

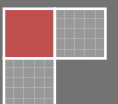
2008

África en el contexto Internacional Actual

El Paradigma del continente negro

África exhibe una realidad contrastante en este nuevo siglo. Por un lado, parece existir un legado colonial que reproduce patrones similares a los del siglo XXI, signados por la dependencia; por otro lado, distintos factores globales, ubican a la región más pobre del mundo en un lugar trascendental para definir su rol en el nuevo paradigma global. El desafío presente es determinar certidumbres para el futuro.

Lic. Escudero Ezequiel
Centro Argentino de Estudios Internacionales



Índice Temático

<i>Resumen</i>	3
Primera Parte. <i>Introducción General</i>	4
Segunda Parte. <i>África y la Unión Europea (UE)</i>	9
Tercera parte. <i>El rol de África en la lucha antiterrorista</i>	17
Cuarta Parte. <i>La penetración China en África en el marco de la cooperación Sur-Sur</i>	30
Quinta Parte. <i>África y América del Sur. Estrechando lazos</i>	39
Sexta Parte. <i>África-MERCOSUR: impulsando nuevos escenarios</i>	45
<i>Consideraciones finales</i>	51
<i>Glosario</i>	54
<i>Bibliografía</i>	56

Resumen

África exhibe la imagen de un continente homogéneo, con características propias y una variedad notable de climas, faunas y manifestaciones étnicas. Sin embargo, y más allá de esta aparente imagen unívoca, África encierra una heterogeneidad que bien podría reproducir los mismos patrones que la dominaron en épocas pasadas: extracción de recursos, especias, esclavos, divisiones forzadas de territorios; así, tan heterogénea, puede verse hoy en el siglo XXI.

Entender este fenómeno es parte de la tarea del investigador; comprender cuales son las fuerzas internas y externas que hacen que África vuelva a estar en el centro del escenario internacional, tal como lo hizo en el siglo XVI, como actor principal de su propio sometimiento a fuerzas externas.

La realidad nos muestra diferentes caras de un mismo interés: la vuelta a la apropiación de los recursos y la necesidad de volver a sentar las características propias de la desigualdad. Nuevamente África descubre que la globalización trae ganadores y perdedores, pero también descubre que dentro de los ganadores no tiene reservado un lugar.

¿Existen alternativas ante este escenario? Diversas cuestiones pueden darnos una respuesta. El modo en que los países del continente más pobre del plantea se adapten a esta nueva etapa signará el nombre del próximo período. El potencial liberalizador de este contexto histórico está, por el momento, fuertemente encuadrado por la dependencia “vertical” de los países, la representatividad sesgada de sus dirigentes y su tropismo liberal. También está condicionado por el aliento de una cultura democrática propia de África.

Sumado a esto, surge la fusión de intereses dentro de los países en desarrollo del tercer mundo, en similar posición respecto a sus pares del mundo desarrollado. La formación de foros de cooperación entre países en desarrollo con intereses compartidos y dispuestos a bloquear los intentos de las economías centrales de “cerrar” sus mercados a los emergentes, ha generado un escenario adecuado para la reformulación del rol de África y de sus objetivos en este nuevo siglo.

Primera parte

Introducción general.

a) Reseña contextual

A partir de una estructura masiva, situada esencialmente en la zona intertropical en la que comparte todos los climas, África ofrece la apariencia de una unidad física. Se une a Asia por el istmo de Suez y mira hacia Europa más allá del Mediterráneo. Con sus 30 millones de km² constituye en 22% del total de la masa terrestre; conviven en ella 850 millones de personas (2005)¹, de las cuales 675 millones se ubican en el sur del Sahara.

África exhibe la herencia de una historia marcada, desde el siglo XVI, por relaciones asimétricas con Europa: comercio de esclavos y colonización (Pourtier, 2002). Desde la época independentista, a partir de la década de 1960, los 54 estados que la integran se esfuerzan por recuperar la iniciativa política y un sentido de pertenencia propio. Sin embargo, estos anhelos aparecen estrechamente limitados por las dificultades económicas y políticas que sufren la mayoría de los países, que son a la vez obstáculos para adaptarse a las exigencias de los planes de ajuste estructural del FMI y otros organismos Internacionales, como es el caso de la OMC.

No sólo la variedad de paisajes naturales es considerable; también la diversidad humana parece infinita. Las lenguas² y las culturas étnicas se hallan por miles. La progresión del Islam y del Cristianismo no ha borrado un animismo de manifestaciones multiformes. El cristianismo, la religión más difundida, fue introducido en África del Norte en el siglo I y se extendió al Sudán y las regiones etíopes en el siglo IV. El cristianismo sobrevivió en Etiopía gracias a la Iglesia copta, pero en otras zonas fue sustituido por el Islam. Siendo la segunda religión más difundida de África, el Islam se introduce en todo el norte de África en el siglo VII y durante los siglos siguientes se extendió por la costa Oriental y las praderas del África Occidental. A lo largo del siglo XX se introdujo en las restantes zonas del continente. La más antigua escuela jurídica musulmana, denominada

¹ Según estimaciones, se prevé para el 2010 una población superior a los 1000 millones de habitantes, mientras que para 2025 superaría los 1500 millones (Almanaque Mundial, Estadísticas, 2006).

² Se hablan más de mil lenguas; además del árabe, las más habladas son el swahili y el hausa.

maliki, prevalece en la mayor parte del África musulmana, excepto en Egipto, el Cuerno de África y la costa este africana.

Cerca del 15% de los pueblos africanos practican religiones animistas o locales. Aunque existe una gran variedad, tienden a tener un único dios o creador y varios espíritus subordinados -espíritus de la naturaleza que habitan en los árboles, el agua, los animales y cualquier otro elemento o fenómeno natural- y espíritus ancestrales, como los fundadores de la familia, el linaje o el clan, que influyen en la vida diaria. Ciertos movimientos religiosos animistas mezclan ritos ortodoxos cristianos con creencias religiosas tribales. Guiados por sus propios profetas, estos grupos se han extendido por toda África, aunque parecen más difundidos y poderosos en África Central y África del Sur. Existen pequeñas comunidades judías en el norte y en el sur de África, y los cultos hindúes, budistas y taoístas están extendidos por África Oriental y Meridional.

Pero la contrapartida de esta etnodiversidad se traduce en las dificultades para consolidar estados modernos, todavía en busca del difícil equilibrio entre las ciudadanías y las identidades étnicas, en tanto que estas últimas son con frecuencia objeto de manipulaciones políticas. Desde mediados del siglo XX todos los países de África se han visto enfrentados a un crecimiento demográfico sin precedentes. Aunque este se ha desacelerado, se anuncia un índice anual de crecimiento del 2,23% entre 2005 y 2010. El descenso de la fecundidad en el Magreb, también comienza a arraigarse en el África negra. Es cierto que aún existen inmensos espacios prácticamente despoblados, sobre todo en la depresión congoleña, pero los lugares en los que la tierra se ha agotado se multiplican, engendrando tensiones por la propiedad del suelo. Paralelamente al crecimiento de la población, el continente se urbaniza a un ritmo vertiginoso. Otra consecuencia decisiva para su futuro es la extrema juventud de una población que cuenta con un 60% de menores de 20 años (un total de 510 millones de habitantes).

Desde la década de 1980, el sector moderno de la economía crea poco empleo, enviando a los jóvenes ciudadanos hacia actividades de supervivencia en el sector informal en el mejor de los casos, o hacia la marginación que propicia la violencia (cuando no son reclutados por los propios líderes políticos como milicianos o niños soldados).

Debilitados por todos estos factores de inestabilidad interna, los estados africanos tienen dificultades para afirmarse en una mundialización que reproduce los esquemas de la

dependencia: las economías exportadoras de productos primarios, agrícolas, mineros o petroleros no consiguen desembarazarse de un modelo rentista que les somete a los mercados de los países consumidores del Norte Industrializado.

b) Las causas del subdesarrollo

La catástrofe más significativa de los últimos cien años es la de los países africanos, que han terminado el siglo XX peor de lo que lo empezaron. Reconociéndolo, la ONU, a través de su principal economista y profesor de la Universidad de Columbia, Jeffrey Sachs, ha lanzado un plan que reclama el 0,5% del PBI a los países desarrollados para dedicarlo, especialmente, a solucionar los problemas más inminentes de salud pública en África. El gobierno inglés, por su parte, ha organizado una cumbre de la pobreza donde pretende fomentar un gran Plan Marshall de ayuda al desarrollo africano.

Por su parte, los países africanos se comprometen a reformar sus instituciones y a montar mecanismos de control entre ellos a cambio de un aumento de la ayuda internacional; esto dentro del marco de la Nueva Alianza Para el Desarrollo Africano (NEPAD). Todos estos planes y proyectos van a estar en el punto de mira de los analistas económicos internacionales durante los próximos años. Se intenta solucionar unos de los principales flagelos que azotan a la humanidad.

Dentro de este escenario, pueden identificarse una serie de factores que han impedido e impiden el desarrollo en África.

- a) El primero de ellos es la falta de seguridad debido a los altos índices de violencia que plagan el continente. Este panorama encierra una consecuencia propia: la economía difícilmente pueda sobrevivir en un ambiente de incertidumbre bélica.
- b) Otro elemento es el de las pandemias. Tanto el *anófeles gambiae* como el *plasmódio*, mosquito transmisor y protozoo que causa la malaria respectivamente, han desarrollado resistencia a los tratamientos tradicionales, cosa que ha disparado la incidencia en los últimos años. El SIDA, por su parte, está causando estragos en la población del sur del continente y la incidencia en países como Botswana, Sudáfrica, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Mozambique se acercan al 30% de la población. Las consecuencias económicas de estas pandemias son incalculables: 14 millones

de huérfanos deambulan por toda África sin la contención económica y moral que le dan sus padres; la esperanza de vida vuelve a bajar, generando pocos incentivos en los ciudadanos para estudiar, ahorrar e invertir; las empresas abandonan el continente debido al elevado coste de educar a una mano de obra que no superará los 30 años; la sanidad consume el escaso fondo público, reduciendo, además, la capacidad de inversión de las instituciones.

- c) El tercer factor es la falta de inversión: los países africanos invierten cerca del 5% de su PBI (comparado con el más del 20% de la OCDE y el más del 30% de los países asiáticos). Este escenario también afecta a un sector por demás sensible para el desarrollo económico y socio-cultural, esto es la falta de inversión en educación. La formación de la población es uno de los pilares fundamentales del proceso de desarrollo económico. Sin ir más lejos, los países asiáticos han hecho esfuerzos monumentales de inversión en escolarización. En este sentido, dos tipos de costes impiden que millones de niños accedan a la enseñanza en África; por un lado están los costes directos en matrículas, útiles escolares, transportes y comida; por otro lado están los costes de oportunidad: muchas familias pobres no pueden sobrevivir sin los ingresos que aportan los niños. Esto actúa en detrimento a la hora de priorizar la educación.
- d) Un cuarto factor adverso es que África está llena de estados con instituciones deterioradas. La ineficacia a la hora de garantizar la ley y el orden limita la capacidad de muchos países de crecer y desarrollarse. La corrupción generalizada ahuyenta a las empresas y reduce la inversión directa extranjera. La falta de propiedad privada hace que infinidad de individuos se vean privados de la capacidad de pedir préstamos a tasas razonables, crear negocios propios y progresar. Todos estos fracasos del sector público acaban imponiendo barreras al desarrollo y el crecimiento económico.
- e) La quinta barrera es la “falta de globalización”: a diferencia de las asiáticas, las economías africanas se encuentran esencialmente cerradas. La mundialización económica se podría definir como el libre movimiento de capital, trabajo, tecnología y mercancías. Que la globalización no ha llegado a

África de manera “recíproca” es un hecho patente; ni el capital extranjero invierte con suficiencia en el continente, ni el ciudadano africano puede emigrar libremente hacia el mundo desarrollado, ni la transferencia de tecnologías cumple un rol central en el desarrollo, ni los agricultores africanos pueden vender sus productos en los mercados centrales. Y esto no se puede hacer, en parte, por el alto proteccionismo que imponen europeos, japoneses y norteamericanos.

La identificación de estos factores adversos a la consolidación de un ámbito acorde para el desarrollo, nos muestra que la humanidad se encuentra ante un grave problema; un problema que puede tener solución. Hace unas décadas, Asia era acaso más pobre que África. El espectacular crecimiento asiático no sólo ha invertido la situación, sino que ha demostrado que situaciones adversas pueden ser superadas. Es momento de plantearnos si estados como los africanos pueden tomar esa senda y transformar la realidad “adversa” en un escenario más próspero en el mediano plazo.

A lo largo del siguiente trabajo, veremos de qué manera actualmente el continente juega sus fichas en relación a la vinculación con los polos de poder y cuales pueden ser las variables que se vislumbran como optimistas de cara al futuro de la inserción de África en el mundo del siglo XXI.

Segunda Parte.

África y la Unión Europea (UE)

Inmediatamente después de producidos los acontecimientos que comenzaron con los procesos de independencia en el continente Africano, a partir de mediados del siglo XX, se vislumbraba un escenario marcadamente influenciado por el “legado colonial”. África, a lo largo de los años, extendería su relación con las ex metrópolis, quienes inicialmente mantuvieron un estrecho vínculo comercial, sobre todo.

a) Revisión de los acuerdos de Cotonú

Desde mediados de los setenta hasta nuestros días, las relaciones comerciales entre África y la UE se han desarrollado en el contexto de las distintas revisiones de los acuerdos Lomé: Lomé I (1975), Lomé II (1981), Lomé III (1985) y Lomé IV (1989). En las distintas conversaciones se establece un sistema de preferencias para los países África, Caribe, Pacífico (ACP), con el objetivo de lograr más fácil acceso al mercado europeo. La naturaleza de los acuerdos radica en un tratamiento preferencial unilateral para los productos exportados por estos países además de una asistencia técnica y financiera. Los distintos acuerdos han estado influenciados por tendencias diversas en el pensamiento político y económico, y por la situación internacional en cada momento de su negociación.

Los sucesivos acuerdos han establecido acceso preferente en el capítulo agrícola para aquellos productos no cubiertos por la Política Agrícola Común (PAC). En el caso de bienes industriales, se eliminan además las cuotas siempre que los bienes cumplan unas determinadas reglas de origen. Por este tratamiento preferencial, más del 90% de las exportaciones procedentes del Grupo ACP entra libremente en los mercados europeos. Sin embargo, conviene matizar que el grado de privilegios comerciales es mayor para los productos manufacturados que para los agrícolas. Tal y como se señala (Gibb, 2000 y Bidaurrazaga, 2002) la desagregación por sectores nos muestra como el 100% de los productos manufacturados accede al mercado europeo libre de tarifas arancelarias, mientras que para los productos agrícolas esta cifra es del 80%.

