

04/2015

19 de febrero de 2015

*Luis Manuel Brás Bernardino**

UNA COOPERACIÓN
"BIMULTILATERAL" PARA LA
PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN
ÁFRICA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

UNA COOPERACIÓN "BIMULTILATERAL" PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN ÁFRICA

Resumen:

En un contexto en el que la globalización nos presenta nuevos desafíos a la cooperación internacional, en el que los actores regionales y globales se alían en la búsqueda de soluciones sostenibles que resuelvan los problemas de la conflictividad y del desarrollo en el continente africano, la cooperación "bimultilateral" surge como una innovadora y más desafiante forma de contribuir a la prevención y resolución de conflictos en este continente. En este innovador marco de cooperación, la participación de una multitud de actores "externos" parece tener en la cooperación estratégica bimultilateral una forma mejor articulada, más dinámica y proactiva de buscar la manera de resolver los problemas de seguridad en África de cara al futuro.

Abstract:

In a context where globalization poses new challenges to international cooperation, where regional and global actors form alliances in search for sustainable solutions to solve conflictual and development issues on the African continent, the "bimultilateral" cooperation emerges as an innovative and more challenging way of contributing to conflict prevention and resolution in Africa. In this innovative framework for cooperation, the involvement of a myriad of "external" actors in the strategic bimultilateral cooperation seems to result in a more dynamic, better articulated and proactive way of identifying and solving Africa's security problems in the future.

Palabras clave:

Cooperación; organizaciones internacionales; seguridad; relaciones internacionales; África.

Keywords:

Cooperation; International Organizations; Security; International Relations; Africa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

En el actual contexto político-estratégico global, las políticas exteriores desarrolladas por los estados confluyen, llegando incluso a confundirse con las estrategias que ponen en marcha en el seno de las organizaciones a las que pertenecen, contribuyendo con ello a una constante “fricción” en las relaciones entre los “intereses” de los estados y las “obligaciones” de las organizaciones. Aspecto este que tiende a producir efectos decisivos y consistentes en el ámbito de la cooperación en sus contextos regional y mundial, y que constituye por ese motivo un indicador de la emancipación y de la relevancia de las organizaciones respecto a los estados, pasando aquéllas a ser considerados como actores cada vez más imprescindibles del actual Sistema Político Internacional.

En este ámbito, en un período en el que estamos asistiendo a una multitud de relaciones organizacionales (diplomática, económica, comercial, de seguridad, etc.) entre los diversos actores de la escena internacional, una estrategia de cooperación que apueste por la multilateralidad y la diversificación de las formas de cooperación estratégica es particularmente importante para los estados y, de modo acumulativo, para las Organizaciones Internacionales (OI), pues la resiliencia organizacional depende, en gran medida, de la capacidad de adaptación a los nuevos paradigmas de la globalización. Dicha resiliencia se basa en la relevancia política que los estados miembros les atribuyen y en la forma en que dinamizan la cooperación a través de la concreción de sus objetivos de acción estratégica.

Así, constituyéndose como vectores e instrumentos de los estados, se asiste en la actualidad a un renovado interés de las organizaciones, también por vía de la coyuntura de la globalización, por desarrollar políticas más proactivas y participativas, en regiones de un aparentemente reducido interés estratégico, sobre todo en África y, en concreto, en la región subsahariana. En este escenario, las organizaciones se constituyen como elementos activos de las dinámicas del apoyo al desarrollo, de la diplomacia y, más recientemente, de la defensa y la seguridad, siendo de esa manera, en este continente y en especial en esta región, actores externos del cambio. Por ello, los principales agentes de la escena

internacional las han incluido entre sus (interlocutores como) sus principales agentes dinamizadores y operacionales, dado que los problemas de la seguridad y el desarrollo africanos afectan, cada vez más, al comercio global y a la paz mundial.

En este paradigma en que nos encontramos, las OI han asumido un papel cada vez más relevante en lo relacionado con la seguridad, la defensa y la mejora de las condiciones de vida de las personas, adquiriendo un protagonismo creciente en el contexto de la cooperación internacional en todo el mundo. Esa creciente relevancia geopolítica se deriva de la evolución de las sociedades en sus vertientes política, económica, social y militar, determinando una “necesidad” de constituir, o de reformular, esas organizaciones, las cuales deben asumir características y fines específicos (especializados) que han exigido, por parte de los estados, una atención especial en el contexto de sus políticas exteriores, en el sentido de adecuarse a las nuevas realidades y a los intereses compartidos en el “nuevo” contexto internacional. Así pues, el equilibrio geoestratégico y geopolítico entre estas entidades refuerza la importancia de su papel en detrimento de la acción centralizadora, fundamental y única de los estados, característica típica del siglo pasado, teniendo su mayor expresión en la relación de las antiguas metrópolis con sus ex-colonias.

Los elementos del análisis geopolítico, la geoestrategia en los espacios regionales y el juego de intereses de los estados han pasado, de este modo, a asociarse a las dinámicas de las organizaciones, dado que no parece posible tomar conciencia de la realidad de una determinada región sin conocer las estrategias de las Organizaciones Regionales (OR) que en ella operan, pero tampoco sería posible interactuar con estas sin conocer las políticas exteriores de sus estados miembros. Según este paradigma de reciprocidad, resulta importante hacer un análisis crítico de la acción de los países y de las organizaciones en lo que concierne a la seguridad y al apoyo al desarrollo, determinando cuáles son los impactos reales en el actual contexto regional africano.

Esta aproximación sistémica-conceptual tiene como principal objetivo la identificación del marco necesario para la adopción de estrategias de cooperación en el seno de las organizaciones, al desempeñar éstas en la actualidad un papel de relevancia en el marco de

la seguridad y defensa globales. Para ello, parece necesario analizar las múltiples vertientes de su evolución, principalmente las que directa o indirectamente contribuyen en mayor medida a la seguridad colectiva y, consecuentemente, al apoyo al desarrollo en África: la ONU y la UE.

UNA BREVE CARACTERIZACIÓN CONCEPTUAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

En una primera aproximación parecen evidentes las características que diferencian a las “Organizaciones Internacionales” de los otros tipos de organizaciones; según Rodrigo Tavares (2010, 10-12), del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas (NU), artículos 52 y 53, se puede deducir una clasificación apuntada en un cuadro-resumen, muy sintético y sin explicación racional alguna, que las agrupa en función de sus estatutos, normativa jurídica y capacidades estratégicas, designándolas como “Organizaciones Regionales” u “Organizaciones Subregionales” (capítulo VIII) y las que deben incluirse en “Otras Organizaciones” (extra capítulo VIII).

Estas características contribuyen de forma casi decisiva y pragmática a su credibilidad, influencia y proyección estratégica ante la comunidad internacional, funcionando como una garantía de crédito o “registro de calidad” en función de sus características y objetivos. En este contexto, constituye un interés especial el análisis de los aspectos jurídico-legales y de las capacidades estratégico-operacionales, así como de su acción estratégica, de sus principales objetivos políticos en los contextos regionales donde están localizados y ejercen su influencia, y de los fundamentos derivados de la acción en la política internacional, teniendo presente que deben considerarse como actores relevantes del sistema internacional y principales dinamizadores de las coyunturas estratégicas contemporáneas donde están enmarcadas.

Los conflictos que se han desarrollado a lo largo del último siglo han sido predominantemente de naturaleza local o regional, salvo las dos excepciones conocidas que se revelaron guerras globales, aunque el catalizador específico haya consistido en manifestaciones beligerantes en precisas áreas de una región del globo, asociado a motivos políticos que se generalizaban, o a alianzas preexistentes (o formalizadas tras el estallido del

conflicto), dotándolos de una dimensión mundial, pero de naturaleza regional. El innovador paradigma de la conflictividad africana trasladó los conflictos hacia el interior de los estados y proyectó sobre las Organizaciones Regionales Africanas (ORA) la responsabilidad gestionar tales conflictos, realzando su relevancia en el actual contexto de seguridad en el continente, materializado en la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), donde aquéllas recibieron el mandato de los estados miembros para ejercer la autoridad en el restablecimiento de la paz, contribuyendo, así, al desarrollo regional.

En los procesos de cooperación en África intervienen los actores con mayor visibilidad internacional (ONU y UE), presentes en los principales contextos regionales africanos, así como organizaciones que, sin adquirir aún esta relevancia, desarrollan sus estrategias y contribuyen a la seguridad y al desarrollo del continente, constituyéndose en potencia como los principales agentes de la gobernabilidad sostenida en África. Aquellas organizaciones globales colaboran con sus socias africanas, prioritariamente con la Unión Africana (UA) y en un segundo orden de prioridades con otras ORA, entre las que destacan la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), y más recientemente, la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos y la Comisión del Golfo de Guinea (CGG), las cuales han venido experimentando una dinámica de crecimiento institucional en la región subsahariana aunque todavía no se encuentren articuladas en la APSA.

