaba las capacidades del Estado para regular el sector salud. En todo caso, desde finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990 las continuas reformulaciones y revisiones críticas de las políticas de salud global han dado una atención central y prioritaria a la salud de las sociedades africanas. Durante este periodo, los actores de salud global han desarrollado dos tipos de debates en torno a la mejora de la salud de la población africana. El primer debate surge a inicios del siglo XXI y enfrentó las agendas de nuevos actores de la salud global como las fundaciones sanitarias internacionales, fondos e iniciativas globales con las de otros actores más tradicionales como las agencias nacionales de desarrollo y organizaciones no gubernamentales. Los nuevos actores de la salud global dirigían sus recursos a luchar contra enfermedades específicas (VIH/SIDA, malaria y tuberculosis) algo que cuestionaban los actores más tradicionales, quienes priorizaban una actuación centrada en fortalecer los sistemas nacionales de salud (Oliveira-Cruz, Kurowski, y Mills, 2003). El segundo debate aparece a lo largo de la segunda década del siglo XXI como una evolución del anterior donde se propone discutir en torno a la planificación pública o privada de los sistemas de salud (Kutzin, 2013).

Desde este panorama, a fuerzas resumido y asumiendo los silencios que su escritura inevitablemente conlleva, presentamos la emergencia de la seguridad sanitaria global como el producto de un proceso de medicalización internacional donde África continúa jugando un papel específico y central. De tal forma que, en torno al concepto de la seguridad sanitaria global, se reúne un conjunto de conocimientos y prácticas que son tanto el presente de la historia de la medicalización de las relaciones internacionales como un nuevo campo de batalla entre África y una autoridad médica global.

El proceso de medicalización de las relaciones internacionales continúa desarrollándose por diferentes vías

2. Seguridad sanitaria global. Estructura internacional y geopolítica

Actualmente el proceso de medicalización de las relaciones internacionales continúa desarrollándose por diferentes vías como son la diplomacia sanitaria, la cooperación médica y las intervenciones humanitarias y militares (Davies, Elbe, Howell, y McInnes 2014). Una de estas

vías ha sido la de la medicalización de la seguridad que considera como amenazas internacionales la circulación de enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA, las gripes aviarias, el síndrome respiratorio agudo grave (SRAG) o el ébola. El punto de arranque de esta interpretación lo encontramos en 1989, cuando el virólogo estadounidense, Stephen Morse presentó el término de enfermedad infecciosa emergente (*Emerging Infectious Diseases* o EID). Durante la década de 1990 los expertos en salud y seguridad de los Estados Unidos interesados por este concepto, comienzan a medir la amenaza internacional que suponía la emergencia de nuevos virus desconocidos hasta entonces. Al final de la Guerra Fría, la principal autoridad que respaldó y reclamó considerar que las enfermedades emergentes constituían una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos fue el Center for Disease Control (CDC) argumentando que podían afectar negativamente tanto a sus intereses comerciales internacionales como a la salud pública de sus ciudadanos. La actuación del CDC influyó decisivamente en el éxito de su securitización, como quedó demostrado al incorporarse en la agenda de seguridad nacional de los EE. UU. (King, 2002).

Durante estos primeros años se fueron publicando una serie de trabajos que profundizaban en las causas estructurales y ecológicas que condicionaban la aparición de estas nuevas enfermedades. Sin embargo, las agencias de seguridad y los centros de investigación de EE. UU. no dirigieron sus esfuerzos a transformar estas condiciones sino a construir un sistema de vigilancia epidemiológico global que pudiera responder a las amenazas a su seguridad. Para ello jugaron también un importante papel los medios de comunicación, al difundir información relativa a la amenaza que suponían estas nuevas circulaciones infecciosas, lo que contribuyó a aumentar el temor, la ansiedad y las demandas de protección entre la población (Wald, 2007). Los expertos estadounidenses en colaboración con sus colegas canadienses influyeron en que la OMS iniciara una profunda revisión del sistema de vigilancia epidemiológico internacional, en vigor desde mediados del siglo XX (Weir, 2014). Los expertos de la OMS temieron que una respuesta tibia a las demandas de EE. UU. y Canadá supusiera que sendos países comenzaran a trabajar unilateralmente en un sistema de vigilancia epidemiológico global. Si esto sucedía, las competencias de la OMS en esta materia serían relegadas a un segundo plano. En cambio, si las demandas de estos Estados eran adecuadamente atendidas, la organización internacional podía reforzar su autoridad y compensar así su desgaste durante las dos últimas décadas (Davies, 2008). Para adecuar el Sistema de Vigilancia Epidemiológico Internacional a las exigencias del momento, los expertos de la OMS revisaron la última Regulación Sanitaria Internacional que estaba vigente desde mediados de 1950 y diseñaron una nueva estrategia de identificación, alerta y respuesta a los brotes epidémicos (Fidler, 2005). Así, entre 1995 y 2005 se crearon las dos principales estrategias que componen el actual Sistema de Vigilancia Epidemiológico Global que son el sistema GOARN (Global Outbreak Alarm Response Network) y las preparaciones pandémicas. Unos años después, el Informe de Salud Mundial de la OMS de 2007 definía el concepto de seguridad sanitaria global como “el conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir todo lo posible la vulnerabilidad a incidentes agudos de salud pública capaces de poner en peligro la salud colectiva de poblaciones que se extienden por diversas regiones geográficas y a través de las fronteras internacionales” (OMS, 2007, IX).

Las influencias de Estados Unidos fueron denunciadas por diversos actores internacionales quienes convirtieron el concepto de seguridad sanitaria global en un espacio de pugna y cuestionamiento de la autoridad sanitaria internacional. Por ejemplo, Brasil denunció que el concepto respondía más a las necesidades de los Estados occidentales y los intereses de las

Entre 1995 y 2005 se crearon las dos principales estrategias que componen el actual Sistema de Vigilancia Epidemiológico Global

farmacéuticas (Aldis, 2008). También, el mundo académico criticó las bases tradicionales sobre las que se había construido el concepto de seguridad sanitaria global porque obligaba a los Estados del sur a tomar una serie de medidas que respondían más a las vulnerabilidades de los Estados occidentales que a las necesidades reales de sus sociedades (Rusthon, 2010). Estas críticas se acentuaron al final de la primera década del siglo XXI después de que los expertos de la OMS declararan la circulación de diversas cepas de gripe aviar como amenazas sanitarias internacionales. Entonces, los expertos de la OMS recomendaron que los Estados compraran y acumularan antirretrovirales, pero su elevado precio hizo que solo los Gobiernos occidentales pudieran almacenar suficientes reservas para responder a las necesidades de su población, mientras que los Gobiernos africanos quedaron dependiendo de las donaciones internacionales. Posteriormente las evaluaciones desarrolladas de los sistemas de alerta y respuesta epidemiológica demostraron la falta de aplicación de las normativas del nuevo Reglamento Sanitario Internacional en 35 Estados africanos analizados. Los problemas técnicos y financieros detectados impidieron que estos protocolos de vigilancia pudieran incorporarse a los frágiles sistemas de salud africanos, lo que suponía, en otras palabras, que las nuevas disposiciones del reglamento fueran materialmente inoperantes (Ortu, Mounier-Jack, y Coker, 2008). Por su parte, el experto de la OMS Phillippe Calain criticó que estas medidas desviaban los escasos recursos dirigidos a fortalecer los sistemas nacionales de salud africanos y creaban graves problemas de coordinación en su funcionamiento (Calain, 2007).

La aparición y respuesta internacional a la 24.º epidemia vírica de ébola (EVE) ha reforzado estas críticas al sistema de vigilancia epidemiológico global y a la autoridad médica internacional sostenida por la OMS. Se ha reforzado el ataque al sistema de vigilancia epidemiológico global, considerado como una herramienta geopolítica en manos de los Estados occidentales que los expertos de la OMS habían contribuido a construir (De la Flor, 2015). En concreto, la lenta respuesta de la OMS a la epidemia suscitó dos críticas. La primera argumentaba que su retraso fue debido a razones técnicas y operativas que causaron una respuesta descoordinada e inadecuada. En este caso se criticó que la crisis financiera, al reducir el personal destinado al servicio de vigilancia epidemiológica en la oficina regional de la OMS en África, había contribuido a retrasar la capacidad de respuesta (IDS, 2015). La segunda crítica cuestionó que los expertos de la OMS comprendieron la EVE como una enfermedad olvidada y no como una enfermedad infecciosa capaz de convertirse en una amenaza internacional (Honigsbaum, 2017). Los anteriores casos de EVE habían suministrado importante información para responder a una nueva epidemia. Sin embargo, las características de la 24.º EVE relacionadas con su extensión por núcleos urbanos, hizo más complicado aplicar las lecciones aprendidas en anteriores estallidos (Benton y Dionne, 2015). Las diversas causas que explican esta lentitud en la actuación supusieron que finalmente la principal respuesta internacional a la epidemia no llegara de la mano de la OMS sino del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSN), quien en su Resolución 2271, aprobada el 18 de septiembre de 2014, declaró que la 24.º EVE era “una amenaza para la estabilidad y la paz regional”. La Resolución 2271 impulsó, ahora sí, una respuesta internacional de emergencia caracterizada por la creación de un fondo global contra la epidemia, el envío de fuerzas militares occidentales como el AFRICOM y el despliegue de la primera misión epidemiológica internacional del CSN (Burci, 2014). Estas actuaciones de emergencia contribuyeron decisivamente a cortar la cadena de transmisión pero también produjeron unos efectos negativos que señalamos a continuación.

La aparición y respuesta internacional a la epidemia vírica de ébola ha reforzado las críticas a la autoridad médica internacional de la OMS

En primer lugar, el sentido de emergencia fue reforzado por la información ofrecida por los medios de comunicación quienes, mayoritariamente, presentaron la epidemia desde una mirada culturalista propia del imaginario colonial. La epidemia fue habitualmente explicada como el resultado inevitable de una serie de prácticas atávicas y tradicionales que iban desde el entierro de los familiares a la ingesta de carne de orangután. En estos casos la población africana era representada como un conjunto homogéneo, temeroso y pasivo a merced de la ayuda internacional. Esta representación desconsideraba la influencia que habían podido tener las relaciones y las estructuras internacionales en la aparición de la epidemia. Además, tenemos que señalar que los medios de comunicación perdieron el interés por informar sobre la enfermedad cuando esta dejó de suponer una amenaza a los Estados occidentales (Sendín y Nieto, 2015). Posteriormente, con la declaración del final del brote, la intervención humanitaria se dio por finalizada comenzando así una fase de postemergencia caracterizada por la retirada de los recursos internacionales. Sin embargo, los países afectados tuvieron que continuar enfrentando los problemas causados por la epidemia como eran la destrucción de sus sistemas sanitarios, la elevada mortalidad entre sus trabajadores de salud, la recuperación de los pacientes, la atención sanitaria de otros problemas desplazados durante la epidemia y la recuperación económica de su agricultura.

En segundo lugar, es necesario considerar que la respuesta de emergencia necesaria y central para combatir la enfermedad también desplazó el interés por actuar sobre otros determinantes internacionales, que habían condicionado la aparición de la epidemia como el impacto ecológico, las reformas neoliberales y las políticas de reconstrucción posconflicto. Para numerosos estudios, África Occidental era un territorio muy alejado del África Central, donde principalmente habían aparecido los anteriores estallidos. Otros estudios habían hallado varios años antes de la aparición de la 24.º EVE anticuerpos contra múltiples especies de ébola, en especial la cepa zaireña, en pacientes de Sierra Leona por lo que podría haber habido casos previos en la zona (Wallace y Wallace, 2017, p. 48). Tanto en un caso como en otro, las causas ecológicas del surgimiento de la epidemia deben considerarse, porque el desplazamiento de población debido al conflicto civil en Liberia y Sierra Leona aumentó la presión sobre el medio. Pero ha sido la reciente extracción masiva de aceite de palma lo que habría acelerado la transformación de las relaciones naturales establecidas entre el murciélago, el virus y la población facilitando la infección al ser humano (Benton y Dionne, 2015). Otro determinante internacional en la aparición de la enfermedad fueron las décadas de ajuste y control fiscal que las políticas neoliberales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron a estos Estados que ocupan las últimas posiciones en los Indicadores de Desarrollo Humano. Las décadas de austeridad fiscal y falta de insumos debilitaron la capacidad de responder a la epidemia y facilitó su extensión (Kentikelenis et al., 2015). Un último determinante internacional que requiere nuestra atención son las políticas de reconstrucción posconflicto que han operado sobre estos Estados desde mediados de 1990 con el objetivo de restablecer sus funciones administrativas, reconstruir sectores como la justicia y el ejército e implementar un orden parlamentario con elecciones pluripartidistas. Sin embargo, estas actuaciones no se han interesado en aspectos clave del bienestar de la población como son el fortalecimiento de sus sistemas educativos y sanitarios (Mateos, 2015).

En tercer lugar, la securitización de la enfermedad desplegó una actuación de emergencia que desatendió en gran medida los conocimientos y capacidades de las sociedades africanas. La respuesta local a la enfermedad demostró la importancia del cuidado y la solidaridad desarro-

La población africana era representada como un conjunto homogéneo, temeroso y pasivo a merced de la ayuda internacional

llada por las sociedades africanas para responder a las fases de emergencia y posemergencia de la epidemia. En este sentido observamos actuaciones diversas que señalan tanto la importancia de organizaciones ya establecidas como las autoridades y terapeutas tradicionales que contribuyeron a informar, prevenir y coordinar la repuesta en terreno (Tomas, 2015), como nuevas redes que diseñaron programas para dar seguimiento a la cadena de transmisión y desmentir informaciones y bulos que estigmatizaban la cultura y el comportamiento africano (Bajo, 2015). Un aspecto central de la respuesta de las sociedades africanas a la 24.º EVE fue el importante papel que jugaron las mujeres en el cuidado de los enfermos. Esto supuso la aparición de un debate en torno a una posible mayor mortalidad por género durante la epidemia. Las informaciones que señalaban esta posibilidad fueron cuestionadas por organismos internacionales porque estaban basadas “en la experiencia de los equipos sanitarios y no en un registro estadístico [...] sin datos desagregados por género y edad de los y las fallecidas” (Álvarez, 2015, p. 94). Sin embargo, estudios de las epidemias de EVE de 2000-2001 en Gulu (Uganda) y 2001-2002 en Congo y Gabón señalaron que “las diferencias en la exposición entre hombres y mujeres han demostrado ser factores importantes en la transmisión de la fiebre hemorrágica del ébola” (Anker, 2007, p. 27). Para Sophie Harman existió un sesgo de género pero no tanto o exclusivamente ligado a la tasa de mortalidad, sino al hecho de que la respuesta de emergencia desatendiera mayoritariamente el papel central que tuvieron las mujeres como cuidadoras (Harman, 2016) lo que desplazaba la consideración de que “la atención a las dinámicas de género podría ayudar a salvar vidas” (Wolfe, 2014). Los diversos actores y respuestas que partieron de la sociedad africana suponen también que comprendamos que su actitud en relación a las políticas sanitarias internacionales también fue variando. En un inicio, las medidas de control caracterizadas por los cordones sanitarios y el aislamiento fueron duramente contestadas pero cuando las actuaciones se centraron más en informar que en controlar sus movimientos, la población se mostró receptiva a adecuar su comportamiento a las necesidades sanitarias (Utas, 2015). Esta misma capacidad de adecuación no la mostraron con la misma intensidad los cuerpos sanitarios internacionales. Para Sharon Abramovitz, los actores internacionales desatendieron conocimientos de las sociedades africanas que podían haber facilitado su trabajo en el terreno a la hora de contar cadáveres y defunciones en espacios sin censos oficiales, comprender los protocolos sociales que rigen en los entierros y funerales o profundizar en las relaciones entre la población y el bosque tropical para entender mejor las causas del brote (Abramovitz, 2015). Igualmente, la actuación de los Estados africanos tampoco fue invariable. Al comienzo de la epidemia, los Gobiernos de Sierra Leona y Guinea guardaron silencio por miedo a las repercusiones y dificultaron la actuación de los trabajadores sanitarios (MSF, 2015). Sin embargo, Gobiernos como los de Liberia y Senegal fueron más transparentes en su gestión de la epidemia que otros occidentales como España (Sendín, 2015).

A lo largo de este apartado hemos repasado cómo la respuesta de emergencia internacional dada a la 24.º EVE reúne una serie de críticas relacionadas con la lentitud y la descoordinación de la actuación internacional, el refuerzo de una mirada culturalista a las sociedades africanas representadas como pasivas y temerosas y el desinterés por intervenir sobre determinantes internacionales de naturaleza política, ecológica o económica. Creemos que estas críticas refuerzan la necesidad de superar la naturaleza eurocéntrica del concepto de seguridad sanitaria global. Para ello, en el próximo apartado presentamos una serie de enfoques teóricos que nos ayudan a profundizar en ellas y abrir líneas de investigación tendentes a proponer un nuevo modelo de seguridad sanitaria global más cercano a las necesidades de las sociedades africanas.

Los actores internacionales desatendieron conocimientos de las sociedades africanas que podían haber facilitado su trabajo en el terreno

3. Críticas multidisciplinares a la seguridad sanitaria global

Los enfoques que a continuación presentamos repasan, de manera crítica, diversos aspectos del concepto de la seguridad sanitaria global relacionados con su marco teórico, la agenda política y las tecnologías médicas que despliega.

En primer lugar, a nivel teórico creemos que es oportuno proponer un encuentro entre el concepto de seguridad humana y los estudios críticos de seguridad para acercar la posición teórica de la seguridad sanitaria global a las necesidades de las sociedades africanas. Diversos trabajos han considerado necesario revisar críticamente el desarrollo durante estas dos últimas décadas del concepto de la seguridad humana con el objetivo de reforzar su crítica a las estructuras y las relaciones de poder internacionales y desligando así su agenda de las posiciones liberales más cercanas a la intervención humanitaria y la reconstrucción posconflicto (Chandler y Hynek, 2010; Pérez de Armiño, 2013). La seguridad humana nos ofrecería una vía adecuada para salir de la agenda y las políticas de seguridad sanitaria global, centradas en la defensa de los intereses de los Estados occidentales, y encaminarnos hacia la construcción de un concepto que promueva el cuidado de la salud de la población africana. La actual evolución crítica de los estudios de seguridad humana nos podría ofrecer una vía para investigar y relacionar la producción de la enfermedad y la mala salud de la población africana con diferentes determinantes y relaciones internacionales. Ello conllevaría ir más lejos que el capítulo que la *Comisión de Seguridad Humana Ahora* dedicó a la salud donde reforzó el interés por la seguridad sanitaria global y la circulación de las enfermedades infecciosas en menoscabo de otras críticas y actuaciones estructurales.