Con la publicación del Libro Verde³ de la Comisión Europea (1997), se destacaba la creciente incompatibilidad de los Acuerdos de Lomé con los compromisos adquiridos por la UE en el marco de la OMC y comenzaba la búsqueda de un nuevo marco de relación económica con el Grupo de países ACP. La expiración del convenio de Lomé IV en noviembre de 2000, ofrecía a los países de la UE la opción de replantear el esquema de las relaciones económicas con el Grupo de 78 países ACP. Tras sucesivas negociaciones, el enfoque comercial de Lomé basado en la no reciprocidad, dio paso a nuevos planteamientos bilaterales en el marco del nuevo acuerdo de Cotonú.

Así, desde el punto de vista comercial, la gran diferencia entre Lomé y Cotonú estriba en que los acuerdos de cooperación unilateral, dejan paso a acuerdos bilaterales de integración económica en forma de Acuerdos de Asociación Económica, en esencia Áreas de Libre Comercio. Cotonú introduce además un tratamiento diferenciado, por el cual los países menos adelantados (PMA) dentro del Grupo ACP pueden optar por un sistema de preferencias arancelarias no recíprocas y equivalentes a las de otros PMA no ACP, mientras que el resto de Países ACP han de negociar los acuerdos recíprocos. De esta forma, quedaba solucionado el problema de la incompatibilidad con las normas de la OMC⁴.

El Acuerdo Cotonú supone además una nueva orientación que refuerza los aspectos políticos en acompañamiento a los comerciales y que ha sido señalada como claro ejemplo de la nueva estrategia internacional de la UE. Esta consistiría en la convergencia de la política exterior con la política de cooperación al desarrollo y con la política comercial, teniendo como objetivo convertir a la UE en actor internacional de primer orden.

Tras las propuestas del Acuerdo de Cotonú, subyacen los siguientes elementos fundamentales: 1) que las áreas de libre comercio son la fórmula preferida por la UE para el futuro de las relaciones económicas con los países africanos ; 2) que el establecimiento de áreas de libre comercio se constituye como herramienta para lograr el desarrollo de las economías; 3) que la formulación de procesos de integración regional entre países en desarrollo es la estrategia adecuada para la inserción en los circuitos económicos

³ Comisión Europea, 1997 Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21^o Century. Challenges and Options for a New Partnership. Bruselas

⁴ Existían desde un punto de vista técnico dos soluciones a la incompatibilidad de los Acuerdos de Lomé. La primera solución consistía en la extensión de los acuerdos tipo Lomé a todo el conjunto de países en desarrollo. La segunda alternativa era la transformación de las preferencias no recíprocas en acuerdos comerciales recíprocos. La UE con el Acuerdo Cotonú ha puesto en marcha la segunda solución como vía para la búsqueda de la compatibilidad con los acuerdos de la OMC.

internacionales; 4) que la UE fundamenta los Acuerdos de Asociación Económica en el partenariado (con derechos y obligaciones para ambas partes), en el diálogo político y en la compatibilidad con las normas de la OMC.

b) La nueva estrategia de Europa: los Acuerdos de Asociación Económica

La nueva Europa neoliberal se ha vuelto muy contundente a la hora de defender sus intereses fuera de sus fronteras. África se enfrenta al desafío de coordinar sus esfuerzos por extraer beneficios de esta nueva “asociación” con la UE. En el caso de los países del Grupo ACP se han formulado tratados de libre comercio bajo el nombre de Acuerdos de Asociación Económica (EPAs), que debían firmarse en diciembre del pasado año.

Europa promete a los Países ACP un mejor acceso a su mercado, pero a su vez exige reciprocidad, en el sentido de que éstos países menos desarrollados también abran sus mercados. Sabido es que, desde la época de los Programas de Ajuste Estructural, esa liberalización del comercio destruirá las pequeñas industrias locales y a los pequeños productores agrícolas, que no podrán competir con las compañías europeas. Este es el primer pilar de la estrategia de la UE. El segundo también es de considerar, pues estos EPAs no sólo se orientan al comercio: Europa está demandando la liberación de la inversión, la protección de la propiedad intelectual de las compañías europeas, acceso a todos los servicios de sus economías y acceso a las licitaciones gubernamentales, que son instrumentos de desarrollo muy importantes para los países Africanos, sobre todo.

África parte de una exigencia en condiciones de desigualdad frente a la UE. Para poder liberalizar determinados sectores, es necesario un período de tiempo acorde con la consolidación de grupos de países, como comunidades regionales, capaces de desarrollarse en los próximos años. En este sentido se enmarca el Mercado Común para el Este y Sur de África, COMESA, que se ha propuesto el objetivo de 9.000 millones de dólares de comercio regional para 2008, y el lanzamiento de la Unión de Aduanas entre el grupo de los 20 miembros para diciembre de este año (African Press Agency, 12-02-2008). Este ambicioso proyecto quedó plasmado en la reunión de Lusaka, los días 11 y 12 de febrero, donde participaron representantes ministeriales de los Acuerdos de Asociación Económica y miembros de la Unión de Aduanas de COMESA.

Este es un tema central en la agenda política de África. Deben ser decisiones internas, propias de la región, deben tener el espacio necesario para desarrollar estrategias

autonomistas. El problema de los EPAs es que reemplazan estrategias de desarrollo alternativas por estos acuerdos de libre comercio recíprocos.

c) La Comisión Para África

La necesidad de proveer un cuerpo sólido y seguro para las inversiones se ha vuelto acaso, la más importante de las iniciativas de la UE, decidida a ocupar espacios que antes le eran absolutos, y que hoy se encuentran en disputas con otros polos de poder que también pretenden tener injerencia en África. En este sentido, y como una respuesta al dilema de la “ayuda para África”, la UE financia procesos electorales y programas de desarrollo. En estos últimos tiempos se han organizado conciertos musicales, se han emitido documentales por televisión y, lo que es más importante aún, se han desarrollado reuniones políticas en apoyo al “desarrollo” africano. Dos propuestas surgen como las más trascendentales.

La primera de ellas es la Comisión para África (CpA) constituida en 2004 por el entonces primer ministro británico Tony Blair, en la que se involucraron 18 comisionados, y cuyo informe fue publicado un mes antes de la celebración de la Cumbre del G-8 en Gleneagles, en julio de 2005, con la clara intención de que al menos algunas recomendaciones del informe fueran suscritas por los líderes del G-8. Se intentó sacar partido de que en el primer semestre de 2005 el gobierno británico liderara el G-8 y asumiera la presidencia de la UE; se reivindica la creencia de que “las condiciones de vida de la mayoría de los africanos son intolerables y una afrenta a la dignidad humana. Insistimos en la modificación de dichas condiciones a través de un giro político a favor de los más débiles” (CpA, 2005, prólogo). El argumento era que la CpA podría evitar la suerte de la Comisión Brandt, creada en la década de 1980, que lanzó llamamientos similares para promover un cambio en las relaciones Norte-Sur, pero que desde el punto de vista de la implementación política resultó prácticamente inútil

La CpA ha generado observaciones útiles en materia de implicaciones políticas, aunque suele criticárseles que resultan excesivamente imprecisas. Por ejemplo, sobre la reducción de la dependencia que tienen los países africanos de las exportaciones de mercancías primarias, el informe sostiene que los países del G-8 y de la UE tendrían que contribuir al desarrollo de la capacidad de procesamiento de los productores agrícolas y mejorar la productividad y calidad de las materias primas. Sin embargo, estas alusiones tienen un sentido muy abstracto en realidad a la hora de poner “manos a la obra”.

A pesar de que se reclame enérgicamente la importancia de que África materialice una integración más profunda en la economía mundial, el tratamiento de la cuestión comercial, por lo general, es evasivo y no acaba de definirse. Una postura más comprometida, por ejemplo, podría haber incluido un llamamiento a las reducciones de los subsidios al agro en los países centrales (esto es la UE, Japón y los Estados Unidos); sin embargo, en el extenso texto de la CpA no se pronuncia nada al respecto.

No obstante estas particularidades, la CpA realiza aportes importantes en materia de apoyo explícito en una serie de frentes a las instituciones africanas. Se recomienda que parte de la ayuda adicional se canalice a través de la NEPAD y las comunidades económicas regionales. En reconocimiento a la naturaleza crucial de garantizar la paz y la seguridad, se propone análogamente que las naciones occidentales financien al menos el 50% del presupuesto para el mantenimiento de la paz de la Unión Africana (UA). La CpA también contiene un importante reconocimiento al papel de las universidades en el continente, con la firme convicción de que éstas son el motor del crecimiento y el génesis de modelos de desarrollo propios.

d) El Proyecto del Milenio

La segunda propuesta es el Proyecto del Milenio (PM), instaurado también en 2004, por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, y encabezado por Jeffrey Sachs, profesor de economía en Harvard. Aunque el área de competencia de este informe no se centra solamente en África, sino más bien en como alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (para el año 2015), se infiere claramente de las recomendaciones que la prioridad del informe se centra en los problemas de desarrollo latentes en África⁵.

En las páginas del PM se incluye un elenco de recomendaciones políticas concretas muy satisfactorias. Una de ellas, por ejemplo, es el apoyo a la creación de un programa de alimentación escolar a nivel continental (programas que ya estaban instaurados en una serie de países antes de la entrada en vigencia del ajuste estructural, pero que posteriormente fueron desmantelados).

⁵ El Proyecto del Milenio destinará ayuda a la zona Subsahariana hasta alcanzar los 83.400 millones de dólares en 2015, actualmente el monto es de 36.400 millones (Mold, Andrew, “*La última Oportunidad para África, reflexiones sobre la Comisión para África y el Proyecto del Milenio*”, DT n° 46- Documentos).

Otra de las recomendaciones consiste en la aprobación del restablecimiento de la concesión de subvenciones destinadas a agricultores en situación alimentaria precaria para garantizar el acceso a los principales insumos agrícolas, como los fertilizantes. Del mismo modo que la CpA, el informe también recomienda la eliminación de tasas escolares, cuya imposición ha sido blanco de críticas a través de todo el continente, y que ha contribuido a reducir la asistencia escolar. También será bienvenido el apoyo prestado al fortalecimiento del suministro de bienes públicos regionales, especialmente las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones. La aceleración de la integración regional es uno de los principales retos para África e inequívocamente se necesita ayuda externa para hacerlo posible.

e) Los Flujos Migratorios

En sintonía con estos proyectos conjuntos se encuentran los Fondos Europeos del Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios, cuyo principal beneficiario es el gobierno español. España recibirá a través de estos Fondos (entre 2007 y 2008) 87 millones de euros, destinados al tratamiento de la enorme afluencia de inmigrantes provenientes del norte de África, principalmente de Senegal, que desembarcan en las Islas Canarias y Tenerife. No satisfecho con esta ayuda, el gobierno español lanzó el Plan África: esto es el resultado de considerar a España el país más afectado por los flujos migratorios, según la UE. Se trata de un proyecto que habla, entre otras cosas, de regular los flujos migratorios “ilegales” a través de la inversión y la intensificación de los controles militares en las costas.

Además, se prioriza el fomento de las inversiones españolas, considerando la importancia de la región Subsahariana, y en particular el Golfo de Guinea, para garantizar seguridad energética y provisión de hidrocarburos para las empresas españolas. Desde hace unos años existe una unión concreta por mar entre África y España, que no es otra cosa que el gasoducto submarino Magreb-España. Y para 2009, el Ministerio de Industria español prometió que estará listo otro gasoducto que unirá Argelia con España sin tener que pasar por Marruecos.

Por su lado, Sudáfrica, preocupada por su rol como líder regional y por el desarrollo de una fuerte industria minera abriendo nuevos mercados de exportación, mostró su voluntad jugando un decisivo papel en las negociaciones de paz en Burundi y en la RDC.

La situación del gran Magreb también se halla bajo tensión. La región que se encuentra entre la cuenca mediterránea y el desierto del Sahara, es una gran fuente de ingresos por su producción de petróleo y gas (sobre todo para Argelia y Libia); más hacia la zona mediterránea, las tierras son fuertemente productivas en cereales, olivares y cítricos (Marruecos y Túnez), y en la cría de ganado.

El fuerte crecimiento demográfico es un inconveniente también en esta región; en 2001 registró más de 80 millones de habitantes, y si bien existe una desaceleración importante, en Mauritania y en Libia esta situación se agrava. La urbanización avanza y en la actualidad el campesinado representa una porción minoritaria de la población. La expansión de las grandes ciudades se ha moderado⁶, pero, no obstante, se presentan importantes problemas de vivienda, equipamiento y recursos.

Uno de los desafíos principales es el que plantea el suministro de agua. Desde 1980 un prolongado ciclo de sequías amenaza, tanto a la producción agrícola y ganadera, como al abastecimiento de los hogares. Túnez y Marruecos se encuentran en el punto más crítico, se asegura una crisis en el mediano plazo.

Además de estas cuestiones se encuentra el factor económico. Para los países del Magreb Central, los fondos girados por los emigrantes resultan vitales; más de 2 millones de magrebíes viven en Europa (1 millón de ellos son marroquíes; 600.000 argelinos; 400.000 tunecinos) e importantes contingentes se instalaron en Libia y en los países del Golfo. Para Marruecos, las remesas de dinero de los residentes en el exterior constituyen la primer fuente de ingresos de divisas (2.200 millones de euros en 2000), muy por encima del turismo o de la exportación de fosfato. El dinero de la emigración anima al mercado inmobiliario, mejora el equipamiento agrícola y estimula el turismo nacional⁷.

f) El Programa ENEAS

Aunque la UE se esfuerza por aumentar su influencia en África, decide por sí sola dónde se establecen las fronteras de las nuevas asociaciones. Por ejemplo, la Comisión de la UE financió un film de disuasión que apunta a africanos dispuestos a emigrar. La consigna de la película: “Quedaos en casa, en Europa os va a ir aún peor”. El film, que

⁶ En 2002, Casablanca registraba 3,5 millones de habitantes; Argel 2,5 millones y Túnez 2,2 millones (Centro de Estudios e Investigaciones sobre la urbanización en el mundo árabe, (www.univ-tours.fr), 26 de Octubre de 2007).

