

Marisa Revilla e Ignacio Suárez (eds.)



Migración, crisis y conflicto en África Subsahariana

MIGRACIÓN, CRISIS Y CONFLICTO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Marisa Revilla (ed.)

Ignacio Suárez (ed.)

Jesús A. Núñez Villaverde

María Serrano Martín de Vidales

Rosalie Lo

Eva Martínez

Juan Rivero

José Manuel Albares



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Edición no comercial. Prohibida su venta

Primera edición, junio de 2010
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ General Rodrigo, 6 - 4.ª planta
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo
Foto de cubierta: UN Photo – A. Burridge

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.893-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

1.	MIGRACIÓN, CRISIS Y CONFLICTO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>Marisa Revilla e Ignacio Suárez</i>	1
2.	GEOPOLÍTICA Y CONFLICTOS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: INCIERTA LUZ AL FINAL DEL TÚNEL, <i>Jesús A. Núñez Villaverde</i>	5
3.	MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN Y CONFLICTOS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>María Serrano Martín de Vidales</i>	21
4.	MIGRACIONES, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>Rosalie Lo</i>	39
5.	LUCES Y SOMBRAS EN LA VINCULACIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO Y DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: EL CASO DEL PLAN REVA, <i>Eva Martínez y Juan Rivero</i>	59
6.	LOS ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA. EN LA ENCRUJADA DEL DESARROLLO Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, <i>José Manuel Albares</i>	77

1. MIGRACIÓN, CRISIS Y CONFLICTO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Marisa Revilla e Ignacio Suárez*

El continente del planeta más rico en recursos naturales presenta los peores indicadores de desarrollo socioeconómico y es el lugar donde más se hacen notar las consecuencias del cambio climático y de la crisis económica. Todo ello pese a ser una región poco contaminante y la menos integrada en el orden económico internacional.

En torno a esta paradoja, que refleja las grandes contradicciones que se dan cita en el continente africano, los días 3 y 4 de agosto de 2009 tuvo lugar, en el marco de los Cursos de Verano de El Escorial, el Encuentro «Migración, crisis y conflicto en África Subsahariana», organizado por la Fundación Carolina y la Universidad Complutense de Madrid.

La celebración del Encuentro surge como fruto de la atención que ambas instituciones vienen otorgando a las cuestiones africanas y, en concreto, a la constatación de la necesidad de articular espacios dedicados a la formación, el debate y el intercambio sobre la realidad de este continente.

Sus contenidos respondieron, en buena medida, al creciente interés de España por los retos y desafíos a los que debe hacer frente África. Así, se constata que, si bien la política exterior y la política de cooperación españolas han estado tradicionalmente caracterizadas por otorgar una consideración prioritaria a América Latina, en los últimos años los asuntos

africanos vienen ocupando un lugar cada vez más relevante. Ello se ha traducido, entre otros aspectos, en una mayor presencia diplomática y en un crecimiento de los recursos financieros que la cooperación española destina a la región subsahariana. Esta «dualidad geográfica» genera nuevas dinámicas y plantea la necesidad de identificar respuestas acordes con un mundo cada vez más interdependiente.

En consonancia con esta realidad, la reflexión en torno a las cuestiones africanas viene ocupando un espacio cada vez más relevante en la actividad de la Fundación Carolina. Dicho interés se ha materializado en iniciativas que han prestado una mirada particular al continente africano, como la organización de cursos de verano, el impulso y la financiación de proyectos de investigación, o la participación en foros de diversa índole. En este proceso no se ha querido dejar de lado la toma en consideración de posibles experiencias que, derivadas de la trayectoria de la Fundación Carolina en América Latina, pudiesen ser de interés para el caso africano.

En el contexto descrito, el Encuentro «Migración, crisis y conflicto en África Subsahariana» tuvo como principal objetivo proporcionar información y análisis para una comprensión más completa de la realidad de África y de las complejas dinámicas que confluyen en esta región del planeta. Documentarlas es el objetivo de la presente publicación, en la que se recogen las contribuciones de prestigio-

* CeALCI, Fundación Carolina.

sos expertos de organismos internacionales, Administración pública, sociedad civil y mundo académico.

Jesus Núñez, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), introdujo la cuestión identificando las principales características geopolíticas y geoeconómicas de la región, para determinar, a partir de ahí, los principales retos y desafíos de la agenda de seguridad africana, así como algunas claves de cara a un futuro que se presenta incierto. Asimismo, a partir del análisis de dichos aspectos, incidió en cómo éstos definen una serie de intereses, tanto externos como internos, que desembocan en muchos casos en situaciones de inestabilidad, conflictos y movimientos de población.

A continuación, María Teresa Serrano, miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, centró su contribución en las migraciones forzadas asociadas a la violencia de los conflictos armados. Partiendo de la presentación de algunos datos y explicaciones sobre la realidad del desplazamiento forzado en el continente, expuso algunos de los mecanismos y normas internacionales de protección de refugiados y desplazados internos, el papel que éstos han desempeñado en algunos conflictos armados, su difícil situación en los campos de refugiados o las dificultades que plantea el retorno a sus Estados de origen.

Por su parte, Rosalie Lo, asesora del Nuevo Partenariado para el Desarrollo

de África (NEPAD), introdujo las implicaciones que la realidad migratoria y demográfica de África Subsahariana tiene sobre aspectos como el desarrollo rural, el sector agrícola o el cambio climático, proporcionando algunas claves para el diseño de políticas y analizando algunas de las iniciativas puestas en marcha en este ámbito.

La segunda parte del Encuentro centró su atención en la contribución que desde las políticas de cooperación internacional para el desarrollo puede hacerse para afrontar las problemáticas analizadas, en un contexto particularmente complejo como el actual, marcado por aspectos como el cambio climático o la crisis económica internacional.

Eva Martínez y Juan Rivero, miembros del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, plantearon la cuestión a través del análisis de una experiencia concreta en la vinculación del fenómeno migratorio y de las políticas de cooperación para el desarrollo. Es el caso del Plan de Retorno a la Agricultura (Plan REVA), iniciativa del Gobierno senegalés que cuenta con el apoyo de la cooperación española.

Por último, José Manuel Albares, jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), abordó el tema de la intervención de la cooperación en los Estados frágiles en África Subsahariana, identificando algunas recomendaciones

acerca de cómo intervenir en contextos particularmente complejos.

Fueron muchas las cuestiones suscitadas a lo largo del Encuentro, de igual manera que son diversas las respuestas que se proponen. Sí fue posible constatar que la realidad del continente es heterogénea en muchos aspectos. No existe una sola África, sino muchas, y cada una de ellas debe hacer frente a problemas de distinta índole.

¿Qué actitud podemos adoptar frente a ello? ¿Cómo se puede, desde las estrategias de cooperación para el desarrollo, contribuir a afrontar esta compleja realidad?

Los asuntos africanos suscitan una tensión en el mundo actual. La atención que se les ha prestado desde las distintas instancias de la comunidad internacional ha sido diversa, caracterizándose, según el caso, por la atracción o por el olvido.

Si bien la solución pasa por el empoderamiento y el liderazgo de las sociedades africanas, existe una responsabilidad compartida para que África ocupe el lugar que le corresponde en la agenda internacional. De igual manera, es necesario adoptar un enfoque posibilista y constructivo, centrando los esfuerzos en la identificación y en la puesta en marcha de soluciones efectivas.