En segundo lugar creemos que es necesario reforzar la responsabilidad política de determinados actores sociales que contribuyeron al éxito de la securitización de la salud. Aunque ya vimos el importante papel que los expertos de seguridad tuvieron en la securitización de las enfermedades infecciosas también tenemos que mencionar que organizaciones de la sociedad civil han participado activamente en diversos procesos de securitización de la salud. Por ejemplo, la falta de una atención y respuesta internacional sobre asuntos como el medio ambiente y el VIH/SIDA supuso que muchas voces reclamaran su securitización tanto por la amenaza material que suponían como para reforzar la respuesta política internacional (Leboeuf y Broughton, 2008). A través de la securitización del VIH/SIDA se exigieron respuestas urgentes que enfrentaran el olvido y la negación de muchos Gobiernos que negaban la existencia de la enfermedad en sus países. Posteriormente estos esfuerzos fueron sometidos a examen al comprobarse que la securitización del VIH/SIDA había tenido efectos positivos y negativos (Elbe, 2006). En positivo hay que mencionar el interés y los recursos humanos y financieros logrados después de que el CSN declarara en el año 2000 que la enfermedad suponía un problema para “la paz y la estabilidad internacional”. En los años posteriores se construyó toda una nueva arquitectura en la salud global que respondió a las múltiples iniciativas, fondos y alianzas globales dedicadas específicamente a la lucha contra el VIH/SIDA (McInnes y Rusthon, 2010). La cruz o el revés negativo aparecieron al evaluar cómo muchas de estas iniciativas y esfuerzos globales que priorizaban la lucha contra la enfermedad, desplazaron las actuaciones sobre otras necesidades sanitarias (Ingram, 2013). En el caso de la 24.ª EVE, la sociedad civil reclamó una actuación de emergencia que respondiera a las necesidades de la población africana. Para evitar efectos negativos parecidos a medio y largo plazo como los de la securitización del VIH/SIDA creemos que las demandas deben ir acompañadas de investigaciones y propuestas que apuesten

La seguridad humana nos ofrecería una vía adecuada para promover el cuidado de la salud de la población africana

por transformar los determinantes y las relaciones internacionales que condicionaron como ya vimos la aparición de la epidemia. De esta forma podríamos reformular las concepciones tradicionales de seguridad y aproximarlas más a la necesaria transformación de las condiciones que producen mala salud en la población africana.

En tercer lugar, creemos que es oportuno atender la emergencia local de diferentes comunidades de cuidados sanitarios. Los estudios antropológicos y culturales nos muestran que desde la irrupción del VIH/SIDA se fueron organizando espacios de apoyo y acompañamiento a los enfermos del VIH/SIDA que lucharon contra el oprobio y la estigmatización. Estas comunidades de apoyo reforzaron desde el lenguaje de los derechos humanos la interpretación de la enfermedad como un problema de salud pública. Su actividad también permitió la organización de una red internacional que participó decisivamente en la producción de un conocimiento médico sobre la enfermedad, las controversias científicas en torno a su tratamiento y las políticas públicas dirigidas a luchar contra el VIH (Altman, 1994). En general las comunidades de apoyo en África fueron creadas y lideradas por mujeres, generalmente viudas o esposas que cuidaban de sus maridos y familiares enfermos. Nguyen encuentra también en esta red internacional ciertas sombras, debido a que las comunidades de apoyo occidentales marcaron en muchos momentos su funcionamiento y agenda política (Nguyen, 2010). Sin embargo, activistas e investigadores coinciden en resaltar el importante papel que esta red de comunidades de apoyo jugó en el desplazamiento de los relatos culturalistas que responsabilizaban a las sociedades africanas de la epidemia. Al cuestionar la vigencia de esta mirada colonial, se reforzaba la necesidad de atender al papel que jugaban otros determinantes internacionales en la producción de la enfermedad, como era el caso de las políticas neoliberales (Epstein, 1996). Estrechamente relacionado con este aspecto encontramos la lucha por el acceso a los antirretrovirales (ART). Durante la década de 1990, esta lucha reunió a diferentes colectivos, organizaciones y comunidades locales en lo que fue una de las victorias más representativas de los movimientos antiglobalización contrarios a la expansión del neoliberalismo a escala global. En todo caso el funcionamiento de estas comunidades de apoyo no se ha limitado a la lucha contra el VIH/SIDA. Muchas de ellas, por ejemplo en África del Sur, han influido decididamente en los debates gubernamentales en torno a la definición y las prácticas del derecho a la salud que reafirman sus constituciones nacionales (Fassin y Schneider, 2003). Las comunidades de apoyo han mostrado también, como ya lo vimos en el caso de la 24.ª EVE, el papel fundamental que juegan las mujeres en la atención sanitaria. Su trabajo cubre la mayoría de los cuidados que requieren los enfermos que no pueden acceder por razones económicas a los servicios de salud.

En cuarto lugar, queremos presentar la conveniencia de explorar las vías de encuentro en torno a los lenguajes de desarrollo y la Atención Primaria en Salud (APS). La organización de los sistemas nacionales de salud en base a la APS enfrenta las posiciones de otras agendas globales que abogan por modelos privados de financiación y atención sanitaria. La defensa de una idea de universalización de la atención sanitaria ha sido la punta de lanza de las reivindicaciones que han introducido muchas organizaciones no gubernamentales en sus agendas de desarrollo de la salud. Desde esta idea de universalidad se ha demandado a los Gobiernos su responsabilidad a la hora de atender las necesidades sanitarias de su población y responder a cuestiones no exclusivamente médicas como son el suministro de agua y la mejora de las condiciones de vida. Esto ha supuesto una revisión continua de la idea de la atención primaria en salud para promocionar el concepto de cobertura sanitaria universal (CSU). Desde las organizaciones no gubernamentales sanitarias se considera que alcanzar el objetivo de la CSU requiere “un au-

En general, las comunidades de apoyo a los enfermos en África fueron creadas y lideradas por mujeres

mento de los presupuestos nacionales en salud y una mayor cooperación en salud, así como un control exhaustivo de las aportaciones de otros actores públicos y privados, bajo la función de rectoría de los Gobiernos y de la Organización Mundial de la Salud (OMS)” (Médicos del Mundo y Medicusmundi, 2017, p. 172). Estas reivindicaciones no son nuevas porque han estado presentes en las agendas de desarrollo de la salud de las dos últimas décadas reforzando tanto la aplicación de la estrategia de la APS como la coordinación entre los diversos actores que componen el ámbito de la salud global. Este interés aparece reforzado en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) hasta 2030 que sitúa, como uno de ellos, “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades” y establece entre sus metas “lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos”. Este interés subrayaría la necesidad de reconstruir el concepto de seguridad sanitaria vinculado a la adopción de la atención sanitaria como un derecho humano básico.

5. Conclusión

A lo largo del artículo hemos presentado la securitización del 24.º EVE como una actuación que continúa el proceso histórico de medicalización de las relaciones internacionales, donde África ha jugado un papel específico como ámbito de producción de conocimiento y objetivo de las propias políticas sanitarias internacionales. Desde este reconocimiento hemos propuesto un ejercicio teórico basado en recuperar diferentes investigaciones que plantean los beneficios, límites e incapacidades que tiene el concepto y las políticas de seguridad sanitaria global para atender las necesidades de la población africana. Si bien estos estudios han criticado que la construcción de la agenda y política del concepto de seguridad sanitaria responde a los intereses de los Estados occidentales, principalmente Estados Unidos, también hemos podido advertir cómo frenar la expansión de la 24.º EVE requirió la securitización internacional de la enfermedad para que se pudiera aprobar y desplegar una intervención de emergencia sobre el terreno. Ahora bien, también hemos señalado que esta intervención de seguridad produjo diferentes efectos adversos relacionados con la ausencia de una intervención sobre los factores estructurales que causaron la aparición de la enfermedad y la recuperación de un imaginario colonial. Estos efectos nos han llevado a identificar la necesidad e interés de explorar nuevas vías para revisar el concepto de seguridad sanitaria global no tanto para abandonarlo, sino para adecuar sus agendas y políticas a otras necesidades más cercanas a las sociedades africanas que a los intereses de los Estados occidentales. Consideramos que las cuatro vías que hemos propuesto –revisión de la agenda de seguridad humana, refuerzo de la APS, atención a las comunidades de cuidado sanitario y reconocimiento de los actores sociales como actores securitizadores– pueden permitir diferentes movimientos tendentes a reflexionar teórica y políticamente sobre la necesidad de reformar el concepto de la seguridad sanitaria global.

Referencias

Abramovitz, S. (2015). 10 acciones antropológicas para luchar contra la epidemia de África Occidental. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

- Aldis, W. (2008). Health security as a public health concept: a critical analysis. *Health Policy and Planning*, 23(6), 369-375. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czn030>
- Altman, D. (1994). *Power & Community. Organizational and Cultural Responses to AIDS*. Routledge.
- Álvarez, A. (2015). Cuando cuidar puede significar contagio. La dimensión de género en la crisis del Ébola. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola. Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Arnold, D. (Ed.). (1998). *Imperial medicine and indigenous societies*. Manchester: University Press.
- Bajo Erro, C. (2015). TIC y compromiso para enfrentarse a la amenaza. La epidemia en la sociedad hiperconectada. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola: Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Benton, A., & Dionne, K. Y. (2015). International Political Economy and the 2014 West African Ebola Outbreak. *African Studies Review*, 58(1), 223-236. DOI: <https://doi.org/10.1017/asr.2015.11>
- Burci, G. L. (2014). Ebola, the Security Council and the securitization of public health. *Questions of International Law*, 10, 27-39.
- Calain, P. (2007). Exploring the international arena of global public health surveillance. *Health Policy and Planning*, 22(1), 2-12. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czl034>
- Chandler, D., & Nik, H. (Eds.). (2010). *Critical perspectives on human security: Rethinking emancipation and power in international relations*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203847589>
- Cooper, F. (2002). *Africa since 1940: the past of the present*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511800290>
- Davies, S. E. (2008). Securitizing infectious disease. *International Affairs*, 84(2), 295-313. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00704.x>
- Davies, S., Elbe, S., Howell, A., & McInnes, C. (2014). Global Health in International Relations: Editors' Introduction. *Review of International Studies*, 40, 825-834. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210514000308>
- Didier, F., & Schneider, H. (2003). The politics of AIDS in South Africa: beyond the controversies. *British Medical Journal*, 326(7387), 495-497. DOI: <https://doi.org/10.1136/bmj.326.7387.495>
- Djukanovic, V., y March, E. P. (1976). *Distintos medios de atender las necesidades fundamentales de salud en los países en desarrollo*. Ginebra: OMS y UNICEF.
- Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS be securitized? The ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, 50(1), 119-144. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00395.x>
- Epstein, S. (1996). *Impure science: AIDS, activism, and the politics of knowledge*. University of California Press.

- Fidler, D. (2005). From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations. *Chinese Journal of International Law*, 4(2), 325-392. DOI: <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmi029>
- Flor, J. L. de la. (2015). El Dispositivo de Seguridad Sanitario Global. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola. Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Gish, O. (1975). *Planning the health sector. The Tanzanian experience*.
- Harman, S. (2016). Ebola, gender and conspicuously invisible women in global health governance. *Third World Quarterly*, 37(3), 524-541. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108827>
- Headrick, D. R. (2014). Sleeping sickness epidemics and colonial responses in East and Central Africa, 1900-1940. *PLoS neglected tropical diseases*, 8(4), 1-8. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0002772>
- Honigsbaum, M. (2017). Between securitisation and neglect: managing Ebola at the borders of global health. *Medical history*, 61(2), 270-294. DOI: <https://doi.org/10.1017/mdh.2017.6>
- Ingram, A. (2013). After the exception: HIV/AIDS beyond salvation and scarcity. *Antipode*, 45(2), 436-454. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.01008.x>
- Institute of Development Studies (IDS). (2015). Global Governance and the Limit of Health Security. *Practice Paper in Brief*. Recuperado de <http://www.ids.ac.uk/publication/global-governance-and-the-limits-of-health-security>
- Kentikelenis, A., King, L., McKee, M., & Stuckler, D. (2015). The International Monetary Fund and the Ebola Outbreak. *The Lancet Global Health*, 3(2), 69-70. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70377-8](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70377-8)
- King, N. B. (2002). Security, Disease, Commerce: Ideologies of Postcolonial Global Health. *Social Studies of Science*, 32(5/6), 763-789. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631270203200507>
- Kutzin, J. (2013). Health financing for universal coverage and health system performance: concepts and implications for policy. *Bulletin of the World Health Organization*, 91, 602-611. DOI: <https://doi.org/10.2471/BLT.12.113985>
- Leboeuf, A., & Broughton, E. (2008). Securitization of health and environmental issues: process and effects. A research outline. *Health and Environment Working Document*, Institut Français des Relations Internationales (Ifri).
- Lee, S. (1997). WHO and the developing world: the contest for ideology. En A. Cunningham y B. Andrews, *Western medicine as contested knowledge* (pp. 24-46). Manchester.
- Martha, A. (2007). *Addressing sex and gender in epidemic-prone infectious disease*. Ginebra: OMS.
- Mateos, O. (2015). Más allá de la narrativa del estallido: causas globales e históricas de la crisis del ébola en África Occidental. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola: Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Médicos del Mundo y Medicusmundi. (2017). *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2017*. Madrid.

- McInnes, C., & Rushton, S. (2010). HIV, AIDS and security: where are we now? *International Affairs*, 86(1), 225-245. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00877.x>
- MSF (Médicos Sin Fronteras). (2018). *Pushed to the Limit and Beyond. A year into the largest ever Ebola outbreak*.
- Nguyen, V. K. (2010). *The republic of therapy: Triage and sovereignty in West Africa's time of AIDS*. Duke University Press. DOI: <https://doi.org/10.1215/9780822393504>
- Oliveira Cruz, V., Kurowski, C., & Mills, A. (2003). Delivery of priority health services: searching for synergies within the vertical versus horizontal debate. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 15(1), 67-86. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.966>
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2007). *Informe sobre la salud en el mundo 2007-protección de la salud pública mundial en el siglo XXI: un porvenir más seguro*. Ginebra.
- Ortu, G., Mounier-Jack, S., & Coker, R. (2008). Pandemic influenza preparedness in Africa is a profound challenge for an already distressed region: analysis of national preparedness plans. *Health policy and planning*, 23(3), 161-169. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czn004>
- Packard, R. (1993). The Invention of the 'Tropical Worker': Medical Research and the Quest for Central African Labor on the South African Gold Mines, 1903-36. *The Journal of African History*, 34(2), 271-292. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0021853700033351>
- Pérez de Armiño, K. (2013). *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Rushton, S. (2010). AIDS and international security in the United Nations System. *Health policy and planning*, 25(6), 495-504. DOI: <https://doi.org/10.1093/heapol/czq051>
- Sendín, J. C., y Martín Nieto, R. (2015). Medios de comunicación en el tratamiento internacional de la crisis del Ébola. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola. Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Tilley, H. (2011). *Africa as a living laboratory: Empire, development, and the problem of scientific knowledge, 1870-1950*. University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226803487.001.0001>
- Tomas, J. (2015). Autoridades tradicionales, dinamismo cultural y ébola. Una reflexión. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola. Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Turshen, M. (1999). *Privatizing health services in Africa*. Rutgers University Press.
- Utas, M. (2015). El Ébola y la gente que lo resiste. En O. Mateos y J. Tomas (Coord.), *Detrás del ébola. Una aproximación multidisciplinar a una cuestión global*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Vaughan, M. (1991). *Curing their ills: Colonial power and African illness*. Stanford University Press.
- Wald, P. (2007). *Contagious: cultures, carriers, and the outbreak narrative*. Duke University Press. DOI: <https://doi.org/10.1215/9780822390572>

- White, L. (2005). The needle and the state: immunization and inoculation in Africa. Or, the practice of un-national sovereignty. Conference: *Locating the field: the ethnography of biomedical research in Africa*. Kilifi, Kenya.
- Weir, L. (2005). Inventing Global Health Security, 1994-2005. En S. Rushton y J. Youde (Eds.), *Routledge handbook of global health security*. Routledge.
- Wallace, R., y Wallace, R. (2017). Las ecologías del ébola. Agroeconomía y epidemiología en África Occidental. *New Left Review*, 102, 45-59.
- Wolfe, L. (2014). *Why are so many women dying from Ebola-Foreign Policy*.



MARRUECOS Y SU NUEVA POLÍTICA EXTERIOR HACIA ÁFRICA.

CONTINUIDADES, DISCONTINUIDADES Y PERSPECTIVAS

Morocco and its New Foreign Policy in Africa. Continuities, Discontinuities and Future Prospects

Blanca Camps-Febrer

Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universitat Autònoma de Barcelona)
E-mail: blanca.camps@uab.cat



Autores

Óscar Mateos

Profesor Asociado e Investigador Principal del grupo de investigación GLOBALCODES de la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna (Universitat Ramon Llull)
E-mail: oscarmm2@blanquerna.url.edu

 @oscarmateos1

En los últimos años, Marruecos ha efectuado un notable giro en su agenda exterior hacia África. De la mayor discreción que ha caracterizado la posición del régimen alauí en las últimas tres décadas, el país ha pasado a poner en marcha una serie de decisiones que indican que algo muy de fondo podría estar cambiando en la política internacional marroquí hacia esta región. Sin duda, el retorno a la Unión Africana (UA), en febrero de 2017, o la demanda formal de adhesión a la CEDEAO/ECOWAS (organización que agrupa a los Estados de la región de África Occidental), pocos meses después, son decisiones de un gran alcance, que indican que África podría erigirse en una de las piedras angulares de la nueva diplomacia marroquí.

El presente artículo tiene tres objetivos principales. En primer lugar, analizar desde una perspectiva histórica las relaciones del régimen marroquí con el conjunto de países del continente africano, especialmente con la región subsahariana. Segundo, entender las causas de fondo que han motivado esta nueva estrategia diplomática, contextualizando también el conjunto de la agenda internacional del Gobierno de Mohamed VI, e incidiendo de manera especial en las implicaciones que esta estrategia tiene para la cuestión del Sáhara Occidental, o bien en lo que respecta al presente y futuro de la UA. Finalmente, el artículo tratará de abordar algunas de las posibles perspectivas e implicaciones que ello puede tener para los principales retos que afronta la región.