⁷ www.europa.eu.int, Sitio de la UE, datos económicos sobre el Magreb, 29 de Octubre de 2007.

actualmente es proyectado en Nigeria y Camerún pronto lo será en la República Democrática del Congo, termina con la frase: “Partir no significa siempre vivir”.

El dinero proviene del programa ENEAS, con el que se ayuda a proyectos sobre los temas de asilo y migración en el Tercer Mundo. ENEAS además patrocina planes para la “Readmisión y reintegración efectiva de los retornados de terceros países desde Estados Miembros de la UE”. También se originan los fondos para el así llamado fondo de repatriación de la UE, que se estableció en enero de este año con 56 millones de euros anuales. Hasta 2013 se prevé un volumen de 193 millones de euros. Parece así superfluo mencionar que los gastos del programa ENEAS son catalogados como ayuda al desarrollo y son incluidos en la suma mediante la cual se alcanzan los aumentos acordados hace 30 años y jamás alcanzados de un 0.7% del PBI de los países industrializados para la ayuda al desarrollo. Este tipo de política de migración y desarrollo forma una de los puntos esenciales de la estrategia africana de la UE.

Tercera Parte

El rol de África en la “lucha contra el Terrorismo Internacional”

a) Los Estados Unidos y la injerencia en África

En los últimos años, sacando provecho del debilitamiento del poder de Francia en la región, los Estados Unidos desplegaron en África Occidental una inusitada actividad militar (sobre todo en Malí, Senegal, Santo Tomé y Príncipe) con la excusa de combatir el terrorismo internacional en el Sahel, fundamentalmente para garantizar la seguridad de los yacimientos petrolíferos del Golfo de Guinea, que se encuentran entre los más prominentes del mundo.

La región del África Subsahariana que comprende el Gran Cuerno, esto es Sudán, Eritrea, Etiopía, Djibouti, Somalia, Kenya y Uganda, es la zona de conflicto más candente del mundo. Su población se acerca a los 200 millones de habitantes (más del 70% de origen musulmán), representando el 23% del total poblacional del continente. No obstante estos datos, la política de Washington respecto a esta región del mundo se ha visto modificada, sobre todo luego de los atentados del 11-S.

Existen actualmente dos bloques de conflictos en esa región que mantienen atenta la mirada de Washington, y dejan en claro el propósito norteamericano frente al paradigma de la “guerra contra el terrorismo internacional”. El primero de ellos se centra en rebeliones interrelacionadas en Sudán, entre ellas las de Darfur y el sur del país, y abarca a Uganda, Chad oriental y el noreste de la República Centroafricana. Los principales protagonistas son el gobierno sudanés que apoya a los rebeldes en esas tres naciones vecinas, y esos estados, que apoyan a grupos sudaneses que se oponen a Jartum.

El segundo bloque vincula la feroz disputa entre Etiopía y Eritrea con la lucha de poderes en Somalia, la cual involucra el incipiente gobierno secular, milicias de clanes antigubernamentales, militantes islámicos y jefes militares adversarios de los islámicos. La precipitada intervención de Etiopía, en diciembre de 2006, reforzó la posición del gobierno de transición; pero esa intervención, que los Estados Unidos apoyó y complementó con sus propios ataques aéreos, ha sembrado las semillas de una insurgencia islámica cuyas bases son clanes.

La política estadounidense reciente, sólo ha empeorado las cosas. La región, que al mismo tiempo ha sufrido ataques de Al Qaeda y albergado a sus hombres (incluso al mismo Osama Bin Laden), es una gran preocupación de las autoridades estadounidenses. Pero al centrarse únicamente en erradicar la propagación de estos grupos en la zona, Washington ve fracasar sus intentos por resolver conflictos. En todo, menos en el discurso, el antiterrorismo consume ahora la política estadounidense en el Gran Cuerno de modo tan absoluto como el anticomunismo hace una generación. Por esta estrategia, el gobierno de Bush ha cultivado a menudo relaciones con cabecillas autocráticos y ha favorecido la acción encubierta y militar por encima de la diplomacia. A veces ha llegado a agasajar en el Pentágono a funcionarios sudaneses sospechosos de haber participado en las masacres de Darfur o de entregar valijas llenas de dinero a jefes militares en las calles de Mogadiscio.

Los resultados han sido desastrosos. Los autócratas sudaneses vuelven al extremismo de sus raíces. En Somalia, el núcleo del movimiento militante islámico permanece intacto tras la invasión etíope. Los dirigentes de Eritrea, Etiopía y Uganda han utilizado el espectro de la guerra y el imperativo del antiterrorismo como excusas para perseguir a opositores políticos y poblaciones rebeldes en sus países. La situación en relación con los derechos humanos en toda la región, frágil ya en tiempos de paz, es ahora catastrófica: casi nueve millones de personas han sido desplazadas, y la inseguridad limita el acceso a la ayuda humanitaria de las más de dieciséis millones de personas que la necesitan.

b) Primer bloque de conflictos

Desde que obtuvo su independencia en 1956, Sudán (el mayor país de la región) se vio envuelto en una serie de guerras civiles que enfrentan a gobiernos dominados por los árabes de Jartum con rebeldes de grupos marginados. A la vista de los continuos disturbios, el gobernante Partido del Congreso Nacional (PCN), que tomó el poder mediante un golpe de estado en 1989, ha armado y adiestrado milicias de bases étnicas en Sudán y en toda la región y les ha garantizado impunidad por atrocidades masivas perpetradas contra civiles sospechados de apoyar a sus opositores.

En el sur, la guerra civil de 21 años entre Jartum y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS) ha causado la muerte de 2,2 millones de personas, lo cual le da el segundo lugar entre los conflictos más sangrientos después de la segunda guerra mundial, tras la guerra civil del Congo que causó la muerte de 3,8 millones de personas. El PCN

enlistó al Ejército de Resistencia del Señor (ERS), grupo rebelde del norte de Uganda, para que abriera un segundo frente contra el ELPS. Los resultados han sido 1,7 millones de personas en campos de refugiados y, por cortesía del ERS, la tasa más alta de secuestros de niños en el mundo.

La guerra en el sur de Sudán terminó oficialmente en enero de 2005 con la firma del Acuerdo Amplio de Paz. Dicho pacto garantizaba autonomía a la zona y daba al ELPS el control mayoritario del nuevo gobierno de Sudán del Sur, con capital en Juba y un papel minoritario en el Gobierno de Unidad Nacional de Jartum. También fijó un referendo para 2011, en el cual el pueblo de Sudán del Sur decidirá si se separa del resto del país. Pero han pasado dos años y la situación no es alentadora. La puesta en práctica de componentes esenciales del acuerdo (sobre todo, la desmovilización de las milicias aliadas del PCN en el Sudán del Sur, la demarcación de fronteras en las zonas productoras de petróleo y el desembolso transparente de ingresos del petróleo) está estancada. Han vuelto a formarse nubes de guerra desde que John Garang, el carismático líder del ELPS y principal precursor de un Sudán unificado, pereció al estrellarse el helicóptero en el que viajaba, en julio de 2005. Sin él, la organización no ha logrado consolidarse en el Gobierno de Unidad Nacional.

Otra cuestión fundamental, es que en las negociaciones conducentes al acuerdo no participaron grupos de oposición de Darfur y otras zonas del Norte. Eso deja en los opositores de Darfur el sentimiento de que no tienen otra alternativa que ejercer presión a través de acciones armadas contra posiciones militares y otros intereses gubernamentales para ganar peso a la hora de negociar. Desde que estalló la rebelión, en febrero de 2003, el PCN ha apoyado a milicianos árabes conocidos como Janjawid, que atacan a civiles no árabes que apoyan a los rebeldes. Se calcula que de abril de 2003 a la actualidad han perdido la vida entre 200 mil y 450 mil habitantes de Darfur, 2,5 millones han sido desplazados de sus territorios y dos tercios de toda la población (alrededor de 4,3 millones de personas) necesitan ayuda humanitaria.

En mayo de 2006 se firmó el Acuerdo de Paz de Darfur, pero los negociadores obtuvieron firmas de dirigentes de una sola facción rebelde, lo cual segregó a otros grupos y pronto dio lugar a nuevos combates. El conflicto se ha extendido hacia Chad y la República Centroafricana, con lo cual otras 2 millones de personas en esos países requieren

ahora de la intervención humanitaria. Jartum apoyó a unos grupos rebeldes y milicias en ambos países con la esperanza de derrocar a sus gobiernos e instalar regímenes más favorables.

También en Sudán Oriental, hace más de una década, los rebeldes se levantaron en armas contra el régimen. Si bien el gobierno de Eritrea medió un acuerdo entre el PCN y los rebeldes en octubre de 2006, el pacto aún no ha pasado la prueba más ardua. Entre tanto el régimen de Jartum continúa respondiendo con ferocidad a todos los levantamientos, indicio de que tiene la firme convicción de mantenerse en el poder por cualquier medio y aferrarse a su creciente riqueza petrolera.

c) Segundo bloque de conflictos

El segundo bloque de conflictos se centra en Somalia y también involucra a Etiopía, Eritrea y el noreste de Kenya. Somalia, único país del mundo sin un gobierno funcional, está acéfala desde 1991, cuando su gobernante Muhammad Siad Barre, aliado de los Estados Unidos, fue depuesto.

A partir de 2002 la marina estadounidense, junto con otras europeas, patrulla el Mar Rojo, en el estrecho de Mab El Mandeb y a lo largo de las costas somalíes y yemeníes. El objetivo es asegurar una de las principales rutas marítimas del globo: hacia el Canal de Suez y el Mediterráneo al oeste; hacia el Cabo y América al sur; hacia los estrechos asiáticos y el Pacífico al este.

Los jefes militares se hicieron fuertes en centros urbanos durante una década, pese a los fallidos intentos por crear un gobierno central unificado. Por último, en 2004, con el impulso de un organismo regional llamado Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, se formó un cuerpo débil conocido como Gobierno Federal de Transición, con sede primero en Kenya y más tarde, a mediados de 2005, en la población somalí de Baioda.

Entre tanto, sin embargo, islamistas somalíes habían establecido en la capital, Mogadiscio, y sus alrededores 11 Tribunales Islámicos (formalmente Unión de Tribunales Islámicos) con respaldo de milicias, algunos de los cuales tenían estrechos vínculos con jhaidistas y con Al Qaeda.

La lucha por el dominio se acercó a su fin a mediados del pasado año, cuando los Tribunales Islámicos derrotaron a los jefes militares en Mogadiscio y expandieron su control a gran parte del sur y el centro de Somalia. Más allá de las diferencias de fondo

entre los musulmanes somalíes⁸, los Tribunales ganaron el apoyo de las masas otorgando seguridad y servicios sociales básicos, ausentes durante otros gobiernos.

El gobierno de Etiopía, cada vez más preocupado por la creciente influencia de los islámicos, determinó la intervención armada a finales de 2006. Esta situación generó persecuciones de milicianos somalíes, mientras los islámicos más radicales se mezclaron entre la población, ganándose su apoyo. Addis Abeba tenía varios motivos por los que intervenir en el vecino país y confrontar directamente con los Tribunales Islámicos. Etiopía y Somalia han tenido una historia de tensión, en la que figuran tres guerras libradas entre 1960 y 1978. Somalia ha albergado a Al-Itihaad al-Islamiya, organización terrorista que plantó varias bombas en Etiopía en la década de 1990, lo cual impulsó al gobierno etíope a enviar tropas a Somalia en dos oportunidades para desmantelar al grupo. El pasado año, altos funcionarios de los Tribunales dejaron en claro que pretendían incorporar a las poblaciones somalíes de la región somalí del sudeste de Etiopía a una Somalia ampliada. Y apoyaban a grupos opositores etíopes, como el Frente Nacional de Liberación de Ogadén y, en el sur de Oromia, el Frente de Liberación de Oromo. Este apoyo fue un desafío directo al primer ministro etíope Meles Zenawi, quien, luego de década y media de gobierno, enfrenta presiones internas de grupos políticos que no se sienten representados. Las elecciones de 2005 se caracterizaron por una apertura sin precedentes, pero después de un fuerte desempeño de la oposición, el gobierno de Meles se fracturó.

Estos problemas internos también han dificultado actuar a Meles en la disputa fronteriza con su vecino Eritrea, que es otra amenaza a la estabilidad regional. A principios de la década de 1990, cuando Eritrea obtuvo su independencia de Etiopía después de tres décadas de lucha, Etiopía perdió su acceso al mar Rojo. En una primera instancia, los gobernantes de ambos países, Meles Zenawi e Isaías Afwerki, coincidían sobre el rumbo de los acontecimientos, pero factores políticos, económicos y la mala distribución fronteriza rompió el frágil lazo. Las tensiones culminaron con una brutal guerra entre ambos países a finales de la década de 1990. En 2000, ambas naciones firmaron un tratado de paz y acordaron someter su disputa fronteriza a una resolución final y obligatoria de una comisión internacional independiente. El veredicto, emitido hacia 2002, concedió a Eritrea la disputada población de Badme. Sin embargo, Meles mantiene una postura escéptica

⁸ La población, en su mayoría, es de tendencia sufi, contraria al salafismo radical de los Tribunales.

respecto de este fallo, al que considera deficiente; además, dentro de la población etíope existe la sensación de que fue Meles el causante de que Etiopía pierda su salida al Mar Rojo. Esto condiciona el accionar del primer ministro, quien no debe mostrarse débil en sus actos.

El gobierno de Asmara, por su parte, se siente perjudicado por la falta de voluntad política de parte de la comunidad internacional, quien no presiona a Etiopía para que defina su frontera. Como respuesta, Isaiás ha restringido a la fuerza de paz de la ONU encargada de observar el cese del fuego y expulsado a organismos internacionales de ayuda. Bajo la perspectiva de guerra inminente, su gobierno ha atacado a toda la oposición mientras acosa a Etiopía apoyando al Frente de Liberación de Ogadén y al Frente de Liberación de Oromo; Etiopía, por su parte, apoya a la Alianza Democrática Eritrea, organización opuesta al gobierno de Asmara.

Más inquietante para la estabilidad regional es el hecho de que ambos países dirimen sus diferencias trasladándolas a sus vecinos. Mientras el gobierno etíope apoya al sudanés, el eritreo (que acusó a Jartum de querer extender su alcance islamista en toda la región y de apoyar la rebelión del Movimiento de la Jihad Islámica en Eritrea en la década de 1990) mantiene estrechas relaciones con los rebeldes de Darfur y Sudán Oriental. Al mismo tiempo, ha proporcionado armas y fuerzas a los Tribunales Islámicos de Somalia, sobre todo en oposición al gobierno etíope, que apoya al gobierno de transición. El gobierno sudanés también se entromete en asuntos somalíes. Por ejemplo, valiéndose de su liderazgo temporal en la Liga Árabe, convocó a representantes del gobierno somalí y de los Tribunales Islámicos a una reunión en Jartum en marzo de 2006, acción que despertó preocupación entre funcionarios del gobierno de transición que recelan de los vínculos entre los dirigentes de los Tribunales, las universidades y los islamistas del Partido del Congreso Nacional (PCN).