Teniendo en cuenta la situación actual de cambio socio-político-económico que afecta a todo el mundo, los estados están “obligados” a diseñar nuevas estrategias de solución de los múltiples problemas y riesgos que los amenazan. En este marco, al compartir los objetivos que motivaron su creación, las organizaciones cooperan con los estados, principalmente, a través de nuevas políticas, estrategias y metodologías de análisis de los problemas. Esta cooperación tiene lugar en una fase en la que se asiste a una adaptación estructural a las nuevas realidades coyunturales donde las entidades regionales/globales asumen, en un contexto de gran complejidad y elevada conflictividad, la primacía de la acción estratégico-

operacional, al haber sido objeto de la transferencia de parte de las soberanías nacionales, particularmente en lo referente a la seguridad y la defensa.

Así, en la búsqueda de una definición amplia que explique el concepto de “Organización Internacional” que satisfaga e integre estos paradigmas, surge una dificultad previa relativa a las considerables diferencias estructurales, competenciales y de objetivos existentes entre las diversas OI. En cualquier caso, la práctica totalidad del cuerpo doctrinal existente se inclina por una definición genérica, incluso poco rigurosa, como puede ser la siguiente:

“... asociaciones voluntarias de Estados, establecidas por acuerdos internacionales, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, con el objetivo de gestionar intereses colectivos capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de sus miembros...” (Vallejo, 1997, 41-42).

La conceptualización académica presentada por Velasco Vallejo en este marco teórico-doctrinal hace referencia a los cuatro elementos principales que permiten diferenciar a las OI de otras entidades afines, a saber: composición esencialmente interestatal, base jurídica propia, estructura orgánica permanente e independiente y autonomía jurídica. En lo que respecta a la *“...composición esencialmente estatal...”*, se constata que las OI están constituidas por estados soberanos (o entidades con idéntico estatuto), lo que permite distinguirlas de otras entidades internacionales como las confederaciones de estados, o incluso los estados federales y también las uniones (de diferente índole) entre las metrópolis y sus antiguas colonias. Esta característica puede provocar que en diferentes encuentros internacionales llegue a confundirse las OI con organizaciones intergubernamentales o transnacionales, lo que explica que en la definición de sus objetivos puedan existir estrategias integradoras y más amplias para la reducción de los problemas globales.

La denominada *“...base jurídica propia...”* se debe a su consideración como sujetos de derecho y a la existencia previa de un acto jurídico regulado mediante un acuerdo y externo a la propia organización. Normalmente, este acto jurídico creador adopta la forma de tratado multilateral negociado generalmente en el transcurso de una conferencia intergubernamental, por lo que está sujeto a las normas del Derecho de los Tratados (Art. 5

del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre estados y organizaciones o entre organizaciones - 1986) en consonancia con el Derecho Internacional.

Se trata, en definitiva, de disponer de una “...*autonomía jurídica propia*...” que posea un carácter convencional e institucional en el que el “acuerdo” creador/fundador frecuentemente adopta un formato solemne e, incluso, se autodenomina de modo especial y simbólico para remarcar su trascendencia (cartas, pactos, constituciones, estatutos...). El establecimiento de organizaciones a través de “tratados internacionales” permite su distinción de otras estructuras internacionales, sobre todo de las “Organizaciones No Gubernamentales”¹, en los que la base jurídica está constituida por un acto de Derecho Internacional (Resolución Núm. 228/50 de 27 de febrero de 1950, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas) (Tavares, 2010, 4-6).

Finalmente, la “...*estructura orgánica permanente e independiente*...” le viene dada por la existencia de diversos órganos fijos y orgánicamente definidos cuya permanencia es asumida por los órganos administrativos que permiten su funcionamiento continuado, al tiempo que los restantes órganos, sin carácter permanente, pueden reunirse periódicamente. Este carácter de permanencia puede aparecer reflejado en el propio Tratado Constitutivo (ONU – Art. 28.1) ya que estos órganos, distintos e independientes de los de los estados miembros (Art. 7 de la Carta de las UN; art 4 del Tratado de la Comunidad Europea) se responsabilizan de la gestión de los intereses colectivos y de llevar a cabo las estrategias adoptadas de acuerdo con las orientaciones políticas recibidas y con el poder que le proporcionan sus capacidades y las leyes (Santos, 2007, 241-255).

De este modo, con la variedad de OI existentes, no es posible hablar de una estructura institucional típica y única aunque sí de una estructura patrón basada genéricamente en los siguientes órganos: una asamblea plenaria, en la que están representados todos los estados

¹ Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) constituyen uno de los actores más relevantes y participativos de la escena internacional contemporánea, diferenciándose de las organizaciones Internacionales por estar constituidas, de acuerdo con el Derecho Internacional, por asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta en la que queda excluida cualquier tipo de acuerdo intergubernamental, de manera duradera, espontánea y libre por particulares o personas del ámbito público de diferentes nacionalidades que, expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo de interés nacional (Vallejo, 1997, 42-43).

miembros; un órgano director, de composición restringida y que garantiza el gobierno de la organización; y un secretariado, responsable de su administración y gestión. Los dos primeros están generalmente formados por representantes de los gobiernos de los países miembros, mientras que el tercero está integrado por funcionarios profesionales internacionales. La “...*autonomía jurídica propia*...”, como ya se ha visto, se justifica por poseer una personalidad jurídica propia, diferente en relación a los estados miembros y necesaria para la consecución de los fines para los que fueron creadas dentro de su normativa jurídica propia. Se reconoce por tanto a las OI la capacidad de ser titulares de Derecho así como obligaciones propias, ya en sus relaciones con otros sujetos internacionales, ya en la relación intra-organizacional designada por su personalidad jurídica internacional. (UE – Art 210; UNESCO – Art XII), e incluso en el ejercicio de sus funciones en el territorio del estado Personalidad jurídica de Derecho Interno de la ONU – Art 104; UE – Art 211).

Independientemente de la personalidad jurídica adquirida en el conjunto de las naciones, lo más importante que resaltar son las acciones y el papel desarrollado en apoyo de los estados y en la salvaguarda de los derechos y necesidades de las personas, lo que les confiere, principalmente en África subsahariana, un papel central, como más adelante se expondrá. Así, las OR y OI deben ser consideradas en el contexto de las soluciones multidimensionales para los problemas del estado, actuando como vectores estratégicos de proyección de los intereses estatales, aunque en el contexto actual africano esta lección se haya aprendido solo recientemente...

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO AFRICANOS

La cooperación internacional asumió a lo largo del tiempo diferentes propósitos, sirviéndose para ello de una multitud de instrumentos, manteniéndose siempre en el contexto de las relaciones internacionales, bien en el marco del diálogo entre estados (diplomacia), bien en el de las relaciones en el seno de las OI (política exterior). De cualquier forma, hemos asistido casi inconscientemente a la delegación de parte del poder de intervención y decisión

(además de recursos) de los estados en beneficio de organizaciones supranacionales, lo que algunos autores han denominado “cesión de soberanía” (más visible en los campos de la seguridad y defensa, y de la economía) implicando la definición de estrategias y políticas coherentes vistas desde una estrategia nacional, donde se definen en cada momento la prioridades y los recursos del estado articulándolos en una cooperación bimultilateral de geometría variable.

De este modo se pretende alertar sobre una nueva y más compleja realidad en el marco de la cooperación internacional puesto que en determinadas coyunturas regionales es frecuente encontrar decenas de países y organizaciones en ámbitos de cooperación multidimensionales y en los que los vectores estratégicos de cooperación se ajustan en función de los intereses actuales del estado, lo que convierte la cooperación bimultilateral en el mejor instrumento del estado para lograr una cooperación estratégica más efectiva.

Los modelos sistémicos defendidos por Morton Kaplan abordan la noción de equilibrio y de interactividad relativizando la estabilidad y los cambios dinámicos de un conjunto de variables multidimensionales en determinados contextos, sujetos a presiones y relaciones de intereses por parte de actores (regionales o globales) y de agentes coyunturales (Santos, 2006, 170-171). En este sistema, la presencia de las OI constituye una constante e introduce diversas variables que “perturban y condicionan” el sistema, constatándose, según Henry Kissinger, que “...*todos los sistemas internacionales parecen poseer una simetría inevitable...*” que “...*una vez establecida hace difícil imaginar cómo la Historia habría evolucionado si otras opciones (o actores) hubiesen sido tomadas o incluso hubiese sido posible...*” (2002, 19).