Marruecos; África; Sáhara Occidental; Unión Africana; Mohamed VI.
Morocco; Africa; Western Sahara; African Union; Mohammed VI.

Recibido: 21-09-2018. Aceptado: 17-11-2018.



Resumen



Key words



Fechas

In recent years, Morocco has made a certain shift in its external agenda towards Africa. From the greater discretion that characterised the position of the Alaouite regime in the previous three decades, the country has undertaken a series of decisions that indicate that something very fundamental could be changing in Moroccan international policy towards this region. Undoubtedly, the return to the African Union (AU) in February 2017, or the formal demand for accession to the CEDEAO/ECOWAS (an organisation that brings together the states of the West African region), a few months later, are two far-reaching decisions that indicate that Africa could become one of the cornerstones of the new Moroccan diplomacy.

This article has three main objectives. Firstly, to analyse from a historical perspective the relations of the Moroccan regime with the African countries, especially with Sub-Saharan region. Second, to understand the root causes that have motivated this new diplomatic strategy. We will contextualize the international agenda of the government of Mohamed VI and focus especially on the implications that this strategy has for the issue of Western Sahara, or with regard to the present and future of the AU. Finally, the article will attempt to address some of the possible implications that this may have for the main challenges facing the Sub-Saharan region.



1. Introducción

El retorno del Reino de Marruecos a la Unión Africana (UA) tras 33 años de ausencia en dicha organización ha despertado un importante debate regional e internacional sobre la nueva presencia de la dinastía alauí en el conjunto del continente africano. No solo eso, en los últimos años, Marruecos ha emprendido una política exterior hacia África mucho más activa, que le ha llevado, entre otras cosas, a multiplicar sus viajes a distintos países clave de la región subsahariana, a incrementar su implicación en materia humanitaria o en actividades de construcción de paz en algunos de los contextos que sufren mayor conflictividad; o bien, más recientemente, a solicitar incluso el ingreso en una organización subregional como es la CEDEAO/ECOWAS. ¿Cuáles son las motivaciones del histórico reingreso de Marruecos en la UA? ¿Qué factores explican la voluntad del régimen alauí de querer desempeñar un papel más activo en la región? ¿Qué implicaciones tiene este giro tanto para Marruecos como para la región subsahariana y para el conjunto del continente? El objetivo del presente artículo es arrojar luz sobre alguno de estos aspectos, reconociendo la enorme trascendencia y las posibles implicaciones de esta presencia más activa de la política exterior marroquí en el conjunto del continente africano.

Una primera cuestión que el artículo pretende discutir es, precisamente, que la intensa agenda marroquí actual en África no hay que entenderla tanto como resultado de un giro repentino sino, como parte de una estrategia, más o menos continuada, desde la etapa de Hassan II, que ha sido intensificada con la llegada de Mohamed VI, y que presenta determinadas continuidades respecto a etapas anteriores. De este modo, la tradicional “diplomacia económica y religiosa selectiva”, utilizada por Marruecos en las últimas décadas, ha logrado consolidar algunas de las alianzas habituales, a la vez que ha incorporado a otros países del continente hasta hace poco alejados de la órbita del régimen alauí, tales como Nigeria o Etiopía.

Un segundo aspecto que el artículo pretende abordar es que los motivos que han llevado a la profundización de esta agenda marroquí con África son múltiples y cabe entenderlos desde di-

ferentes niveles. A nivel doméstico, los intereses de las élites económicas marroquíes han sido fundamentales, sobre todo en un contexto de notable crecimiento económico del continente africano que ha sido proyectado, tanto por organismos internacionales como por otros actores de índole internacional (medios de comunicación, *think tanks*, consultoras internacionales, etc.), como una región en despegue y con gran potencial económico. A nivel geoestratégico, tanto el retorno a la UA como la intensificación de la presencia marroquí en territorio africano tienen que ver con la voluntad de desplegar una estrategia que confía en un papel más activo de Marruecos en las relaciones internacionales africanas y globales; y en particular, que aspira a redibujar su estrategia respecto al Sáhara Occidental. Rabat estaría apostando así por confrontar el papel de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) desde dentro de la UA, tejiendo nuevas alianzas y apoyos respecto a esta cuestión.

Finalmente, cabe entender estos dos aspectos en un contexto regional de cierto cambio en la correlación de fuerzas. La desaparición de Gadafi, sumada al debilitamiento político de actores como Sudáfrica y muy especialmente de Argelia, países que tradicionalmente habían bloqueado el papel marroquí en el continente africano, han sido claves en el reingreso de Marruecos en la UA y explican también su mayor capacidad de movimiento en el conjunto del continente.

El artículo se estructura en tres partes principales. En primer lugar, desde una perspectiva histórica que recorre los regímenes liderados por Mohamed V y Hassan II, se analizan las principales características de la política exterior marroquí en estas etapas hacia el conjunto de países del África. Segundo, el texto trata de entender las causas de fondo que han motivado la intensificación de la estrategia diplomática marroquí hacia el continente, contextualizando también el conjunto de la agenda internacional del Gobierno de Mohamed VI desde un inicio e incidiendo de manera especial en las implicaciones que esta estrategia tiene para la cuestión del Sáhara Occidental, así como para el presente y futuro de la UA. Finalmente, el artículo esboza algunas conclusiones y perspectivas, tanto en clave doméstica como regional.

La estructura de la política exterior marroquí es enormemente jerárquica

2. Breve aproximación a las dinámicas y características de la política exterior marroquí en África

2.1. ¿Una “prerrogativa real”?

El ámbito de la política exterior y los procesos en los que las decisiones políticas se adoptan son habitualmente un terreno sensible y sujeto a múltiples variables y, en ocasiones, a fuentes inaccesibles para el ámbito de la investigación en las relaciones internacionales. En este sentido, la tarea de dilucidar los procesos y actores que intervienen en la configuración de la política exterior marroquí se convierte en un ejercicio, si cabe, más titánico. Según Parejo y Feliu (2013), el Reino de Marruecos es percibido como un régimen neopatrimonial autoritario en el que existe una competencia política limitada y en el que la acumulación de poder está esencialmente concentrada en manos del monarca.

Aunque la transparencia y la rendición de cuentas son aspectos casi inexistentes y la estructura efectiva que influye en el proceso de diseño de políticas no está oficialmente disponible, la mayoría de autores considera que la estructura de la política exterior marroquí es enormemente jerárquica. Por ejemplo, con relación al régimen de Hassan II (1961-1999), El Houdaïgui (2003) considera que existía una “unidad decisional central” compuesta por el rey, el gabinete

real y algunos miembros pertenecientes a la élite de las Fuerzas Armadas. Durante esta etapa, la decisión última era siempre tomada por el rey y tan solo un grupo de hombres de confianza del monarca tenía acceso y podía influir en sus decisiones. El liderazgo del rey y su personalidad se convertían de este modo en un elemento clave que determinaba las decisiones y la actitud del Estado. Las políticas eran negociadas y adoptadas en el círculo más estrecho de colaboradores, donde la confianza era uno de los aspectos clave. Los asuntos externos del reino se convirtieron oficialmente con la Constitución de 1962 en una “prerrogativa real”, donde las decisiones estratégicas eran adoptadas por el rey y sus principales colaboradores (Fernández Molina, 2007; El Katiri, 2015). Como veremos más adelante, en la etapa de Mohamed VI, el gabinete real ha continuado siendo un espacio fundamental, incluso tras la aprobación de la Constitución de 2011, si bien con la incorporación de nuevas figuras (Abouzzohour y Tomé Alonso, 2018).

Este “Gobierno en la sombra” ha sido, a todas luces, más influyente y activo implementador de la política exterior marroquí que el propio ministro de Exteriores. Dicha estructura se solapa con muchas de las áreas oficiales de Gobierno, conviviendo un primer círculo de actores en torno al monarca que son raramente cuestionados, y un segundo círculo de élites que compiten entre ellas y que no tienen capacidad de cuestionar las decisiones del primer círculo (Feliu y Parejo, 2009). En opinión de Fahd Iraqui (2016), existe una notable diferencia en la composición del gabinete real en función de los perfiles y la experiencia de cada uno. Mientras que en la etapa de Hassan II los miembros de este “Gobierno en la sombra” eran esencialmente figuras políticas con un dilatado “pedigree makhzen”¹, los colaboradores de Mohamed VI son especialistas y expertos en diferentes áreas estratégicas. Dos o tres de estos consejeros reales acompañan habitualmente al monarca en sus visitas al exterior junto con los ministros pertinentes. Como veremos, el gabinete real se ha hecho más visible en los últimos años y sus integrantes son más jóvenes y con un perfil más basado en su *expertise* (Iraqui, 2016; Abouzzohour y Tomé Alonso, 2018).

Sea como fuere, y teniendo en cuenta lo centralizados que son los procesos de toma de decisiones, otros muchos actores intervienen en el diseño de la política exterior marroquí (El Katiri, 2015). Partidos políticos, asesores militares y de seguridad, empresas y conglomerados privados o semiprivados, agencias estatales, así como líderes religiosos han desempeñado y continúan jugando un papel fundamental en el desarrollo de las políticas marroquíes bajo el paraguas del rey.

2.2. El “Gran Marruecos” y la política exterior hacia África: no solo un mito fundacional

Es importante aproximarse a la identidad marroquí como un factor esencial en la conformación de la política exterior nacional. Es parte de la responsabilidad del monarca preservar y defender la unidad del Reino. De hecho, “es el Garante de la independencia del país y de la integridad territorial del Reino dentro de sus fronteras auténticas” (art. 42). Lo que significan estas “fronteras auténticas” está en el centro de la identidad marroquí y del Reino, especialmente en relación con el continente africano.

Uno de los lugares comunes para empezar a entender la historia entre Marruecos y África es la imagen que a Hassan II le gustaba dar de Marruecos, en la que comparaba al país con un

El gabinete real se ha hecho más visible en los últimos años

¹ La palabra *makhzen* hace referencia al entorno real, a las familias notables y a la élite política y territorial cercana a la casa real y aliada tradicionalmente con esta.

árbol, cuyas raíces se encuentran en África y sus ramas y hojas se extienden por Europa. Estas raíces africanas se remontaban a los imperios Almorávide y Almohade, imperios fundacionales que sostienen no solo una versión africana del pasado marroquí sino también una visión expansionista justificada de la nación y su papel en la región. Estos lazos regionales y continentales legitiman de forma histórica las actuales estrategias con los tres principales vínculos transaharianos: la religión, el comercio y las migraciones (El Khayat, 2016).

De hecho, más que un mito fundacional, la idea del “Gran Marruecos” intersecciona con una de las dos, superpuestas y hasta cierto punto irreconciliables, concepciones de la identidad marroquí: una basada en el modelo westfaliano de fronteras territoriales y la concepción weberiana de la soberanía estatal, y la otra basada en la Umma islámica y el califa bay’ah. Estas dos concepciones superpuestas de la soberanía desempeñan, como tales, un papel diferente y a la vez complementario: la esencia islámica y tradicional de la monarquía (antiguamente sultanato), y la forma moderna y materialización de la otra esencia fluida y no estática. La ocupación del Marruecos occidental, piedra angular en la configuración del papel de Marruecos en África en las últimas décadas, solo puede ser explicado desde este marco narrativo.

3. Antecedentes históricos de la política exterior africana de Marruecos

3.1. Mohamed V: de la lucha por la liberación nacional al pragmatismo de la era neoliberal

En 1955, Sidi Mohamed Ben Youssef, muy pronto Mohamed V, regresó a Marruecos de su exilio forzado en Córcega y más tarde en Madagascar. El nuevo monarca había sido exiliado al país malgache por Francia debido a sus visiones nacionalistas. Durante su ostracismo había logrado hacerse con las simpatías de la mayoría del Movimiento Nacional en Marruecos. Cuando se convirtió en rey del Reino de Marruecos, Mohamed V tuvo que coexistir con el Movimiento Nacional, el Istiqlal de Allal Elfassi, un firme partidario del Gran Marruecos. El nuevo contexto puso a Mohamed V en un delicado equilibrio de poder con el movimiento, que todavía mantenía un importante poder material y simbólico en el país (Parejo y Feliu, 2009).

Este movimiento defendía, al menos a nivel retórico, un territorio marroquí que abarcara desde Sudán hasta llegar a Senegal y el río Níger. No obstante, más allá de esta retórica, el entonces primer ministro de Asuntos Exteriores marroquí, el istiqalali Ahmed Balarej, mostró una narrativa mucho más restringida apoyando la lucha de las independencias africanas.

Los primeros años de independencia marroquí se caracterizaron, de este modo, por un fuerte compromiso ideológico y diplomático con las luchas por las independencias alrededor del continente. Los esfuerzos marroquíes por esta cuestión lograron reunir en la Conferencia de Casablanca de enero de 1961 a todos los líderes africanos de izquierda. Junto con Ghana, Guinea, Malí, el Gobierno interino de Argelia, Egipto y Libia, el bloque de Casablanca se convirtió así en un grupo de países que abogaba por la independencia de todas las naciones en el continente y su posterior integración entre ellas. Dicho bloque se desintegró de forma prematura, si bien, junto con el llamado grupo de Monrovia, más moderado, se convirtieron en los impulsores fundacionales de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en 1963.

Marruecos participó también en la primera misión de Naciones Unidas en el continente, desplegada en 1960 y 1961 en el Congo (ONUC), así como en otros episodios importantes que te-

Los primeros años de independencia marroquí se caracterizaron por su compromiso con las luchas por las independencias del continente

nían lugar en territorio africano. Durante esta etapa, Mohamed V concedió asilo y entrenó a los cuadros del Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), con la ayuda del entonces líder argelino, Ben Bella; también, acogió a sectores del sudafricano African National Congress (ANC), incluyendo a Nelson Mandela, además de, supuestamente, enviar equipamiento militar a dicho grupo. Este tipo de colaboraciones con movimientos revolucionarios, sin embargo, llegarían pronto a su fin con la llegada de Hassan II y su inequívoco apoyo a los regímenes autoritarios en el continente.

3.2. Hassan II y la era de la “diplomacia selectiva”

Tras morir Mohamed V en 1961, la llegada de su hijo y sucesor al trono, Hassan II, no implicó un cambio abrupto de política hacia el continente africano. Ese mismo año, el nuevo monarca ordenaba la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores, liderado por el nacionalista y leal a la corona, Abdelkrim El Khatib. De hecho, Hassan II sería uno de los líderes que amenazaría abiertamente con boicotear la Conferencia de El Cairo de la OUA ante la anunciada presencia de Moïse Moshte, líder de Katanga y cómplice del asesinato de Patrice Lumumba. No obstante, Marruecos se convertiría muy pronto en uno de los principales apoyos del Gobierno dictatorial del presidente del entonces Zaire, Mobutu Sese Seko.

La primera Ley Constitucional de 1962, adoptada por referéndum el 7 de diciembre de 1962, reafirmó como objetivo de Marruecos, en tanto que Estado africano, la unidad de África. Como legado de su difunto padre, Hassan II continuaba ensalzando la retórica de la liberación de los pueblos africanos, a la vez que perseguía a la oposición interna y acumulaba paulatinamente poder a nivel doméstico. Su discurso, sin embargo, era cada vez más irreconciliable con la estrategia política y territorial que el régimen estaba desplegando. La llamada Guerra de las Arenas en 1963, que enfrentó a Marruecos y a Argelia, entró abiertamente en conflicto con uno de los principios centrales de la recién creada OUA que reconocía la inviolabilidad de las fronteras poscoloniales (*uti possidetis*). La reivindicación marroquí sobre las poblaciones de Béchar y Tindouf, integradas en territorio argelino, llevó a numerosos líderes africanos a posicionarse en favor del Gobierno argelino y a deplorar la agresiva actitud del régimen marroquí en esta cuestión.

Tras el contencioso marroquí con Argelia, Marruecos se centró en la excolonia española del Sáhara Occidental. En 1975, el agonizante régimen franquista en España renunció al dominio colonial de dicho territorio mediante los Acuerdos de Madrid². Con el respaldo de EE. UU. y Francia, el Sáhara Occidental fue repartido entre Mauritania y Marruecos, mientras que España lograría retener durante décadas la explotación de un tercio de las minas de fosfatos a través de la empresa FosBoucraa. Mientras que Mauritania abandonaba sus reclamos territoriales sobre este territorio poco después, la ocupación marroquí del Sáhara Occidental llevó al enfrentamiento armado con el Frente Polisario. Tanto la Administración de Carter como la de Reagan en EE. UU. ofrecieron apoyo militar a Marruecos. La ocupación marroquí, así como las denuncias de crímenes de guerra cometidos por las Fuerzas Armadas marroquíes no contribuirían positivamente a la posición del Reino de Marruecos en el conjunto del continente africano. La activa implicación de la OUA en la cuestión del Sáhara Occidental y su liderazgo

Tanto la Administración de Carter como la de Reagan en EE. UU. ofrecieron apoyo militar a Marruecos

² Los acuerdos de Madrid no son considerados válidos por parte de Naciones Unidas, y a efectos legales, el Sáhara Occidental es el territorio más grande por descolonizar del mundo. Marruecos es, en este marco, la potencia ocupante, sin perjuicio de la responsabilidad de España como antigua potencia colonial. Véase Wrange (2015).

en promover y monitorear conjuntamente con Naciones Unidas un referéndum libre para la autodeterminación de este territorio³ tensarían las relaciones de la organización panafricana con el reino alauí y le llevarían a adoptar un perfil más bajo en el continente.

Sin embargo, la política exterior marroquí hacia África no se evaporó del todo, si bien se resituó, ubicada plenamente en las posiciones del bloque capitalista. El bajo perfil marroquí hacia África se concretó en una política de relaciones y acuerdos bilaterales en cuestiones diversas y conducida a través de los vínculos personales de Hassan II con magnates y líderes autoritarios africanos. Para autores como Abdelaziz Barre (1996) o Fernández-Molina (2013), la política exterior marroquí con África a partir de la década de los setenta acabó convirtiéndose en una política de “bilateralismo selectivo”. Marruecos cerraría, a partir de entonces, unos 88 acuerdos bilaterales con diferentes países africanos, en su mayoría francófonos, tales como Gabón, el entonces Zaire o la República Centroafricana, pero también con otros contextos como Guinea Ecuatorial (Barre, 1996, p. 19). Estos acuerdos se centraron fundamentalmente en cuestiones culturales, técnicas o económicas.