2. GEOPOLÍTICA Y CONFLICTOS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: INCIERTA LUZ AL FINAL DEL TÚNEL

Jesús A. Núñez Villaverde*

Plantear en apenas unas páginas una visión global de la geopolítica de todo un continente como África es una tarea condenada desde el principio al fracaso. En una aproximación general, por definición es obligado tratarlo como si fuese un solo actor homogéneo, cuando ni siquiera Samuel Huntington, en su infausto modelo del «choque de civilizaciones» (1993), se atrevió a identificar a la africana como una de las ocho civilizaciones que, según su particular criterio, iban a protagonizar la etapa histórica que se abría tras el final de la Guerra Fría.

A pesar de ello y aun contando con las dificultades señaladas, en las páginas que siguen se habla de África y los africanos tratando de tener en cuenta en todo momento que se trata de unos 900 millones de habitantes repartidos en 54 países sobre una extensión que supera los 30 millones de kilómetros cuadrados, donde se hablan unas 1.500 lenguas distintas y que presenta un perfil religioso, asimismo, muy diverso (con el cristianismo y el islam en cabeza, con un 40 por 100 del total para cada uno de ellos). Es, desde la perspectiva del desarrollo económico, la zona más pobre del planeta. Aunque mejor cabría decir que es realmente la más empobrecida, en la medida en que la penosa situación en la que viven muchos de sus habitantes –prácticamente la mitad malvive con menos de un euro diario y más de 140 millones de africanos son todavía anal-fabetos– no es el resultado de ninguna

condena divina, de falta de recursos o de incapacidad para gestionarlos en beneficio de todos. Por el contrario, el continente atesora el 97 por 100 de las reservas mundiales de cromo, el 80 por 100 de las de coltán, el 50 por 100 de las de cobalto, el 57 por 100 de las de oro, el 20 por 100 de las de hierro y cobre, el 23 por 100 de las de uranio y fosfatos, el 32 por 100 de las de manganeso, el 41 por 100 de las de vanadio, el 49 por 100 de las de platino, el 60 por 100 de las de diamantes, el 14 por 100 de las de petróleo, y la lista aún podría seguir con otras materias primas no energéticas de indudable valor en los mercados internacionales.

Si, a pesar de esa potencialidad desmesurada de riqueza, la situación de bienestar del conjunto de la población africana es desgraciadamente tan deplorable, esto sólo puede interpretarse como el corolario inmediato de una fracasada gestión de los asuntos públicos por parte de la mayoría de los que ostentan el poder en estos países y de una mezcla de olvido y prepotencia por parte de algunos actores externos a la región, en una división del trabajo que parece condenar a África a mero suministrador en bruto de recursos naturales de todo tipo.

En esta caracterización inicial tampoco puede obviarse que África es el lugar más afectado mundialmente por los conflictos armados. Baste con señalar que de los 13 millones de víctimas mor-

* Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

tales registradas en la totalidad de las guerras de la pasada década, 12 eran africanas. El continente es el mejor ejemplo de lo que ya aprendimos tras la superación de la confrontación bipolar que caracterizó buena parte del pasado siglo: que las amenazas a la seguridad son globales y no militares en su esencia. Nos referimos no sólo a las amenazas clásicas –como la proliferación de armas de destrucción masiva–, sino a las que entonces se consideraron impropriadamente como «nuevas», entre las que sobresalen la pobreza, el hambre, las pandemias, los flujos descontrolados de población y el cambio climático, pero también el terrorismo internacional, la criminalidad organizada y los comercios ilícitos.

Todas ellas son amenazas globales en el sentido de que no conocen fronteras y de que tienen, por tanto, capacidad para afectarnos a todos, sin que nadie tenga, en solitario, capacidad real para hacerles frente con ciertas garantías de éxito. Y son no militares en tanto que sus causas subyacentes responden a fracasos de convivencia, desigualdades horizontales entre grupos, codicia o permanencia de agravios comparativos. En resumen, son amenazas que sólo se pueden confrontar aplicando una estrategia multilateral y multidisciplinar, en la que los instrumentos protagonistas deben ser los civiles –diplomáticos, sociales, políticos y económicos– con el necesario complemento de los de naturaleza militar, entendidos como mecanismos de último recurso.

Ante este panorama, lo que se pretende en lo que sigue es, básicamente:

- Introducir el tema para facilitar el seguimiento y la comprensión de los asuntos que componen el resto de este volumen, en el que se analizan con mayor detalle algunas de las claves de desarrollo y seguridad que conforman la realidad africana.
- Identificar las características principales de la región desde una perspectiva geopolítica y geoeconómica.
- Determinar los retos y desafíos más sobresalientes de la agenda de seguridad africana.
- Comentar los rasgos más destacados de la actuación de algunos actores internos y externos en África.
- Apuntar algunas tendencias de futuro en el marco globalizado en el que nos toca movernos.

I. IGNORANCIA E IRREALIDAD COMO PUNTOS DE PARTIDA

Aunque el dato sea conocido, no por ello deja de seguir chocando: el 35 por 100 de los ciudadanos estadounidenses creen que África es un país. Ese nivel de ignorancia, que en muchos otros ámbitos puede aplicarse a muchas otras sociedades occidentales, es el primer rasgo a reseñar para entender la combinación de desinterés y falta de compromiso con la suerte de quienes allí viven. Desde ese punto de partida, las reacciones tienden a alinearse en torno a dos

planteamientos tan simplistas como inadecuados.

El primero prefiere imaginar que África es un caso perdido, en el que todo va mal y con tendencia inevitable a empeorar. En ese caso, no tendría sentido implicarse en problemas que se asumen como irresolubles. Por tanto, lo más inteligente sería encapsular el continente, estableciendo un cordón sanitario a su alrededor que nos deje al margen de sus complicaciones, filtrando en todo caso aquello que dejamos pasar hacia nuestros mercados (cerebros, mano de obra seleccionada y, sobre todo, sus ingentes recursos, todos ellos vitales para el mantenimiento de nuestros modelos económicos). Esa visión se refuerza aún más cuando ahora se añade a la ecuación el terrorismo, que, según algunos enfoques interesados –como el derivado de la nefasta «guerra contra el terror», que ha dominado la década que acabamos de cerrar– parecería encontrar en África un terreno abonado para su expansión hacia el norte.

El segundo se sitúa en el extremo opuesto, considerando que –por caricaturizarlo con una sola imagen– «África, a pesar de todo, ríe» y hay que suponer que esa alegría le permitirá salir del túnel en el que se encuentra. Simplemente basta con que los que han provocado su ruina actual abandonen el escenario y, como por ensalmo, se producirá un vuelco radical en el bienestar y seguridad de sus habitantes. Recordemos que discursos similares ya quedaron desacreditados en dé-

cadass precedentes, cuando se sostenía que todos los países del planeta acabarían siendo igual de desarrollados, como si su situación no fuera producto directo de la aplicación de un modelo discriminatorio en el que unos explotan a otros como vía principal para asentar su propio desarrollo. No basta con la fuerza vital de los africanos, si esto no va acompañado de unas condiciones objetivas muy distintas a las actuales y de un apoyo externo explícito y sostenido en todos los terrenos.

II. REALIDAD ECONÓMICA INQUIETANTE

Desde el exterior, el continente suele analizarse como una realidad fragmentada, con el desierto como una línea de separación radical entre el norte magrebí y egipcio, por un lado, y el África Subsahariana, por otro, con el Sahel, en todo caso, como inefable zona de tránsito. El diagnóstico de este amplio espacio, con sus aspectos positivos y negativos, es globalmente inquietante. Salvo excepciones, la situación general de bienestar y seguridad es pésima para la inmensa mayoría de la población, de tal modo que, cuando se habla de un futuro mejor, todo se plantea en términos de potencialidades por desarrollar.