Este paradigma contemporáneo parece aplicarse conceptualmente a la presencia constante de las OI en los sistemas regionales de prevención de conflictos y de apoyo al desarrollo, proyectando el poder e influencia que les confieren su legitimidad global y sus recursos, normalmente muy superiores a la suma de las partes en conflicto. No obstante, tomando como punto de partida la definición genérica de Organización Internacional, según Michel Virally (1991), que la percibe como “...*asociación establecida entre sus miembros, dotada de un aparato permanente de órganos, cuya finalidad es la consecución de objetivos a través de*

la cooperación...”, fácilmente podrá comprenderse que supone uno de los principales actores del sistema internacional actual, creado para complementar la acción de los estados miembros en su intento de alcanzar sus objetivos principales, especialmente los relacionados con la seguridad, el progreso y el bienestar de los ciudadanos; o, más globalmente, y a través de su influencia geopolítica y geoestratégica, como complemento de la acción estatal sobre el desarrollo económico y financiero, y la concertación político-diplomática en los foros de decisión multilaterales. En este contexto, Rodrigo Tavares (2010, 9) presenta, basándose en la tabla (1.2) del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, un conjunto de atributos y capacidades en el ámbito de la seguridad con que estos entes deben contar para realizar sus actividades a la luz del consenso internacional.

“... Alliance organizations whose prime mandate is to contain and diffuse threats originated outsider their jurisdictional area; that operate out-of-area, that have the legal operational capacity to deploy security missions outsider the geographical space formed by their member states and agencies whose criteria for membership dose not abide by any geographical proximity rule and therefore cannot be called “regional”...” (Ibidem).

Así, estas características globales tienden a agrupar y a orientar a la sociedad internacional hacia la tipología de organizaciones actuales, y a sistematizar su acción en los contextos regionales donde operan. Las OI han pasado a ser elementos de un sistema proactivo y multidimensional de alcance global, que tiene además como factor central al Estado, que constituye el vector primordial de las relaciones internacionales. No obstante, los estados han venido transfiriendo para estas organizaciones algunas de sus “*necesidades estratégicas*” y “*competencias soberanas*”, ya que para hacer frente a las amenazas y riesgos globales los Estados han elegido a las OI como vectores prioritarios de la acción estratégica. Este paradigma parece ser más evidente en el ámbito de la seguridad y la defensa, particularmente en coyunturas de elevada complejidad político-estratégica, en las que los estados no disponen de capacidades suficientes para hacer frente por sí solos a la conflictividad y al subdesarrollo.

La interdependencia sistémica entre estos actores hace necesario el análisis de los fenómenos sociales desde una perspectiva más integrada, crítica y objetiva, asumiendo la “geopolítica crítica” como principal instrumento analítico de la acción de los estados y de las organizaciones en el contexto actual de las relaciones internacionales. No obstante, el hecho de que los estados miembros continúen teniendo divergencias en el seno de las organizaciones no resta a éstas la importancia que han venido adquiriendo en la escena internacional, sino que siguen siendo el foro privilegiado de exposición de ideas y puntos de vista de los estados miembros ante una audiencia global, lo que les permite perfilar sus derechos en un contexto de cierta adversidad y dificultad, y conseguir convergencias político-estratégicas.

De este modo, independientemente de su naturaleza política, económica, o militar y de sus éxitos y fracasos, las OI mantienen su motivación en la búsqueda de un “nuevo” orden político-económico/social que aumente las posibilidades de progreso y desarrollo de sus estados miembros. Como es sabido, los elementos geopolíticos y las relaciones con los estados han generado un conjunto de prácticas y materias de representación que sirven no solo a los estados sino también a las organizaciones. Este modo de pensar es corroborado por Marques Bessa y Mendes Dias, que señalan la importancia de las fronteras en el contexto actual de la política internacional al tiempo que reconocen la necesidad de profundizar en el conocimiento de una “geopolítica crítica” que sirva a los intereses de los estados constituyendo, en su opinión, el mecanismo actualmente utilizado en el juego de los intereses en el seno de las organizaciones (2007, 57).

Como se puede comprender, los diferentes países miembros de la OI tienen pesos geopolíticos diferentes en la escena internacional (sobre todo en los contextos regionales de intervención). Esta diferencia de estatus está relacionada con la política y la estrategia definidas por las organizaciones que a su vez están íntimamente ligadas con los intereses de las principales potencias globales que, además de formar parte de las organizaciones, son sus principales contribuyentes tanto financiera como políticamente.

Sin embargo, de un modo general, se considera que las organizaciones de naturaleza política han desempeñado una influencia estratégica global que no va más allá de las expectativas del ciudadano común, salvo en algunos sectores especializados que tienen que ver con el desarrollo económico, la sanidad y la educación. Por el contrario, las organizaciones militares generalmente ligadas a las potencias globales sí han tenido una fuerte influencia estratégica en la escena internacional, puesta de manifiesto con frecuencia en la resolución activa de conflictos regionales que han tenido lugar a lo largo de las últimas décadas, de un modo particular, en el continente africano. (Gazibo, 2010, 56-57).

Así, se constata que el grado de importancia de las organizaciones transnacionales se debe, en gran medida, a la posibilidad de actuar en contraposición (y, en algunos casos, como complemento) de sus antecesoras, tales como “poderes de opinión” y “grupos de presión”, pues tratándose de actores del ámbito privado multinacional, procuran alcanzar sus objetivos desarrollando su actividad en varios países (independientemente de sus fronteras) y de diversas formas. Éstas se dividen fundamentalmente en dos grupos: las que actúan tratando de influir en la opinión de las personas, como es el caso de los sindicatos y organizaciones religiosas, y las que tratan de conformar “grupos de opinión” o “grupos de presión” actuando sobre la sociedad civil como agentes moralizantes y vectores espontáneos de concentración de la voluntad popular, salvaguardando las particularidades de las diferentes organizaciones.

En este marco, estas últimas han obtenido resultados más significativos cuando han conseguido canalizar para su causa el apoyo de la opinión pública internacional. Apoyo que suele ser muy voluble y volátil en virtud de una inconsistencia en su interés por un asunto dado que suele ser de duración limitada, de acuerdo con el comportamiento de la opinión pública actual que, fruto de la evolución de las tecnologías de la información, es fácilmente “desviada” o “condicionada” por “lobbies”, normalmente relacionados con el poder instituido. Por otro lado, las que se corresponden con la aparición de nuevos poderes económicos que, por su dimensión en términos sociales y humanos, tienen un gran impacto social (y político) en el sistema contemporáneo, se constituyen como fuertes grupos de presión y agentes del cambio moral y de mentalidad en las sociedades modernas.

Así, la particular manera en que las grandes multinacionales canalizan sus inversiones influye en la naturaleza del desarrollo económico a nivel mundial, pudiendo afectar de forma muy significativa a la estructura económica de un país o de una región, especialmente a través de la monopolización de la gestión estratégica de determinados recursos vitales. El resultado de esa influencia es, generalmente, inversamente proporcional al desarrollo económico y social del país objetivo, puesto que si una multinacional de valor significativo pretendiese instalarse en un país de pocos recursos económicos y sociales por la plusvalía que representa, constituiría por sí sola una fuerte presión que la llevaría a obtener del poder establecido unas condiciones que jamás obtendría en una potencia económica. Un ejemplo sería la presión que las petrolíferas internacionales ejercen sobre los estados Africanos.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU RELACIÓN CON EL ESPACIO AFRICANO

Las Naciones Unidas pretenden representar, en el actual proceso de globalización, el equilibrio político-estratégico entre los países y las regiones, y entre las ORA y las organizaciones supranacionales, en la defensa de los principios de igualdad y justicia social, actuando en el mundo como la entidad supraestatal que “evalúa y determina” las principales medidas adoptadas para el desarrollo sostenido y la seguridad global.

La ONU cuenta actualmente con 194 estados miembros, soberanos y de pleno derecho, formalmente iguales entre sí, a pesar del reconocimiento de la existencia de una categoría de “grandes” estados que tienen “especiales” responsabilidades en el mantenimiento del orden en el Sistema Político Internacional, función que cumplen, multilateralmente y bajo el auspicio de Naciones Unidas, en mayor o menor medida en África, de modo especial.

Como es conocido, la ONU cuenta con órganos principales y subsidiarios, expresiones utilizadas en la propia Carta constitutiva (Art 7) que son los principales mecanismos de acción de la organización. A la par de estos órganos principales y subsidiarios de las UN existen organismos que, sin poder considerar que forman parte de la organización, son directamente dependientes de ella. A pesar de ser reconocida la importancia práctica de algunos cuerpos de la organización, especialmente la Asamblea General (AG) y el Consejo de

Seguridad (CS), parece conveniente reflexionar sobre sus características esenciales y evaluar su validez en el actual contexto global de seguridad y defensa.