El excesivo acento puesto en erradicar el terrorismo comenzó a principios de la presidencia de Bill Clinton como respuesta a los vínculos de Jartum con organizaciones terroristas. Agentes de Al Qaeda radicados en Somalia volaron las embajadas estadounidenses en Kenya y Tanzania en 1998, y Washington sospecha que atacaron otros blancos civiles en Kenya en 2002. Después de los atentados del 11-S, Washington expandió sus esfuerzos antiterroristas en la región. Ha desplegado más de 1.500 efectivos en Djibouti

para hacer inteligencia sobre sospechosos de terrorismo, además de asignar 100 millones de dólares al año para apoyar tareas de antiterrorismo de las autoridades locales. Más que nada, sin embargo, la política antiterrorista de los Estados Unidos en el Gran Cuerno se basa hoy en tres estrategias: a) apoyo incondicional al gobierno etíope; b) cooperación estrecha con Jartum en la lucha antiterrorista; c) esporádicas incursiones en Somalia con la esperanza de capturar o liquidar a sospechosos de pertenecer a Al Qaeda.

d) Etiopía: eje del equilibrio

Etiopía ha sido la aliada más cercana de los Estados Unidos en el Gran Cuerno de África durante la década pasada, en parte porque la lucha contra el terrorismo islámico tiene poderosas resonancias entre las autoridades etíopes. Si bien el país es mitad musulmán y mitad cristiano ortodoxo, históricamente sus elites políticas han sido cristianas. Etiopía sufrió también en su propio territorio el terrorismo islámico: radicales asentados en Sudán tramaron un intento de asesinar al presidente egipcio Hosni Mubarak, en Addis Abeba en 1995, y la organización de base somalí Al-Itihaad al Islamiya ha lanzado continuos ataques en el país. En 2001, el gobierno de Bush declaró que Etiopía era su principal aliado en antiterrorismo en la región. Incluso la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) - que dio a Etiopía más de 460 millones de dólares en 2005 en alimentos y asistencia - afirma que esa nación tiene importancia estratégica para la Casa Blanca por su ubicación geográfica y la llama el eje de estabilidad en el Gran Cuerno de África y de la Guerra Global contra el terrorismo.

Sin embargo, los intereses de Washington han paralizado la presión por mayor democracia y mayor respeto a los derechos humanos en Etiopía. Y ha socavado intentos de resolver la disputa fronteriza entre Eritrea y Etiopía. En 1998, con apoyo del Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional, el ex consejero de Seguridad Nacional Anthony Lake, encabezó los esfuerzos multilaterales que condujeron al fin de la guerra entre ambas naciones en 2000. Pero cuando Etiopía comenzó a obstaculizar el cumplimiento de la decisión de 2002 sobre la frontera, la Casa Blanca hizo poco por continuar los esfuerzos de presión, y dejó que sus objetivos contra el terrorismo se sobrepusieran a la pacificación. El gobierno eritreo se ha vuelto escéptico ante las intenciones de la comunidad internacional. Según su punto de vista, el asunto fronterizo con Etiopía ha quedado zanjado y se le deben pedir cuentas a esta antes de comenzar

negociaciones sobre otros aspectos. Mientras en estancamiento persiste, las relaciones entre los Estados Unidos y Eritrea se tornan complejas: ahora Washington ve al presidente eritreo, Isaiás Afwerki, poco digno de confianza y le preocupa su acercamiento con estados villanos como Irán, mientras Isaiás sigue irritado por el favoritismo hacia Meles Zenawi, presidente de Etiopía.

e) El dilema del gran Sudán

Un segundo enfoque de la política de Bush en el Gran Cuerno ha sido la estrecha colaboración con Sudán. El alejamiento de Jartum de su apoyo al terrorismo internacional comenzó durante el gobierno de Clinton. De 1991 a 1996, Bin Laden residió en Sudán, y el régimen permitió que numerosos terroristas viajaran con pasaportes de ese país e instalaran campos de adiestramiento en su suelo. Pero luego, en 1996, en respuesta a las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas promovidas por los Estados Unidos, Jartum expulsó a Bin Laden y desmanteló todos los campos y la estructura comercial de Al Qaeda. Las relaciones se deterioraron en el verano de 1998, cuando Washington respondió a los bombardeos de las embajadas en Kenya y Tanzania volando una fábrica sudanesa donde, según los Estados Unidos, se almacenaban armas biológicas. Y tuvieron su atisbo de reconciliación luego de los ataques del 11-S, los cuales fortalecieron el énfasis estadounidense en el antiterrorismo e impulsaron al gobierno de Bush a vincularse más con Jartum.

Las Casa Blanca también intensificó su apoyo a un tratado de paz entre las facciones en conflicto. Pero cuando el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS) y el Partido del Congreso Nacional (PCN) se acercaban a un acuerdo, en 2003, Darfur estalló y ello puso de manifiesto las deficiencias del estrecho enfoque de Washington y sus asociados. En ese punto el gobierno estadounidense tuvo que elegir entre continuar presionando por la paz en el sur o ampliar sus esfuerzos por responder con fuerza a la crisis en Darfur. Eligió la primera opción por temor a que al optar por Darfur (y fracasar) pusiera en peligro tanto la paz entre el PCN y el ELPS como la cooperación de Jartum en antiterrorismo. Sin embargo, el optar por esa opción, dio la ventaja al gobierno sudanés: los funcionarios se dieron cuenta de que podían retrasar un acuerdo con el ELPS y apoyar las atrocidades en Darfur sin enfrentar consecuencias. En octubre de 2003 y abril de 2004,

mientras las fuerzas armadas sudanesas perpetraban matanzas de civiles en Darfur, Bush informaba al Congreso que Jartum negociaba de “buena fe” con el ELPS.

El presidente Bush y altos funcionarios de su gobierno han hecho declaraciones contrarias a los crímenes en Darfur (los han denominado genocidio), y un comité de la ONU los ha atribuido en parte a altos cargos del PCN. Pero debido en parte a un aumento de la cooperación con Washington en materia de inteligencia, Jartum ha logrado evadir la acción punitiva, ahogar esfuerzos por alcanzar acuerdos duraderos con los rebeldes y resistir gestiones internacionales para enviar una fuerza de paz a Darfur. En noviembre de 2006, el gobierno de Bush expresó con claridad que si hacia finales del año Sudán no accedía a recibir una fuerza pacificadora combinada de la ONU y la Unión Africana (UA) en Darfur, se le aplicarían sanciones no especificadas. Pero la fecha límite llegó y no hubo pronunciación al respecto por parte de Washington.

Sin embargo, se dio a conocer a través de trascendidos que la CIA depende de la colaboración de los servicios secretos sudaneses para hacer espionaje en Irak y Somalia. La Mujabarat (inteligencia) sudanesa puede infiltrarse fácilmente dentro de las filas terroristas de aquellos países y hacer tareas de espionaje. Desde el Consejo de Seguridad Nacional, su portavoz (Gordon Johndore) insistió en aclarar que las sanciones serían duras y punitivas; no obstante, resaltó el papel de Sudán en la lucha contra la proliferación del terrorismo en el Gran Cuerno.

f) El peligro de la ascendencia islámica en Somalia

También la política estadounidense en Somalia ha sido limitada en enfoque. Washington intervino allí como parte de una misión humanitaria de la ONU en 1992, pero pronto se estancó y, después de los crímenes de 18 soldados norteamericanos en las calles de Mogadiscio, retiró todas sus fuerzas en 1994. Desde entonces su principal objetivo ha sido capturar a los agentes extranjeros de Al Qaeda que cree son protegidos por islamistas somalíes. Con ese fin, ha financiado a jefes militares somalíes para que persigan terroristas islámicos. Hacia 2006, los jefes militares reclutados habían adoptado el nombre de Alianza para la Restauración de la Paz y el Antiterrorismo y obtuvieron alrededor de unos 150 mil dólares mensuales de Washington. En contraste, los Estados Unidos apenas aportó 250 mil dólares al proceso de paz que a un costo de 10 millones de dólares condujo a la formación de un Gobierno Federal de Transición, y concede mucho menos ayuda humanitaria a

Somalia que a otros países de la región. La Casa Blanca ha preferido crear una alianza estratégica con jefes militares en la búsqueda de unos cuantos terroristas más que atender el vacío de poder reinante en Somalia, situación que vuelve más proclive la atracción de terroristas al país.

Si bien la reciente intervención de Etiopía desalojó a los potencialmente hostiles Tribunales Islámicos, la situación no está próxima a considerarse “resuelta”. La invasión de Etiopía sólo ha desplazado la parte más visible del movimiento islamista; otros elementos han sobrevivido, entre ellos una red de mezquitas, escuelas islámicas y empresas, así como un ala militante conocida como Shabaad, que ha amenazado con lanzar una guerra de guerrillas. Entre tanto, el derrumbe de los Tribunales ha dejado un enorme vacío que el gobierno de transición no ha podido llenar. Los Tribunales habían llevado paz y estabilidad, y su derrota ha devuelto Mogadiscio a los jefes militares que se han aprovechado de Somalia durante buena parte de las últimas dos décadas.

Habiendo perseguido el limitado objetivo de capturar o dar muerte a unos cuantos sospechosos de terrorismo, Washington se ha enredado en las políticas etíopes en Somalia, las cuales pueden divergir significativamente de las suyas en el largo plazo. Enfocarse en capturar sospechosos sin invertir en la fundación de un estado es una estrategia que no podía haber funcionado, y la decisión de apoyar la invasión militar etíope sin trazar una estrategia política más amplia fue un gran error, sobre todo considerando la experiencia estadounidense en Irak. Como era de prever, entre los somalíes ha aumentado el resentimiento contra la intervención extranjera. Y los ataques aéreos estadounidenses contra bastiones islámicos en el remoto sur del país han convertido a Somalia en un blanco más interesante para Al Qaeda de lo que lo era antes.

g) El futuro incierto de la región

Como los ingresos petroleros de Sudán llegan a 4.000 millones de dólares por año, a Jartum lo impulsa hoy día más la codicia que la ideología islámica, lo cual representa una oportunidad para que los Estados Unidos aumenten la presión económica sobre Jartum. Pero Washington no puede involucrarse sin negociar más a fondo con China y los países de la Liga Árabe, los cuales tienen fuertes intereses en Sudán y con frecuencia facilitan el curso de su régimen. En respuesta a las sanciones económicas de la ONU en la década de 1990, el sector petrolero sudanés estableció vínculos estrechos con China y, en menor

medida, con Malasia en India; en consecuencia, Beijing es hoy reacio a inclinarse contra Jartum.

Pero la reciente percepción de que China cierra los ojos a las atrocidades sucedidas en Darfur podría dañar su imagen internacional ahora que se prepara a ser anfitrión de los juegos olímpicos de 2008. Los esfuerzos recientes por lograr un consenso entre China, Rusia y la Liga Árabe para aumentar las fuerzas de paz en Darfur son un buen principio. Pero también es necesario recabar apoyo multilateral para una estrategia integral de paz que obligue a Jartum a dejar de apoyar grupos rebeldes en Chad y la República Centroafricana, reformar el deficiente Acuerdo de Paz en Darfur y aceptar una fuerza internacional de paz investida de un mandato apropiado (bajo control de la ONU) para proteger a los civiles y desmantelar a las milicias Janjawid. Los Estados Unidos deben colaborar con el Consejo de Seguridad para congelar los activos de los altos funcionarios del PCN y sus empresas, así como facilitar el flujo de información relativa a sospechosos de crímenes de guerra hacia la Corte Penal Internacional. En caso de que la situación se deteriore y Jartum continúe obstruyendo los esfuerzos de paz, la comunidad internacional debe planificar el despliegue de fuerzas de tierra y aire para la protección de civiles.

En Somalia también es necesario un enfoque multilateral por la paz, para evitar que alzamientos prolongados se enquisten en la región. Etiopía tiene poco historial de violencia sectaria, pero muchos etíopes temen ahora que una guerra duradera con islamistas somalíes pueda crear división religiosa en su país, al enfrentar a musulmanes contra el gobierno. Más que recurrir en primera instancia a la fuerza militar, la inteligencia regular y la intervención ocasional de Etiopía, a los jefes militares contrarios a los islamistas y a un débil gobierno de transición, como hasta ahora, Washington debe adoptar un enfoque más detallado hacia Somalia. Debe trabajar con la Unión Europea, la Unión Africana, la Liga Árabe y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo para presionar a todas las partes a negociar un acuerdo de paz definitivo, con reparto de poder entre los actores intervinientes. El gobierno de transición somalí sólo negociará si lo presiona Etiopía, y los Estados Unidos tienen más influencia sobre ésta que cualquier otro actor externo.

En contraste, Washington carece de ascendiente entre los Tribunales Islámicos y los clanes excluidos, por lo que su diplomacia en ese frente debe centrarse en presionar a los gobiernos de la región y de la Liga Árabe para que los convenzan de aceptar un gobierno de

unidad nacional. Esta deberá ser la tarea central del futuro comando militar para África de los Estados Unidos, si quiere evitar que El Gran Cuerno vuelva a estallar como lo hizo en la década de 1970 y 1980.

h) La apuesta militar de los Estados Unidos: Africom

A mediados de febrero, el presidente George Bush, realizó una gira por África con connotaciones marcadamente político-estratégicas. Desde la casa Blanca se resaltó el hecho de que dicha gira tenía objetivos vinculados a la promoción de reformas democráticas, derechos humanos, libre comercio, entre otros. Además, se hará hincapié en la erradicación de flagelos como el SIDA y la Malaria.

En su paso por África⁹, Bush visitó Ghana, Liberia, Tanzania, Benín y Ruanda, manifestando la intención de la Casa Blanca de ofrecer en África un balance distinto al de Medio Oriente, poniendo el acento en su contribución a las mejoras en salud y en desarrollo. Implícitamente, lo que se oculta detrás de aquellas intenciones es un claro interés en los recursos (sobre todo el petróleo) y en oponer resistencia al avance chino en la región.