En el terreno económico y de bienestar, la evolución histórica deja pocas dudas: si en la década de los años sesenta del pasado siglo el crecimiento económico fue del 4,6 por 100, en los setenta pasó al

3 por 100 y en los noventa ya era tan sólo del 2,5 por 100; todo ello en un contexto de poderoso crecimiento demográfico. Es cierto que durante la mayor parte de la década pasada se produjo un crecimiento medio del 7 por 100, pero ya en 2009 (como efecto directo de la seria crisis económica internacional iniciada en 2008) el dato se redujo al 1,5 por 100, con previsiones igualmente pesimistas sobre el inmediato futuro en la medida en que la crisis sigue bien presente. Para no llevarse a engaño, interesa mencionar que esa mejora de la pasada década sólo indica un cambio de tendencia momentáneo en términos macroeconómicos, y en eso se incluye el dato de que 16 países africanos vienen creciendo desde los años noventa a ritmos medios anuales del 4,5 por 100. En muy pocos casos eso se ha traducido en mejoras en el ámbito microeconómico, que hayan mejorado las condiciones de vida de los habitantes de esos países para poder respirar hoy un poco más que ayer. A esto cabe añadir el hecho de que África sólo representa hoy algo menos del 2 por 100 del comercio mundial y apenas recibe el 3 por 100 de toda la inversión extranjera directa.

Planteado crudamente, algunos pueden terminar concluyendo que si África –o, mejor dicho, sus habitantes– desaparece de repente, el impacto para la economía mundial sería prácticamente nulo. Para quienes así piensan, lo único que puede interesarles de un continente que sólo representa el 1 por 100 del producto interior bruto mundial (cuando su población es el 12 por 100) es garantizar el control

sobre la explotación de sus recursos naturales en beneficio propio. Esa visión cortoplacista y deshumanizada explica bien a las claras el interesado y generalizado olvido de África en la agenda de las relaciones internacionales.

III. SEGURIDAD EN ENTREDICHO

Con respecto a la seguridad, la situación no es mucho más optimista ni en lo estatal –referido a la seguridad de los Estados– ni en el personal –entendido como seguridad humana–. En el primer caso, una vez más, tenemos que evitar caer en dos posturas extremas que se repiten en muchas ocasiones. La primera daría a entender que, irremisiblemente, se trata de una población salvaje que sólo sabe arreglar sus diferencias por métodos violentos. Se da a entender así que los africanos tendrían algún gen que determinaría indefectiblemente su propensión a la violencia y que, por tanto, sería infructuoso todo esfuerzo por articular mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. La segunda tiende a responsabilizar en exclusiva a la colonización (y a los colonizadores, básicamente europeos) de la situación actual. Se olvidaría así la responsabilidad, muy directa, que arrastran algunos regímenes locales, manifiestamente mejorables, más pendientes de la defensa de sus intereses privados que de la suerte de sus ciudadanos.

En términos cuantitativos, y siguiendo el *Conflict Barometer* del Heidelberg Insti-

tute for International Conflict Research, de los 345 conflictos de todo tipo que identificaba en el planeta en 2008, 79 de ellos se localizaban en tierras africanas (sólo por detrás de los 111 de Asia/Oceania y por delante de los 65 de Europa, los 47 del Magreb y Oriente Medio y los 43 de América). De éstos, 12 eran de alta intensidad (cuando en 2007 solo había 9), repartidos entre 3 guerras (frente a 2 del año precedente) y 9 crisis severas (7 un año antes). Las guerras que recoge el citado Instituto son las de Chad, Sudán (con Darfur como escenario preferente) y Somalia, mientras que las crisis severas afectaban a Malí, Nigeria, Sudán (en la zona sur), República Democrática del Congo, Burundi, Kenia, Níger, República Centroafricana y Etiopía. Del resto de conflictos, no violentos, hasta llegar a los 79 mencionados como referencia global, se contabilizaban 30 crisis (29 en 2007), 21 conflictos manifiestos (28 en 2007) y 18 conflictos latentes (13 en 2007).

Existen, obviamente, señales positivas en este repaso, no sólo por la evolución desde entonces de algunos focos de violencia como el de Darfur (muy lejos, en cualquier caso, de su resolución definitiva), sino también por el ejemplo que presentan países como Ghana o las elecciones pacíficas de Angola y Zambia (aunque no pueda decirse lo mismo de las celebradas en Zimbabue).

Una mirada hacia el pasado reciente obliga a recordar que África, dicho en términos geopolíticos, es un espacio sin un líder interno reconocido y sometido a una

incuestionable competencia, de marcado perfil geoeconómico, entre actores externos que pugnan por consolidar su influencia en la zona. En clave interna, el continente ha sufrido dos grandes guerras en estos últimos quince años, con la participación de varios países en la zona de los Grandes Lagos, que no han resuelto realmente ninguno de los problemas que las originaron y que muestran sobradamente la falta de mecanismos regionales de resolución pacífica de las controversias que allí puedan generarse.

En cuanto a la seguridad humana, interesa recordar que su centro de atención preferente es la suerte de cada persona, medida fundamentalmente en términos del disfrute de un nivel de bienestar que le garantice la satisfacción de sus necesidades básicas y en un nivel de seguridad que le permita liberarse del temor (físico, en primer lugar) por su vida. Este planteamiento lleva a considerar el desarrollo –social, cultural, político y económico– como indisolublemente ligado a la seguridad. De esta manera, no sólo ambos conceptos pasan a ser dos caras de la misma moneda, sino que implica que el desarrollo integral del individuo es la vía preferente para alcanzar mayores cotas de seguridad. La clave en este sentido está en apostar por la integración plena de cada ser humano en su comunidad de referencia, atendiendo a sus necesidades y aspiraciones, con una política que evite la exclusión –germen fundamental de la violencia–.

Visto de ese modo, en África la asunción y, sobre todo, la aplicación de ese con-

cepto de seguridad humana es una de las principales asignaturas pendientes, tanto para los actores locales como para los externos implicados en su realidad actual. Si, como ya hemos mencionado, resultan preocupantes los niveles de empobrecimiento y exclusión registrados en el continente, no puede extrañar que también lo sean los de inseguridad e inestabilidad, cuando no directamente los de violencia. Una violencia que no necesita una guerra abierta para manifestarse, sino que se alimenta en muchos casos de un acusado proceso de discriminación en el acceso a bienes tan básicos como la tierra o los alimentos, o a servicios no menos relevantes como sanidad, educación y vivienda. A esto puede agregarse la exclusión étnica, religiosa o de género, que acaba por condenar a amplias capas de la población africana a una explotación laboral más o menos consentida, o a la inmersión en actividades ilícitas, ante la falta de expectativas para poder llevar adelante una vida digna en caso contrario.

IV. RETOS Y DESAFÍOS POR DOQUIER

Llegados a este punto, la impotencia individual ante la inmensidad de la tarea para cambiar un orden/desorden tan anquilosado podría derivar en una total pasividad, aceptando un *statu quo* que se traduce en los privilegios de unos pocos y en la miseria de muchos. Una situación de la que tanto los africanos como los no africanos somos corresponsables y que

no parece próxima a trocarse en otra más positiva. Y, sin embargo, hay salida al final del túnel en el que el continente está metido desde hace demasiado tiempo.