Con características organizacionales diferentes, la ONU interviene por “deber y derecho” en la resolución de los desequilibrios del mundo, en la búsqueda de soluciones pacíficas para los conflictos interestatales o civiles. Por este motivo, pretende conciliar la voluntad internacional en las intervenciones en situaciones relacionadas con el subdesarrollo y la inestabilidad regionales, socorriendo por norma a aquellas regiones con menores índices de desarrollo y con más conflictos internos o interestatales, sobre todo en África y muy especialmente en la región subsahariana, donde lleva a cabo, en la actualidad, ocho de las quince misiones que tiene en marcha por todo el mundo en las que están involucrados más de 70.000 efectivos (militares, policías y civiles). El pasado mes de abril (2014) la *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) representaba la misión más relevante de las auspiciadas hasta la fecha por la ONU, con 21.176 efectivos (19.525 militares, de los cuales el 35% son africanos) y un presupuesto anual de casi mil quinientos millones (1.456 M) de dólares².

En las intervenciones a favor de la paz y seguridad mundiales, especialmente en África, la ONU concilia una robusta capacidad logística, recursos financieros administrativos considerables y, cuando resulta necesario, un aparato militar y policial muy significativo, con la legitimidad intrínseca que le es conferida por el mandato de su “Carta Constitutiva”, carta que constituye actualmente el documento fundamental en las relaciones internacionales y que tiene como objetivo esencial el “... *mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales...*”, siendo considerada mundialmente como el fundamento político-legal que justifica la intervención en estados y regiones en conflicto.

Estas intervenciones, principalmente para la prevención y resolución de conflictos, fueron analizadas por primera vez en el seno de la ONU en 1995 por la “*Joint Inspection Unit*” que tomando como base el suplemento de la “*Agenda para la Paz*” del ex-Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, redactó un informe sobre la actuación de las Naciones

² <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/>

Unidas en la prevención y resolución de conflictos en el mundo, con especial enfoque en el continente africano. Este informe hacía hincapié en la necesidad de mejorar a corto plazo la articulación con las ORA y la urgencia de reforzar su intervención en África, especialmente en la región subsahariana.

En las NN.UU., la esencia de los problemas discutidos asumió, por vocación, una naturaleza global imponiéndose para su resolución la implementación de soluciones innovadoras igualmente globales. Bajo este prisma, siendo África constantemente citada como *“...desproporcionalmente afectada por problemas de naturaleza global...”*, el continente carece de una intervención mundial y concertada que alinee todos los esfuerzos en la búsqueda de una solución global, ya que un innovador paradigma de la conflictividad exige una nueva estrategia de tratamiento de la cooperación internacional, sobre todo en el seno de las NN.UU.

Para resolver esta divergencia estratégica entre la teoría y la práctica, se necesitan modelos amplios y globales de transformación para la estabilidad y el empleo de estrategias multidisciplinares y multilaterales, principalmente a través de la aplicación de programas de desarrollo sostenido de largo plazo. Moura Roque proporciona, a este respecto, una vasta lista de áreas de intervención para una *“Estrategia de Desarrollo Sostenido a Largo Plazo”*, necesaria para la rehabilitación de los estados africanos señalando que la transformación hacia *“...una nueva África depende esencialmente de la consolidación del Estado-nación y de la democratización de las sociedades...”*, con repercusión directa en la cooperación en el área de la seguridad. Esta intención se constituye así en una buena referencia para las estrategias de largo plazo de los estados y organizaciones que están o pretenden estar en un futuro en África. (2005, 34)

Otras visiones defienden que se deben globalizar las soluciones y regionalizar las contribuciones y las estrategias, ya que el *“...refuerzo de las capacidades de la ONU, en su condición de organización de seguridad colectiva, pasa también por la «regionalización» y descentralización de su acción...”*, aspecto este que refuerza la necesidad de desarrollar estrategias integradas, bicultilaterales y centradas en el vector de la seguridad sostenida y

del Estado de Derecho al tratarse de un elemento central en la construcción de la paz y del desarrollo sostenido en África (Viana, 2002, 375).

Se exige, asimismo, una mayor complementariedad estratégica y un mayor compromiso sostenido entre la ONU y las ORA, por el principio de responsabilidad mutua, para la construcción de una paz estable y duradera en África que exige también la responsabilidad del Estado africano. Es importante, no obstante, señalar que las NN.UU. tienen una mayor vocación para liderar las operaciones y no para limitarse a apoyar con tropas u otros medios las que lideran las ORA o los estados; ello no impide la aceptación de aportaciones de los estados miembros, incluyendo las de los estados africanos, dándose la circunstancia que la *AU/UN Hybrid Operations in Darfur* (UNAMID) representa la excepción a la regla, con la participación en una misión “híbrida” en el marco de la UA y con un relativo éxito en el nivel operacional.

Así, a pesar de registrarse una creciente tendencia hacia una división del trabajo estratégico, principalmente en la vertiente global de la cooperación para el desarrollo y seguridad, con la participación de algunos actores considerados “creíbles” en el actual Sistema Político Internacional (UE, OTAN), se constata que las NU mantienen el liderazgo de las principales misiones de paz en el mundo sin subordinarse ni complementar la acción de otras OI u OR. No obstante, se está produciendo un crecimiento gradual del número y volumen de las intervenciones de la UE y la OTAN en áreas en las que no tenían participación alguna en la última década, lo que ha puesto de manifiesto una nueva dinámica que obliga a una mejor división del trabajo estratégico, especialmente en África.

El superado orden mundial bipolar propio de la Guerra Fría ha tenido una gran influencia en la dinámica actual del continente africano. Así, un nuevo orden todavía por definir con claridad revela por el momento la existencia de un único polo materializado por la gran potencia –EE.UU. y un conjunto de potencias emergentes o en proceso de resurgimiento (China, Brasil y Rusia). De este modo, ha sido posible que la ONU haya podido intervenir de forma más eficaz y creíble en algunos conflictos regionales en África, una vez que el recurso indiscriminado al poder de veto sea por parte de los EE.UU., sea por parte de Rusia, parece

haber caído en desuso y no refleja la actual política exterior de estos países. Paralelamente, esta situación coyuntural típica de la Guerra Fría vino a reavivar antiguos problemas en el seno de la organización, al tiempo que evidenció nuevas vulnerabilidades y disfuncionalidades, imponiendo una reflexión sobre la necesidad de reformas.

Son latentes las cuestiones relativas a la financiación, a la igualdad de voto en la AG, a la composición equilibrada y representativa del CS, a la alteración del derecho de veto, a la concreción de una fuerza de intervención rápida y a la jurisdicción del Tribunal Internacional, entre otros aspectos con repercusión en la actual coyuntura africana. Son grandes, en estos momentos, las expectativas generadas por la eventual extensión de los límites hasta los que se podrá extender la acción de las NN.UU., aunque el excesivo entusiasmo surgido tras la caída del muro de Berlín no haya encontrado eco en resultados prácticos a pesar de que el número de misiones de paz en África haya sido significativo. Es, sin embargo, de esperar que la acción de la ONU, ora directa, ora a través de la cooperación estratégica con las OR, sea cada vez más una realidad y una necesidad para ambas partes, en que la incorporación de nuevos actores y sobre todo de estados se haga en otro cuadro coyuntural.

El continente africano continuará desempeñando un papel central en las misiones de la ONU en pos del desarrollo y de la seguridad, siendo en todo caso importante renovar y fortalecer las alianzas y las estrategias de tratamiento de los problemas del continente, así como socios regionales, al venir asumiendo las ORA un papel cada vez más preponderante en las dinámicas regionales.

La Carta de las Naciones Unidas establece como atribuciones y competencias globales de la Organización el desarrollo económico y social sostenido a nivel global. Para concretizar esta complicada misión se han creado varios organismos, programas y fondos especializados en la concesión de auxilio a los países subdesarrollados o, como recientemente se ha referido, en vías de desarrollo. Este auxilio está particularmente dirigido a la asistencia técnica, donaciones y asesoría en proyectos, ayuda humanitaria de emergencia y en determinadas situaciones de crisis humanitarias, y a la ayuda alimentaria de emergencia. Las formas de ayuda simbolizan las diferentes estrategias de apoyo al desarrollo en el continente, una

estratificación de la panoplia de acciones llevadas a cabo por los estados y organizaciones, resultando en su mayoría estrategias sin “estrategia”, de acciones inconexas que apenas surten efectos inmediatos sin acrecentar valor alguno al desarrollo y, por tanto, no producen el desarrollo sostenido perseguido.

Los organismos “asociados” a la ONU son financiados por su presupuesto anual que proviene en gran medida de las contribuciones obligatorias de los estados miembros así como de las contribuciones voluntarias de los países e incluso de entidades privadas (principalmente grupos económicos e instituciones civiles). Sus atribuciones pasan por hacer recomendaciones, desarrollar planes de acción y promover el debate a nivel de las políticas de desarrollo sostenible y de la gestión internacional de los mecanismos de ayuda regional.