En el pasado año, más del 90% de las exportaciones del África Subsahariana hacia los Estados Unidos han sido productos petroleros. El interés de Washington por África guarda estrecha relación con el objetivo de lograr que en 2015, el 25% del petróleo que consume provenga esencialmente del Golfo de Guinea. Este aspecto supone también el empeño en trasladar a tierras africanas el comando militar denominado Africom¹⁰, actualmente en Alemania. Países como Nigeria, que temen su efecto sobre el delta del Níger, región petrolera del octavo exportador mundial y el quinto de los Estados Unidos, ya lo han

⁹ Esta es la segunda vez que el mandatarios estadounidense visita África; la primera fue en 2003, www.rebellion.org/, Xulio Ríos, “Bush por África”, 19-02-2008.

¹⁰ Los Estados Unidos ya habían dispuesto de un mando responsable de África que respondía a las necesidades propias de la Guerra Fría y, en concreto, a la guerra civil del Congo. Así, se creó el USSTRICOM (US Strike Command) en 1962, que existió hasta 1971. La zona quedó sin asignación hasta 1983, cuando se incluyó en el área de responsabilidad del mando europeo, en la del Mando Central (Egipto, Sudán y el resto del Gran Cuerno) y en el mando del Pacífico (PACOM), Madagascar y la parte del Océano Índico costero con África, tal como se ha mantenido hasta hoy. Ya en 1990, las revisiones estratégicas llevadas a cabo por la Administración Bush (padre) al producirse el fin de la Guerra Fría estableció la primera política para África: tanto para el Norte de África (NSR 23-US Policy Toward the Maghreb) como para el África Subsahariana (NSR 30/NSD 75 American Policy Toward África in the 1990s). Estas directivas creadas nada más terminada la Guerra Fría comienzan a establecer una aproximación en el sentido de establecer la resolución de conflictos mediante mecanismos multilaterales y a través de organizaciones regionales e internacionales; afrontar problemas de falta de buen gobierno y democracia; desarrollo social y económico; y enfrentarse a los ya incipientes problemas transnacionales como el tráfico de narcóticos, limitar la subversión producida por Irak, Irán y Libia, en terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

rechazado abiertamente. A esta cruzada se suman Sudáfrica y Argelia, quienes también manifestaron su negativa a ceder terrenos para el mantenimiento de tropas militares extranjeras.

Lo cierto es que Washington, que ha creado el cargo de embajador especial para asuntos energéticos cuya misión clave será neutralizar a potenciales rivales en la carrera por el control del crudo en todo el mundo, trata de defender sus intereses en África, e incluye el aumento de su presencia militar (actualmente hay 1.500 soldados apostados en Yibuti). Desde febrero de 2007 se anunció la intención de establecer el Africom en suelo africano, aunque se ha avanzado a pasos muy cautelosos. Cuando en diciembre del pasado año, Condoleezza Rice visitó Etiopía, sostuvo también encuentros con los jefes de estado de Uganda, Ruanda, Burundi, y la República Democrática del Congo, sin que hayan logrado avances en la solución del conflicto que asola la región de los Grandes Lagos. La presencia militar de los Estados Unidos velará por la defensa de sus intereses estratégicos a largo plazo y no por la estabilidad democrática del continente.

Cuarta Parte.

La penetración China en África en el marco de la cooperación Sur-Sur

a) El contexto de la cooperación Sur-Sur

El énfasis chino en la cooperación Sur-Sur es visto como un elemento clave en sus esfuerzos para oponerse a la dominación global unilateral. Y, en este sentido, esta cooperación es definida como la promoción de la internacionalización económica entre naciones en desarrollo a nivel bilateral, regional y global. La cooperación visualizada en este proceso incluye el aumento del comercio y las inversiones junto con transferencias tecnológicas y una apropiada cooperación política y económica a través de la sincronización de políticas (Alden, 1999).

A través de la cooperación económica africana, China espera construir una relación política más fuerte que apoyará la ofensiva diplomática de Beijing contra el “hegemonismo”. Esta estrategia no es totalmente nueva; ya Mao Zedong argumentaba a favor de subvertir el sistema capitalista a través de la movilización de fuerzas revolucionarias en el Tercer Mundo. Sin embargo, el nuevo enfoque de Beijing está diseñado para utilizar la cooperación económica y política como el medio para reforzar y hacer avanzar la agenda política y económica del Sur con la perspectiva de construir un orden internacional más justo. Una prioridad para la política exterior de China es movilizar el apoyo africano en el escenario internacional, sobre todo en Naciones Unidas. Argumenta además que China y África deben apoyarse mutuamente en una cercana cooperación sobre temas globales claves.

Beijing está procurando mejorar los mecanismos de consulta existentes y hacer un mayor uso de estos canales de diálogo; reforzar los contactos entre gobiernos; actualizar y firmar acuerdos bilaterales relacionados de acuerdo con los cambios en la situación económica y de comercio bilateral a fin de proveer seguro legal para la cooperación bilateral; y ampliar activamente el canal de contacto y expandir gradualmente la escala de intercambio comercial (Mbuende, 2001). China también favorece el reforzamiento de la cooperación y consulta con África en foros multilaterales internacionales, tales como la OMC y la UNCTAD, para coordinar posiciones y reforzar la capacidad negociadora de los

países en desarrollado como un grupo en la formulación de un sistema económico y de comercio multilateral y de las normas relacionadas.

b) La política Africana de China

China otorga gran importancia a la cooperación con la Unión Africana (UA)¹¹ y otras organizaciones regionales en África, al mismo tiempo que manifiesta el apoyo a sus esfuerzos para la integración económica y la solución pacífica de conflictos regionales. Beijing ha buscado consolidar un diálogo y una consulta permanente con la UA como parte de un programa para expandir la interacción con el continente. Es claro que el gobierno chino otorga gran importancia al desarrollo del comercio y la cooperación económica con África. La dirigencia china enfatiza frecuentemente que, desde 1956, China ha brindado ayuda a países africanos en una gama de campos tales como agricultura, pesca, procesamiento de alimentos, textiles y otras industrias livianas, e industria energética, maquinarias, edificios públicos y viviendas, cultura, educación, salud, artes, etc.

En los últimos 10 años, Beijing ha firmado más de 30 acuerdos marco sobre préstamos con más de 20 países africanos. Algunos proyectos financiados por estos préstamos han logrado éxitos notables tales como la exploración de petróleo en Sudán, la renovación de ferrocarriles en Botswana, la cooperación de desarrollo agrícola con Guinea, la explotación de bosques y el procesamiento de madera en Guinea Ecuatorial. Los planificadores de Beijing ven a las economías de China y África como altamente complementarias entre sí, argumentando que China tiene la tecnología y las aptitudes gerenciales apropiadas para los países africanos, mientras que África está dotada de ricos recursos naturales.

Las estadísticas oficiales indican que el comercio entre China y África se ha expandido significativamente en años recientes. Se ha buscado mejorar las relaciones comerciales con todos los países africanos, estableciéndose 11 centros de inversión y comercio en el continente. También ha habido progreso en la cooperación sino-africana en los campos de la cultura, la educación y la salud. Hasta hoy China ha firmado acuerdos gubernamentales sobre cooperación cultural con 42 países africanos y 65 programas para el intercambio cultural. Ofreció además, becas a 5 mil estudiantes de 51 países africanos, aproximadamente 900 de los cuales están actualmente estudiando en China. Los contactos

¹¹ Formalmente, la Organización de la Unidad Africana, OUA.

inter universitarios han sido establecidos entre 10 universidades chinas y 20 universidades en 16 países africanos. Más de 400 profesores y conferencistas chinos han sido enviados a África, mientras que 19 hospitales han sido construidos en el continente con el apoyo chino, y un total de 15 mil médicos chinos han sido enviados a 42 países africanos, brindando tratamiento médico en aldeas y pueblos.

c) El comienzo de las relaciones cordiales sino-africanas

China promueve consistentemente relaciones positivas con África señalando que, cuando su banca en la ONU fue reinstaurada en 1971, entre los 76 países que votaron en su favor, 26 eran de África (más de un tercio del total). Más tarde, al expresar su agradecimiento, el líder chino Mao Zedong dijo que “fueron los amigos africanos los que devolvieron a China a las Naciones Unidas” (Larkin, 1971). En este contexto se enmarca la visita en 1996 a África del entonces presidente de la RPC, Jiang Zemin, quien bosquejó una “Propuesta de Cinco Puntos” para desarrollar una relación sino-africana estable y a largo plazo basada en una amplia cooperación e interacción. La Propuesta incluía: fomento de la amistad sincera; interacción basada en la igualdad, respeto por la soberanía y no interferencia en asuntos internos; desarrollo común sobre la base del beneficio mutuo; acrecentamiento de la consulta y cooperación en asuntos globales; y creación a largo plazo de un mundo más espléndido, por vía de un nuevo orden económico internacional justo (Weisan, 1996).

La nueva política africana de Jiang sentó las bases para el reforzamiento y la consolidación de las relaciones sino-africanas que posteriormente han sido fomentadas a través del Foro de Cooperación Chino-Africana (FOCAC), con reuniones a nivel ministerial en Beijing (2000), en Addis Abeba (2003) y en Beijing nuevamente (2006), con el objetivo de volver más tangibles las relaciones iniciadas en la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1955), que marcó el comienzo de una campaña internacional de solidaridad afro-asiática. Esta campaña pretendía impulsar un orden alternativo al eje bipolar de aquel entonces, sentando las bases de un poder revolucionario en África.

Preocupada por revitalizar la economía china bajo el liderazgo post-Mao de Deng Xiaoping, la política africana pasó del apoyo a la revolución inspirada por Mao a la búsqueda de nuevos compromisos comerciales que reforzarían la economía de la RPC. Deng adoptó un enfoque de no interferencia, alentando a los países africanos a encontrar

modelos de desarrollo políticos y económicos para sus propias circunstancias particulares (Qinmei, 1998). Durante una conversación con el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, en 1982, Deng confirmó que su objetivo central de la política exterior era el apoyo al desarrollo económico de China, para lo cual se habían iniciado los distintos ámbitos propicios para lograr esa meta. La visita de Jiang Zemin a África en 1996 tenía la intención de promover la política exterior china de “África primero”: firmó 23 acuerdos de cooperación económica y técnica con seis países africanos (China Internet Information Center, 2002a; 2002b).

d) El Foro de Cooperación Chino-Africana

La política africana de Jiang llevó a la Declaración de Beijing y el Programa para la Cooperación Chino-Africana en el Desarrollo Económico y Social, adoptado luego de la conferencia sino-africana a nivel ministerial de octubre de 2000 en Beijing (South African Department of Foreign Affairs, 2000). Durante esta reunión, el comercio recíproco fue enfatizado como un área de futura expansión y desarrollo. El programa de Beijing llamó a los líderes de negocios sino-africanos a explorar las oportunidades ofrecidas por sus respectivos mercados. El establecimiento de un Consejo de Negocios Conjunto Chino-Africano fue propuesto como un mecanismo para la promoción adicional del comercio.

Beijing prometió promover inversiones en países seleccionados a través de fondos especiales para el establecimiento de empresas conjuntas, facilitadas a través de China y el Banco de Desarrollo Africano (BDA), como así también por el Banco de Desarrollo y Comercio Africano Oriental y del Sur. Además, la explotación y utilización efectiva de recursos naturales y fuentes de energía en el continente africano, por largo tiempo identificada como extremadamente importante para promover el crecimiento continuado de la economía China, fue vista como una necesidad en el mediano plazo.

Estas iniciativas chinas destinadas a galvanizar el apoyo al comercio sino-africano dentro de las normas de la OMC, también persiguen el objetivo de consolidar con sus socios africanos una asociación a largo plazo, estable y mutuamente beneficiosa, dentro del marco de cooperación Sur-Sur. Para desarrollar esta asociación, Beijing propuso que tanto China como África promovieran relaciones en torno a los siguientes lineamientos:

- Continuar reforzando los contactos de nivel superior y aumentar el intercambio entre líderes de manera de consolidar aún más la tradicional amistad sino-africana.
- Establecer diversos tipos de mecanismos de consulta y cooperativos, y expandir el diálogo y la coordinación en asuntos internacionales y temas bilaterales para lograr una cooperación más eficiente en los ámbitos bilaterales y multilaterales y salvaguardar intereses comunes de los países en desarrollo.
- Promover enérgicamente la cooperación económica y comercial a nuevos niveles; los esfuerzos deberían concentrarse en buscar nuevas maneras y campos para la cooperación y alentar empresas de ambos lados a expandir la cooperación.

e) La RPC y África en el siglo XXI.

En su informe del XVI Congreso Partidario (noviembre de 2002) Jiang sugirió que los primeros 20 años del siglo XXI serían un período de importantes oportunidades estratégicas que China debería asir fuertemente para lograr su meta principal de construir una sociedad próspera en China. Hu Jintao reiteró este punto en su discurso al cierre del X Congreso Popular Nacional (marzo de 2003), confirmando que esta idea está en la base de la agenda de política exterior china. En el contexto africano, el nuevo énfasis recae sobre la interacción económica vía el comercio y la inversión junto con la promoción de amplios objetivos globales comunes en lo político y en lo económico.

El acceso a las materias primas africanas, especialmente el petróleo, es una prioridad clave para la RPC. De ahí los esfuerzos de Beijing por estrechar los lazos sino-africanos, sobre todo con aquellos países fuertes en la producción de petróleo, como Argelia, Angola, Nigeria y Sudán. Otras materias primas de interés serían madera, cobre, metales no ferrosos y mineral de hierro. El espectacular y continuado crecimiento económico en China reclama un acceso garantizado a sectores claves en materia energética. China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec), la mayor refinería de petróleo de China, ha iniciado un programa de expansión por 3 años de 1.200 millones de dólares para asegurar reservas de crudo y gas en ultramar. En el presente, Sinopec adquiere casi el 70% de su petróleo de productos chinos. A largo plazo, prevé aumentar significativamente las reservas

internacionales. Se espera que Sinopec adquiera campos petrolíferos en Medio Oriente, Asia Central y África Occidental. Así, se espera que el gigante chino, junto con el apoyo del gobierno, acelere los esfuerzos para comprar campos petrolíferos en África¹².