En esa línea, es posible identificar los principales retos y desafíos que permitan, si se logran superar, poner las bases de otro panorama muy distinto al actual. Entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad ni de prevalencia de unos sobre otros, cabría citar los siguientes:

- *Empoderamiento local.* Resulta imprescindible que los africanos se hagan dueños de su propio destino. Tras décadas (por no decir siglos) de apropiación por parte de otros, resulta urgente y vital que sean ellos mismos los que lideren las estrategias que se pongan en marcha para pasar página en una triste historia de explotación ajena. Tal vez sea éste el problema más relevante de la agenda, aunque no sea aparentemente tan visible como otros. Nada sólido se puede construir si no es protagonizado en primera instancia por la sociedad local. Eso no quiere decir que haya que dejarlos solos, sino que hay que acompañarlos de otro modo.
- *Desarrollo de infraestructuras básicas.* Una tarea que lleva a pensar no solamente en las clásicas –pero fundamentales– necesidades educativas, viarias, sanitarias..., sino también en la relativamente novedosa pero ya muy acusada brecha digital, que está definiendo otra barrera que se añade a las anteriores para configurar un escenario de mayor exclusión. Sin la movilización sos-

tenida de capitales públicos y privados no será posible encarar un esfuerzo de ese calibre. En las condiciones actuales no resulta sencillo activar la voluntad de estos últimos, por lo que es esencial que las instituciones públicas –nacionales y multilaterales– lideren en una primera etapa la tarea, tanto para estimular a los actores privados como para atender aquellas necesidades que, siendo imprescindibles, no suelen atraer a los inversores privados internacionales.

- *Potenciación del sector productivo.* La posibilidad de romper su imagen de meros poseedores de recursos naturales pasa por transformar unas economías de monocultivo en otras más diversificadas. Si lo logran, podrán no solamente cubrir sus propias necesidades, sin tener que depender de las importaciones en tan alto grado como ocurre actualmente, sino también integrarse en la economía global en condiciones para competir ventajosamente en algunos nichos de mercado.
- *Desarrollo de capital humano cualificado.* Las evidentes deficiencias de los sistemas de educación en muchos de los países africanos terminan generando, simultáneamente, una constante fuga de cerebros y una falta de mano de obra suficientemente cualificada para cubrir las demandas del propio tejido productivo. Modificar esa situación sólo podrá lograrse a medio plazo con una apuesta múltiple por la alfabetización de amplias capas de la población sin escolarizar y por la mejora de la calidad de la enseñanza profesional y universitaria en todas las ramas del saber.

Este reto es más exigente en un entorno sometido a una constante presión migratoria y a movimientos forzados de refugiados y desplazados, originados tanto por catástrofes naturales como por conflictos violentos.

De especial relevancia en cualquier estrategia dirigida a la potenciación del capital humano de África es el empoderamiento de las mujeres. Esta apuesta arranca con la plena alfabetización y culmina en su inclusión en los mecanismos formales de toma de decisiones, sin olvidar evidentemente su integración laboral y la eliminación de cualquier tipo de discriminación contra ellas.

- *Buen gobierno.* La aspiración en este caso no es tanto el reforzamiento de interlocutores válidos a los ojos de los organismos internacionales como el apoyo a líderes y autoridades realmente empeñados en la consecución de niveles de bienestar y seguridad aceptables para el conjunto de sus ciudadanos. El desafío es bien notable si se tiene en cuenta que no pocos de los países africanos pueden calificarse con propiedad como Estados frágiles. En ellos, el Estado ha perdido el monopolio legítimo del uso de la fuerza, no es capaz de proveer servicios básicos a buena parte de su población y no tiene presencia efectiva en todos los rincones del territorio nacional. En contra de la corriente dominante en el pensamiento neoliberal imperante, la manera de revertir esa fragilidad no puede venir del mercado, sino principalmente del reforzamiento del aparato

estatal. Esto implica luchar decididamente contra una corrupción, estructural en muchos casos, y contra un alto nivel de ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Para promover más Estado y para hacerlo más responsable ante sus ciudadanos, es preciso, asimismo, apostar desde el exterior por la reforma de las reglas de juego que durante mucho tiempo han llevado a preferir el mantenimiento de unos interlocutores escasamente sensibles a las preocupaciones y necesidades de sus propias sociedades.

- *La integración regional y subregional.* Sin ser la Unión Europea una panacea en términos de desarrollo y seguridad, parece una referencia adecuada para orientar el esfuerzo en África por potenciar tanto la Unión Africana (UA) como las distintas iniciativas de integración subregionales, desde la Unión del Magreb Árabe (UMA), hasta la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEEAO), pasando por la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) y tantas otras. En su conjunto, se trata de plataformas que permiten sumar fuerzas para hacer frente a problemas comunes, que potencian mecanismos de resolución pacífica de las diferencias y que posibilitan la aplicación de economías de escala a proyectos que, de otro modo, no tendrían atractivo ni opciones de éxito. Dada la debilidad que todas ellas presentan, interesa apoyarlas desde el exterior, al menos en una primera etapa, sin pensar en la necesidad de crear nuevas instituciones, sino en

activar la voluntad por hacer de las ya existentes mecanismos eficaces en beneficio de todos.

- *Resolución de contenciosos fronterizos y de conflictos abiertos.* Conscientes de la bomba de relojería que suponía la herencia recibida en la descolonización –con el trazado de unas fronteras que obligaban a vivir juntos a quienes no lo deseaban y que no respetaban realidades muy asentadas en la zona–, sólo cabe calificar como una sabia decisión la adoptada en su día por la extinta Organización de la Unidad Africana (OUA) de aceptarlas globalmente como definitivas. Aunque se pretendía con ello evitar que volviera a abrirse la puerta a nuevos focos de violencia, éstos no han podido ser evitados en bastantes ocasiones.

Los problemas provocados por los casos aún por rematar se suman a otras dinámicas de violencia que corren el peligro de hacerse endémicas, lastrando poderosamente la posibilidad de una convivencia pacífica y unas economías que terminan por dedicar a los gastos de defensa unas cantidades muchas veces desorbitadas, dejando desatendidas otras prioridades más elementales.

- *Gestionar adecuadamente el crecimiento demográfico.* Basta con recordar que las previsiones actuales hablan de 1.000 millones de habitantes para 2025, un volumen que exige una reformulación radical de muchas de las políticas vigentes. Sin sistemas educativos y sanitarios adecuados, sin viviendas dignas y sin la posibilidad de

integrar en el mercado laboral a las nuevas oleadas de demandantes de empleo, se estarían poniendo las bases para una explosión generalizada que exportaría una acusada inestabilidad mucho más allá del contorno geográfico del continente.

- *Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias.* Sean derivadas de un desastre natural o de un conflicto violento, las consecuencias de las crisis humanitarias se convierten, si no son tratadas en debida forma, en nuevos elementos beligeros. África no cuenta hoy con medios suficientes ya no para resolver los problemas que ocasionan estos fenómenos, sino tan siquiera para paliar sus efectos más perniciosos.

Como ocurre en el tratamiento de la violencia, también en este terreno el enfoque prioritario debe ser la prevención, potenciando mecanismos de alerta temprana que permitan, con la adecuada voluntad política para ello, una acción igualmente temprana.

V. MOVILIZACIÓN DE CAPACIDADES Y VOLUNTADES

Para responder a los desafíos reseñados en el apartado anterior y a tantos otros que podrían añadirse, habrá que apelar a las capacidades y voluntades tanto de los actores internos como externos, contando con que todos ellos están motivados por diferentes intereses, no siempre coincidentes, que van desde la

búsqueda del liderazgo hasta el control de recursos escasos o el simple acomodo al dictado de otros más poderosos.

En cuanto a los actores internos, cabe decir que sólo 23 de los Estados africanos pueden calificarse como sistemas democráticos, más o menos imperfectos, y que, salvo honrosas excepciones, la generalizada mayoría tiene un amplio margen de mejora en su capacidad gestora. Tal como ya se ha señalado anteriormente, ninguno de ellos ostenta un liderazgo reconocido inequívocamente por todos los demás, pero parece claro que Sudáfrica y Nigeria son citados recurrentemente como las dos referencias principales, con Angola en un acelerado esfuerzo por ser visto como el tercer componente de ese exclusivo grupo. En paralelo, tanto Libia –que lleva años jugando con fuerza su baza africanista, una vez que se ha desencantado de sus socios en la Liga Árabe–, como Argelia y hasta Egipto pugnan por ocupar igualmente esas plazas de privilegio, como actores imprescindibles en cualquier dinámica africana. Ninguno de ellos, en cualquier caso, ha culminado su aspiración ni dispone de los medios necesarios para ejercer el papel de líder, lo que apunta a un largo proceso en el que se irán decantando las opciones de cada uno en un ejercicio de geometría variable que está lejos aún de definirse en su totalidad.