Entre las instituciones y agencias que forman parte del complejo sistema de las NN.UU., relacionadas con la cooperación para el desarrollo destacan el “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD), el “Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia”- *United Nations Children’s Fund* (UNICEF) y el “Programa Mundial de Alimentos” (PMA), teniendo todas ellas un impacto considerable en las dinámicas del desarrollo en el continente africano. Las agencias, grupos de acompañamiento, comisiones y otras entidades creadas por misión constituyen el sistema actual de acompañamiento y monitorización de las políticas seguidas por las organizaciones y por los estados a favor del desarrollo sostenible en zonas en conflicto y subdesarrollo acentuado, como sucede en África subsahariana.

La ONU interviene no solo en la preparación y resolución de conflictos y en el apoyo al desarrollo sostenible, como se ha visto, sino que recientemente ha sentido la necesidad de abrir otros campos de cooperación estratégica con una postura más intervencionista y asumiendo colaboraciones coyunturales con los actores regionales. Con este enfoque busca intervenir en las fases en que los conflictos ya han terminado o se han estabilizado, haciéndose necesaria su participación en el terreno mediante operaciones de ayuda humanitaria a la población y auxiliando en la unión de las sinergias mundiales de apoyo a la reconstrucción y recuperación de los estados salidos de conflictos.

En este ámbito, merece especial mención en el seno de las NN.UU. la creación de la “*United Nations Peacebuilding Commission*” (UNPBC) como organización fundamental en el auxilio a los países salidos de crisis o conflictos que concentra la ayuda internacional en apoyo a las poblaciones y al Estado en cooperación estratégica con las organizaciones y otros actores que operan en la región. Con este propósito, nació el 11 de octubre de 2006, en la sede de la ONU, la organización que faltaba en prácticamente todas las situaciones posconflicto en los estados africanos, permitiendo, como ocurrió en Guinea-Bissau (2011), la concentración de esfuerzos en el ámbito de las reformas del Estado, especialmente en las vertientes de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) y la Reforma del Sector de Defensa (RSD).

La Comisión de las Naciones Unidas para el “*peacebuilding*” fue creada para auxiliar a los estados salidos de crisis y restablecer en ellos la paz y el equilibrio democrático de acuerdo con los “modelos-patrón” y según mecanismos estereotipados occidentales. Con esta finalidad, la Comisión gestiona los recursos materiales y financieros que le son atribuidos y puestos a disposición de las NN.UU. por los donantes de la comunidad internacional, centrando su atención en la reconstrucción de los estados, de sus instituciones públicas, garantizando un impulso al desarrollo de estos países y contribuyendo al bienestar social.

Respecto a las acciones sobre el terreno, según los datos divulgados por el “*Stockholm International Peace Research Institute*” (SIPRI)³ en septiembre de 2012 referidos a las operaciones de paz realizadas en África, se constata que por primera vez desde 2003 África no figuraba como la región con mayor porcentaje de efectivos proyectados en misiones de paz, sino que se encontraba en segundo lugar, por detrás de Asia (principalmente por estar la sociedad internacional empeñada en Afganistán), con 104.905 militares y civiles. No obstante, el continente africano continúa siendo la región con la más alta concentración de operaciones de paz en el mundo, registrando un elevado empeño organizacional, con 8 misiones sobre 16, de las que 6 cuentan con más de 5.000 personas movilizadas, lo que supone casi un 74% de todas las fuerzas de paz de las NN.UU.⁴.

³ http://www.sipri.org/research/conflict/pko/data_trends

⁴ La cantidad de personal destacado en África aumentó un 8% entre 2008 y 2009, de tal forma que el personal

En líneas generales, según datos del SIPRI, más de la mitad de las operaciones en África en el año 2009 fueron conducidas por la ONU, representando una parcela aún mayor (91%) de todo el personal destacado a las misiones en la región durante ese período. La implantación de la ONU en África, medida por el número de misiones y la participación de cascos azules, aumentó constante y exponencialmente a lo largo de los años 2000-2009. Como referencia y a título de ejemplo es de destacar que, en diciembre de 2009, 110 países enviaron personal (unidades militares, observadores militares y policías) a 15 Operaciones de Paz. De los principales países contribuyentes apenas Burundi y Uganda enviaron la mayoría de su personal a la operación de la UA, AMISON, en la que casi el 48% del personal destinado era africano, y casi el 41%, oriundo de países asiáticos. Se constata también un aumento porcentual del personal civil con respecto al militar. Así, en 2009 el personal civil representaba el 16%, frente a sólo un 6% en 2000, lo que supone que el número de personal civil se multiplicó por 15 (de 886 a 13.799), mientras que el personal militar apenas lo hizo por 5 (de 13.402 a 71.763).

El cambio de la naturaleza de los conflictos ha hecho surgir, también en estos espacios temporal y geográfico, varios interrogantes, dificultando a la sociedad internacional la comprensión de las principales causas de aquellos y la consecuente implantación de modelos eficientes de ayuda humanitaria, impidiendo asimismo el establecimiento de relaciones diplomáticas estables o incluso la comprensión e implementación de los procesos de resolución de conflictos, según los modelos que venían siendo aplicados en otras partes del globo, como ya se ha dicho.

civil se incrementó un 23% y el número de militares un 6%. No obstante, problemas relacionados con la generación de fuerzas continúan afectando a las operaciones de paz en África. En total, a finales de 2009 había casi 15.800 personas participando en operaciones en África, algo por debajo del nivel autorizado. A pesar de que la *AU/UN Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) y la misión de la UA en Somalia (AMISON) se encuentran en el Teatro de Operaciones con sus fuerzas desde 2007, tras dos años de despliegue la UNAMID no pasó del 76% del máximo autorizado mientras que la AMISON se quedó en el 65%, poniendo de manifiesto esta dificultad de movilización de recursos humanos para las misiones de paz en África, con especial incidencia en los países desarrollados que, cada vez más, apoyan soluciones africanas conducidas por africanos. La misión de las NN.UU. en Chad, denominada “*UN Mission in the Central African Republic Chad*” (MINURCAT) presenta el mayor porcentaje de incumplimiento de las plantillas de personal entre las misiones de las NU en 2009, ya que apenas el 52% del personal autorizado fue enviado al teatro de operaciones.

Por este motivo, África se erige como una región con una elevada tasa de conflictividad intrínseca, especialmente en lo que se refiere a los constantes cambios de gobierno, al reflujó de conflictos regionales y a los problemas de las economías y de las poblaciones, donde las fronteras geográficas trazadas con criterios geopolíticos no se corresponden con las fronteras étnico-culturales vigentes, lo que hace que la “seguridad” una vez más sea un elemento estratégico de desarrollo. Factores que originan una constante fricción entre los que están en las fronteras del espacio que les pertenece por tradición y del espacio que ocupan por obligación, creando una dificultad añadida para el buen gobierno de los estados y para la intervención concertada de la sociedad internacional.

Este aparentemente insignificante pero evidente aspecto ha originado una constante conflictividad regional entre pueblos que, en coalición con la lucha por el acceso privilegiado a los denominados “recursos de conflicto”, constituyen los factores característicos de una región donde la conflictividad aumenta y el Índice de Desarrollo Humano disminuye, llevando a una intervención más concertada de las NN.UU. con las OR, ya que el apoyo bicultural al “*African Regional Ownership*” parece ser la estrategia más adecuada para el futuro de África.

LA UNIÓN EUROPEA Y SU RELACIÓN CON EL ESPACIO AFRICANO

El Mar Mediterráneo nunca constituyó una verdadera barrera natural entre los continentes europeo y africano. Los historiadores sostienen incluso que la unión histórico-cultural existente entre ambos desde la aparición de la Humanidad fue facilitada por la existencia de esa continuidad marítima, quedando reforzada cuando la ciencia náutica, la astronomía y, sobre todo, la voluntad de los hombres procuraron esa aproximación, no siempre pacífica pero fructífera y enigmática para las dos culturas. Como se sabe, son profundas las relaciones históricas, culturales, económicas y sociales que ligan a Europa y África, particularmente a las antiguas potencias coloniales y muchas de sus ex-colonias.

El estrechamiento de las relaciones político-diplomáticas entre los dos continentes y sus países es de mutuo interés para la práctica totalidad de los estados de la UE, así como de la gran mayoría de los países africanos, especialmente los del África subsahariana, ya que

siendo muchos los factores negativos derivados de la ocupación de África a lo largo de los siglos, hay un hecho que merece señalarse como elemento a valorar: la circunstancia de acercar a pueblos y razas y haber permitido un mejor conocimiento de las realidades africanas y de los africanos por parte de los europeos. En este contexto, se considera que África constituye un socio esencial para Europa, principalmente porque muchas de las amenazas para su seguridad tienen su origen en aquel continente, por lo que una concepción amplia de seguridad y defensa implica la elaboración de estrategias conjugadas y el desarrollo de actividades en cooperación con el continente africano.