Las compras de petróleo a Medio Oriente suman hoy más de la mitad de toda la importación de petróleo de China. Se espera que tres temas clave dominen la estrategia petrolífera china: primero, el aumento de los suministros desde Rusia (basado en la propuesta del oleoducto sino-ruso); segundo, el desarrollo de una reserva nacional; tercero, un desarrollo más rápido de fuentes alternativas de suministro. En este contexto, se espera que las reservas petrolíferas de África se vuelvan cada vez más importantes para la RPC. Los costos relativamente bajos de los productos manufacturados chinos son considerados ideales para los consumidores africanos. Ya desde 1993, el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica (MOFTEC, por su sigla en inglés) bosquejó un importante informe en el cual identificaba a África como el mercado clave para los productos de consumo chinos. Además, actualmente se encuentran en África alrededor de 600 empresas chinas, invirtiendo en extracción de minerales, las telecomunicaciones y la construcción.

Los funcionarios chinos han enfatizado la importancia de los votos africanos en la ONU. Un tercio de estos en la Asamblea General y casi la mitad de los miembros del Movimiento de Países No Alineados son africanos. China busca el apoyo africano especialmente en temas de derechos humanos. Nigeria, por ejemplo, ha sido a menudo un defensor regular y elocuente de los antecedentes chinos en términos de derechos humanos.

Al promover el “principio de una China”, Beijing claramente espera aislar aún más a Taiwán en África. La unificación de la RPC y Taiwán fue identificada por Jiang Zemin como una de las “tres tareas primarias” de China para el nuevo siglo. En la medida en que la economía china crece, los incentivos económicos y de otro tipo para ganar reconocimiento de los países africanos que actualmente reconocen a Taiwán tiene

¹² En sintonía con esta visión, China está desarrollando nuevas estrategias para proteger las reservas petrolíferas como consecuencia de la inestabilidad en Medio Oriente. Se espera que el consumo doméstico alcance en 2010 las 300 millones de toneladas, las cuales más de la mitad deberán ser importadas (Shelton, Garth, “China, África y Sudáfrica Avanzando hacia la Cooperación Sur-Sur”, en Política y Movimientos Sociales en un Mundo Hegemónico, Ed. CLACSO, Bs. As., 2006, pág. 355)

probabilidad de ser más efectivos¹³. Bajo el nuevo liderazgo de Hu Jintao, se espera que China endurezca su posición y obstaculice todos los intentos de Taipei de expandir su accionar diplomático. En abril de 2003, Hu se reunió con el senador estadounidense William Frist y expresó la esperanza de que los Estados Unidos y otros países adhieran al “principio de una China”. La declaración de Hu fue seguida por un creciente apoyo en Beijing para acelerar la política de “enjaular” a Taiwán y socavar los esfuerzos para lograr apoyo internacional.

f) El fomento de un Nuevo Orden Global

A mediados de diciembre de 2001, el presidente sudafricano Thabo Mbeki realizó una visita de estado a Beijing que incluyó encuentros con los líderes principales de la RPC. La visita de Mbeki fue vista como la confirmación de una sólida relación política y económica entre Pretoria y Beijing, iniciada pocos años antes (Shelton, 2002), en el marco de la Comisión Binacional (CBN).

La relación China-Sudáfrica avanzó significativa y claramente tanto en los niveles político como económico. El impulso del comercio bilateral ciertamente se acelerará en los próximos años dada la evidente complementariedad de ambas economías. Se espera que las crecientes oportunidades para las inversiones en Sudáfrica resulten atractivas para las empresas chinas, mientras que el enorme potencial para las inversiones en China no puede ser ignorado por los negocios sudafricanos. A nivel político, se espera que la sincronización de propuestas de política exterior y objetivos a largo plazo se convierta en asunto de consideración más urgente. En el continente africano, Sudáfrica confiará en China cada vez más para lograr apoyo en las siguientes áreas:

- la Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD). El proceso del FOCAC de China podría fusionarse con la NEPAD, proveyendo de esta manera un mayor ímpetu al desarrollo económico africano;
- la Unión Africana (UA). Un fuerte apoyo político y financiero de China para los programas y objetivos de la UA sería una contribución muy bien recibida a la revitalización de África;

¹³ Países como Burkina Faso, Swazilandia, Malawi, Gambia y Santo Tomé prefieren mantener aún relaciones diplomáticas con Taiwán.

- la promoción de la paz en África. La decisión de China de enviar mediadores a la RDC y Liberia ha sido ampliamente bienvenida como una contribución muy importante hacia la necesidad urgente de promover mayor paz y estabilidad.

En el contexto de una asociación para fomentar un nuevo orden global (el objetivo de política exterior común identificado y confirmado por Mbeki y Jiang en diciembre de 2001) Sudáfrica confía en China en temas clave. Uno de ellos es la reestructuración de las NU, acorde con el Grupo de los 77 y el Programa de Naciones Unidas de China para la Reforma, así como con la Declaración del XXVII Encuentro Ministerial Anual del G-77, que daría como resultado una sólida y permanente representación africana, y posiblemente sudafricana, en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Otro de los temas clave es el vinculado con la reforma del sistema comercial global, tal como fue esbozada por el Grupo de los 77 y China en Ginebra (22 de agosto de 2003), dirigida a mejorar el acceso a los mercados de las economías industriales desarrolladas y a reforzar programas para erradicar la pobreza, el subdesarrollo y la vulnerabilidad económica en los países menos desarrollados del mundo.

Por último, se enfatiza en la necesidad de enriquecer la cooperación Sus-Sur en el espíritu de la Conferencia de Bandung de 1955 para la solidaridad afro-asiática y la colaboración para luchar contra la injusticia global, la discriminación y la marginalización de los países en desarrollo.

g) La Cumbre de Beijing

En la clausura de la histórica Cumbre de Cooperación entre China y África, a la que asistieron líderes de 48 países africanos (noviembre, 2006), China desveló plan para doblar el flujo comercial con África. Desde el año 1995 al 2005, la cifra de comercio entre China y África se multiplicó por 10 (pasó de 4.000 millones de dólares a 40.000 millones de dólares). China es en la actualidad el tercer socio comercial de África, detrás de los Estados Unidos y la UE.

En la Cumbre de Beijing se llegó a un compromiso para formar una nueva asociación estratégica y adoptar un plan de acción para estrechar los lazos económicos y políticos para los próximos años. No sólo los intereses económicos y políticos estaban en juego. La puja diplomática con Taiwán también fue un tema de agenda para los funcionarios chinos. La

mayoría de los líderes africanos que llegaron a Beijing fueron recibidos con declaraciones referentes a sus lazos diplomáticos con Taiwán. Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores chino, se aclaró que no se había ejercido ninguna presión sobre los líderes africanos sobre lo referente a Taiwán.

El presidente argelino, Abdelaziz Bouteflika, reiteró en la firma de los acuerdos comerciales con su homólogo chino la sintonía de Argelia con la política de una China unida y su oposición a cualquier forma de independencia de Taiwán. En términos similares se expresó el ministro egipcio de Exteriores, así como el presidente de Zambia, Levy Patrick Mwanawasa, quien prometió que su país no abandonaría la política de una China Unida a cambio del fortalecimiento de sus lazos con China. En sintonía con este discurso se pronunciaron los presidentes de Benin (Thomas Boni Yayi), de Togo (Faure Gnassingbé), de Eritrea (Isaías Afwerki), de Zimbabwe (Robert Mugabe), y el presidente nigeriano (Mamadou Tandja). Dejando en claro la importancia de los acuerdos de cooperación, pero además las intenciones de estrechar lazos diplomáticos con el gobierno de Hu Jintao.

En este contexto se forjaron los lazos entre Argel y Beijing. Ambos líderes políticos firmaron acuerdos que prevén una cooperación estratégica entre China y Argelia, en sectores como la educación y las nuevas tecnologías. Argelia pretende erigirse como un polo tecnológico Africano fuerte con proyección global. El objetivo es importar en Argelia tecnologías avanzadas y *know-how* a través de la deslocalización y el *partnership* industrial.

Por una parte Argel podrá utilizar tecnología china (como instrumento clave para el salto de calidad en su economía) y por la otra, Beijing explotará el petróleo y el gas argelino para satisfacer su demanda interna de recursos energéticos, abriendo, al mismo tiempo, nuevos escenarios en el creciente mercado comercial. El deseo de transformar a Argelia en un atrayente polo tecnológico es el mayor de los sueños de Bouteflika, quien visitó el parque tecnológico de Zhong Guancun, considerado por muchos el Silicon Valley chino. Además, se instala el proyecto de consolidar un modelo de desarrollo similar al del país asiático para lograr modificar el escenario económico-político.

Quinta parte

África y América del Sur. Estrechando lazos

a) Antecedentes

En la década de 1970 los países del Sur acuñaron la idea de la cooperación Sur-Sur para reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de esfuerzos cooperativos con el propósito de resolver cuestiones relacionadas con el comercio, el desarrollo y el nuevo orden económico internacional. El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el shock petrolero de 1973 sirvió como modelo de negociación productiva.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para la acción coordinada. Sin embargo, las acciones bilaterales implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. No obstante, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de conflictos en la región.

La crisis de la deuda y el fin de la Guerra Fría a fines de la década de 1980 obstaculizaron la capacidad de los estados del Sur para desarrollar fructíferas negociaciones multilaterales, privándolos de la capacidad de regateo que habían detentado durante el conflicto Este-Oeste. Durante los '90, los efectos de la globalización mostraron que había nuevos ganadores y perdedores, pero también que casi ninguno de esos ganadores estaba entre los menos desarrollados.

En la actualidad, los países del Sur están enfrentando desafíos esenciales tales como las dislocaciones producidas por los rápidos cambios sociales y la disolución de patrones tradicionales de vida social, así como por reestructuraciones económicas importantes causadas por las tendencias globalizadoras, las crisis domésticas y las promesas no cumplidas de las democracias en recuperación.

b) África y Argentina

La política exterior de Argentina hacia los estados africanos, desde su independencia hasta finales de los '90, muestra un patrón de relaciones orientado por lo que se denomina

“impulsos”¹⁴. Estos generaron un proceso inercial, creando así una relación espasmódica. Los impulsos, reflejan una política exterior errática hacia los estados africanos, con un bajo perfil, acorde al nivel de relevancia de las relaciones Sur-Sur en las prioridades de la política exterior argentina, que estuvieron dirigidas hacia los Estados Unidos, Europa y, a veces, América Latina. Los estados africanos eran dejados de lado de la misma manera que sucedía con los asiáticos. Pero cuando se producía un impulso, normalmente generado desde Buenos Aires y dirigido hacia un estado africano en particular, el gobierno argentino generalmente recibía quejas de su par africano por las relaciones que Buenos Aires mantenía con Pretoria. Por otro lado, y en oposición a esta tendencia habitual, la relación con Sudáfrica exhibió un escenario de impulsos mutuos, sobre todo durante el último gobierno militar en Argentina (1976-1983).

Asimismo, esta política por impulsos refleja un particular proceso de toma de decisiones. En función de la baja prioridad de los estados africanos en la política exterior argentina, las decisiones fueron tomadas en un nivel intermedio de la estructura decisoria. Al mismo tiempo, las iniciativas para incrementar las relaciones a nivel bilateral como también multilateral (en el marco del Movimiento de Países No Alineados, o de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores (en esa época el Ministerio de Industria y Comercio Exterior).

De este modo, los impulsos reflejaron diferentes iniciativas generadas desde Buenos Aires pero sin continuidad, pues no formaban parte de un diseño de política exterior. Su intensidad estaba relacionada con el objetivo propuesto, definiendo así la ubicación de la acción en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a las prioridades globales de Argentina. Esto explica por qué la mayoría de las decisiones relacionadas con los estados Africanos se tomaban en el nivel de rutina. La excepción más remarcable fue la ruptura de las relaciones diplomáticas con Sudáfrica (1986) y su subsiguiente reestablecimiento en 1991 durante el gobierno de Carlos Menem (Lechini, 1995).

Durante la década de 1980, con el retorno de la democracia, parecía que esta política moldeada por impulsos iba a cambiar. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) comenzó

¹⁴ Lechini, Gladis, “Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico”, Ed. CLACSO, Bs. AS., 2006, pág. 316.

a implementar una política africana en el contexto de la inserción de Argentina en el movimiento de los No Alineados. En consecuencia, Buenos Aires rompe relaciones con Pretoria, terminando con una política dual con los estados africanos y una política ambigua con Sudáfrica¹⁵.

El gobierno de Alfonsín emprendió un período de contactos crecientes con países de África Subsahariana, bajo el supuesto de que una alianza entre los países del Sur podría ayudar a asegurar áreas de poder relativo, sobre la base de políticas de cooperación. El Ministro de Relaciones Exteriores, Dante Caputo, comenzó a diseñar una política africana bajo la premisa de que el fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales y multilaterales también incrementaría las relaciones comerciales y fomentaría la cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, en la década de 1990, con el presidente Carlos Menem en el gobierno (1989-1999), la política africana se desvaneció. Los rasgos principales de su política exterior exhibieron un alineamiento acrítico con los Estados Unidos y la aceptación de los requerimientos del Consenso de Washington. La pertenencia al Movimiento de No Alineados fue considerada irrelevante, así como la asociación con países africanos. En consecuencia, se inició un período de ausencia de estrategias o acciones destinadas a los países africanos, con excepción de África del Norte, acompañado por el cierre de embajadas (Tanzania, Etiopía, Costa de Marfil, Zaire y Gabón) bajo el argumento de la reducción presupuestaria. Sin embargo, y pese al bajo perfil de los países africanos, las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron restablecidas en 1991.

c) Argentina y Sudáfrica en el retorno de la democracia

A partir de entonces, las relaciones tendrían un grado mayor de intensidad. En este contexto, un dato no menor lo constituye el interés sudafricanos compartido por Brasil, de afianzar las vinculaciones comerciales a través de una negociación con el MERCOSUR. Prueba de ello fue la visita a Argentina de Nelson Mandela (julio, 1999) en ocasión de la reunión de Ushuaia de los presidentes del MERCOSUR (y de los países asociados, Chile y

¹⁵ La política dual refiere a las diferencias mostradas entre los ámbitos multilaterales y los bilaterales: aunque Argentina respaldó las resoluciones que condenaban el apartheid en las organizaciones internacionales, paralelamente mantuvo relaciones bilaterales normales con Pretoria. En cuanto a la política ambigua, esta refiere a la indefinición argentina cuando se veía presionada para tomar posición entre el África negra y Sudáfrica. A pesar de los impulsos tendientes a mejorar las relaciones con los estados africanos, Buenos Aires no tomaba actitudes radicales con respecto a Sudáfrica, ignorando las presiones del resto de los estados para romper relaciones diplomáticas con el racista gobierno de Pretoria.