La referencia regional más relevante es, sin duda, la UA, en la que se integran todos los países africanos, menos Marruecos (como señal de rechazo al reconoci-

miento de la República Árabe Saharaui Democrática). Su corto recorrido –desde su creación en 2001 a partir del Pacto de Sirte– no le ha permitido todavía desarrollar gran parte de sus potencialidades y todo hace pensar que, aunque quiere emular como mínimo a la UE, está aún desprovista de la autoridad que le permita algún día imponerse por encima de las rencillas vecinales y tener los medios para ejercer la función para la que fue creada. De momento se encuentra muy limitada, como consecuencia de las peleas entre algunos países por dominarla y del escaso nivel de diálogo franco entre buena parte de sus miembros. Al mismo tiempo, ni hay voluntad para permitirle actuar por encima de los Estados miembros, ni cuenta con los medios (humanos y presupuestarios, principalmente) para cumplir adecuadamente con sus tareas.

Por último, interesa mencionar la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), como una instancia creada también en 2001, con la idea de reforzar, a través del buen gobierno, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con ese objetivo, su atención preferente está centrada en la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la integración del continente en la economía mundial y el empoderamiento de las mujeres. Son, todos ellos, temas muy relevantes para los que es necesario esperar un tiempo hasta poder emitir un juicio sustentado en realidades sobre las posibilidades de que

tanto la UA como la NEPAD puedan provocar el giro que África necesita.

Por lo que respecta a los actores externos, ya hace tiempo que se ha agotado la credibilidad de muchos de ellos en sus rimbombantes promesas de ayuda y colaboración. Baste recordar los reiterados anuncios del G8, desde el formulado en Kananaskis (Canadá, 2002) –con un plan para sacar a África de la pobreza, dedicando el 50 por 100 de toda la ayuda oficial al desarrollo al continente–, hasta el más reciente de L'Aquila (Italia, 2009) –en el que se apuntaba a garantizar el acceso al agua, aunque mezclado ese objetivo con la lucha contra la piratería y el crimen organizado–, sin olvidar el de G8+5 (Gran Bretaña, 2005), en el que se volvió a reiterar la oferta de una ayuda al desarrollo específica, ahora cifrada en 20.000 millones de euros, junto a la condonación de la deuda externa acumulada por 18 países pobres altamente endeudados, por un volumen de unos 35.000 millones de euros, y hasta la instrucción de 20.000 soldados africanos para operaciones de paz en el continente. Por su parte, el G20, en su reunión de abril de 2009, también se sumó a esa tendencia tan aparentemente generosa en la forma como vacía en el fondo, con la renovación del compromiso de dedicar entre 20.000 y 35.000 millones de euros para el cumplimiento en África de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En sustancia, pocos resultados visibles hay hoy de ese cúmulo de promesas y, por tanto, poco cabe esperar ya de las que puedan repetirse en los próximos en-

cuentros internacionales de estas instancias informales de poder mundial.

Más crédito merece, aunque eso no equivalga a un juicio favorable sobre lo que unos u otros están llevando a cabo, lo que algunos significados miembros de la comunidad internacional vienen haciendo en términos estrictamente bilaterales. Estados Unidos (EEUU) es el primero a mencionar, no sólo por ser el actual hegemón mundial sino por su condición de primer socio comercial del continente. Su aproximación a África se entiende hoy a partir de dos claves directamente relacionadas: seguridad energética y terrorismo internacional.

En relación con la primera, el afán por disminuir la dependencia energética de los países del Golfo Pérsico y de algunos latinoamericanos está incrementando el interés de Washington por garantizar el acceso a nuevas fuentes de suministro, como las que ya se conocen en diversos países del continente africano. Si se toma en cuenta la previsión formulada por Estados Unidos, en el sentido de que para 2020 la cuarta parte de sus importaciones de petróleo procederán de África, es fácil entender la razón por la que la región ha pasado a entrar de manera decidida en la agenda estadounidense. En cuanto a la segunda, es ya perceptible el auge del terrorismo internacional en diversos rincones de África, como Somalia en primer lugar, seguido de otros países del Sahel y del Magreb, con Argelia y Mauritania a la cabeza. Aunque su nivel actual de desarrollo es aún incipiente re-

gional, los promotores de la contraproducente «guerra contra el terror» se han empeñado interesadamente en magnificar su importancia, como una vía para argumentar la necesidad de poner en marcha una respuesta militarista –similar, en última instancia, a la aplicada en otros lugares del planeta–. Con un planteamiento netamente militarista como el que EEUU viene adoptando desde principios de la década pasada, se pretendía, en primer lugar, hacer frente a la amenaza terrorista –en un camino tan equivocado aquí como el recorrido en Afganistán e Iraq–, pero, al mismo tiempo, también se ha apresurado en ir tomando posiciones en la evidente competencia con otros actores externos por controlar un continente que, como ya hemos señalado anteriormente, no tiene dueño estratégico y, en el mismo orden de prioridad, diversificar sus fuentes de suministro energético.

El instrumento preferente de ese empeño ha sido la creación de AFRICOM. La decisión de establecer AFRICOM –el mando estadounidense dedicado exclusivamente al continente africano (con la excepción de Egipto)– se hizo pública en febrero de 2007 por el presidente George W. Bush. En octubre de ese mismo año se estableció una estructura provisional como parte del Mando Estratégico de EEUU para Europa (EUCOM), con su cuartel general en Stuttgart (Alemania). Desde el 1 de octubre de 2008, este mando para África existe como una entidad autónoma, pero mantiene todavía su base en Europa. Aunque uno de los objetivos es ubicar este organismo coordinador en tierras africanas,

ésta ha sido una tarea muy complicada por la dificultad de encontrar un Estado dispuesto a asumir la responsabilidad de convertirse en el anfitrión, sobre todo por los problemas que pueda causar entre una opinión pública crecientemente sensibilizada contra Occidente. Esta dificultad podría ser interpretada como un mal augurio para su futuro en el continente.

Aunque el desempeño del ejército estadounidense es clave para el futuro de esta iniciativa, Washington ha intentado vestir AFRICOM de una manera que aspira a que se vea más como un esfuerzo para el desarrollo de esos países que como un marco de coordinación y dirección de operaciones militares. Según la administración Bush, este nuevo mando debe reforzar la cooperación de la seguridad en el continente y crear nuevas oportunidades para los socios africanos, facilitando así el trabajo conjunto para promover la democracia, la salud, la educación y el crecimiento económico. Se prevé incorporar más «soft power» para encarar las raíces de los conflictos –los Estados fallidos o el terrorismo–, mientras que se mantendrán los fundamentos tradicionales, bajo las directrices del «hard power», que se quiere centrar más en la prevención de conflictos violentos que en la intervención militar. Sin embargo, esta visión holística (con fuerte carga propagandística) parece poco viable, por lo que transmite la realidad diaria de las actividades realizadas por EEUU en la región. Sin duda, Washington apoya las iniciativas humanitarias o los programas de cooperación para el

desarrollo, pero lo que se deduce del análisis de su herramienta más potente en la zona (sus fuerzas armadas), junto con su gran interés energético y su campaña global contra el terrorismo –que inevitablemente terminan entremezclándose–, acaba planteando muchas dudas sobre el verdadero papel que desempeñará AFRICOM en esta parte del mundo.