En la historia de la multidisciplinar, dinámica y casi permanente cooperación entre Europa y África se puede constatar la existencia de dos niveles de cooperación: primero, el que implica a cada país individualmente (con siglos de existencia y asociado a dinámicas propias y diferenciadas) y, en una segunda dimensión, el surgido como consecuencia de la aparición de la Comunidad Económica Europea, primero, y Unión Europea, después, como organización y espacio geoestratégico, cooperando en cada región y en todo el continente, a través de una comunicación privilegiada con las ORA en sus comunidades económicas subregionales y con su congénere, la UA.

Más allá de los acuerdos establecidos con los países, en una dinámica que supone un marco de cooperación estratégico (cinco años) designado como “*Fondo Europeo de Desarrollo*” (FED) donde se asocian proyectos y recursos, a favor de la seguridad y del apoyo al desarrollo en cada país africano. Como parte de esta dinámica, se asistió en África con la creación de la UA al nacimiento de un par, mejorado y más activo, de la UE para todo el continente, proporcionando una “nueva” dimensión panafricana a las relaciones euro-africanas y la posibilidad de crear una cooperación estratégica bicultural entre organizaciones, países y continentes.

La UE integra en diferentes ámbitos de cooperación los instrumentos financieros que destina para la ayuda, incluyendo sistemáticamente el problema africano en las agendas de todas las conversaciones a nivel continental y procurando la realización de cumbres y encuentros multilaterales entre organizaciones, ejemplo de lo cual es la II Cumbre Euro-Africana

celebrada en Lisboa a finales de 2007, donde se adoptó una estrategia para África en la que se establece como objetivo principal la cooperación entre organizaciones en un marco “...más global, integrado y a largo plazo...”, y se pone de manifiesto una preocupación por la gestión de las relaciones intercontinentales de cooperación sostenida políticamente compatibles con los valores democráticos y la lucha por los Derechos Humanos (Bernardino, 2007, 114).

Presentadas estas orientaciones estratégicas que integran una visión más realista para África, la Unión definió una línea de conducta para la cooperación con el Sur. Con este propósito, la comisión Europea apuesta por una coalición con las ORA como parte de una coyuntura estratégica favorable en el sentido de reforzar y estrechar el diálogo político con el continente africano. El diálogo euro-africano basado en la vertiente de la cooperación y de la política exterior tuvo su comienzo institucional en el marco de la UE en el año 2000 en la “Cumbre de El Cairo”, representando un paso decisivo y estratégico al congregar por primera vez, por iniciativa portuguesa, a los Jefes de Estado de Europa y de África estableciéndose una “...plataforma de relación multilateral, un nuevo espacio de negociación y debate, un fórum privilegiado de diálogo a nivel ministerial y de Jefes de Estado...”, que permitió una mejor aproximación entre los objetivos político-estratégicos de Europa y las aspiraciones estratégico-operacionales de África (Cardoso y Ferreira, 2005, 6-7).

La UE, al asumir su vocación de actor global y constatando que en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado los conflictos en África afectan directamente al desarrollo económico-social y a la seguridad en Europa, ha procurado encontrar soluciones para los problemas de aquel continente ayudando a los estados, sobre todo con medidas de fomento de buenas prácticas de gobierno y de apoyo a la democratización, por entender que es este el único camino correcto para alcanzar la seguridad y el desarrollo sostenido en África. En este contexto, desarrolla un conjunto de programas de apoyo a los países africanos que incluyen el apoyo a la agricultura, a la educación, a la sanidad y a la seguridad, con una participación directa de militares en labores de cooperación técnico-militar y de asesoría a las Fuerzas Armadas de los países africanos, ya sea en el marco de la APSA, ya en apoyo a las

misiones de la UA, e incluso en la RSS y RSD o participando en misiones de observación de procesos electorales en África.

Fuera del ámbito multilateral, Portugal, España y otros estados miembros con intereses en África han integrado la disponibilidad de la UE para reforzar las capacidades de la UA en la conducción de sus Operaciones de Paz y en la cooperación para el desarrollo, llevando a cabo proyectos bicultilaterales con estados africanos y/o con las ORA. La participación de estos países se encuentra destinada para cooperar con los estados africanos, más con sus ex-colonias que con la UA, pues son éstos los socios privilegiados para las políticas de apoyo al desarrollo y al fortalecimiento de las capacidades institucionales. Se subraya, no obstante, la necesidad de la UE de actuar institucionalmente de forma integrada en estos proyectos, conjugando de forma estratégica una intervención conjunta con la acción de los estados miembros, optando principalmente por aquellos que ya desarrollan proyectos en África, resultando por ello de más fácil integración, ya que solo una cooperación estratégica estructurada bicultilateral podrá conducir a resultados positivos en el medio-largo plazo.

La participación de los estados miembros en la cooperación con África tiene lugar en gran medida a través de la acción bilateral en proyectos que impulsan las asociaciones y los intereses individuales en una determinada región, algo que ya se producía incluso antes de existir la UE. No obstante, lo que cada estado procura es la optimización y ampliación de sus proyectos de cooperación de manera que alcancen la mayor visibilidad posible con más medios empleados y fuentes de financiación diversificadas, aspectos estos que no entran en colisión con los intereses del Estado y que, en la perspectiva de las relaciones internacionales, sirven para dos propósitos: por un lado permite al Estado obtener dividendos directos de sus inversiones y, por otro, para la Unión representa un peón en el juego de las influencias regionales y un vector de su política exterior, materializando así la proyección e influencia de la UE en África.

La visión estratégica de la UE para África citaba explícitamente que “...*Europa y África están unidas por su historia, su geografía y por una visión común de paz, democracia y prosperidad de las personas...*”, apostando por la promoción de la paz y de la seguridad, y

por la cooperación con las ORA y con los estados africanos, particularmente en lo referente a previsión, prevención, mediación y resolución de conflictos regionales. Tras las decisiones políticas tomadas por la UA, en la “Cumbre de Maputo” (2003), la UE en el ámbito de su “Política Exterior y de Seguridad Común” (PESC) estableció la “Peace Support Operations Facility for the African Union” que implica el uso de recursos financieros del FED destinados a apoyar las Operaciones de Paz auspiciadas por la UA en África, constituyendo la manera de apoyar directamente la edificación y la operatividad de la APSA.

Se observa una necesidad de coordinación en la cooperación estratégica con las NN.UU., la importancia de una aproximación equilibrada a las ORA (especialmente la UA) y la necesidad de asegurar una mayor coherencia y articulación de las actividades y proyectos financiados en el marco del “African Peace Facility” (APF) de la UA. Este proyecto constituye el elemento que estructura el apoyo europeo a la APSA, contribuyendo a la edificación de capacidades africanas en el ámbito de la gestión de conflictos regionales, y al desarrollo económico y social en África. Por esta razón, los créditos atribuidos exclusivamente al apoyo al desarrollo, en el marco de la Ayuda Pública al Desarrollo (APD), contemplan proyectos de desarrollo de capacidades militares en el ámbito de la defensa y de la seguridad del Estado, toda vez que esta contribución repercute en la edificación del Estado al nivel de la Reforma del Sector de la Seguridad y de la Defensa (RSSD) derivándose para la seguridad del continente.

El Consejo Europeo aprobó en 2004, en el ámbito de la PESD, el “Plan de Acción para el apoyo a la Paz y Seguridad en África”, interactuando en estrecha coordinación con el programa APF de la UA e implementándolo a través del “African Action Plan”. Este programa pretendía apoyar a las ORA y a los estados africanos en el desarrollo de capacidades autónomas para la prevención y resolución de conflictos regionales. El documento incide, no obstante, sobre estrategias cortoplacistas, principalmente, el apoyo al planeamiento militar, el desarme, la desmovilización, el realojamiento y reintegración de combatientes, la RSSD y la coordinación interna y externa de la UA. Del conjunto de estas acciones de cooperación, y en lo que respecta al refuerzo de capacidades propias, destaca el apoyo financiero prestado a la creación del “Consejo de Paz y Seguridad”, permitiendo su implementación en el contexto de la APSA. Aspecto este que se ha revelado insuficiente para la puesta en marcha

del principal instrumento de gestión de conflictos en África ya que la optimización del proyecto y de su hoja de ruta no está respaldado por una logística y una operatividad que permita alcanzar los objetivos propuestos (Chaillot Paper 87, 2006, 440) (Cillier, 2010, 3-7).