Bolivia). En esa oportunidad se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorándum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Un área relevante ha sido el desarrollo de interacciones entre la armada argentina y sudafricana en torno al Atlántico Sur, con connotaciones cooperativo-estratégicas. Con el fin del conflicto Este-Oeste y el alineamiento con los Estados Unidos, el gobierno argentino modificó la orientación de la agenda de seguridad, incluyendo ahora el concepto de seguridad cooperativa. En ese contexto, el objetivo apuntaba a fortalecer las relaciones transatlánticas, a través de participación en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) y de la cooperación militar en los llamados operativos Atlas Sur, realizándose el primero de ellos en 1993, con la participación, además, de Uruguay y Brasil.

También la iniciativa privada se vio favorecida por el retorno de los buenos vínculos con Sudáfrica. Durante mediados de los '90, empresas argentinas visitaron tierras sudafricanas para explorar nuevas posibilidades, respaldadas por la organización de agendas provistas por la embajada argentina. El comercio bilateral se triplicó desde 1990 hasta finales de la década. Por su parte, las importaciones argentinas también se incrementaron en forma notable durante los primeros años de la década del '90. La incidencia de las importaciones desde Sudáfrica en el total de las importaciones argentinas desde África es el dato más notable, alcanzando el 92,42% en 1990 y el 83,5% en 1992, para descender a menos del 50% durante el segundo quinquenio, con sólo el 19,19% en 2000.

Con la llegada de Fernando de la Rúa a la presidencia en Argentina (1999), y pese a una serie de propuestas de la Alianza que lo llevó al poder, no se observaron cambios sustanciales en la política exterior ni en las relaciones con los estados africanos. La crisis interna política y económica que tuvo su momento culminante con la renuncia del presidente, obligó a todas las agencias de gobierno a ocuparse del manejo de la crisis, tanto en su dimensión interna como en su alcance internacional (Lechini, 2001).

d) La política africana de Brasil

Las relaciones de Brasil con los estados africanos han sido marcadamente diferentes de aquellas desarrolladas por Argentina, pues Brasil construyó una política africana, con altos y bajos, en el marco de una estrategia global de inserción de Brasil en el mundo. Como los estados africanos tuvieron un lugar en las estrategias externas de Brasil, las acciones políticas dieron por resultado la construcción de una política africana. Esto explica la mayor densidad de relaciones diplomáticas y, posteriormente, comerciales. El acercamiento a los estados africanos tuvo una naturaleza política (dentro del marco Sur-Sur) y una naturaleza comercial. Este enfoque, justificado a través del principio del desarrollo de una solidaridad Sur-Sur, estaba inserto en una estrategia global: tener una presencia internacional con la diversificación de las relaciones exteriores y la construcción de alianzas con los nuevos estados del Sur.

Junto al recurso a un discurso cultural o una diplomacia cultural, recordando la herencia africana de Brasil (es el país con la mayor población africana fuera de África), también fueron necesarias nuevas acciones para convencer a los estados africanos de las buenas intenciones brasileñas. Se abrieron embajadas y se enviaron misiones de alto nivel. Se desarrolló la cooperación técnica y académica y se abrieron centros de investigación. La década de 1970 fue considerada el “período dorado” de las relaciones brasileño-africanas (Saraiva, 1996).

Sin embargo, esta política tuvo condicionamientos externos. Aunque Portugal fue muy sensible a cualquier acción brasileña en sus colonias, pese a las presiones externas y domésticas, Brasil reconoció la independencia de Angola y de otras colonias portuguesas. Por otro lado, la relación con Sudáfrica también mostró varias aristas, pues, como sucedía con Argentina, los estados africanos reclamaban la ruptura de las relaciones con el gobierno racista de Pretoria. No obstante, Brasil no tuvo que tomar decisiones drásticas para mostrar su compromiso con África y con el pueblo de Sudáfrica, probablemente porque generó una densidad de relaciones tal que no dejaban lugar a dudas respecto a las intenciones brasileñas.

e) Brasil y Sudáfrica después de 1994

La década del '90 mostró los límites de la relación brasileño-sudafricana. La política exterior sufrió algunos cambios, especialmente a causa del agotamiento del modelo de

sustitución de importaciones y la nueva ortodoxia neoliberal implementada por Brasilia. Y pese a que la diversificación de las relaciones externas continuó siendo el objetivo para incrementar el poder en el sistema internacional, el escenario se trasladó de África a América Latina y el MERCOSUR.

La gran estrategia se convirtió en una política selectiva, fomentando las relaciones con aquellos países en condiciones de responder a los nuevos requerimientos de Brasil. La cooperación Sur-Sur de los '70 se denominó ahora "asociación estratégica". La cooperación africana fue reducida a algunos países y a ciertas áreas temáticas: cooperación bilateral con Sudáfrica, Angola, Nigeria, y cooperación multilateral con la Comunidad del Desarrollo de África Austral (SADC), bajo el paraguas del MERCOSUR, con la recientemente creada Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y con la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur.

En este contexto, las relaciones con Sudáfrica se intensificaron, más allá de la visita del presidente de Brasil, Cardoso, en 1996. Fueron profundizándose para culminar el 13 de diciembre de 2000, durante la visita del presidente Mbeki a Brasil, con la firma del acuerdo para la creación de la Comisión Mixta Sudáfrica-Brasil, el cual fue puesto en práctica con las subsiguientes reuniones bilaterales en Brasilia (2002) y Pretoria (2003).

Sexta Parte

África-MERCOSUR: impulsando nuevos escenarios

a) Multilateralismo comercial

Junto a la intensificación de las relaciones bilaterales con la ahora democrática Sudáfrica, también durante la gestión de Cardoso, se iniciaron las negociaciones para la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la SADC. Aunque finalmente el único país africano fue Sudáfrica, Brasil quería incluir a Angola, Mozambique y Namibia, porque mantiene con estos países importantes proyectos de cooperación.

Como prueba de las intenciones latinoamericanas, la primera misión comercial conjunta de empresarios de los cuatro socios del MERCOSUR fue enviada a Sudáfrica (junio 2002) para promover sus productos en el exterior. Se puntualizó el interés no sólo en el mercado sudafricano, sino en la posibilidad de utilizar este como plataforma de inserción en los mercados del África Austral, al resto del continente y hasta la UE, en función de los acuerdos que esta última mantiene con Sudáfrica. Paralelamente se avanzó en la concreción del acuerdo de libre comercio, Sudáfrica-MERCOSUR, a través de las primeras rebajas recíprocas en los aranceles de importación, aplicándose un sistema de negociación caso por caso.

A pesar del fuerte impulso inicial, las negociaciones han seguido un ritmo muy lento, por las dificultades para acordar sobre los sectores a beneficiarse con la reducción tarifaria. Entre los motivos, pueden encontrarse el hecho de que Sudáfrica haya incluido a la Unión Aduanera Austral (SACU), con Namibia, Lesotho, Botswana y Swazilandia, en las negociaciones. También se ha aducido el desconocimiento africano respecto de las modalidades de negociación propuestas por los miembros del MERCOSUR, que pretenden desarrollar un modelo del tipo de la ALADI; éste prevé la concesión de preferencias tarifarias sobre grupos especiales de productos, constituyendo un modelo más modesto de liberalización comercial que la zona de libre comercio.

Mientras tanto, a escasos meses del inicio del gobierno de Lula Da Silva en Brasil, se inauguraba el Foro Brasil-África (2003). Las temáticas simultáneamente abordadas,

Política y Cuestiones Sociales, Economía y Comercio y Educación y Cultura, sintetizan las áreas priorizadas en el relanzamiento de la cooperación. El Foro fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en coordinación con el grupo de Embajadores Africanos en Brasilia, y contó con la presencia de diplomáticos, académicos, funcionarios y empresarios.

Asimismo, cabe destacar que durante la reunión los funcionarios brasileños no abandonaron el discurso culturalista, que se asienta sobre dos pilares: la relevancia de la cultura en el *ethos* brasileño y la gran deuda que Brasil tiene con el continente africano por la esclavitud.

b) IBSA y el G-20 como ejes de la cooperación

Con la elección de Sudáfrica, el gobierno de Brasil va más allá de las estrategias tradicionales adoptadas para redimensionar su política africana y fortalecer las relaciones externas del MERCOSUR. Tal elección apunta a la inclusión de Sudáfrica en una estrategia trilateral más amplia que incluye también a India. Esta iniciativa no es nueva, pues ya en la década de 1990 el ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Edwin, había planteado constituir una especie de G-7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en la ONU y la OMC.

El grupo fue lanzado en la 58ª Asamblea General de Naciones Unidas en setiembre de 2003. El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil expresó la relevancia de esta asociación: “Pensamos que convenía comenzar con un grupo pequeño ¿Por qué tres? India, Sudáfrica y Brasil. Las tres grandes democracias de los tres continentes constituyen una buena base para comenzar la discusión... vamos a tratar de coordinar nuestras posiciones, por ejemplo en la OIT, en la OMS y, por supuesto, en la OMC”¹⁶.

Los tres países comparten intereses de la agenda internacional, tales como el fortalecimiento de la ONU y su aspiración a asegurarse un lugar en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, en caso de que su estructura fuera reformada y ampliada. Con respecto a este punto es importante destacar que los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones en un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver diferendos surgidos a partir de aspiraciones semejantes de otros

¹⁶ Entrevista al Ministro de Estado, embajador Celso Amorim, en el diario *Le monde*, 26 de setiembre de 2003.

estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos que México y Argentina; Sudáfrica con Nigeria y Egipto; India con Pakistán e Indonesia.

Actualmente se espera que las discusiones entre los miembros del IBSA continúen por dos carriles principales: cooperación mutua en salud, defensa y comercio, por un lado, y colaboración para reforzar la influencia del Sur en torno a intereses económicos y de seguridad en la OMC y la ONU, por el otro (Grudz, 2004).

Ahora, resta comprobar si, en la práctica, estos tres socios estratégicos conseguirán profundizar la cooperación. Si el objetivo principal es incrementar el comercio y disminuir los aranceles entre ellos, se requerirá de una fuerte voluntad política para no abandonar el acuerdo, pues las tres economías compiten entre sí por ingresar sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. De manera similar, si el objetivo es tener más fuerza en las negociaciones comerciales internacionales y hablar con una sola voz, resta ver si después de Cancún se consigue resolver el estancamiento de los temas de interés fundamentales para los países en desarrollo.

Pero además de constituir una plataforma de negociación conjunta para sus tres socios, el IBSA se transformó en el núcleo duro de los países en desarrollo que participaron de la reunión de Cancún en 2003. En esta reunión, un grupo de países del Sur¹⁷ (posteriormente denominados G-20) manifestó su descontento ante medidas impulsadas por Estados Unidos y la UE, expresando que el comercio debe ser una herramienta para crear riqueza, pero, además, debe garantizar los mecanismos para una justa y equilibrada distribución de los ingresos.

No obstante los intereses conjuntos, el G-20 no pudo mantenerse unido por la tendencia a la fragmentación. Tales fluctuaciones comenzaron a mostrar las debilidades de este nuevo grupo de concertación muy heterogéneo, que incluye, por un lado, grandes países exportadores como Argentina o Brasil (que plantean el fin de todas las barreras arancelarias a sus competitivas exportaciones agrícolas) y, por el otro, economías muy proteccionistas como India, China, o Pakistán (que quieren mantener sus subsidios locales para proteger a sus agricultores).

¹⁷ Estos países suman una población de 3.300 millones de personas, poco más de la mitad de la población mundial, y representan cerca del 60% de los agricultores, aunque solamente son responsables de un 20% de la producción agrícola mundial.

Para algunos, el G-20 no podrá avanzar más allá del frente común contra las subvenciones agrícolas de los países ricos. Sin embargo, otros sostienen que Cancún fue un punto de inflexión en pos del surgimiento de un sistema de comercio menos autocrático. El G-20 tiene el potencial para alterar el equilibrio de fuerzas, y cuenta además con un aliado natural que es la sociedad civil, en especial los movimientos contra la globalización liberal que, ya en 1999 en Seattle, hicieron fracasar otra cumbre de la OMC.

c) El estado actual del intercambio comercial

Con la superación de la crisis, y el advenimiento de un nuevo gobierno, el comercio argentino tuvo un intenso dinamismo en los últimos años. Sólo en 2006, el país realizó ventas cercanas a los 46.000 millones de dólares, compras por 34.000 millones y logró un superávit apenas por debajo de los 12.000 millones de dólares. En ese escenario, el intercambio con África mostró dos comportamientos particulares: creció en promedio más que el total y representó el segundo ingreso neto de divisas después de Chile.

En números, el superávit con ese continente (en especial con Sudáfrica, Argelia, Egipto, Marruecos y Angola) fue superior a los 2.600 millones de dólares el pasado año. Según un informe de la consultora Estrategia y Gestión (Paz, Marcelo), en 2006 Argentina incrementó sus exportaciones e importaciones totales en 14% y 20% respectivamente. El mayor saldo comercial lo explicó Chile, con 3.796 millones de dólares, fundamentalmente por las ventas de combustible (gas); en segundo lugar se ubicó África, el saldo de 2.624 millones de dólares superó al que Argentina tiene con la UE (2.347 millones), con Asia (1.400 millones) y el NAFTA (404 millones), y casi compensa el déficit con el MERCOSUR de 2.972 millones de dólares por el rojo bilateral con Brasil.

Desde Cancillería se sostiene que las posibilidades de incrementar el intercambio comercial con África crecen. Existe una importante demanda de maquinaria eléctrica y agrícola, tecnología agropecuaria, autopartes, cueros pieles y tubos para la construcción. Los nichos importantes están en países como Sudáfrica¹⁸, donde las exportaciones crecieron un 31%, o en Angola, donde las ventas se han incrementado un 400% (Promoción de Exportaciones de Cancillería).

¹⁸ Las importaciones de Sudáfrica fueron de 55.200 millones de dólares en 2005; de esas compras, Argentina participó con el 5%.

También se enfatizó la necesidad de explorar posibles acuerdos de libre comercio con Sudáfrica, por ejemplo, ya que es una importante oportunidad de diversificar los mercados. El sector privado, por su parte, ve crecer sus perspectivas de comercio con Sudáfrica; hoy el intercambio es ampliamente favorable a Argentina, pero se espera que el negocio prospere en ambos sentidos. Un estudio de la embajada de Sudáfrica revela que Argentina podría proveerse de 25.400 productos de ese país si dejara de importarlos de otras naciones.