Estas mismas incertidumbres parecen afectar a las poblaciones africanas, que están reaccionando adversamente a la creación de un mando estadounidense para África. Es evidente ya el recelo y el temor de que AFRICOM se acabe convirtiendo en un proyecto de militarización del continente. Como ya hemos señalado, Washington se ha enfrentado con un alto nivel de resistencia y crítica a sus planes de establecer este mando, particularmente en cuanto a la ubicación de la sede. Algunos países como Liberia o Marruecos han ofrecido inicialmente su territorio para albergarlo. Otros gobiernos no han presentado ninguna oferta o, como en el caso de Nigeria, la han contemplado sólo para poder rechazarla inmediatamente, mientras que algunos se han opuesto firmemente desde el principio, con Sudáfrica como el más significado de este grupo. De las pocas alternativas que siguen activas, Etiopía parece ser el socio más probable para asumir la tarea, aunque por el momento el Pentágono ha decidido dejar la búsqueda y seguir con las operaciones desde Stuttgart, a la espera de lo que decida en su momento la actual administración de Barack H. Obama.

Aunque sólo fuera como derivación de su pasado colonizador, cabría suponer que los países europeos tendrían que ser también actores externos principales en la agenda africana de hoy. Y, sin embargo y al igual que ocurre en otros contextos geográficos, ninguno de ellos (con la excepción de Francia todavía en algunos lugares) puede identificarse como un protagonista principal en la vida del continente. Por su parte, la UE en su conjunto tampoco ha logrado plasmar en la práctica sus formulaciones regionales. Bloqueada institucionalmente hasta diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, apenas ha podido llevar a la práctica su Estrategia de Seguridad y Desarrollo, establecida en 2005, para facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que iba acompañada de un compromiso para dedicar anualmente 10.000 millones de euros a ayuda oficial al desarrollo africano hasta 2010. Atrapada en sus propias carencias y divergencias para conjugar los intereses nacionales de sus 27 miembros, el balance de su acción africana sigue lastrado por un tratamiento fragmentado –con el Norte de África, junto a Oriente Próximo, bajo el manto del Proceso de Barcelona y con el resto del continente en el marco del Convenio de Cotonú (como países ACP)–, que sólo en abril del año 2000 permitió la convocatoria de la primera Cumbre UE-África (El Cairo). En todo caso, desde entonces sigue siendo ostensible que la apuesta comunitaria por África continúa demasiado sesgada hacia la represión de la emigración irregular y la lucha contra el terro-

rismo, sin que su implicación en el continente haya rendido suficientes frutos como para cambiar la situación estructural de ninguno de los países africanos.

Más novedosa en comparación, aunque ya perceptible desde hace al menos una década, es la fuerte presencia de actores como China e India en el continente. La pujanza internacional de Pekín –muy centrada a día de hoy en garantizar su seguridad energética y alimentaria– tiene en África una visibilidad muy notable. En su imparable avance juega con varias ventajas. En primer lugar, no tiene hipotecas coloniales en la región, como ocurre con los europeos, lo que le confiere mayor facilidad de interlocución en términos comparativos. Además, salvo la exigencia de no reconocer a Taiwán, no exige prácticamente ninguna condición a sus socios africanos, en claro contraste con los países occidentales, que pretenden provocar cambios políticos y económicos en muchos de los países en los que actúan. Por último, cumplen sus compromisos (en condiciones y plazos) y disponen de un notable volumen de fondos para invertir en todo tipo de proyectos, utilizando sus conglomerados empresariales públicos (aunque formalmente sean privados en algunos casos) de una manera que asombra a la población local (y a sus competidores) por su eficacia.

Los datos disponibles no hacen más que corroborar esa imagen general. Según el Banco Mundial, China tiene proyectos en marcha en 35 países africanos. Desde

la celebración de la primera Cumbre China-África, en 2006, Pekín se ha convertido en el primer inversor en el continente, con cerca de 4.000 millones de euros ya en 2007 (más que todos los miembros del G8 juntos) y con la creación de un fondo China-África dotado de unos 3.000 millones de euros. En 2008 ya era el tercer socio comercial de África –sólo por detrás de EEUU y Francia–, con un volumen de intercambios que superaba los 80.000 millones de euros y más de 2.000 empresas activas en su suelo.

VI. UN FUTURO INCIERTO

Según el *Global Trends*, del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, en 2025 África seguirá siendo la región más vulnerable del planeta en términos de retos económicos, presión demográfica, conflictos violentos e inestabilidad política. También continuará siendo un vital proveedor de recursos naturales, una región más desigual y el continente más pobre, con una población superior a los 1.000 millones de habitantes (a pesar de las pandemias, las sequías y las hambrunas) de los que más del 50 por 100 estarán por debajo de los 24 años de edad. La salida de ese túnel, según esa misma fuente, pasa inevitablemente por un mayor grado de intervención internacional.

Desde luego que la implicación foránea es imprescindible, pero ni sirve cualquiera (ahí están los resultados logrados hasta hoy), ni el liderazgo africano pue-

de subordinarse a lo que se decida en el exterior, por muy bienintencionado que pueda ser en su formulación originaria. La que se adivina recomendable es la que mire más allá de la mera defensa del *statu quo* y prefiera concentrar su atención en la mejora del bienestar y la seguridad de las personas que habitan todos los rincones de África.

La fuerza de la costumbre, el temor al riesgo de ensayar fórmulas nuevas (cuando conocemos perfectamente cada matiz de un juego que llevamos practicando desde hace mucho tiempo) y la tradicional visión de corto plazo que caracteriza las relaciones internacionales son poderosos factores que llevarían a pronosticar que no hay margen para salirse del camino trillado hasta aquí. Según esa visión, África parece a punto de convertirse en un escenario preferente de lo que algunos entienden ya como una nueva guerra fría (esta vez con China en lugar de la Unión Soviética como competidor frente a Estados Unidos por el liderazgo mundial). En ese caso, lo más probable es que, siguiendo un modelo sobradamente conocido, África siga estando secuestrada en manos de quienes aspiran al dominio mundial, como un campo de batalla en el que ambos activen a sus aliados circunstanciales. Si eso ocurre, al tiempo que los actores externos se preocupan por establecer los necesarios cortafuegos para evitar verse afectados por lo que allí pueda ocurrir, no cabe ninguna duda de que el camino africano a través del túnel sólo conduce a más oscuridad para el futuro.

Para activar una segunda aproximación estratégica –que impulse la integración regional, la seguridad humana de los africanos y la emergencia de sociedades abiertas para salir del referido túnel–, debería bastar con recordar que si África se hunde, nos hundimos todos. Kofi Annan, en su calidad de secretario general de la ONU y con ocasión del sesenta aniversario de la Organización, dio a conocer, el 21 de marzo de 2005, un informe en el que identificaba con claridad cuáles deberían ser los pilares de un orden internacional digno de tal nombre: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Eso es lo que vale para los africanos y eso es lo que debe centrar el esfuerzo tanto de los actores internos como de los externos.