En el plano de la seguridad, y en pleno escenario de Guerra Fría donde el continente africano ocupaba un lugar significativo, el régimen de Hassan II desempeñó un papel activo en la estrategia occidental, tanto proporcionando tropas para neutralizar revueltas como mediante asistencia militar a regímenes autoritarios (Wenger, 1982; El Katiri, 2015). Marruecos se erigió en uno de los aliados clave del bloque occidental, tanto para Francia como convirtiéndose en base y punto geoestratégico para EE. UU. en África. En 1977, por ejemplo, Hassan II enviaría miles de efectivos para detener el movimiento secesionista de Katanga y la implicación de Angola en Zaire, en una de las intervenciones *proxy* más importantes durante la Administración Carter⁴.

El bajo perfil marroquí hacia África se concretó en una política de relaciones y acuerdos bilaterales

3.3. El abandono de la OUA y el papel de las Hermandades suñes

Marruecos continuó desempeñando un papel más o menos activo en la OUA a lo largo de la década de los setenta, si bien el régimen de Hassan II se había enemistado con bastantes de sus miembros. En 1983, el monarca marroquí logró frustrar la Cumbre de Trípoli donde la OUA discutía la admisión de la RASD como miembro de pleno derecho. Un año después, Marruecos y Libia firmaron el Acuerdo de Oujda, ante la sorpresa de muchos por el tradicional apoyo de Gadafi al Frente Polisario y con el consiguiente disgusto de la entonces Administración Reagan. Hassan II demostraba así que en la cuestión del Sáhara Occidental estaba dispuesto a recabar el apoyo de enemigos confesos de Washington. El acuerdo, que duró solo dos años, supuso la retirada del apoyo militar y financiero de Libia al Polisario a cambio de la neutralidad marroquí en la implicación de Trípoli en el Chad.

Pero a pesar de todos los esfuerzos del régimen alauí, existía en el continente un apoyo generalizado a reconocer al Polisario, considerado como un movimiento de liberación de un territorio ocupado. Así fue como, una vez admitido el RASD en la OUA en 1984, el abandono de

3 Ver especialmente el Plan de Paz sobre el Sáhara Occidental adoptado por la OUA en su 19.ª Cumbre en Addis Ababa, 6-12 Junio de 1983 (AHG/Res.104 [XIX]).

4 Véase a este efecto el informe de inteligencia de la *Central Intelligence Agency* de los EE. UU. de abril de 1984: *Morocco and the United States: Strategic Cooperation after Three Years*, Office of Near Eastern and South Asian Analysis. Desclasificado en 2012. En línea: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00314R000100040002-6.pdf>

Marruecos se convirtió en algo casi inevitable, teniendo en cuenta que el régimen de Hassan II había construido esta cuestión como un asunto doméstico de vital importancia. La retirada de Marruecos del espacio político regional de mayor relevancia, como era la OUA, supuso una desconexión formal de las dinámicas políticas del continente, pasando a depender de la política de relaciones bilaterales que Hassan II había construido hasta ese momento. Los acuerdos bilaterales selectivos logrados se convertirían a partir de entonces en el canal esencial de la implicación marroquí con África (Barre, 1996), especialmente con las excolonias francófonas y con Guinea Ecuatorial (Fernández-Molina, 2013). Sea como fuere, en el discurso del régimen marroquí, África continuaba siendo una parte integral de sus objetivos, por lo que en Constituciones sucesivas en la etapa de Hassan II, la unidad del continente seguiría siendo el único objetivo explícito que el Estado mencionaba en el preámbulo de la carta magna.

Aunque la cuestión del Sáhara Occidental se había convertido en un obstáculo para el desarrollo de una política marroquí a nivel regional y continental, no supuso el final de la implicación del régimen en el continente. Fue en la década de los ochenta cuando Marruecos decidiría desarrollar nuevos instrumentos de cooperación con África. En un contexto de importante represión interna y de crisis social y económica tras el impacto de los Planes de Ajuste Estructural y de las políticas neoliberales, Hassan II aprobó la creación de una agencia de ayuda al desarrollo (Agence Marocaine de Coopération Internationale) con el objetivo principal de desplegar una política de cooperación sur-sur en África.

Otro de los canales utilizados fue el de las Hermandades espirituales y religiosas sufíes, con fuerte impronta en muchos países de África Occidental, en particular, la Tidjania, cuyo fundador, Ahmed Tidjane, está enterrado en Fez y su tumba es lugar de peregrinaje habitual para muchas personas de países de la región occidental de África. En 1985, por ejemplo, una conferencia de las Hermandades Tidjani celebrada en Fez y que reunió a líderes sufíes de Senegal, Nigeria o del Golfo Pérsico, logró finalizar con un texto de apoyo a las reivindicaciones marroquíes sobre el Sáhara Occidental. La relaciones entre Marruecos y Senegal, en este caso, se fortalecieron a raíz de la apropiación de las organizaciones religiosas Tidjane por parte de los respectivos líderes políticos con el objetivo de promocionar los intereses diplomáticos marroquíes en África Occidental (Sambe, 2010), una práctica de cooptación habitual de Hassan II (Parejo y Feliu, 2013). En 1985 se creó también la Liga de los Ulemas de Marruecos y Senegal con un incremento exponencial de las becas para estudiantes africanos en las universidades marroquíes (Toufiq, 2016).

La decisión de boicotear la OUA derivó así en una estrategia mucho más pragmática que obligó a Rabat a diversificar los instrumentos de política exterior con África. No fue hasta los noventa cuando un posible “retorno” de Marruecos a África se empezó a fraguar. Tal y como señala Fernández-Molina (2013, p. 595), el final de la Guerra Fría contribuyó a la mejora de la imagen de Marruecos en los países no occidentales. El fin de la contienda bipolar propició también una orientación de la política exterior marroquí más pragmática y más centrada en los negocios. A mediados de los noventa, Marruecos tenía más de 150 acuerdos bilaterales con diferentes países africanos. Entre 1996 y 1997 muchos de ellos empezaron a poner fin a su relación con la RASD, entre ellos algunos de los socios marroquíes que más beneficio obtenían de esta relación bilateral con el régimen, tales como Burkina Faso, República del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Benín, Guinea-Bissau, Chad, Togo, Suazilandia o Liberia (Fernández-Molina, 2013). La guerra civil en Argelia también supondría una oportunidad de incrementar el poder de Marruecos en la región debido al debilitamiento del régimen argelino

El final de la Guerra Fría contribuyó a la mejora de la imagen de Marruecos en los países no occidentales

y su incapacidad de desempeñar un papel tan activo como hasta entonces en el continente (Fernández-Molina, 2013).

4. Mohamed VI y la nueva estrategia hacia África

4.1. Cambios y continuidades en la política exterior de Mohamed VI

Existe cierta unanimidad en considerar que desde la llegada de Mohamed VI al trono en 1999, las relaciones con África se han convertido en una prioridad de la política exterior marroquí (Hernando de Larramendi y Tomé-Alonso, 2017; Chamkhi y Boutkhili, 2017; El Khayat, 2016). Ya desde un inicio, dicho interés se concretó en acciones y gestos determinados. En el año 2000, el monarca anunciaría en la cumbre África-Unión Europea, su intención de cancelar la deuda externa de los países africanos menos desarrollados (Hernando de Larramendi y Tomé-Alonso, 2017), o bien llevaría a Rabat a emprender un intenso periplo por diversos contextos con el objetivo de firmar acuerdos bilaterales, siguiendo la estela de la tradicional estrategia diplomática de sus antecesores. De este modo, entre 1999 y 2014, los flujos comerciales entre Marruecos y el conjunto de la región supusieron un incremento anual medio del 14,7 %, mientras que la inversión directa marroquí en África ha acabado representando un 63 % del total de la inversión del régimen alauí entre 2008 y 2013 (Namane y Gharbaoui, 2017).

Para Tchetchoua Tchokonte (2017), la etapa de Mohamed VI ha supuesto una constante “ofensiva global y multiforme” hacia África que, además, ha implicado un reajuste de sus dispositivos diplomáticos. Dicho autor considera que existen al menos tres dimensiones en esta ofensiva marroquí que merece la pena señalar:

- » Una primera dimensión es la de carácter bilateral, que ha priorizado por lo que denomina como una “diplomacia de proximidad”. Consciente de su aislamiento en la escena africana (especialmente desde 1984), Marruecos ha priorizado por los vínculos personales con sus socios africanos, apostando por intensificar las visitas bilaterales de carácter oficial y, como hemos señalado, por la firma de contratos y de todo tipo de acuerdos económicos y comerciales.
- » Una segunda dimensión de esta ofensiva es la que adopta un carácter multilateral. Su reingreso en la UA o la demanda de admisión en la CEDEAO/ECOWAS vienen precedidas por su papel en la CEN-SAD (Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos) que agrupa a un total de 28 países africanos, o por la organización, entre otros eventos y cumbres, de la primera conferencia euroafricana sobre migración y desarrollo que tuvo lugar en Rabat en julio de 2006 o que a finales de 2016 le llevó a albergar la Conferencia de Cambio Climático en Marrakech.
- » Finalmente, una tercera dimensión es la de carácter militar y cultural. A nivel militar, Marruecos lleva un tiempo ofreciendo su experiencia a diversos países africanos, especialmente en materia de formación de oficiales dentro de sus propias academias reales. Bajo la bandera de Naciones Unidas, Rabat se ha implicado también de forma activa y regular en la intervención militar en diversos conflictos armados africanos, como por ejemplo en la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), en la operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI) o en la misión desplegada en Malí (MINUSMA). Asimismo, el régimen alauí está colaborando con diversos países en las

La etapa de Mohamed VI ha supuesto una constante “ofensiva global y multiforme” hacia África

estrategias antiterroristas de la región, especialmente contra Boko Haram, convirtiéndose, por su experiencia en este ámbito, en una ayuda clave para Gobiernos como el de Níger. A nivel cultural, a la utilización de los medios de diplomacia religiosa empleados en etapas anteriores, cabría sumar la creciente capacidad de Marruecos de atraer estudiantes africanos mediante la asignación de más de 6.000 becas de estudio cada año.

Los motivos que explican la intensificación de esta política hacia el continente africano son también diversas. En el plano económico, numerosas voces sugieren que existe un cambio de contexto nacional y continental que es fundamental para entender la profundización de esta estrategia, especialmente en los últimos años. África ha ido adquiriendo la condición de espacio potencialmente atractivo y relevante por su aparente despegue económico (la región ha experimentado un crecimiento económico sostenido cercano al 5 % en la última década), y en el que la concurrencia de países emergentes, especialmente de China, pero también de numerosas empresas internacionales, ha situado al continente en la escena económica global, para muchos, de forma inesperada. La nueva retórica del *Africa rising* ha sido abanderado no solo por Estados y organismos internacionales sino también por medios de comunicación globales que, como en los casos de *The Economist* o *Times*, han acabado por conferir al continente la etiqueta de territorio repleto de oportunidades (Mateos, 2015). Ante esta realidad, Marruecos ha optado por aprovechar el potencial político y económico de la región subsahariana (Fabricius, 2017). Para las empresas marroquíes (muchas de ellas de propiedad estatal, parcial o totalmente), la región se ha convertido en un interesante mercado, tras haberse centrado durante mucho tiempo en el mercado europeo, dirigiendo ahora el 40 % de sus inversiones hacia territorio africano (Louw-Vaudran, 2018).

Para Sami El Khayat (2016) existe un elemento clave en toda estrategia y es comprender también que Marruecos está limitado en su integración en el Magreb y en su despliegue hacia Europa, por lo que el conjunto de África se convierte en un espacio clave de expansión internacional para la agenda económica marroquí del presente y del futuro:

En effet l'Afrique est le continent de la croissance et du changement, sa population augmente, la classe moyenne croît rapidement, c'est une formidable réserve de ressources naturelles et de main d'oeuvre et pour toutes ces raisons elle est destinée à être la dernière frontière de la mondialisation, du développement industriel et de la croissance mondiale. (El Khayat, 2016, p. 70)

A estos cambios en las percepciones sobre la coyuntura económica del continente, cabe sumar una serie de motivaciones históricas, culturales, religiosas e incluso humanitarias que han estado presentes en otras etapas de la política exterior marroquí con África y que ya hemos señalado. A nivel religioso, sin embargo, cabe destacar cómo Mohamed VI ha impulsado, de manera muy especial en su mandato, un liderazgo religioso que aspira a tener una determinada influencia en ciertas regiones del continente. Así, la Fundación para el Ulema Africano, por ejemplo, fue creada en 2015 con el objetivo de “promover, diseminar y consolidar los valores del islam tolerante” (Hernando de Larramendi y Tomé-Alonso, 2017, p. 231). Liderar una visión moderna de la religión y formar imanes de diferentes países africanos como Malí o Burkina Faso, en un contexto donde el radicalismo religioso se ha convertido en una preocupación de primer orden a nivel regional e internacional, es una oportunidad para el régimen alauí de seguir profundizando en una estrategia de influencia y de *soft power* en el conjunto de la región subsahariana.

Un último elemento que vamos a señalar como relevante en las motivaciones de la estrategia marroquí tiene que ver con una posición más realista del régimen de Mohamed VI respecto a

La nueva retórica del Africa rising ha sido abanderada por Estados, organismos internacionales y medios de comunicación globales

esta región. Para algunos autores, el régimen alauí habría constatado que la estrategia de oposición y de “silla vacía” en la UA (antigua OUA) por la presencia de la RASD ha acabado siendo contraproducente, lo que le ha llevado a una visión más pragmática, que permitiría, por un lado, esa mayor presencia e influencia económica en el continente, pero por otro lado también, la posibilidad de ir ganando apoyos desde dentro de la UA para revocar, a medio o largo plazo, la presencia de la RASD en la organización africana (Louw-Vaudran, 2018). Este cambio de posición también se entiende si tenemos en cuenta el papel de la UA en el escenario regional e internacional en tanto que actor ineludible en la prevención de conflictos y en el desarrollo económico, a pesar de todas sus limitaciones y contradicciones. La ausencia marroquí en este foro podría, por lo tanto, suponer un desgaste y un debilitamiento regional e internacional que el régimen alauí preferiría no asumir (Hernando de Larramendi y Tomé-Alonso, 2017). Marruecos quiere ser reconocido como pieza clave en este nuevo escenario de cambio africano y el reingreso en la UA se habría convertido así en un aspecto crucial en dicha estrategia. Cabría preguntarse también si la prioridad en África respecto a lo que el Gobierno marroquí llama la “cuestión nacional” serviría también para legitimar internamente la apuesta por el continente y acallar las voces críticas sobre la apuesta exterior de Marruecos⁵.

En 2017 el rey Mohamed VI anunció el retorno de Marruecos a la Unión Africana, tras una ausencia de más de 32 años

4.2. “It’s so good to be back home!”: Marruecos y el regreso a la Unión Africana

El 31 de enero de 2017 el rey Mohamed VI anunció el retorno de Marruecos a la Unión Africana (UA), tras una dilatada ausencia de más de 32 años. Lo hacía en la 28.^a cumbre de la UA celebrada en Addis Ababa (Etiopía) y en un discurso que insistía en dos aspectos principales⁶. Por una parte, la idea de que Marruecos no había abandonado nunca África a pesar de la anomalía de dejar su principal organización hacía tres décadas y reivindicando insistentemente la “africanidad” marroquí. Y por otro lado, el monarca desplegaba una lista de acciones, compromisos y tareas que Marruecos ya venía poniendo en marcha y que hacían hincapié en la voluntad de este país de convertirse en un referente político, económico e incluso humanitario en la nueva etapa de la organización. En definitiva, Mohamed VI establecía una relación de interdependencia intrínseca entre su país y el conjunto de la región en un contexto de cambios y que consideraba lleno de oportunidades y posibilidades para ambas partes.

El discurso ante los jefes de Estado africanos, mediante el que Marruecos se incorporaba oficialmente de nuevo a la marcha de la UA, distaba del tono más agrio y duro que unos meses antes el monarca había utilizado en una carta en la que pedía formalmente el reingreso de su país en la organización: “Cuando un cuerpo está enfermo”, apuntaba el monarca en la misiva, “es mejor curarlo en el interior que en el exterior del organismo”⁷. Esta idea, como apuntábamos con anterioridad, reflejaba precisamente la estrategia marroquí con respecto a la presencia de la RASD en la UA, apostando a medio y largo plazo por poner en jaque desde dentro la presencia

5 Una de las críticas habituales es hacia la decisión de destinar tantos esfuerzos, diplomacia y recursos hacia África con unos niveles de pobreza y con tantas necesidades por parte de la propia población marroquí. La prueba de que estas críticas han sido tomadas en consideración es el propio discurso del rey del 20 de agosto de 2017 en el cual las nombraba explícitamente.

6 Véase *Le discours historique du roi Mohammed VI à Addis Abeba (texte intégral)*, 31 de enero de 2017, en <https://ledesk.ma/2017/01/31/le-discours-historique-du-roi-mohammed-vi-addis-abeba-texte-integral/>

7 Véase *Message de SM le Roi au 27-ème sommet de l’Union Africaine à Kigali*, 17 de julio de 2016, en <http://www.mapnews.ma/fr/activites-royales/message-de-sm-le-roi-au-27-eme-sommet-de-lunion-africaine-kigali>

saharaui en la organización. Más allá de la declaración de intenciones pronunciada en el discurso y de la nueva estrategia en relación con el conflicto del Sáhara Occidental, lo cierto es que toda esta situación podría estar también implicando una cierta reconfiguración de las alianzas políticas dentro del continente.