En el ámbito de la PESD el concepto de “*Battle Group*” fue particularmente relevante por varios motivos: primero, porque fue la afirmación de una capacidad y de una voluntad de intervención en ambientes de crisis complejas; segundo, porque ha supuesto un modo innovador de participación en la prevención de conflictos en el continente; y tercero, porque la UE consiguió construir un mecanismo militar operativo que parece diseñado para posibles intervenciones “...*Out of Europe...*”, especialmente en África, conciliando los intereses de los estados miembros (Francia, Reino Unido, España, Alemania, Portugal, etc...), como sucedió en la RDC, con la Operación “*Artemis*”, históricamente la primera intervención militar de la UE fuera del espacio europeo teniendo por destino el continente africano.

El 25 de enero de 2010, el Consejo Europeo aprobó la creación de una misión militar con el objetivo de contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, bautizada como “*UE Training Mission in Somalia*” (EUTM-Somalia)⁵. En efecto, manteniéndose la situación de inestabilidad y de violencia y considerando la necesidad de viabilizar la consolidación del proceso de restablecimiento de un ambiente de seguridad y desarrollo en el camino de la paz y estabilidad de Somalia, el Consejo de la UE, por medio de la Decisión núm. 2010/96/CFSP, de 15 de febrero, y en estrecha cooperación y coordinación con la UA, aprobó el establecimiento de una misión para contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad de Somalia, la “EUTM-Somalia” que por motivos de seguridad regional transcurrió en Uganda hasta finales de 2013, con el Cuartel General en Kampala y el acuartelamiento donde se imparte la instrucción militar en Bihanga, trasladándose posteriormente a Mogadiscio, donde actualmente permanece. La misión militar de la UE desarrolla sus funciones en estrecha colaboración y coordinación con otros socios internacionales, en particular la ONU, la UA (AMISOM) y los EE.UU. Complementariamente, se está

⁵ http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=896

desarrollando la operación naval de combate a la piratería conocida por “Atalanta” y otras pequeñas misiones de asesoría a la UA en colaboración con la ONU, La OTAN y la UA.

En suma, en el marco general de los sucesivos convenios de Yaundé y Lomé, y actualmente de Cotonú, revisados el 25 de junio de 2005 en Luxemburgo, la ayuda de la UE a África se ha traducido en la financiación, bajo la forma de subvenciones concedidas en el ámbito de los Programas Individuales de Apoyo con fondos FED, constituida por un conjunto de contribuciones de los estados miembros y otros fondos propios de la UE (líneas presupuestarias). Se considera digno de señalar que la política de cooperación y desarrollo que la UE ha venido manteniendo con terceros países descansa en principios específicos de asociación y se orienta esencialmente a cuatro objetivos: la consolidación democrática en un marco de estabilidad política, el desarrollo económico y social duradero, especialmente en los países más desfavorecidos, la inserción armónica y progresiva en la economía mundial y, por último, la lucha contra la pobreza, con repercusiones muy positivas en el desarrollo social del país.

LA COOPERACIÓN BIMULTILATERAL EN ÁFRICA. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Las OI tienen actualmente al continente africano como destino prioritario de sus intervenciones estratégicas con el fin de contribuir a la consolidación de capacidades propias de los africanos, en la búsqueda de un desarrollo sostenido y de una seguridad más participativa y, sobre todo, más eficaz. Las instituciones financieras en línea con las atribuciones y misiones para las que fueron creadas han venido desarrollando un papel fundamental en el combate al subdesarrollo en este continente. Sin embargo, actores globales como la UE y la ONU (entre otros), principalmente a través de sus agencias y organismos especializados, también han definido estrategias de intervención, agrupando sus objetivos por metas internacionalmente aceptadas, como son la Ayuda Pública al Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A las Naciones Unidas le corresponden por norma internacional las funciones de regulación y evaluación de los mecanismos de ayuda global, así como el establecimiento de parámetros

legales que regulen el comportamiento de los estados y de las organizaciones en un contexto global. Estas intervenciones pueden ir desde la imposición de sanciones económicas y el auxilio a las políticas económicas o cambiarias a las intervenciones en fuerza con medios militares a favor de la paz pudiendo incluir, también, la participación en la ayuda para la disminución del impacto de los conflictos en la población, en la reconstrucción posconflicto (*peacebuilding*), en la prevención de conflictos regionales y de catástrofes humanitarias (genocidios, movimientos de refugiados o desplazados).

En el ámbito de la UE, por la vía bilateral, multilateral o bimultilateral, la participación en África se encuentra en una fase de crecimiento sustancial, asumiendo un mayor protagonismo en el contexto internacional, por la vía de los acuerdos de cooperación, como el “Acuerdo de Cotonú” con los países ACP y la adopción de los FED, lo que convierte a la UE, en la actualidad, en el principal donante internacional para África. Esta organización interviene también bilateralmente, a través de acciones de cooperación, no siempre concertadas, de sus estados miembros normalmente con sus antiguos espacios de colonización, coadyuvando a mantener lazos históricos y comerciales, y que, integrando o no proyectos de escala europea, se constituyen en la principal fuente de unión estratégica a los problemas del apoyo al desarrollo y de la seguridad del Estado.

A pesar de pretenderse de forma intencionada destacar en este estudio el papel de las NN.UU. y de la UE, existen otros actores en el sistema político internacional, sobre todo organizaciones, que prestan, en varios campos, un tributo fundamental para la seguridad y para el desarrollo sostenido del continente. Estos actores globales, a través de las intervenciones estratégicas de apoyo al desarrollo y del refuerzo del binomio “seguridad-defensa”, se constituyen en los motores externos del cambio en África, desempeñando un papel importante en la recuperación del Estado y de las economías regionales que contribuye a la seguridad global.

Transversalmente, las OO.II. que intervienen en África se preocupan principalmente por el apoyo al desarrollo sostenido, en áreas como la erradicación de la pobreza, el combate a las enfermedades (HIV/SIDA, malaria, tuberculosis, etc...) y por el apoyo a la “*good governance*”,

constituyendo los motores del apoyo al desarrollo y del propio Estado en estas materias. No obstante, en vista de la proliferación de conflictos regionales en su esfera de acción político-estratégica, las cuestiones de la defensa y de la seguridad han venido asumiendo una mayor preponderancia, interfiriendo directamente en las políticas de apoyo al desarrollo sostenido.

Consecuentemente, las OO.II., los estados y otros actores coyunturales, alineados en asociaciones estratégicas de cooperación de geometría variable, participan junto a las ORA y los estados africanos en la definición de estrategias y objetivos relacionados directamente con el refuerzo de las capacidades de estos e indirectamente de las ORA, tendiendo a la creación de un clima de seguridad continental, de estabilidad y desarrollo regional (Pourtier, 2010, 37-40).

Las Organizaciones Internacionales se constituyen por este motivo en los denominados “agentes externos” del cambio en África, siendo incluso consideradas por los especialistas como los actores privilegiados y los socios más creíbles con que cuentan los estados africanos y las ORA para desarrollar proyectos en conjunto y garantizar el soporte de las estrategias de apoyo al desarrollo y de seguridad para el continente. A pesar de constatarse una especialización en las modalidades de ese apoyo, lo que denota una vocación estratégica para áreas específicas bajo el auspicio de determinadas organizaciones, se verifica, no obstante, que en el ámbito del apoyo a los estados la cooperación estratégica debe caracterizarse por su versatilidad y un mayor alcance en las diversas áreas de cooperación así como en las formas de intervención más allá de la financiación directa a proyectos o el apoyo con material bélico y asesoría o cooperación técnico-militar.

En este contexto, el complemento y el equilibrio del apoyo al desarrollo, por vía de la “*good governannce*” y de la “democratización” de los regímenes, transformó los mercados y las oportunidades globales, contribuyendo paralelamente al refuerzo de la seguridad de las personas y a presentar las Fuerzas Armadas como un instrumento del Estado, al servicio de los superiores intereses de la Nación, dondequiera que éstos se manifiesten.

El fortalecimiento de las componentes de defensa y seguridad, normalmente a través de la RSDD del Estado, sin integrarlas en los otros “pilares democráticos” del Estado de Derecho

(legislativo, ejecutivo y judicial) implica crear desequilibrios y asimetrías. Desequilibrios que potencialmente degeneran en golpes de estado “palaciegos” o en conflictos regionales de consecuencias variables e imprevisibles. En este sentido, las acciones de cooperación estratégica de las organizaciones pasan principalmente por el refuerzo de las medidas económicas de mercado, por el apoyo a la “democratización” de los estados, y por el apoyo a las intervenciones militares de africanos en África, integrando mecanismos de cooperación estratégica con socios creíbles en la gestión de conflictos y, frecuentemente, asumiendo la resolución de los dilemas entre el desarrollo y la seguridad. Es decir, se conseguirán los objetivos a través del apoyo a la implementación de medidas a largo plazo, con proyectos bien estructurados y realizables, puesto que el verdadero desarrollo sostenido ha de ser evolutivo y, por ello, a largo plazo, donde la integración de los mecanismos de apoyo al desarrollo y a la seguridad se revelan fundamentales para el éxito de esas estrategias.