Hasta ahora, Argentina hizo sus mayores colocaciones en Sudáfrica, donde casi duplicó sus ventas en 2006 pasando de 430 a 820 millones de dólares; en Argelia, con exportaciones por 490 millones de dólares; en Egipto, con colocaciones por más de 300 millones de dólares y, en menor medida, Marruecos, con 222 millones de dólares; cerrando con Angola, con más de 120 millones de dólares. Aunque con un sustancial aporte de divisas, la importancia relativa de África en el comercio argentino sigue siendo baja, apenas el 3,5%. No obstante, lo relevante es el alza y el monto de los intercambios bilaterales, ya que el sentido que da origen a la creación de bloques comerciales es la creación de comercio.

El perfil del intercambio Argentina-África está marcado fundamentalmente por la venta de productos agropecuarios (2.000 millones de dólares), del complejo oleaginoso como aceites y sojas (1.200 millones de dólares) y, en menor medida, de cereales (370 millones de dólares) y lácteos (130 millones de dólares). Las compras de productos primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario son mínimas, mientras que los productos agropecuarios representan el 58% y los combustibles el 39%¹⁹.

En términos generales, los datos del comercio internacional muestran un crecimiento de las exportaciones relativamente rápido pero sin gran diversidad. Argentina mantiene una dependencia de mercados tradicionales y exporta poco en productos intensivos en conocimiento, que es lo que está creciendo en el comercio mundial. África podría ayudar en esa diversidad pero con mercados chicos y un intercambio que es costoso.

En el caso de Brasil, desde la inquietud que surgió en 2003 por parte de los diplomáticos de los tres países del IBSA, hasta el acuerdo trilateral firmado en 2006, las relaciones culturales y comerciales crecieron significativamente. En 2006, el intercambio

¹⁹ Durante 2007, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, mostró un crecimiento del 40% en volumen y del 43% en divisas, respecto de las 7,4 toneladas y 1.777 millones de dólares registrados durante 2006.

con África representó el 7% del comercio total brasileño, el doble que Argentina. Del flujo total brasileño de 228.400 millones de dólares, el comercio con ese continente alcanzó casi 16.000 millones de dólares, con la particularidad de que las exportaciones brasileñas a África fueron menores que las importaciones, 7.309 millones de dólares.

Desde Brasilia, se deja en claro el interés de Brasil por posicionarse en otros mercados, no sólo a través de acuerdos bilaterales, sino por medio de instancias regionales, como el MERCOSUR. Pero además, la intención de posicionarse como un actor global, quedó marcada en la última gira del presidente Luiz Inacio Lula da Silva por África, a principios de noviembre de este año, donde se impulsó a los países africanos a la utilización de energías alternativas (como el etanol y el biodiesel) de forma de garantizar la autonomía energética y soberanía económica del continente.

En su paso por Burkina Faso, la RDC, Sudáfrica y Angola, Lula acordó ayudar a la zona con programas de desarrollo de etanol. En Ghana, un consorcio brasileño y estadounidense de fondos públicos y privados ha invertido 500 millones de dólares en el desarrollo de la jatropha, una planta utilizada para el combustible biodiesel. Junto con estos avances, se firmaron acuerdos de asistencia a Burkina Faso para reducir su mortalidad infantil y desarrollar cultivos.

Brasil intensifica su accionar tendiente a la obtención de apoyo entre los menos desarrollados en su anhelo por reformular el Consejo de Seguridad para que se incluya a más países del mundo en desarrollo. Además, esta clara su intención de erigirse como la vanguardia de un grupo de países del Sur, generando estrechos lazos no sólo en sus relaciones con países africanos, sino con sus pares de América del Sur, en especial con Argentina; en este sentido, últimamente se han delineado gestos concretos relativos a la intensificación de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil. Esto en el marco de la visita de la Senadora Cristina Fernández de Kirchner a Brasilia (Noviembre, 2007) con el objeto de ampliar la cooperación bilateral en materia energética, a través de la estatal argentina Enarsa y Petrobras, entre otras metas. Además, se manifestó la intención de generar espacios para el dialogo por medio de una “comisión bilateral” a nivel presidencial, que se reunirá dos veces por año y tendría como fecha de inicio febrero de 2008.

Consideraciones finales

Actualmente puede observarse un escenario con realidades contrastantes, en relación a las proyecciones que pueden hacerse analizando la realidad contemporánea de África en su conjunto.

Si bien es cierto que lejos está de producirse una etapa “colonial”, tal como sucedió en la época de la colonización del continente a manos de los navegantes europeos, el legado rentista africano parece una realidad constante de la que difícilmente puedan desembarazarse los países africanos. El mapa globalizado del mundo, coloca a África en una posición similar a la de siglos pasados: fuente de productos primarios, objeto de manipulaciones políticas y provistas de “soluciones coyunturales” (a través de programas de ayuda internacional) y a merced de los intereses externos. Rica en recursos escasos (petróleo y minerales, por citar ejemplos) su extenso territorio es fuente de disputas económicas, religiosas, militares, con la sola premisa de perpetrar en el tiempo su rol de rezagada.

Sin embargo, el nuevo orden mundial provisto por la globalización liberal, ha forjado el advenimiento de intereses contrapuestos entre los países desarrollados y aquellos que ven truncadas sus posibilidades dentro de este escenario. La formación de foros de cooperación entre países en desarrollo con intereses similares y dispuestos a bloquear los intentos de los países ricos de “cerrar” sus mercados a los emergentes, ha generado el campo propicio para la reformulación del rol de África y de sus objetivos en el mediano plazo.

El potencial liberador del actual período histórico está, por el momento, fuertemente encuadrado por la dependencia “vertical” de los países, la representatividad sesgada de sus dirigentes y su tropismo liberal. También está condicionado por el aliento de una cultura democrática propia de África. Pero sobrevuela por el continente el sueño de una “segunda independencia”, que sería también sinónimo de progreso económico y social.

Para alcanzar este objetivo, África debe centrar sus esfuerzos en tres aspectos claves:

a) el primero de ellos es su relación con Occidente, y más precisamente con los Estados Unidos, ya que, desde el 11-S, la región se ha transformado en foco de atención prioritaria en la lucha contra el terrorismo internacional, con todo lo que ello implica para una región con grandes poblaciones musulmanas y sumidas en la pobreza. Sabido es el

claro interés militar estratégico de los Estados Unidos en la región, sobre todo en aquellas zonas ricas en petróleo (como el Golfo de Guinea); y la disposición de la Casa Blanca de posicionarse en el continente por sobre otros competidores, poniendo el foco de atención, sobre todo, en China. Junto a este debate, debe centrarse el análisis de situación de la relación económica con la UE, sobre todo, ante la posibilidad de que los Acuerdos de Asociación Económica, entren en vigencia dentro del primer trimestre de este año; más allá de la clara oposición de fuertes representantes de la voz africana, como Nigeria, Sudáfrica y Camerún, la realidad indica que las fuertes presiones económicas y amenazas punitivas desde la poderosa UE presionarán de manera continua para torcer el brazo opositor;

b) otro tema de interés central, debe ser su relación con la creciente influencia China en el continente, para muchos este avance del gigante asiático puede significar un gran aporte al proceso de “desarrollo” de todo el continente; pero existe el temor entre los analistas africanos de que China se transforme en un poder colonizador, repitiendo patrones de otras épocas, y apoye regímenes dictatoriales en pos de lograr sus objetivos comerciales y diplomáticos. China, no sólo aporta inversiones directas a través del desembarco de empresas ligadas a la construcción, o a la extracción de petróleo, como la gigante Sinopec, sino que también trae consigo innumerables violaciones a los derechos humanos y el apoyo a causas dudosas como la venta de arma a regímenes no muy sujetos a derecho, como es el caso de Sudán;

c) por último, África se encuentra frente a una realidad que lo vincula más estrechamente con América Latina, en especial con el MERCOSUR y sus dos socios de mayor peso, Brasil y Argentina; el tema central es transformar una aparente competencia (en el sentido de la similitud de sus productos hacia el mercado) en complementariedad, unificando realidades en pos de obtener autonomía política y económica. La formación de instancias como el IBSA, suponen mecanismos de regionalización que van más allá del factor geográfico, vinculando aspectos políticos y democráticos, pero dejando, además, la clara determinación de estrechar lazos más allá de las barreras para la consecución de objetivos similares a lo largo del Planeta.

La conformación de foros de cooperación de corte global, uniendo realidades similares a lo largo y a lo ancho del Planeta, propicia el escenario para el advenimiento de un modo de proceder auténtico y desprovisto de la visión dominante de los polos

tradicionales de poder mundial. Resta saber, de qué manera los actores intervinientes deciden insertarse en este nuevo orden.

Glosario

Darfur. La zona del oeste de Sudán, es tan grande como Francia y sufre desde hace años la que se considera la peor crisis humanitaria del siglo XXI. Lleva más de 180.000 personas muertas y alrededor de 2 millones tuvieron que abandonar sus hogares perseguidos por el hambre y bandas armadas. Esta región pobre y árida es escenario de luchas armadas desde inicios de 2003, cuando un grupo rebelde comenzó a atacar blancos del gobierno, dominados por los árabes del norte del país, acusándolos de oprimir a la población negra.

Lenguas Africanas. En África se hablan más de mil lenguas diferentes. Dejando aparte el árabe, cuyos límites exceden los del continente, las lenguas más habladas por los africanos son el *swahili* y el *hausa*, que cuentan cada una con más de 10 millones de hablantes dentro del continente. De acuerdo con los estudios más recientes, suele afirmarse que las lenguas de África se clasifican en cuatro grandes familias: *camitosemítica*, también llamada afroasiática, *nilosahariana*, *khoisán* y *nigero-kordofana*. Se llama familia lingüística al grupo de lenguas o idiomas que proceden de un tronco común. Las familias se subdividen en ramas o grupos que están constituidos por lenguas más próximas e interrelacionadas; en África, algunas tienen una historia de más de 5.000 años.

Liga Árabe. Nombre formal de la Liga de los Estados Árabes, organización voluntaria de países independientes cuyos pueblos son en su mayoría de lengua árabe. Sus objetivos manifiestos son reforzar los vínculos entre los estados miembros, coordinar sus políticas y promover sus intereses comunes. Entre los países africanos miembros se encuentran: Argelia, Comores, Djibouti, Libia, Mauritania, Marruecos, Somalia, Sudán, Túnez.

Maliki. En el Islam surgieron cinco escuelas jurídicas, cuatro *suníes* y una *shíi*. Las cuatro escuelas suníes aparecieron en los dos primeros siglos del Islam: la *shafí*, la *hanafí*, la *maliki* y la *hanbalí*. Todas utilizan de forma sistemática el razonamiento para esclarecer cuestiones legales no resueltas por el Corán o la Sunna. Difieren ante todo por el énfasis que ponen en la autoridad textual o en el razonamiento analógico, pero cada escuela

reconoce las conclusiones de las demás como legítimas y dentro del marco de la ortodoxia islámica. Cada escuela tiende a ser la hegemónica en determinadas regiones del mundo: la *hanafi* en el subcontinente indio, Asia Central, Turquía y en cierta medida en Egipto, Jordania, Irán e Irak; la *maliki* en el norte de África; la *shafi* en el Sureste asiático; y la *hanbali* en Arabia Saudita. La escuela shií (llamada *jafari*) domina en Irán.

Magreb. Amplia región geográfica del norte de África que se corresponde con la parte más occidental del mundo árabe-musulmán. Habitualmente ha sido definida como la región del norte y noroeste de África localizada entre el océano Atlántico al oeste y Egipto al este, y limitada al norte por el mar Mediterráneo y al sur por el desierto del Sahara. La extensión del área cubierta por la región varía: algunas teorías limitan el Magreb al territorio formado por Marruecos, Argelia y Túnez; otras también incluyen a Libia y Mauritania; en tanto que teorías de menor aceptación incluyen partes del norte de Chad y Malí.

Sahel. Región de África occidental, que forma una región de transición entre el árido Sahara, al norte, y las áreas tropicales más húmedas situadas al sur. El Sahel se extiende desde Mauritania, al oeste, hasta Chad, al este.

Bibliografía.

ACP General Secretariat, 2003 *Draft ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements*, Bruselas

Alden, C. 1999 "Southern Africa in South-South Relations" in Nel, P. And Mc Gowan, P.J. *Power Wealth and Global Order*, Cape Town.

Amorim, C. 2003 "The Real Cancun" in *The Wall Street Journal*, NY, 25 September.

Brzezinski, Z. 1963 *Africa and the Communist World*, Standfor University Press.

Grudz, S. 2004 *The Emboldened Triangle in E-Africa*, Johannesburg

Institute of Reform and Development 2002 *China's Accession to the WTO and Infrastructure Reform*, Beijing.

Keet, D. 2002 *The New Partnership for africa's Development; Unity and Integration within Africa? Or Integration of Africa into the Global Economy?* Institute for Global Dialogue Occasional Paper N° 35, Sudáfrica

Lechini, G. 1995 *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem*, Rosario: CERIR

Lechini, G. 2001 "África desde Menem a de la Rúa: continuidad de la política por impulsos" en *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o Irrelevancia?*, Rosario: CERIR, Vol. 2

Lechini, G. 2002 A política exterior argentina para Africa no marco referencial de política africana do Brasil. O caso da Africa do Sul na década de 1990. Tesis de doctorado presentada en la Universidad de San Pablo.

Lechini, G. 2006 "¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica?" en *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Boron, A., Lechini G. CLACSO, Bs. As.

Mbuende, K. M. 2001 "Perspectives on Southern Africa-Sino Economics Relations" in *Traders*, Johannesburg, N°4.

Saraiva, J. F. 1996 *O lugar da Africa. A dimensao da política externa brasileira (de 1964 a nossos dias)*

Shelton, G. 2001a “China and Africa: Building an Economic Partnership” in *South African Journal of International Affairs*, Johannesburg, Vol. 8, N°2.

Zuluaga, Nieto, J. “Una tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación Sur-Sur” en *Política y movimientos sociales en inmundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Boron, A., Lechini, G. CLACSO, Bs. As.

Web Site

www.un.org/spanish/millenniumgoals/ , 30-10-2007.

www.commissionforafrica.org/french/report/introduction.html, 30-10-2007

www.europa.eu.int, Sitio de la UE, datos económicos sobre el Magreb, 29-10-2007

www.forumsocialafricain.org, 28-10-2007

www.univ-tours.fr, 26-10-2007

www.africafundacion.org, 05-02-2008

www.planalfa.es/cidaf, 10-02-2008

www.rebellion.org, 19-02-2008

www.actualidad.terra.es, 26-02-2008