Para algunos autores, la entrada de Marruecos en la UA –durante mucho tiempo bloqueada por diversos países, especialmente por Sudáfrica y Argelia– se ha debido a una serie de factores que acabaron configurando una coyuntura propicia al reingreso. Además de los efectos de una dilatada e intensa “ofensiva multiforme”, siguiendo la idea de Tchetchoua Tchokonte (2017), que tenía en la diplomacia económica y religiosa selectiva uno de sus principales instrumentos de largo alcance y que llevó en los meses previos a un nuevo e intenso *tour* de Mohamed VI por diversos países africanos (Hernando de Larramendi y Tomé-Alonso, 2017), el cambio de actitud de muchos países, hasta hace poco más beligerantes con la entrada de Marruecos, fue también un elemento clave. Para Louw-Vaudran (2018), el contexto de crecimiento y oportunidades económicas en el continente africano habría llevado, no solo a Marruecos sino a muchos otros países africanos, a adoptar una actitud mucho más pragmática, alejada del espíritu anticolonial que en otros momentos había hecho de su apoyo al Frente Polisario un objetivo irrenunciable. De este modo, países como Nigeria, Etiopía, Tanzania o Ruanda con los que Marruecos ya había celebrado cumbres bilaterales e incluso acordado la puesta en marcha de ambiciosos proyectos de infraestructuras y comerciales⁸, han pasado a adoptar una posición que, sin dejar de apoyar oficialmente a la RASD, no contempla el bloqueo de la nueva presencia marroquí.

El caso de Nigeria es especialmente significativo. Por una parte, su posición más neutral respecto a la entrada de Marruecos estaría influenciada por el resurgir del movimiento secesionista de Biafra, llevando al Gobierno de Abuja y a otros países africanos a una visión menos favorable a movimientos y proyectos secesionistas (Louw-Vaudran, 2018). Chamkhi y Boutkhili (2017) consideran que el Gobierno nigeriano del actual presidente Buhari marcaría, también a partir de 2015, un punto de inflexión en una relación que antes era mucho más estrecha con el Frente Polisario. Esta nueva coyuntura habría significado “una brecha en el eje Alger-Abuja-Pretoria” respecto a la cuestión marroquí que habría sido clave en este nuevo contexto. Un caso similar es el de Senegal, país tradicionalmente más cercano a Rabat. Los fuertes vínculos políticos y, sobre todo, religiosos, llevaron al presidente senegalés, Macky Sall, a desempeñar un papel importante en la negociación final que discutía la entrada del régimen de Rabat, que finalmente fue avalada por los dos tercios necesarios (39 de los 54 Estados africanos) exigidos por la carta de la UA.

Nada de esto se podría tampoco explicar sin el creciente debilitamiento de los países en los que la RASD se había apoyado tradicionalmente, como son Argelia y Sudáfrica, pero también otros como Zimbabue. Mientras que estos dos últimos han sido escenario de sendas crisis políticas, que incluso han llevado a la destitución de los líderes que ostentaban el poder en ambos contextos, en Argelia, la grave situación de salud de su mandatario, Abdelaziz Bouteflika, ha sumido

El regreso a la UA podría implicar una cierta reconfiguración de las alianzas políticas dentro del continente

8 Entre otros acontecimientos y acuerdos de relevancia, el presidente ruandés, Paul Kagame, visitó Marruecos en junio de 2016, con quien firmó un gran número de acuerdos bilaterales. Marruecos también celebró una reunión bilateral con el Gobierno etíope en noviembre de 2016, con presencia de una amplia delegación de negocios marroquí, y en la que se anunció la construcción de una planta fertilizadora que proporcionará a Etiopía lo necesario para producción agrícola. Con el Gobierno nigeriano, Rabat acordó la construcción de un oleoducto masivo que podría beneficiar a diversos países de la subregión.

al país en una situación de incertidumbre que ha contribuido al fortalecimiento del papel de Marruecos.

Más allá de este cambio en las posiciones y en la correlación de fuerzas que ha tenido lugar en el conjunto del continente, lo cierto es que la UA, con la entrada de Marruecos, afronta una nueva etapa, en la que podrían acontecer diversos escenarios: un primer escenario caracterizado por la tensión y en el que Rabat utilizaría sus instrumentos diplomáticos para impulsar una eventual expulsión del RASD a medio y largo plazo; o bien otro contexto en el que la UA podría favorecer nuevos espacios de negociación y de resolución de este contencioso, ofreciendo la oportunidad a Marruecos de erigirse en un país de referencia dentro de la organización.

5. Conclusiones

La política exterior marroquí en África de los últimos años viene marcada por cambios evidentes, pero también por continuidades históricas. Los vínculos económicos y religiosos, que se remontan siglos atrás, junto a una red de relaciones personales que los dos últimos reyes han ido tejiendo, especialmente en África occidental, representan la continuidad principal. En el contexto actual, Marruecos ha seguido utilizando esos vínculos y se ha presentado al mundo como un socio económico de peso, un *hub* regional estable y de confianza, en un contexto global en el que África es entendida como oportunidad para las potencias tradicionales y emergentes.

Por otra parte, el artículo ha puesto de relieve algunas discontinuidades que han sido claves para explicar la nueva presencia marroquí en África. Con la llegada de Mohamed VI, la política exterior marroquí en África ha ganado en pragmatismo, llevando a Rabat a consolidar las alianzas tradicionales de África occidental y a ampliarlas a nuevos países del conjunto del continente hasta hace poco alejados de la órbita del régimen alauí (como son Nigeria, Ruanda o Tanzania). Esta estrategia ha utilizado los habituales instrumentos de diplomacia económica selectiva en un ambiente de crecimiento económico africano, y en un contexto, y este hecho va a ser determinante, de aparente debilitamiento de los principales adversarios de Marruecos en el continente, como son Sudáfrica y, muy especialmente, Argelia.

La nueva implicación en la escena multilateral africana supone también para Marruecos un cambio de estrategia respecto al Sáhara Occidental, factor que le llevó a abandonar la entonces OUA en 1984. Fruto de esa actitud más pragmática, Rabat habría preferido hacer frente al RASD desde dentro de la organización, entendiendo que la política de “silla vacía” seguida hasta ahora le supone muchos más problemas que oportunidades y quizás considerando que, a medio y largo plazo, podría ser capaz de seducir a algunos actores africanos para lograr la expulsión del RASD de la UA. La nueva presencia en la UA también podría erigir a Rabat en un actor con creciente peso e influencia en las decisiones y en el devenir de la organización regional, en un contexto marcado por una agenda internacional preocupada por la seguridad en la región y por la lucha antiterrorista.

Marruecos se ha presentado al mundo como un socio económico de peso

Referencias

- Ait Akdim, Y. (2016, 29 de abril). La Tidjaniyya, arme secrete du soft power marocain en afrique. *Le Monde*. Recuperado de http://www.lemonde.fr/international/article/2016/04/29/la-tidjaniyya-arme-secrete-du-soft-power-marocain-en-afrique_4911069_3210.html
- Barre, A. (1996). La politique marocaine de coopération en Afrique. Essai de bilan. En A. Saaf (Ed.), *Le Maroc et l'Afrique après l'Indépendance*. Série: Colloques et Séminaires, n.º 4. Université Mohammed V. Rabat: Institut des Etudes Africaines.
- Barre, A. (2004). Les relations entre le Maroc et les pays de l'Afrique Sub-saharienne. En L. Marfaing & Steffen Wippel (Dir.), *Les relations transsahariennes à l'époque contemporaine* (pp. 61-88). París y Berlin: Éditions Karthala et ZMO.
- Bouhout, M. R. (1996). La politique marocaine de coopération avec l'Afrique: subsaharienne 1960-1994. En A. Saaf (Ed.), *Le Maroc et l'Afrique après l'Indépendance*. Série: Colloques et Séminaires, n.º 4. Université Mohammed V. Rabat: Institut des Etudes Africaines.
- ElHoudaïgui, R. (2003). *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*. Paris: L'Harmattan.
- ElKhayat, S. (2016). Les enjeux de la politique africaine du Maroc. *Revue Espaces Géographiques et Société Marocaine* (15).
- Edzimbi, F. X. N. (2017). La maturité stratégique comme élément d'affirmation d'un état sur la scène internationale : l'exemple du Royaume du Maroc. *Revue Espaces Géographiques et Société Marocaine* (19).
- Feliu, L., & Parejo, M.ª A. (2009). Marruecos: la reinvençión de un sistema autoritario. En F. Izquierdo Brichs, *Poder y Regímenes en el Mundo Árabe Contemporáneo. Interrogar la actualidad*. Serie Mediterráneo y Oriente Medio. Fundació CIDOB. Barcelona: Edicions Bellaterra, S.L.
- Fernández-Molina, I. (2007). Le PJD et la Politique Étrangère du Maroc: Entre l'idéologie et le pragmatisme. *Mediterráneo*, (7). Barcelona: CIDOB edicions.
- Fernández Molina, I. (2013). *La política exterior de Marruecos en el reinado Mohamed VI, (1999-2008): actores, discursos y proyecciones internas*. Tesis. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/21808/1/T34552.pdf>
- Iraqi, F. (2016, 21 de junio). Maroc: qui sont les conseillers du cabinet royal de Mohammed VI? *Jeune Afrique*. Recuperado de <http://www.jeuneafrique.com/mag/332768/politique/maroc-conseillers-cabinet-royal-de-mohammed-vi/>
- Iraqi, F. (2016, 21 de junio). Omar Kabbaj: le conseiller Afrique de Mohammed VI. *Jeune Afrique*. Recuperado de <http://www.jeuneafrique.com/mag/334014/politique/omar-kabbaj-expertise-africaine>
- Kosnett, P. S. (S. F.). Cobras for Hassan. *Harvard International Review*, 16.
- Louw-Vaudran, L. (2018). *The meaning of Morocco's return to the African Union*. Institute for Security Studies.
- Mateos, O. (2015). *From Tragedy to Miracle? Africa in a multipolar context*. Barcelona: CCJ.

- Parejo Fernández, M. A., & Feliu, L. (2013). Identidad y regionalización: los actores políticos marroquíes ante la reforma constitucional de 2011. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12(2), 109-126.
- Ojeda-García, R., Fernández-Molina, I., & Veguilla, V. (2017). *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization*. New York: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-349-95035-5>
- Saaf, A. (Coord.). (1996). *Le Maroc Et L'Afrique Après L'Indépendance*. Rabat: Institut Des Etudes Africaines et Le Departement de Droit Publique, Universidad Mohamed V.
- Sambe, B. (2010). Tidjaniya: usages diplomatiques d'une confrérie soufie. *Politique étrangère*, (4), 843-854. DOI: <https://doi.org/10.3917/pe.104.0843>
- Toufiq, A. (2016, 9 de febrero). *Les Relations entre le Maroc et les Pays d'Afrique de l'Ouest* (discurso). Ministerio del Habous y de Asuntos Islámicos. Recuperado de <http://www.habous.gov.ma/fr/documents-de-la-rencontre/3151-les-relations-entre-le-maroc-et-les-pays-d%E2%80%99afrique-de-l%E2%80%99ouest,-allocution-de-mr-ahmed-toufiq.html>
- Tchetchoua Tchokonte, S. (2017). La politique de puissance du Maroc en Afrique subsaharienne. *Revue Espaces Géographiques et Société Marocaine*, (19).
- Wainscott, A. M. (2018). Religious Regulation as Foreign Policy: Morocco's Islamic Diplomacy in West Africa. *Politics and Religion*, (11), 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755048317000591>
- Wenger, M. (1982, mayo). *Reagan Stakes Morocco in Sahara Struggle*. MERIP Reports, (105). Reagan Targets the Middle East, 22-26, 30.
- Wrange, P. (2015, junio). *Occupation/annexation of a territory: Respect for international humanitarian law and human rights and consistent EU policy*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. European Parliament.
- Wibisono, A. T. M. (2009). *Political elites and foreign policy : democratization in Indonesia*. Tesis doctoral. Graduate School of legal studies, Faculty of Law, Leiden University. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1887/14035>



LA GUERRA DIGITAL POR LA INFORMACIÓN EN ÁFRICA: CAPITALISMO INTERNACIONAL DE LA MANO DE GOOGLE, FACEBOOK, IBM Y MICROSOFT

The Digital War for the Information in Africa: Global Capitalism in the Continent with Google, Facebook, IBM & Microsoft

Sebastián Ruiz-Cabrera

Universidad Loyola Andalucía / Grupo de Estudios Africanos (GEA)

E-mail: sebaprensa@gmail.com

 @sebaprensa



Autor

El clima de privatización y liberalización de los años ochenta y noventa en África allanó el camino para que algunos de los más importantes conglomerados de medios africanos sembraran las primeras semillas del plan corporativo transnacional. Al mismo tiempo, el tsunami liberalizador de esta época favoreció al actual panorama en el que las multinacionales se mueven sin marcos reguladores en el continente. Este es el caso de los gigantes de las telecomunicaciones quienes se encuentran instalados desde hace años en África previendo ese aforismo exponencial y cacareado desde los sectores liberales: “África crece. Y el futuro está allí”. Un crecimiento, no obstante, sin desarrollo.

La narrativa dominante de empresas como Microsoft, IBM, Google o Facebook es que pretenden conectar a millones de personas, sin embargo, con el presente artículo trataremos de trazar otras vinculaciones, especialmente tras los escándalos de Facebook y Cambridge Analytica en procesos electorales, que nos ayudarán a entender esta dinámica que se insertaría en una guerra por el control de la información internacional y global. Un “conflicto bélico” que por uno de sus principales escenarios y laboratorios tiene al continente africano.



Resumen

Filantropía; Internet; democracia; brecha digital.

Philanthropy; Internet; democracy; digital gap.

Recibido: 07-04-2018. Aceptado: 17-11-2018.



Key words



Fechas

The climate of privatization and liberalization of the eighties and nineties in Africa paved the way for some of the most important conglomerates of African media to plant the first seeds of the transnational corporate plan. At the same time, the liberalizing tsunami of this time favored the current scenario in which multinationals move without regulatory frameworks in the continent. This is the case of the giants of telecommunications who have been installed for years in Africa foreseeing that exponential and vaunted aphorism from the liberal sectors: "Africa grows. And the future is there". A growth, however, without development.

The dominant narrative of companies like Microsoft, IBM, Google or Facebook is that they intend to connect millions of people, however, with this article we will try to draw other links, especially after the scandals of Facebook and Cambridge Analytica in electoral processes, which will help to understand this dynamic that would be inserted in a war for the control of international and global information. A "warlike conflict" that has one of its main scenarios and laboratories in the African continent.



1. Introducción. Recetas neoliberales y juego sucio

La conocida como "ola de las independencias africanas" en la década de 1960, con la consiguiente emancipación política y económica de sus antiguas metrópolis, se vería truncada unos años más tarde. Si bien la situación de inestabilidad que sufrieron muchos de estos nuevos Estados indudablemente frenó su desarrollo económico, la idea de que los problemas financieros son intrínsecamente internos es un error común. Tal perspectiva ignora el papel meridiano que las instituciones extranjeras –sean Estados u organismos internacionales (Ruiz-Giménez, 2012)– han jugado en el sabotaje de los caminos para un desarrollo soberano del conjunto de África (Oya & Santamaría, 2007).

Mientras que algunas de las intervenciones occidentales inmediatamente posteriores a las independencias fueron flagrantes¹ fue, no obstante, el cambio ideológico que barrió a Gran Bretaña y Estados Unidos hacia el fundamentalismo de mercado en la década de 1980 –traducido en el binomio Reagan-Thatcher– lo que sometió a la mayoría del África al sur del Sahara (ASS) a la hemorragia económica que duraría aproximadamente hasta el 2010.

Cuando la Crisis de la Deuda golpeó el mundo en 1982, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) elaboraron estrictos planes de ajuste estructural (PAE) para los países del sur. En concreto, estos programas obligaron a 29 países del ASS a adoptar el modelo neoliberal antes de que terminara la década y este panorama impulsó la actual fotografía que podemos encontrar en el continente africano. Workneh lo resume de la siguiente manera:

El clima de privatización y liberalización de los años ochenta y noventa allanó el camino para que algunos de los más importantes conglomerados de medios africanos sembraran las primeras semillas del plan corporativo transnacional. (Workneh, 2017, p. 287)

¹ Destacan algunos asesinatos relevantes: Patrice Lumumba, en 1961, Primer Ministro de la República Democrática de Congo (Estados Unidos desclasificó un informe de la CIA en septiembre de 2014 en el que se detallaba todo el plan para la "eliminación de Lumumba". Más información aquí: <http://bit.ly/2kd97eV>); Sylvanus Olympo, en 1963, primer presidente de Togo; o Thomas Sankara, en 1987, el revolucionario que emprendió una reforma estructural en su país, Burkina Faso.

Estos cambios estructurales tuvieron su onda expansiva en el mercado favoreciendo la creación de nuevas emisoras de radio internacionales en las ciudades africanas (Vittin, 2002), de nuevos canales de televisiones extranjeros vía satélite y por cable (Ba, 1999) y de miles de medios de comunicación y otras fuentes a través de Internet (Banda et al., 2009). El contenido en los medios locales también se transformó desde el culto de la personalidad y la propaganda estatal², hasta una multiplicidad de discursos críticos, diversos y políticamente comprometidos que reflejaban las preocupaciones populares o defendían los intereses de grupos particulares (Nyamnjoh, 2005) o aquellos que se centraban en informar de los hechos y a veces incluso en hacer un intento de periodismo de investigación (Frère, 2000, 2011).

La realidad actual es que, en apenas dos décadas, el continente ha pasado de una situación de escasez, donde cada país tenía algunas cabeceras financiadas por el Gobierno o por el partido único –y una única emisora nacional (radio y televisión)–, a una profusión impresionante de periódicos y estaciones que compiten por el mercado nacional o tienen ambiciones más allá de sus territorios (Tudesq, 2002; Ruiz-Cabrera, 2016).

Si tuviéramos que enumerar algunas de las características de la industria de los medios en el continente hoy por hoy serían: el aumento de la digitalización, una segmentación en la audiencia y los lectores, un programa confuso de apuesta por la transformación social³ y enormes desafíos tanto en la base de la profesión (formación) como en su aplicación (represión, censura, sobornos e instrumentalización).

Al mismo tiempo, el tsunami liberalizador de los ochenta favoreció al actual panorama en el que las multinacionales se mueven sin marcos reguladores en el continente. Este es el caso de los conglomerados como Google, Facebook, Microsoft o IBM quienes se encuentran instalados desde hace años en África previendo ese aforismo exponencial y cacareado desde muchos sectores: “África crece. Y el futuro está allí”. Las razones de esta tendencia son en realidad bastante simples: África posee siete de las diez economías del mundo que más rápido crecen. Y estas empresas se encuentran frente a dos opciones que de forma especulativa les auguran beneficios desorbitados. No obstante, se trata de un crecimiento sin desarrollo, es decir, coyuntural y no estructural.