Conscientes de que no es así como se ha actuado hasta ahora, y cuando una grave crisis internacional vuelve a alimentar el enroque nacionalista y el «sálvese quien pueda», sólo nos queda esperar que se imponga por una vez la segunda acepción del concepto de crisis. Por puro egoísmo inteligente –el que entiende que en el mundo globalizado que habitamos no hay opción para opciones individuales, encerradas en un fortín a salvo de los peligros exteriores– nos interesa asumir la crisis actual como una magnífica oportunidad para replantear una visión del mundo demasiado asociada a la búsqueda del desarrollo a costa de los demás y de una seguridad obtenida por las armas. Aceptada en esos términos, la crisis de los modelos económicos y políticos vigentes nos puede permitir el abandono de unas pau-

tas de explotación de recursos y de consumo que generan más desigualdades (y, por tanto, más violencia) y de unos esquemas de seguridad que sólo provocan la inseguridad de quienes nos rodean. Lo que demanda la situación actual es una visión de largo plazo que emplee los instrumentos que ya poseemos al servicio de todos. En definitiva, que entienda que nuestro desarrollo y nuestra seguridad dependen del desarrollo y la seguridad de todos. Y eso vale también para los africanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANNAN, K. (2005), *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Naciones Unidas, Nueva York.
- CONSEJO NACIONAL de INTELIGENCIA (2008), *Global Trends 2025: a transformed World*.
- HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (2009), *Conflict Barometer 2008*.
- HUNTINGTON, S. (1993), «The clash of civilizations», *Foreign Affairs* (verano).
- NÚÑEZ, J. A., HAGERAATS, B., y KOTOMSKA, M. (2009), *Terrorismo internacional en África: la construcción de una amenaza en el Sahel*, Madrid, La Catarata.

3. MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN Y CONFLICTOS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

María Serrano Martín de Vidales*

La movilidad y el desplazamiento han sido históricamente un recurso de individuos y pueblos dentro del continente africano. Como afirma Herbst, los africanos han mostrado una gran preferencia por la opción del «exit» del Estado cuando las circunstancias políticas, económicas o sociales eran adversas (2000). En las épocas precolonial y colonial, individuos y grupos enteros se desplazaban para huir de los conflictos o de la esclavitud, para evadir el trabajo forzado o el pago de impuestos, creando nuevas formaciones políticas y sociales.

A partir de finales de los años cincuenta del siglo xx, con la aparición de los Estados africanos independientes, se alteraron las pautas de movilidad tradicionales: las nuevas fronteras, la soberanía estatal y las leyes de ciudadanía imposibilitaban la creación de las formaciones y asentamientos permanentes de antaño. El desplazamiento pasaba a ser contemplado como algo temporal y anómalo dentro de esta nueva división geográfica en Estados.

Así se extendía y adoptaba un lenguaje con diferentes categorías para designar la anomalía que suponía la movilidad, separando y diferenciando dos motivaciones

para desplazarse: las razones legítimas o políticas, es decir, las que *obligaban y forzaban* a un individuo a desplazarse, y aquellas que se consideraban *voluntarias y libres*, es decir, las migraciones económicas. Aunque en este capítulo, y con fines analíticos, nos centraremos en las migraciones forzadas asociadas a la violencia de los conflictos armados, cabe advertir que el uso de diferentes categorías tiene consecuencias políticas. Las personas que atraviesan una frontera internacional por razones políticas son consideradas como refugiados y cuentan con el régimen de protección más avanzado, mientras que aquellos que lo hacen por razones económicas son caracterizados como simples migrantes¹. Aquellos que están en una situación de desplazamiento similar a la de los refugiados pero no logran atravesar una frontera internacional –desplazados internos– han permanecido invisibles hasta épocas recientes, debido a las concepciones de soberanía imperantes.

Si nos remitimos a las causas y dejamos a un lado motivaciones como la búsqueda de mejores oportunidades y de diversificación de recursos ante el deterioro ambiental, el desplazamiento de muchos africanos ha sido una estrategia de salida

* Grupo de Estudios Africanos. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ La aparición de la figura del refugiado ha estado ligada a la emergencia de los Estados-nación. El concepto de refugiado nació en la época de entreguerras en Europa y se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, con la Convención de Ginebra de 1951 que designaba como refugiado a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Esta figura y su régimen de protección estuvieron limitados al ámbito europeo, pero con la aparición de los nuevos Estados africanos se extendió la categoría y la convención al continente africano (Haddad, 2008).

frente a los conflictos armados y al alto nivel de violencia existente en los Estados poscoloniales (Bayart, 1989; Chabal y Daloz, 1999). Esta violencia fue practicada por las antiguas metrópolis en las colonias portuguesas (Angola, Mozambique, Guinea-Bissau), derivó de las luchas entre grupos por acceder al poder en los procesos de descolonización (Ruanda, Burundi) o ha sido desplegada por regímenes profundamente excluyentes como el apartheid sudafricano, por gobiernos tiránicos (Uganda) y por señores de la guerra que se disputan el acceso a los recursos (Liberia, Somalia).

La continuidad del autoritarismo y la exclusión de los Estados poscoloniales han conducido a estallidos de violencia de mayor intensidad en los noventa, con el fin de la Guerra Fría. Paradójicamente, en muchos casos esa violencia no ha desaparecido con los procesos de democratización ni de reconstrucción posbélica, y se han generado nuevos desplazamientos. Por ejemplo, Zimbabue y Kenia han mostrado recientemente cómo las elecciones pueden convertirse en un mecanismo de legitimación de los líderes que están en el poder y de exclusión de los opositores políticos, contra los que se ha desplegado una fuerte represión interna. Los procesos de democratización no están exentos tampoco de una fuerte discriminación y xenofobia contra los extranjeros (Costa de Marfil, Sudáfrica), o incluso de leyes de desnacionalización que excluyen a grupos y segmentos de la población del acceso a los recursos y de la participación políti-

ca, como ha sucedido en República Democrática del Congo (RDC). En otros casos, la violencia derivada de las luchas por la extracción de recursos y del deterioro medioambiental ha obligado a comunidades a desplazarse (delta del Níger, Nigeria).

A continuación presentaremos algunos datos sobre el desplazamiento forzado en África Subsahariana y abordaremos algunas de las explicaciones que se han vertido para explicar los conflictos armados del continente. En segundo lugar, expondremos algunos de los mecanismos y normas internacionales de protección de los refugiados y desplazados internos. Posteriormente nos detendremos en el papel que han desempeñado los refugiados en algunos procesos de rearticulación del poder en el continente. En concreto, ahondaremos en el rol que han tenido en algunos conflictos armados, en las dificultades de los procesos de retorno de los refugiados a sus Estados de origen y en la situación de muchos refugiados que viven en campos durante años.

I. DESPLAZAMIENTOS Y CONFLICTOS ARMADOS

De acuerdo con las estadísticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de refugiados en África en el año 2008 era de 2,1 millones, lo que suponía el 20 por 100 del total de los refugiados en el mundo asistidos por este organismo²

(ACNUR, 2009). Esta cifra supone una reducción respecto a años anteriores y se explica fundamentalmente por los procesos de repatriación de refugiados a Burundi, Sur Sudán, República Democrática del Congo y Angola. Aun así, en el año 2008 continuaron los desplazamientos por conflicto y por violaciones de derechos humanos en República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Somalia y Sudán.

La mayor parte de los refugiados del mundo permanecen en sus regiones de origen, lo que supone que el 80 por 100 de los refugiados se encuentran en países con un índice de desarrollo humano bajo. En África, los países que acogen a un número mayor de refugiados son Chad, Tanzania y Kenia. A modo de ejemplo, si consideramos el PIB, por cada dólar República Democrática del Congo acoge a 496 refugiados, Tanzania acoge a 262, mientras que Alemania acoge a 16.

En los últimos años se ha incrementado el número de refugiados urbanos. Aun así, en África Subsahariana 7 de cada 10 refugiados residen en campos. Entre las tres soluciones duraderas para los refugiados –la integración en el país de acogida, el reasentamiento en un tercer país o la repatriación al país de origen–, en las últimas décadas se ha promovido la repatriación de los refugiados. Menos del 1 por 100 de los refugiados africanos son reasentados en terceros países. Así

por ejemplo en el año 2008, 3.100 burundeses y 1.800 congoleños pudieron ser reasentados en terceros países, frente a los 15.600 congoleños y 95.000 burundeses que fueron repatriados a RDC y a Burundi.