En el caso africano, en la vertiente de seguridad y defensa, más concretamente, en lo que respecta al apoyo a la implementación de un sistema de seguridad regional y continental amplio y complementario, existe una complicidad positiva (considerada todavía insuficiente y parcialmente inoperativa) entre las OO.II. y las ORA con el objetivo de garantizar las condiciones para desarrollar proyectos en el refuerzo de capacidades operativas, financieras y logísticas de los estados africanos para facultarles para la resolución de sus problemas, lo que algunos autores designan como “*African Regional Ownership*”. En este sentido, las sinergias actuales, entre los sistemas regional africano y mundial, conducirán a este continente al desarrollo conceptual, y a su implementación después de 2020, de una arquitectura de seguridad pan-continental, garantizada por la complementariedad en la “...cooperación entre organizaciones en diferentes niveles...”, dado que todo está compuesto por las partes que, en este contexto, son las ORA y los países africanos que las constituyen (Coning, 2005, 1-3).

Esta coyuntura favorable y conciliadora de sinergias y mecanismos que tratan de crear las condiciones propias para que los africanos resuelvan sus dilemas de seguridad y desarrollo ha conseguido un espacio ideal para la intervención estratégica a largo plazo de la comunidad mundial en África. No obstante, existen algunos autores que defienden que la

constitución de una “nueva” África sin conflictos y en paz, con tolerancia en la diversidad y sostenida por economías de mercado, y con un fuerte sentido de la responsabilidad social, todavía necesita de una mayor “democratización” del estado y del justo equilibrio entre la seguridad regional y el desarrollo continental, apoyado y en cooperación estratégica con las OI (Roque, 2005, 27).

En este paradigma, estas Organizaciones consideradas agentes externos del cambio son también las principales responsables de los éxitos y de los fracasos de mucho de lo que sucede actualmente en África. Sobre este detalle, es importante analizar el desempeño de dos de las principales OO.II. que intervienen actualmente en África, combinando sus esfuerzos hacia el desarrollo regional y, complementariamente, hacia el área de la seguridad y la defensa (ONU y UE).

Aunque es conocido que los modelos de cooperación son multidimensionales y estratégicamente adaptables a los diferentes contextos de las relaciones internacionales existen, no obstante, dos formas típicamente estratificadas de cooperación: la bilateral y la multilateral. La primera (bilateral) es aquella que afecta directamente a dos estados entre los que se establece una relación biunívoca del sentido y del flujo de la cooperación, pudiendo integrar marcos y áreas de cooperación diferenciados, según una lógica de compromiso entre el cooperante y el destinatario de la cooperación de forma que aquél es el que define las estrategias, prioridades y cantidades o servicios atribuidos.

Por otra parte, la cooperación multilateral se desarrolla en contextos regionales o globales, implicando a organizaciones o asociaciones de países, en una sinergia integradora y multidimensional, donde los países cruzan sus intereses en una plataforma supranacional que integra, optimiza y dinamiza la cooperación en el sentido de, en primer lugar, corresponder a los anhelos de los Estados-miembros y, además, a los propósitos y objetivos para los que fue creada, obedeciendo a una lógica de marcos estratégicos rígidos y estratificados en demasía tanto en su forma como en su modo de conducir la cooperación, lo que dificulta los ajustes o la respuesta a situaciones de oportunidad que sólo se consigue con una cooperación bimultilateral.

CONCLUSIONES

La globalización ha traído consigo nuevos desafíos para la relación entre estados-organizaciones al tiempo que ha dinamizado el vector de la cooperación multidimensional en su seno, actuando en multitud de ocasiones como un complemento de la cooperación bilateral que ha existido desde siempre. Así, la cooperación multidimensional ha proliferado y llevado a la creación de estructuras especializadas en las que los intereses de los estados pueden ser articulados, habiendo surgido organizaciones de muy diversa amplitud y propósito que sirven como tablero de juego de los múltiples intereses de los estados miembros. En esta situación, la cooperación multidimensional ha venido a potenciar la cooperación bilateral preexistente y a aportar más recursos y nuevas dinámicas a sus procesos que normalmente no disponían de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para la consecución de sus objetivos.

La dinámica entre los estados y las organizaciones, el grado de complejidad de las relaciones personales u organizacionales en situaciones de crisis y el número creciente de actores globales han llevado a la necesidad de definir nuevas formas de establecer y orientar la cooperación en el seno de la dinámica Estado-Organización (o Estados-Organizaciones) lo que supone la aparición en escena de la innovadora y más desafiante cooperación bimultilateral como una respuesta a este reto de complejidad, en el que se procura, en cada momento, privilegiar y optimizar la relación bimultilateral en una lógica de mejor comprensión, intervención y contribución a la solución de los problemas de seguridad y desarrollo, dado que en un determinado contexto, las relaciones personales sobrepasan las voluntades políticas y la cooperación diplomática representa un vector de excelencia para la cooperación multilateral, normalmente asociado a una mayor legalidad, legitimidad y disponibilidad de recursos tanto financieros como materiales).

De esta forma, la cooperación bimultilateral surge como una forma más adaptable, dinámica y práctica de conducir la cooperación en el seno de los estados y de las organizaciones, permitiendo una mayor proximidad entre los múltiples actores en un marco multidimensional de ayuda al desarrollo y de refuerzo de las condiciones de seguridad, que

exige una mejor comprensión entre los valores del Estado y los compromisos vinculados a la organización.

Es este un paradigma que en África nos transporta hacia una deseable redefinición de las estrategias de cooperación, obligando a un mayor compromiso con las organizaciones y a una apuesta por la relación entre las ORA y los estados, lo que a su vez nos lleva a la necesidad de una mejor comprensión de las realidades coyunturales en el continente y a percibir claramente las prioridades de los estados y de las organizaciones, ajustando nuestro modelo de cooperación al paradigma bicultilateral existente en el continente africano.

*Luis Manuel Brás Bernardino**
Mayor de Infantería de las FFAA Portuguesas
Doctor en RRII

BIBLIOGRAFÍA

BERNARDINO, Luís Manuel Brás (2008) – Estratégias de Intervenção em África. Uma década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Lisboa: Editora Prefácio, 2008, ISBN 978-989-8022-87-5.

BESSA, António Marques e DIAS, Carlos Manuel Mendes (2007) – O Salto do Tigre – Geopolítica Aplicada. Lisboa. Editora Prefácio. ISBN 978-989-8022-28-8

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine (2011) –Petite Histoire de L’Afrique. L’Afrique au sud du Sahara de la préhistoire à nos jours, Paris: Éditions La Découverte, ISBN 978-2-7071-6713-2.

DOWDEN, Richard (2010) – Africa. Altered States, Ordinary Miracles, New York: Public Affairs, 2010, ISBN 978-1-58648-816-1.

DUBRESSON, Alain e MOREAU, Sophie (2011) – L’Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement, Paris: Collection U - Armand Colin, 3ème Edition, ISBN 978-2-200-27276-0.

FARIA, Fernanda (2004) - Occasional Paper nº 55- La Gestion des Crises en Afrique Subsaharienne- La rôle de l’Union européenne. Paris: Institute d’Études de Sécurité de l’Union Européenne, ISBN 92-9198-064-1.

GAZIBO, Mamoudou (2010) – Introduction à la Politique Africaine. Deuxième Edition Revue et Augmentée, Canada: Presse de l’Université Montréal, Québec, ISBN 978-2-7606-2164-0.

POURTIER, Roland (2010) - Afrique Noires, Paris: Hachette Livres, 2ème Edition revue et augmentée, ISBN 978-2-01-145992-3.

ROQUE, Fátima et al. (2005) – O Desenvolvimento do Continente Africano na Era da Mundialização. Lisboa: Editora Almedina. ISBN 972-40-2526-8.

TAVARES, Rodrigo (2010) – Regional Security. The Capacity of International Organizations. Routledge. London, ISBN 978-0-415-48341-4.

THOMSON, Alex (2010) - An Introduction to African Politics, New York, Editions Routledge, ISBN 978-0-203-85794-6.

VALLEJO, Manuel Diez de Velasco (1997) – Las Organizaciones Internacionales, 10ª Ed. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 21-41.

VIRALLY, Michel (1991) – Le Droit International au service de la Paix, de la Justice et du Développement, Paris: Editions A. Pedone, ISBN 223-300-213-X.

i

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos Marco* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.