En primer lugar, este crecimiento económico ha favorecido la aparición de una clase social con poder adquisitivo, una dinámica que las compañías tecnológicas –aunque no solo ellas– traducen meramente como cifras; es decir, como un nuevo mercado en el que los consumidores estarían hambrientos por sus productos (Melber, 2016). En segundo lugar, este nuevo paradigma aplicado al caso de ASS presenta una infraestructura de acceso a Internet o a las

Google, Facebook, Microsoft o IBM se encuentran instalados desde hace años en África

2 Varios de los primeros presidentes africanos entendieron a los medios de comunicación como posibles vehículos para difundir sus ideologías políticas basadas en la unidad nacional después del periodo de colonización. Algunos ejemplos: el presidente Jomo Kenyatta (Kenia) instaba a la prensa para que siempre buscara la unidad nacional o “Harambee” en lugar del aislamiento; el presidente de Ghana Kwame Nkrumah reivindicaba el discurso de la “Personalidad africana”; lo mismo ocurría con el movimiento, más que discurso, de la “Negritud” en el Senegal de Leopold Senghor; el “Ujamaa” en Tanzania, de la mano de uno de los padres de los “socialismos africanos”, Julius Nyerere; la narrativa del “Humanismo” en Zambia, respaldada por su primer presidente Kenneth Kaunda; o el “Chimurenga” (que quiere decir lucha revolucionaria) en el Zimbabue de Robert Mugabe.

3 Cabe destacar algunos ejemplos de países donde el uso de redes sociales como Twitter o Facebook, en cuanto canales de comunicación, sí han servido de catalizadores para encauzar el descontento social: Senegal o Burkina Faso en África Occidental; República Democrática de Congo o Nigeria en África Central; Zimbabue o Sudáfrica, en África Austral; o Etiopía, Ruanda y Kenia en África del Este. Para más información en español: Castel, A., & Bajo, E. C. (2013). *Redes sociales para el cambio en África*. Madrid: Los Libros de la Catarata. Y en inglés: Branch, A., & Mampilly, Z. C. (2015). *Africa uprising: Popular protest and political change*. London: Zed Books.

redes móviles limitada y su plena adopción se encuentra todavía en una etapa muy incipiente en enormes zonas del continente. Es decir, como la instalación de redes de electricidad es compleja y cara, se opta por lo digital que abarata los costes y triplica los beneficios para empresas como Facebook o Google que enmascaran sus objetivos bajo un barniz de corte filantrópico (Ruiz-Cabrera, 2017).

Es por esta razón que las principales compañías están compitiendo por generar las condiciones propicias para alcanzar al mayor número de usuarios “conectados” posibles y que estos circulen por las vías de una información controlada. Se pone de manifiesto que la dinámica de la comunicación de masas queda superpuesta siempre a las relaciones de poder.

2. Medios de comunicación africanos en el contexto internacional de la información

Los grandes avances para la libertad de los medios en el ASS se produjeron bajo la etiqueta acuñada como la tercera ola de democratización⁴ que barrió las costas del continente. La *Declaración de Windhoek* de 1991 –una llamada a la libertad de los medios redactado por periodistas africanos, respaldado posteriormente por la UNESCO, y visto como un momento crucial para el desarrollo de los medios en la región–, llegó a Benín (1991), Malí (1992), Ghana (1992), Malawi (1994), Sudáfrica (1994) y a otros países que estaban abandonando a los Estados autoritarios y regímenes militares a favor de políticas más abiertas.

Estas transiciones no siempre fueron inmediatas o incluso exitosas. En muchos de estos casos, los titulares continuaron abusando de su poder para manipular los resultados electorales en los años venideros. Sin embargo, la mencionada *Declaración de Windhoek* marcó claramente el comienzo de más de una década de progreso constante en ASS hacia mayores derechos democráticos y libertades para los medios. Kwame Karikari, un destacado estudioso de los medios africanos y fundador del Media Foundation for West Africa, escribió años después sobre la transformación que había presenciado en la libertad de prensa durante esta ola de democratización:

El *boom* mediático de finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, que acompañó al movimiento por las reformas democráticas en África, transformó el panorama de los medios del continente de la noche a la mañana. Terminó con el control y el monopolio casi absoluto del Gobierno y marcó el comienzo de un vibrante pluralismo. De repente, las calles de las capitales de África estaban inundadas de periódicos. La “cultura del silencio”, impuesta primero bajo el colonialismo y luego por las dictaduras militares poscoloniales y los Estados autocráticos de partido único, se rompió groseramente. (Karikari, 2010)

No obstante, más importante que el crecimiento en los periódicos privados e independientes en este periodo fue el crecimiento de las estaciones de radio y televisión privadas y comunitarias, que ocurrieron incluso en los Estados que previamente habían mantenido un estricto control de las ondas. El llamamiento de la *Declaración de Windhoek* para que los organismos de radiodifusión

Como la instalación de redes de electricidad es compleja y cara, se opta por lo digital que abarata los costes y triplica los beneficios

4 El término “tercera ola” fue acuñado por Samuel Huntington; ver Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. London, Norman: Univ. of Oklahoma Pr.

sión estatales de la región se transformaran en emisoras públicas no tuvo éxito, pero al menos se permitió que floreciera la radiodifusión privada.

La diversificación del sector de los medios de comunicación estuvo acompañada de mejores marcos jurídicos e institucionales en apoyo de la libertad de los medios de comunicación. Las nuevas constituciones adoptadas en la región en las últimas tres décadas han consagrado algún derecho a la libertad de expresión, aunque muchas constituciones todavía conservan subcláusulas que imponen restricciones excesivas a ese derecho relacionadas no solo con la seguridad nacional, sino también con el orden público, la moralidad, los insultos u otras nociones vagas que han sido utilizadas para criminalizar el periodismo crítico.

Pero a medida que la democratización de ASS en la década de 1990 fue de la mano del progreso de la libertad de prensa, el inicio de una llamada recesión democrática tras el cambio de milenio revirtió algunos de los avances que se habían conseguido hasta el momento (Diamond, 2015). Entre 2009 y 2017, el promedio de libertad de prensa para los países del ASS⁵ empeoró, pasando de 58,4 a 59,7 (donde 1 es la mejor puntuación y 100 la peor).

Al igual que en otras partes del mundo, las amenazas a la libertad de prensa en África ya no se limitan exclusivamente a actos abiertos de intimidación o censura por parte del Estado, sino que ahora emanan de formas más sutiles en las que se *raptan* a los medios, y en las que las élites políticas, frecuentemente en connivencia con las oligarquías de estos países, usan una combinación de poder político y económico para regular y controlar las narrativas de los medios (Shiffrin, 2017). Si bien este *rapto* ha sido siempre una amenaza, los sistemas de medios ahora son más vulnerables que nunca a estas formas de manipulación, debido a la interrupción y el cambio en los modelos de negocio periodísticos aportados por las nuevas tecnologías digitales. En los países donde los medios se han alineado con los actores políticos, los periodistas a menudo se enfocan en asuntos que marginan a segmentos importantes de la población.

Mientras tanto, la esperanza inicial de que la comunicación digital interrumpiría la polarización política de los medios en ASS ha dejado paso lentamente a la preocupación por las nuevas amenazas al pluralismo informativo en el entorno de los medios digitales.

En Kenia, un país con uno de los sistemas de medios más vibrantes del continente, destaca la creciente preocupación por la tecnología digital. En las elecciones de 2007, un sistema de mensajes de teléfonos (SMS) proporcionó una plataforma para la difusión de rumores y desinformación que pudo haber contribuido a la violencia postelectoral (Abdi, 2008). Diez años después, las *fake news* en Internet (que aún sigue siendo una etiqueta difusa y, en ocasiones, contraproducente⁶) han destacado como una preocupación importante: en la primera encuesta nacional realizada en Kenia sobre este asunto, el 90 % de los 2.000 encuestados informó haber visto noticias falsas o deliberadamente engañosas relacionadas con las elecciones de 2017⁷.

Los medios digitales tampoco han demostrado ser tan autónomos a la influencia de las élites en el ASS como se esperaba. Camerún y Etiopía, por ejemplo, se mostraron dispuestos y capa-

Entre 2009 y 2017, el promedio de libertad de prensa para los países del África al Sur del Sahara empeoró

5 Hay 49 países en el África subsahariana en el conjunto de datos de Freedom House. Sudán del Sur se agregó al conjunto de datos en 2012 después de su independencia de Sudán, y Somalilandia, aunque no fue reconocido anteriormente como país, se incluyó en el conjunto de datos en 2015. Este informe también incluye a Sudán como un país subsahariano, aunque no es siempre considerado parte de la región.

6 Para una mejor comprensión de la problemática bajo el concepto *fake news véase* Wardle, C. (2017). *Fake News. It's Complicated*. Recuperado de <https://firstdraftnews.com/fakenews-complicated/>.

7 Recuperado de <https://portland-communications.com/publications/reality-fake-news-kenya/>

ces de cerrar Internet o bloquear contenidos específicos de una forma que no se consideraba una amenaza hace unos pocos años (UNESCO, 2018). En este contexto, el pluralismo de los medios sigue siendo un ideal elusivo. Si bien se han logrado avances democráticos en algunos países del continente, las organizaciones de medios, los periodistas y los blogueros siguen bajo presión en muchos lugares.

3. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC): ¿al servicio de quién?

Existe una extensa literatura sobre la naturaleza y los impactos del cambio tecnológico en el desarrollo socioeconómico (por ejemplo, Rogers, 1962; Ruttan, 2001; Nye, 2006; Wilson, 2007). Una estructura central del nexo entre tecnología y desarrollo se basa en el argumento de Schumpeter (1939) de que los ciclos de crecimiento económico de largo recorrido están impulsados por cambios en el paradigma sociotécnico que, efectivamente, transfiere la frontera de posibilidades de producción de un país a, un mayor valor agregado y a sectores económicos más productivos (Freeman & Soete, 1997).

Sin embargo, Freeman (2001, p. 121) advirtió que “las burbujas, la euforia y los pánicos son fenómenos comunes durante la temprana difusión de las nuevas tecnologías, y las TIC no son diferentes a este respecto”. También argumentó que, si bien las TIC estaban destinadas a hacer que los mercados funcionaran más eficientemente al reducir las fallas de información, esa información sobre los precios no necesariamente conducía a mejores decisiones de inversión, por ejemplo, y que por lo tanto sus impactos no deberían ser exagerados.

Acompañando las afirmaciones a menudo eufóricas y exageradas sobre el poder transformador de las TIC, hay un determinismo tecnológico que postula que la adopción de teléfonos móviles, ordenadores e Internet inevitablemente impulsará formas progresivas de modernización en regiones como África. Como argumentó Bimber (1990) los cálculos tecnodeterministas surgen de secuencias lógicas universales de desarrollo socioeconómico que acompañan la adopción de las nuevas tecnologías o, de manera paradójica, del potencial de interacción social. Las TIC pueden contribuir a las ganancias impulsadas por el conocimiento y la comunicación, pero también, a la innovación, empleo y prestación de servicios sociales, financieros y gubernamentales críticos. Sin embargo, como señaló Graham (1998, p. 180):

[...] la misma noción de “impacto tecnológico”, una característica central de los debates tecnológicos dominantes en los estudios urbanos y regionales, es problemática debido a sus implicaciones de causa simple, lineal y tecnológica y a sus efectos en la sociedad.

La difusión de las nuevas TIC está respaldada por la ideología, ya que se las representa como útiles para el empoderamiento individual y la interconexión acumulativa (inter) nacional, que cuando se combinan juntas constituyen ejes gemelos de la neoliberalización. Algunos van tan lejos como para argumentar que existe una ideología internacional de la tecnología de la información que combina “economías de libre mercado, políticas neoconservadoras y determinismo tecnológico” (Birdsall, 1996). Ya'u (2004, pp. 20-21) afirmó además que “las TIC han impulsado una nueva era del imperialismo en África: este nuevo imperialismo se caracteriza por el intento de creación de dependencia del conocimiento en los países recién recolonizados”.

Es una fórmula de *soft power* que no implica la ocupación física de los países y cuyos caminos están mediados por las vastas redes de TIC. Está señalizado por un mecanismo de control ejer-

Las TIC estaban destinadas a hacer los mercados más eficientes al reducir las fallas de información

cido a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que actúa en nombre de las potencias occidentales y sus empresas transnacionales. Está respaldado por una serie de medios de internalización ideológica que controlan el flujo de noticias, entretenimiento y literatura, así como por el espacio cultural en general. Este poder “imperial” se expresa a través del dominio del inglés en Internet, el estándar hegemónico del conocimiento occidental (supone el 52 % del total de las páginas web mundiales⁸), y la capacidad del capital transnacional de mover flujos económicos instantáneos y de información en todo el mundo, así como de generar ganancias.

Como argumentó Castells (2003, p. 77), “la ‘sociedad en red’ tiene y está imponiendo una forma particular de producción que da forma a las relaciones sociales a nivel mundial, a pesar de que las TIC se representan comúnmente como herramientas de empoderamiento personal”. Las TIC también han sido cómplices en la penetración más amplia y profunda del neoliberalismo en el Sur Global, que se manifiesta principalmente en formas intensificadas de competencia basadas en el libre mercado.

Según Dean (2012) la proliferación de información facilitada por las TIC se ha despolitizado. Otro ejemplo se relaciona con la financiarización de la economía global y la crisis económica mundial que comenzó en 2007-2008, de hecho, un resultado de la tergiversación de los valores de uso en los derivados financieros, cuya creación y comercialización se vieron facilitados por las TIC (Knox-Hayes, 2013). Esto no quiere decir que estas tecnologías no se utilicen con fines transgresores sino que, también, las utilizan los gobernantes para insertarse en las redes de poder existentes (Wasserman, 2011).

Zižek (1989) describió los objetos de ideología como aquellos sobre los que se proyectan propiedades que sirven funciones psicológicas para los sujetos. En este sentido, y como señalara Wilson (2014, p. 312):

[...] el objeto sublime es un objeto material común que adquiere una fascinación peculiar por el sujeto, debido no a una esencia inherente, sino a su ubicación simbólica como un objeto que tanto oscurece y encarna el vacío de lo Real.

Considerado de esta manera, los teléfonos móviles, las computadoras e Internet son vistos implícitamente por muchos como objetos sublimes de la ideología. Mientras que la participación occidental en África –desde la esclavitud, hasta el colonialismo y el neoliberalismo– conllevó a una deplorable deshumanización, las TIC pueden representarse como un factor de desarrollo y modernidad y cumplen la función psicológica de expiar los pecados occidentales anteriores.

Los objetos sublimes son aquellos que tienen un profundo significado simbólico y sobrecargado para los sujetos que observan, y en el caso de las TIC, también los usan. Roy (2010) trazó el discurso sobre la “liberación” de las mujeres en el hemisferio sur a través de las microfinanzas. Roy (2010, p. 72) observó que, en un informe de microfinanzas del Banco Mundial (BM) la imagen de una mujer campesina usando un ábaco y una calculadora se presentaba como “un fetiche, un objeto mágico” que había superado el primitivismo para adoptar tecnologías modernas y calculadoras.

Imágenes similares son usadas frecuentemente por compañías telefónicas que muestran a guerreros masai con atuendos tradicionales usando móviles, pero en este caso, es posible que el receptor sea el objeto mágico que sirva como el símbolo de la modernidad. Tales fetichizaciones

Las TIC también han sido cómplices en la penetración más amplia y profunda del neoliberalismo en el Sur Global

8 Información a 2 de abril de 2018. Recuperado de https://w3techs.com/technologies/overview/content_language/all

y objetivaciones dentro de las narrativas de Internet y desarrollo en África eluden muchas de las contradicciones que han acompañado a la revolución de los teléfonos móviles en África, particularmente en lo que se refiere a su potencial para transformar industrias y economías.

Si bien una amplia literatura ha examinado las formas en que las nuevas TIC pueden o podrían contribuir a la reducción de la pobreza, estas obras a menudo ignoran las formas en las que estas tecnologías se insertan en una economía política más amplia estructurada por el poder. Como describe Castells (2011), las TIC, la economía global de la información y la sociedad de redes se producen, integran y difunden a través de poderosas redes de actores, incluso cuando los actores menos poderosos derivan en una variedad de formas que son arrastradas a un espacio global de flujos.

4. La virtualidad física: Facebook, Google, IBM y Microsoft en África

A finales de agosto de 2016 aparecía corriendo por las calles de Lagos, la capital económica de Nigeria. Es aparentemente tan accesible que no parece uno de ellos. Se asoma al mundo con aires despistados. Metro setenta y uno, ojos azules, pelo castaño, corto y rizado. Camisetas grises o negras, vaqueros y zapatillas de deportes. Sonríe mucho. Habla chino mandarín de forma fluida. Y como ocurrió con otras guerras, conquistar los corazones es la mejor forma de ganar una batalla. Una población libre se apresura a subir las últimas fotos y pensamientos en su invento. Mark Zuckerberg es el creador de la red social más grande del mundo. A 31 de enero de 2018, Facebook tenía 2,13 mil millones de usuarios activos mensuales⁹, lo que hace de esta plataforma una mina en la que sus clientes potenciales se inscriben de forma gratuita y se exponen con información que hasta el momento ninguna encuesta telefónica ni agencia de inteligencia había logrado. Y al instante.

También parece preocuparse por la base de la estructura social como declaró a la cadena norteamericana CNN: “Hay tanta energía y potencial aquí [en Nigeria] que solo quiero caminar y conocer a la gente”¹⁰. Más allá de la crónica social que editaron algunos diarios internacionales –noticias presentadas con una dosis de exotismo– en su viaje a Nigeria se reunió con desarrolladores web, personas emprendedoras y agencias de comunicación. Un modelo que después extendió a un segundo país en su gira africana: Kenia.

Las repercusiones e implicaciones de que Zuckerberg haya puesto el foco en el continente no son casuales. Y mucho menos que haya sido en Nigeria, el país más poblado de África con más de 180 millones de personas y con 16 millones de personas usuarias al mes conectados a Facebook, y en Kenia, con 4,5 millones de usuarios al mes.

La narrativa dominante de empresas como Google o Facebook es que pretenden conectar a millones de personas, pero vamos a tratar de trazar otras vinculaciones que nos ayudarán a entender esta dinámica que se insertaría en una guerra por el control de la información internacional y global. Un conflicto bélico que por uno de sus principales escenarios tiene al continente africano. Una carrera de armamentos digital que ya ha llegado. En esta competición no importa

Las nuevas TIC pueden o podrían contribuir a la reducción de la pobreza

9 Recuperado de <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/>

10 Recuperado de <http://money.cnn.com/2016/08/30/technology/facebook-mark-zuckerberg-africa-nigeria-lagos/>

quién tiene la razón, sino quién aguanta el ritmo. Y, en este apocalipsis digital inminente, el claro favorito es Facebook.

5. Cambridge Analytica en África a examen

Apenas unos días después de que Facebook suspendiera a Cambridge Analytica por recopilar datos privados de 50 millones de perfiles para influir en las elecciones norteamericanas en las que se impuso Donald Trump¹¹, los ejecutivos de esta consultora volvían a quedar expuestos. En un vídeo con cámara oculta publicado por Channel 4 News¹² se descubría la hoja de ruta que habían seguido con la ayuda de Internet para envenenar a la democracia keniana y favorecer a Kenyatta en las elecciones de 2013 y 2017: “Hemos cambiado el nombre del partido dos veces, escrito el manifiesto, investigado, analizado y enviado mensajes... Creo que escribimos todos los discursos”, explicaba Mark Turnbull, el director de la división política de Cambridge Analytica y de su compañía hermana SCL (Strategic Communication Laboratories Group)¹³. Un documento que la propia consultora ha negado.

Un contexto que el keniano Moses Karanja, doctorando por la Universidad de Toronto y experto en la confluencia del binomio elecciones e Internet en África, explica de la siguiente manera:

Este es un fenómeno en crecimiento, el de los *ciberguerreros*. Cambridge Analytica puede haber ganado popularidad debido al odio extremo que crearon y a la atención de los medios debido a su vinculación en las elecciones estadounidenses y en el *brexit*. Sin embargo, creo que los verdaderos protagonistas son redes de personas pagadas por los Gobiernos para influir en los debates que se originan en las redes sociales¹⁴.

La explosión de nuevas aplicaciones digitales ha impulsado el acceso a la información, pero también ha fomentado una aversión a las perspectivas en profundidad. Algo que el keniano Leonard Wanyama, profesor de relaciones internacionales y especialista en desarrollo puntualiza:

Debido al fácil acceso a Internet, los kenianos de clase media son los sujetos más adecuados para la manipulación política. Quedan atrapados en el entretenimiento de un juego político; una condición que luego se sintetiza a las masas ya sea en la televisión o en la radio¹⁵.

Este es un fenómeno en crecimiento, el de los ciberguerreros

5.1. Nigeria, el gigante africano en el punto de mira

Pero el vídeo de Channel 4 News daba más de sí. En él, Turnbull mencionaba también el papel de Cambridge Analytica en las elecciones nigerianas de 2007 y 2015. Según informaba la agencia Reuters, un comité del Gobierno nigeriano está investigando las afirmaciones de que SCL Elections, consultora afiliada a Cambridge Analytica, organizó mítines en 2007 para

11 Recuperado de https://elpais.com/tag/caso_cambridge_analytica/a

12 Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mpbeOCKZFFQ>

13 Recuperado de <https://qz.com/1233084/channel-4-news-films-cambridge-analytica-execs-saying-they-staged-kenya-uhuru-kenyatta-elections/>

14 Entrevista realizada mediante correo electrónico.

15 Entrevista realizada mediante correo electrónico.

disuadir a los partidarios de la oposición¹⁶ de votar en contra del Partido Democrático Popular (PDP) de Goodluck Jonathan. Informaciones que se sitúan en un precipicio ya que en 2019 hay convocadas elecciones presidenciales en este país, la primera economía regional y el principal exportador de petróleo africano. Un trofeo goloso, sin duda.

Ya en 2014, el Gobierno de Jonathan contrató los servicios de Levick¹⁷, una consultora con sede en Washington para asumir un concierto de 1,2 millones de dólares en el que se incluía la cláusula de ayudar al Gobierno a combatir al grupo terrorista Boko Haram. Un acuerdo que no fue casual por dos motivos: en primer lugar, unos meses después tendrían lugar los comicios en el país, y, en segundo lugar, esta consultora trabajaría para revalidar el mandato de Jonathan –cosa que no consiguió– tratando de desacreditar la exitosa campaña #BringBackOurGirls¹⁸ que nació después del secuestro de las 276 niñas de Chibok¹⁹. Sin embargo, esta no es la primera vez que un líder nigeriano ha empleado este tipo de servicios. Durante la Guerra de Biafra entre 1966 y 1970, el Gobierno del país contrató a la empresa norteamericana de relaciones públicas Burson-Marsteller²⁰ para contrarrestar los informes de genocidio de la guerra.

5.2. El dorado africano para las consultoras internacionales

Hay una idea que sobrevuela: la de África como laboratorio geopolítico durante las campañas electorales. Y quizás, uno de los casos más sonados de los últimos meses haya sido la humillación en Sudáfrica de una de las firmas de relaciones públicas más conocidas del Reino Unido, la consultora Bell Pottinger²¹. La compañía fue contratada por la familia Gupta, tres hermanos de la India que han construido un imperio multimillonario en la Nación del Arcoíris con su *holding* Oakbay. Los Gupta han sido ampliamente acusados de corrupción y de ejercer una influencia indebida sobre el expresidente sudafricano Jacob Zuma. Así que el papel de Bell Pottinger era el de desviar la atención mediática sobre los Gupta y Zuma, pero para ello, los británicos pervirtieron los métodos: llegaron a desencadenar tensiones raciales a través de una campaña masiva en redes sociales y sitios web con discursos llenos de odio²².

Otro ejemplo menos sonado es el de la consultora política Weber Shandwick, con sede en Nueva York, y el de la firma Cassidy & Associates, ambas propiedades de la matriz InterPublic Group. Las dos rubricaron acuerdos con Egipto a finales de enero de 2017, ocho días después de que Trump asumiera el control de Estados Unidos²³. Desde entonces se ha evidenciado las buenas relaciones de la Casa Blanca con el Gobierno de Abdel Fattah el-Sisi. En marzo de

Hay una idea que sobrevuela: la de África como laboratorio geopolítico durante las campañas electorales

16 Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-facebook-cambridge-analytica-nigeria/nigerias-ex-president-unaware-of-any-cambridge-analytica-involvement-in-elections-spokesman-idUSKCN1HC2IN>

17 Recuperado de <https://www.prweek.com/article/1301011/levick-support-nigerian-government-searches-boko-haram>

18 Recuperado de https://verne.elpais.com/verne/2015/05/06/articulo/1430905506_382390.html

19 Recuperado de https://elpais.com/elpais/2015/01/24/planeta_futuro/1422105682_569189.html

20 Recuperado de <http://www.infonews.com/nota/130856/el-plan-que-compro-la-dictadura-para-lavar>

21 Recuperado de <https://www.nytimes.com/2018/02/04/business/bell-pottinger-guptas-zuma-south-africa.html>

22 Recuperado de <https://www.theguardian.com/media/2017/sep/03/bell-pottinger-chief-quits-ahead-of-ruling-on-race-hate-campaign-claims>

23 Recuperado de <https://www.fara.gov/docs/6272-Exhibit-AB-20170128-3.pdf>

2018, el propio Trump reafirmaba esta asociación estratégica²⁴ llamando a su homólogo egipcio que acaba de ser reelegido por un 97 % de los votos en las elecciones presidenciales.

6. El nuevo mercado de los gigantes tecnológicos

Microsoft fue posiblemente la primera compañía global de tecnología en tomar un interés activo e importante en África. En 2013, la empresa comenzó su iniciativa 4Afrika²⁵. Este programa de 75 millones de dólares fue diseñado para capacitar a miles de africanos ya fuera para sus propios negocios o para alguna de las 22 oficinas que la compañía tiene repartidas por el continente. De forma paralela, el programa se centró en conseguir dispositivos inteligentes y asequibles para millones de nuevos clientes.

Google ha implementado su proyecto Loon²⁶ que, aunque no es exclusivo para África, sí que está pensado para conectar a las personas que habitan en lugares remotos o rurales, para llegar a las zonas con falta de cobertura, y para que una población determinada pueda volver a tener Internet después de una catástrofe. Además, Google tiene otras dos iniciativas notables en la región, Link²⁷ y Digify²⁸.

Link ha instalado cables de fibra óptica en Kampala, la capital de Uganda, y también en Accra, la capital de Ghana, con un mayor despliegue. Digify es un compromiso importante para capacitar digitalmente a un millón de africanos. La compañía además se ha asociado con proveedores chinos como Huawei o Transsion²⁹ para producir teléfonos inteligentes de presupuesto reducido de menos de 100 dólares que ya se venden en Nigeria, Egipto, Ghana, Costa de Marfil, Kenia o Marruecos.

IBM ha abierto nuevos centros de investigación, invertido en empresas locales, financiado un programa de habilidades informáticas de 60 millones de dólares, y ha creado nuevas iniciativas diseñadas para impulsar el uso de grandes volúmenes de datos, análisis y computación en la nube.

Y finalmente Facebook, que ha aparecido como el más agresivo de sus competidores con el proyecto "Internet.org"³⁰. En 2016, la compañía trabajó en estrecha colaboración con más de una docena de operadores móviles de 17 países considerados emergentes en África y Asia. La iniciativa se ha implementado en Kenia, Sudáfrica, Tanzania, Senegal, Zambia, Ghana, Angola y Malawi. Uganda y Ruanda parecen ser los siguientes. Que comunidades aisladas y población empobrecida tengan acceso a la red de redes y a aplicaciones que mejoran la vida en diversos ámbitos como el de la salud, la energía o la agricultura no sería debatible. Pero sí que esta

Microsoft fue posiblemente la primera compañía global de tecnología en tomar un interés activo e importante en África

24 Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-egypt-election-trump/trump-congratulates-egypts-sisi-in-call-affirms-strategic-partnership-idUSKCN1H91NG>

25 <https://www.microsoft.com/africa/4afrika/>

26 https://x.company/intl/es-419_es/loon/

27 <https://www.google.com/get/projectlink/>

28 <http://digifyafrica.com/>

29 <http://www.transsion.com/en>

30 <https://info.internet.org/es/>

iniciativa de Zukerberg haga una diferenciación entre sociedad de primera y segunda, como veremos ahora.

Para muchos, Internet es una comunidad global, pero la realidad es que dos tercios de la población mundial todavía no tienen acceso. Así que la pregunta es, ¿para qué quieren conectar a tanta gente?

En abril de 2014, Google adquirió Titan Aeroespacial, un fabricante de aviones no tripulados con sede en México a la que Facebook había cortejado con un contrato de 60 millones de dólares. Al parecer, Google subió la apuesta y acabó con la compra quitándole la empresa a Facebook. Pero la determinación de Zukerberg no desvaneció. El gigante de las redes sociales compró Ascenta, una empresa con sede en Reino Unido por 20 millones de dólares (unos 14,5 millones de euros). El hecho de que no haya leyes reguladoras de drones en muchas partes de África (Sudáfrica es una excepción) hace que la aventura de Facebook sea aún más plausible. A pesar de que la inversión de la infraestructura necesaria para la comunicación global va a ser extraordinariamente alta, la carretera parece que ya ha sido establecida: y se encuentra en el aire.

Tanto Facebook como Google, en su deseo de llegar a más personas *online*, explican su determinación en términos altruistas. Sin embargo, las empresas podrán ganar valiosos nuevos públicos para mostrar anuncios en un momento en el que la competencia en los países occidentales es intensa. Google ha afirmado que sus globos Loon podrían ser rentables si las empresas de telecomunicaciones los alquilan para ampliar sus redes³¹.

Esa mezcla de pensamiento y de caridad con visión empresarial ha supuesto un importante retroceso para una parte de la sociedad. El disfraz filantrópico del proyecto “Internet.org” de Zukerberg mantiene acuerdos con algunos operadores que ofrecen de forma gratuita acceso a Internet. Pero el acceso es a ciertos servicios, como el propio Facebook, el buscador de Google, Wikipedia, la BBC y otros servicios, entre ellos, algunos locales con los que han llegado a acuerdos.

Es decir, no se ofrece acceso gratuito a Internet, sino a “su Internet”, el que ellos deciden, en una clara ruptura de la neutralidad de la red. En plena ola de protestas por esta discriminación, las empresas indias decidieron abandonar el proyecto en febrero de 2016 y, en mayo del mismo año, quejas similares estallaron en otros países, entre ellos Indonesia y Zimbabue³². “Internet.org” ni ofrecía Internet a sus usuarios ni era un “.org”, lo que aludiría a que se trata de una organización benéfica. Solo parecía ser un *proxy* encubierto para alcanzar a nuevos clientes con escasos recursos económicos.

7. Conclusiones

La determinación de los gigantes de la tecnología en África es implacable. Los países productores de más energía están teniendo un crecimiento proporcional en sus economías. En el mismo sentido, los expertos pronostican una escasez mundial de alimentos y de agua dulce que debería ser más preocupante que la falta de conectividad a Internet. Pero se ha convertido en una guerra entre Facebook y Google, Google contra Microsoft y así sucesivamente.

Al no haber leyes reguladoras de drones en muchas partes de África hace que la aventura de Facebook sea aún más plausible

31 Recuperado de http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2017/02/17/actualidad/1487311146_799351.html

32 Recuperado de <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/08/india-facebook-free-basics-net-neutrality-row>

Los pueblos de zonas remotas no deberían ser propiedad de nadie solo porque “Zuckerberg & Cía.” están buscando nuevos consumidores potenciales. Sin embargo, hay algunas ventajas que resultan de esta dura competencia, como las subvenciones en forma de planes de datos móviles a bajo costo o los teléfonos inteligentes a precios reducidos.

El mercado de productos y servicios de las empresas de tecnología se encuentra saturado en Europa y Norteamérica por lo que es comprensible que, enmarcado en la economía de mercado, los esfuerzos de publicidad se orienten a una población diferente a la del hemisferio norte. Por ejemplo, el mayor número de ventas de teléfonos inteligentes se están produciendo en la India o Filipinas. Nigeria, ese país en donde en agosto de 2016 se encontraba el creador de Facebook, es la segunda nación con la tasa más alta de suscripción al móvil; un margen relativamente pequeño y lejos del primer clasificado, la India. Pero ambos considerados mercados emergentes.

En esta línea, las consultoras políticas se han enfocado tradicionalmente en hacer tratos en las principales capitales mundiales como Londres, Nueva York, París y Washington. Sin embargo, lo que se ha vuelto más evidente en los últimos años es la presencia de estos sofisticados operativos de comunicación sobre la arena política africana como se está comprobando con Cambridge Analytica y algunos de sus servicios que han cruzado la línea del comportamiento ético aceptado. En este sentido, Fuchs argumenta que:

[...] la crítica de la economía política de los gigantes de los medios globales es útil no solo para criticar el capital de los medios de comunicación, sino también como una manera de comprender diversas expresiones de las contradicciones subyacentes entre capital y trabajo y también como una forma de reflexionar y apoyar el potencial para la lucha de clases y alternativas al mundo de los medios capitalistas. (2017, p. 441)

Es difícil predecir qué calidad de acceso a Internet –y si aumentará todavía más la brecha digital– tendrán los próximos mil doscientos millones de usuarios africanos por los que estos gigantes de la tecnología están compitiendo. Lo cierto es que la información es poder y los datos son una especie de moneda. Los ganadores son los guardianes de esta valiosa información. Y Facebook está a punto de tomar ese papel.

Referencias

- Abdi, J., Deane, J., & BBC World Service Trust. (2008). *The Kenyan 2007 elections and their aftermath: The role of media and communication*. London: BBC World Service Trust.
- Ba, A. (1999). *Les Téléspectateurs africains à l'heure des satellites*. Paris: L'Harmattan.
- Banda, F. (2009). China in the African mediascape: a critical injection. *Journal of African Media Studies*, 1(3), 343-361. DOI: <https://doi.org/10.1386/jams.1.3.343/1>
- Bimber, B. (1990). Karl Marx and the three faces of technological determinism. *Social Studies of Science*, 20(2), 333-351. DOI: <https://doi.org/10.1177/030631290020002006>
- Birdsall, W. F. (1996). *The Internet and the ideology of information technology*. INET96 Proceedings 96. Recuperado de http://www.isoc.org/inet96/proceedings/e3/e3_2.htm
- Castells, M. (2003). The networked society. En D. Held, & A. G. McGrew (Eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalisation Debate*. Oxford: Polity.

- Castells, M. (2011). A network theory of power. *International Journal of Communication*, (5), 773-787.
- Dean, J. (2012). The limits to communication. *Guernica: A Magazine of Art and Politics*. Recuperado de <http://www.guernicamag.com/features/the-limitsof-Communication/>
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>
- Freeman, C. (2001). A hard landing for the 'New Economy'? Information technology and the United States national system of innovation. *Structural Change and Economic Dynamics*, (12), 115-139. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0954-349X\(01\)00017-0](https://doi.org/10.1016/S0954-349X(01)00017-0)
- Frère, M.-S. (2000). *Presse et démocratie et Afrique francophone: Les Mots et les maux de la transition au Bénin et au Niger*. Paris: Karthala.
- Frère, M.-S. (2011). *Elections and the media in post-conflict Africa: Votes and voices for peace?* London: Zed Books.
- Fuchs, C. (2017). *Social media: A critical introduction*. Los Angeles: Sage Publications.
- Graham, S. (1998). The end of geography or the explosion of place? Conceptualizing space, place and information technology. *Progress in Human Geography*, 22(2), 165-185. DOI: <https://doi.org/10.1191/030913298671334137>
- Karikari, K. (2004). Press Freedom in Africa. *New Economy*, 11(3), 184-186.
- Karikari, K. (2010). African Media Breaks 'Culture of Silence'. *African Renewal Online*. Recuperado de <https://doi.org/10.18356/aa8d9bfc-en>
- Knox-Hayes, J. (2013). The spatial and temporal dynamics of value in financialization: Analysis of the infrastructure of carbon markets. *Geoforum*, (50), 117-128.
- Melber, H. (2016). *The rise of Africa's Middle Class: Myths, realities and critical engagements*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Nyamnjoh, F. B. (2005). *Africa's Media: Democracy and the Politics of Belonging*. London/Pretoria: Zed Books/Unisa Press.
- Nye, D. (2006). *Technology Matters: Questions to Live With*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Oya, C., & Santamaría, A. (2007). *Economía política del desarrollo en África*. Tres Cantos, Madrid: Akal.
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Roy, A. (2010). *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development*. London: Routledge.
- Ruiz-Giménez, I. (2012). *Más allá de la barbarie y la codicia: Historia y política en las guerras africanas*. Barcelona: Bellaterra.
- Ruiz-Cabrera, S. (2016). La ilusión del cuarto poder en Kenia: de los medios convencionales a las redes sociales. *Chasqui*, (129), 61-75. Recuperado de <http://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2502>
- Ruiz-Cabrera, S. (2017). La guerra (digital) por el control de la información en África. *Revista Pueblos*, (71), 59-61. Recuperado de <http://www.revistapueblos.org/?p=21395>

- Ruttan, V. (2001). *Technology, Growth, and Development*. New York: Oxford University Press.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. Volume I. New York: McGraw-Hill.
- Shiffirin, A. (2017). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. Washington, DC: Center for International Media Assistance. Disponible en https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2017/08/CIMA_MediaCaptureBook_F1.pdf
- Tudesq, A.-J. (2002). *L'Afrique parle, l'Afrique écoute: Les radios en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala.
- UNESCO. (2018). *World Trends in Freedom of Expression and Media Development*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261065e.pdf>
- Vittin, T. (2002). L'impact des radios internationales en Afrique noire. En T. Mattelart (Ed.), *La Mondialisation des médias contre la censure: Tiers monde et audiovisuel sans frontières* (pp. 81-102). Bruxelles: De Boeck Supérieur.
- Wasserman, H. (2011). Mobile phones, popular media, and everyday African democracy: transmissions and transgressions. *Popular Communication: The International Journal of Media and Culture*, 9(2), 146-158. DOI: <https://doi.org/10.1080/15405702.2011.562097>
- Wilson, G. (2007). Beyond the dichotomies in technology for development. *Geography Compass*, 1(2), 119-135. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00005.x>
- Wilson, J. (2014). The shock of the real: the neoliberal neurosis in the life and times of Jeffrey Sachs. *Antipode*, 46(1), 301-321. DOI: <https://doi.org/10.1111/anti.12058>
- Workneh, T. (2017). Sub-Saharan Africa. En B. Birkinbine, R. Gómez, & J. Wasko (Eds.), *Global Media Giants* (pp. 287-310). New York: Routledge.
- Ya'u, Y. Z. (2004). The new imperialism and Africa in the global electronic village. *Review of African Political Economy*, 31(99), 11-29. DOI: <https://doi.org/10.1080/0305624042000258397>
- Žižek, S. (1989). *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso.



La Unión Soviética ante el espejo de las comunidades europeas. De la Europa soviетizada a la “casa común” europea (1957-1988)

Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez

2017. Valladolid: Universidad de Valladolid. 166 páginas.

ISBN: 9788484489016



Julio Pérez Serrano
Universidad de Cádiz

Una obra de singular interés e incuestionable actualidad es la que rubrican los profesores Martín de la Guardia y Pérez Sánchez en la colección “Estudios y documentos” de Ediciones Universidad de Valladolid. Singular interés no solo por la relevancia del tema abordado –la posición de la Unión Soviética ante el proceso de construcción europea–, sino por el formato de la publicación, ya que esta incorpora la traducción al español de tres documentos originales elaborados por el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la URSS. Estos tres análisis, presentados en forma de *Tesis sobre el Mercado Común* y fechados en 1957, 1962 y 1988, no son documentos oficiales, pero reflejan la evolución de las posiciones estratégicas de la URSS en las poco más de tres décadas en que el Estado soviético coexistió con la Comunidad Económica Europea (CEE), entre 1957 y 1991. En esta amplia cronología, la posición soviética pasó del rechazo a la integración de las potencias imperialistas de la Europa Occidental a la propuesta de acercamiento en el marco de la “casa común europea”, promovida en tiempos de la *perestroika* por Mijail Gorbachov.

La actualidad de este debate queda de manifiesto por la relevancia y complejidad que actualmente adquieren las relaciones entre la Unión Europea, producto del desarrollo de la CEE, y la Federación Rusa, que recoge el legado geopolítico y estratégico de la extinta URSS. Ciertamente el escenario internacional ha variado mucho tras la Guerra Fría, pero no tanto como para modificar

las claves profundas del conflicto geopolítico que ha condicionado la historia europea en los últimos cinco siglos. La existencia de la URSS marcó las relaciones entre Rusia y la Europa occidental durante la mayor parte del siglo XX, pero la interacción entre ambas regiones ya se había expresado, con otras formas, en los siglos anteriores, y continúa haciéndolo en la actualidad. El conflicto de Ucrania o la tensión en la frontera báltica son reflejos de unas relaciones todavía marcadas por la desconfianza y el recuerdo de la Guerra Fría.

No obstante, cometeríamos un error si entendiéramos las relaciones de Rusia con el resto de Europa solo desde el prisma del enfrentamiento. Desde tiempos de Catalina la Grande, y aun antes, Rusia es un actor decisivo de la historia europea, un actor que ha participado en los sucesivos sistemas de alianzas que se han desarrollado en los siglos modernos y contemporáneos. Su participación en las coaliciones antinapoleónicas y, posteriormente, en la Santa Alianza, prolongó medio siglo la estabilidad a la Europa conservadora, y tras la unificación alemana, volvió a ser una pieza clave del equilibrio europeo impuesto por los sistemas bismarckianos. En dos ocasiones, durante las dos grandes guerras del siglo XX, combatió con Francia y Gran Bretaña para frenar la hegemonía alemana, contribuyendo de nuevo a la estabilidad y el equilibrio en Europa.

No es posible desvincular las tres décadas de política europea que se analizan en esta obra de los condicionantes geopolíticos que han marcado tan dilatada evolución

histórica. Lógicamente, este libro no tiene como objetivo adentrarse en este vasto panorama, sino analizar un periodo específico caracterizado por la división de Europa en dos bloques ideológicos que se impone tras la Segunda Guerra Mundial. La URSS vio ampliada su influencia europea a través del llamado “campo socialista”, el conjunto de países de la Europa central y oriental que se alinearon con el Estado soviético tras la derrota del nazi-fascismo. Esta región constituyó uno de los pilares, el más desarrollado política y económicamente, del bloque socialista durante la Guerra Fría, y el de mayor importancia geoestratégica. De ahí que la URSS llegara a pensar en los años de la segunda posguerra que esta expansión del socialismo en el territorio europeo no era sino antesala del colapso final del capitalismo y preludio de la bancarrota de las decadentes democracias de la Europa occidental.

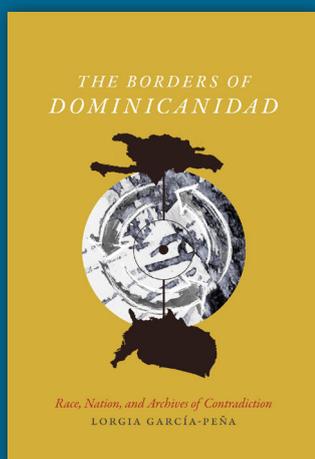
Esta es la idea que subyace en los informes de 1957 y 1962, ambos elaborados en los tiempos en que Nikita Kruschov era primer secretario del Comité Central del PCUS. Como señalan los autores en el primer capítulo de la obra, ambos documentos están inspirados por la ortodoxia soviética de la época, que veía la creación de un Mercado Común en la Europa occidental como una estrategia para reflotar el imperialismo de las antiguas metrópolis coloniales en África, al tiempo que una herramienta para someter a las clases trabajadoras de occidente y para fortalecer la posición de los monopolios en las relaciones comerciales con los países socialistas. Por ello, Kruschov y la cúpula soviética intentaron desde un primer momento oponerse a la consolidación de la CEE, negándole reconocimiento y animando a los partidos comunistas occidentales a que hicieran campaña en contra en sus respectivos países.

El fracaso de esta estrategia y el afianzamiento de la CEE en los años sesenta y setenta, potenciado por la incorporación en 1973 del Reino Unido y Dinamarca, provenientes de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), condujo a una situación insostenible. La competencia entre sistemas, uno de los dogmas de la política exterior soviética, se decantó en los ochenta a favor del bloque capitalista, por lo que la URSS se vio obligada a reformular su política respecto a la CEE. La llegada de Mijail Gorbachov a la secretaría general del PCUS y el impulso de la *perestroika* permitieron que se abriera paso un nuevo enfoque que veía en la integración europea, más que una amenaza, una oportunidad para sacar a la URSS

de su aislamiento, reconfigurando el tablero estratégico con la noción de “casa común europea”.

En este nuevo contexto se enmarca el tercer informe que se incluye en este libro, redactado en 1988, año y medio después de la entrada en vigor del Acta Única Europea, que supuso la transformación del Mercado Común en un mercado interior, con libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Sobre esta base, cinco años más tarde, se establecería la Unión Europea, incorporando la dimensión política. En este documento se reconoce *de facto* el fracaso de las estrategias desplegadas para frenar la integración europea promovida por el Tratado de Roma y se opta por la colaboración del ya moribundo Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) con la CEE. Asimismo, se propugnaba emular el proceso vivido en la Europa occidental, antaño denostado, y construir un mercado interior que agrupara a los países socialistas de la Europa central y oriental, fijando la fecha del año 2000 para alcanzar esa meta. Pero los acontecimientos se precipitaron a raíz de la caída del Muro de Berlín, y el bloque socialista con todas sus instituciones, Pacto de Varsovia y CAME incluidas, se vino abajo.

No obstante, como también refleja muy acertadamente este libro, este último proyecto, auténtico canto de cisne de los estratagemas del socialismo real, colocaba sobre el tapete una realidad que no es posible obviar: Rusia forma parte del espacio geopolítico europeo, ya sea como aliada de occidente o como antagonista, como socia o como competidora. Del mismo modo que Rusia, independientemente de las formas en que se plasme históricamente su relación con occidente, está condenada a mirarse en el espejo de la construcción europea. Ambas enseñanzas se desprenden de la lectura de este libro, cuyo documentado análisis constituirá sin duda una referencia obligada en el ámbito de los estudios europeos, demasiado a menudo centrados en la propia dinámica del proceso de integración o en los avatares de la relación trasatlántica. La investigación sobre la URSS y, muy especialmente, sobre su política exterior en el ámbito europeo se verá también enriquecida por esta valiosa aportación que trasciende los tópicos más recurrentes, que tienden a poner el foco en la carrera armamentista y el conflicto bipolar. Es obvio que Rusia forma parte de Europa y que la Unión Europea es hoy el principal actor europeo. La cuestión es si ambas realidades son o no compatibles.



The Borders of Dominicanidad. Race, Nation and Archives of Contradiction

Lorgia García-Peña

2016. Durham, London: Duke University Press. 2016. 274 páginas.

ISBN: 0822362627



Carmen Lucía Alarcón Gubert

Estudiante de E5 – Derecho y Relaciones Internacionales de ICADE

El presente libro es una obra en inglés de la escritora y académica estadounidense de orígenes dominicanos Lorgia García-Peña, profesora adjunta de Lenguas romances y literatura e Historia de la literatura en la Universidad de Harvard y ganadora de premios literarios como el que otorga la Asociación Nacional de Estudios de Mujeres Gloria Anzaldúa en 2017 o el Premio Isis Duarte en Estudios Haitianos y Dominicanos en 2016.

The Borders of Dominicanidad es un proyecto surgido de su tesis doctoral que ha crecido con investigaciones más desarrolladas concernientes, sobre todo, al estudio de las comunidades latinas y afrodescendientes de EE. UU. Finalmente, ha supuesto, como ella misma describe, un “viaje largo, profundamente personal e increíblemente gratificante” (p. xi).

En esta obra, García-Peña realiza un estudio del impacto de las historias (*stories and histories*) en la identidad nacional y racial de un pueblo, tanto de la población afrodescendiente en República Dominicana, como de la comunidad dominicana en EE. UU. Ofrece la experiencia dominicana para comprender cómo los actos de exclusión, unidos a las tensiones entre el deseo colonial y la aspiración a la independencia política, cuyo impacto se refleja en la sociedad actual, conforman la identidad de un país a la vez que crean marginalidad racial.

Según la autora, el impulso intelectual que ha guiado esta investigación deriva de su preocupación por el silencio al

que se somete la pluralidad de historias de dominicanos por parte de los Archivos dominicano y estadounidense. Con el término “Archivo” García-Peña se refiere a los documentos históricos, a los textos literarios, a los monumentos y a las representaciones culturales que conforman una identidad e ideología nacionales (p. 12). Este imaginario discursivo se presenta como una estructura opresiva de las minorías étnicas y los sujetos colonizados o racializados que se ven excluidos de la historia y de la cultura, tanto del país en el que viven, como del país del que proceden.

En este libro, García-Peña habla de la “producción de la dominicanidad, en casa y en el extranjero” (p. 1) a través las *contradicciones* que se oponen a las dicciones hegemónicas, que ella titula Dominicanidad en mayúsculas (por ser el discurso oficial) frente a la dominicanidad, en minúsculas, de esas historias paralelas. Con el objetivo de demostrar cómo las dicciones oficiales son cuestionadas y redefinidas a través de las *contradicciones*, la autora se pregunta cómo el sujeto racializado en el exilio contradice esas historias que continúan silenciándole violentamente desde el “Archivo” de dos naciones con las que carga y entre las que tiende puentes (p. 5).

Para comprender esta opresión, se presenta la negritud como una frontera que, aunque invisible, se puede “nombrar, cruzar e incluso borrar” (p. 6). Ser negro es una frontera para el cuerpo que ostenta tal característica y se traduce en la exclusión civil, política y económica que impide la movilidad social, ya sea en República Dominicana, donde

el negro es automáticamente identificado como haitiano, ya sea en EE. UU., donde la etiqueta de *dominicanyorks* es impuesta a cualquier cuerpo afrolatino. La autora propone la contradicción de esta exclusión usando el cuerpo de la dominicanidad popular como un sitio para renegociar las narrativas de raza, género y pertenencia cultural que conforman las fronteras invisibles de una nación.

García-Peña acusa a EE. UU., durante las ocupaciones de 1916-1924 y 1965, de haber ayudado a definir una frontera geográfica y social entre República Dominicana y Haití, siendo el miedo a esta última (por ejemplo, debido al asesinato del líder afroreligioso Olivorio Mateo) el elemento fundacional de las nociones estadounidenses de raza y ciudadanía. Este miedo es compartido con la élite criolla dominicana que ha construido la dominicanidad como una raza híbrida, diferente a la haitiana, contribuyendo a la violencia contra los grupos afrodominicanos, los migrantes haitianos, sus descendientes o los rayanos (habitantes de los territorios próximos a la frontera).

García-Peña utiliza el relato de cinco momentos que fueron importantes para la construcción, tanto de ideologías fundacionales de esa Dominicanidad oficial, como fuentes de la *contradicción* de ese discurso hegemónico. Si bien por límites de extensión de esta reseña no podemos entrar a analizar cada uno de esos eventos, sí debemos explicar dos mitos fundacionales de la identidad nacional dominicana, que coadyuvieron, a través de la literatura, a la consolidación de la hispanofilia y el antihaitianismo.

Por un lado, los asesinatos en 1822 de las hermanas Andújar, conocidas como las “Vírgenes de Galindo”, durante la unificación haitiana de la isla de la Española, a las que la poesía dominicana de la segunda mitad del siglo XIX ha presentado como mujeres blancas, violadas brutalmente por hombres negros, blanqueando el cuerpo de mujeres dominico-haitianas, a la vez que se excluye del relato histórico a la comunidad racializada y se libera de culpa a la élite criolla (p. 27). Por otro lado, el asesinato del líder religioso afrodominicano Olivorio Mateo (p. 59), en 1922, proyecta el pavor que producían la cultura y la religión afrohaitianas en las fuerzas de ocupación estadounidenses, trasladando este miedo a las élites blancas dominicanas.

En 1937, la masacre de más de 20.000 personas étnicamente identificadas como haitianas y afrodominicanas en los territorios fronterizos del norte de la isla durante la dictadura de Trujillo fue determinante para la construc-

ción de las estructuras de opresión e invisibilización que aún perduran hoy en día. Sin embargo, la autora explica el cambio que se ha producido entre los ataques hacia el cuerpo racializado dominicano y haitiano-descendiente de aquella época frente a los ataques actuales, en comparación con la rampante impunidad de los actos genocidas de Trujillo en menos de un siglo.

En efecto, desde el terremoto que devastó Haití y partes de la región suroeste de República Dominicana en enero de 2010, se ha visto una progresión hacia la *contradicción* del discurso dominante. García-Peña recoge eventos subversivos de la literatura, el arte y la cultura general, como el cuerpo de la mujer *rayana* Sonia Marmolejos o las canciones de Rita Indiana Hernández, que refutan la idea de la diferenciación natural radical entre haitianos y dominicanos. También la poesía (*Cantos de la frontera*, 1963) y los relatos que el político dominicano Juan Bosch, opositor de la dictadura trujillista, escribió desde el exilio, son ejemplos de una subcultura que revuelve el discurso hegemónico de segregación racial y cultural, tanto en la isla como fuera de su territorio y que son maneras de redefinir las realidades actuales.

Así, se va conformando, según la autora, una solidaridad “intraisleña”, apoyada en la conciencia *rayana* que, según la bailarina y dramaturga Josefina Báez, pasa por el cuerpo (de los *dominicanyork*), en un lugar llamado El Nié (un espacio inventado que existe en el *underground* neoyorkino y en los márgenes de República Dominicana y EE. UU., p. 199), y a través del idioma *dominicanish* (una especie de dialecto del spanglish).

García-Peña concluye su libro relacionando esa solidaridad revolucionaria en la que se basa la *contradicción* con la contestación actual frente al cambio en las leyes de nacionalidad en República Dominicana, que han dejado desde la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional (p. 204) a millones de dominicanos de ascendencia haitiana sin documentos, abocándoles a la exclusión y la vulnerabilidad frente al abuso. Estos movimientos y otros como el Black Lives Matter son, para la autora, muestras de que el rechazo al cuerpo negro, afrodescendiente o racializado, ya no es un discurso impune, sino que la identidad nacional oficial empieza a tambalearse frente a estas nuevas narrativas que pretenden representar de manera más leal la realidad actual tanto en EE. UU. como en República Dominicana y Haití.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto. Bilbao

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licingia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dr. Fernando Reinares. Universidad Rey Juan Carlos

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

Consejo Asesor | Advisory Board

D.^a Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.^a Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.^a Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute
of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.^a Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad
Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.^a Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.^a María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D.^a Isabel Lara Velázquez, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
 2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
 3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
 4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
 5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
 6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
 7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*
- ### Review and acceptance
1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar *event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.