Pese a que parece consagrarse la tendencia a la baja en el número de refugiados, las cifras de desplazados internos en el continente siguen siendo muy elevadas. En el año 2008, de los 26 millones de desplazados internos por conflicto existentes en el mundo, más de 11 millones se encontraban en África. La mayor parte de ellos están en Sudán, con casi 5 millones, y RDC, con 2 millones, seguidos de Somalia, Uganda y Kenia (IDMC, 2008).

Los datos anteriores nos muestran cifras del desplazamiento que se deriva de los conflictos armados, pero no explican las causas de estos conflictos ni las interpretaciones acerca de las razones del estallido y recrudecimiento de la violencia. A continuación recogemos las narrativas e interpretaciones que se han popularizado en los últimos años para explicar los conflictos africanos.

1.1. Los conflictos armados y sus narrativas

Se ha extendido la impresión de que desde el fin de la Guerra Fría estallan numerosos conflictos en el continente africa-

² En total en el año 2008 el número de refugiados alcanza los 15,2 millones, de los cuales 10,5 millones son asistidos por el ACNUR. La UNRWA, por su parte, asiste a 4,7 millones de palestinos.

no. Sucesivas guerras en Liberia, Sierra Leona, Somalia y el genocidio ruandés hicieron que desde el mundo académico y mediático se popularizase la idea de que nos encontrábamos ante conflictos de diferente naturaleza. Según Kaldor, estas «nuevas guerras» son diferentes a las anteriores: no hay límites a la violencia y la crueldad indiscriminadas contra los civiles, ni separación entre combatientes y no combatientes, ni existe una declaración del comienzo y el fin de las hostilidades. Tampoco están limitadas territorialmente, sino que diferentes grupos se nutren de armas y recursos a través de las redes globales de ayuda y de los mercados globales de armas y de empresas de seguridad privadas (1999).

Hay una multiplicidad de estudios que han tratado de proporcionar una explicación de las causas de los conflictos armados africanos (Duffield, 2003). Esos estudios pueden ser agrupados en tres narrativas. La *narrativa del nuevo barbarismo* sitúa las causas de los conflictos armados en la violencia irracional de los odios tribales y endémicos. Los conflictos africanos son las guerras de los *Estados fallidos*, es decir, de aquellos Estados anárquicos en los que el orden político y social se ha desmoronado, sumiendo a la población en la lucha por la supervivencia y los recursos. La *narrativa del subdesarrollo* señala que las principales causas de los conflictos armados son la pobreza y el subdesarrollo. La *narrativa de las guerras por los recursos* incluye los estudios que han tratado de contestar a la literatura del nuevo barba-

rismo subrayando la racionalidad de la violencia empleada por los grupos armados (Richards, 1996), pero también aquellos que han enfatizado que los conflictos vienen motivados exclusivamente por un afán de codicia de grupos que acuden a la violencia para hacerse con los recursos (Collier y Hoeffler, 1998).

Sin embargo, estas interpretaciones que representan las guerras de los noventa como «nuevas guerras», guerras anárquicas, conflictos generados por el subdesarrollo o conflictos por los recursos y la codicia, se derivan de una lectura ahistórica y una visión reduccionista y monocausal de los conflictos africanos. Primero, porque muchas de las convulsiones y conflictos internos del continente no son nuevos, sino estallidos más violentos de conflictos de larga duración invisibilizados durante la Guerra Fría o considerados como una mera instrumentalización del enfrentamiento entre las superpotencias. En segundo lugar, estas interpretaciones no se preguntan por qué algunos actores recurren a la violencia, sino que directamente imputan motivaciones, representando a los actores como seres irracionales o dominados por la codicia, o como víctimas del subdesarrollo. Lejos quedan otros aspectos como las propias decisiones de los grupos armados, los términos en los que justifican el recurso a la violencia, los agravios pasados y el alto nivel de represión y exclusión existente en los Estados poscoloniales. Por último, intentar responder al interrogante sobre las principales causas de los conflictos armados puede arrojar tam-

bién respuestas simplificadoras en tanto en cuanto el propio conflicto armado modifica las relaciones de poder, las pautas de acumulación y riqueza, y produce transformaciones en las causas, dinámicas y justificaciones de la violencia armada.

Cada conflicto tiene sus especificidades históricas, políticas y sociales. Deben ser estudiadas si queremos analizar y entender –que no justificar– el contexto social en el que algunos actores perciben que la violencia armada es una alternativa legítima para restituir los agravios pasados. A pesar de esa necesidad de contextualizar cada caso, no podemos olvidar que los altos niveles de desplazamiento y violencia han sido provocados y desplegados en muchos casos por el Estado. Por ello, para comprender estos estallidos más violentos de los conflictos, es necesario complejizar y apuntar algunas notas sobre la trayectoria, funcionamiento y crisis del Estado poscolonial africano.

1.2. Comprender los conflictos en el marco de la trayectoria del Estado poscolonial africano

Los Estados poscoloniales emergieron tras la Segunda Guerra Mundial fruto de las luchas anticoloniales. Deslegitimado el colonialismo, «la incapacidad para gobernar» no podía ya ser utilizada como excusa para ejercer una dominación o tutela extranjera. Los pueblos coloniales tenían derecho a la independencia y a la es-

tatalidad, independientemente de lo que sucediese en el interior de sus territorios.

Los Estados que se desarrollaron en años posteriores aparecerían marcados por notas comunes: una alta dependencia externa y una débil legitimidad interna. Internamente, la mayor parte de los Estados africanos se convirtieron a los pocos años de las independencias en Estados de partido único. Aunque los años sesenta y setenta fueron los años del Estado desarrollista y se pusieron en marcha programas para proporcionar servicios sociales a la población y ampliar las bases de la legitimidad estatal, estos intentos vinieron acompañados por un alto nivel de control y represión.

Externamente, los Estados africanos se vieron condicionados por el juego de las superpotencias durante la Guerra Fría, aunque este enfrentamiento les sirvió para recibir ayuda económica y arsenales de armas a cambio de apoyar a una u otra superpotencia. Esa ayuda se convirtió en muchos casos en la principal fuente de recursos de los Estados africanos, dada la debilidad de muchos aparatos estatales para extender su legitimidad o recaudar tributos internamente. De esta manera, el Estado se convertía en la principal fuente de recursos: hacerse con el control del mismo era fundamental para ganar el acceso a los beneficios que proporcionaba la soberanía, es decir, a los recursos económicos y la legitimidad externa. Esos recursos, en una clara confusión entre lo público y lo privado, eran distribuidos

en las redes clientelares y servían a los gobernantes para comprar la lealtad y los apoyos internos. Los Estados poscoloniales funcionaban y se mantenían en gran parte por el apoyo político y económico externo. Eran Estados extrovertidos, dependientes del exterior, y neopatrimoniales.

Pero, con la crisis económica de los años ochenta y noventa y con el fin de la Guerra Fría, la mayor parte de estos Estados vieron cómo la ayuda y el apoyo político y militar internacional disminuían considerablemente. Muchos Estados firmaron a finales de los ochenta los Planes de Ajuste Estructural (PAE), que recortaban drásticamente los programas sociales y el sector público. Dada la crisis, la reducción de la ayuda y el adelgazamiento del Estado, personas que habían formado parte de las redes clientelares, beneficiándose de los recursos del Estado, se encontraron sin empleo y sin medios de vida. Los gobernantes, al verse en dificultades para alimentar las redes clientelares de apoyo interno y para acallar el descontento social, acudieron a métodos aún más violentos y autoritarios para mantenerse en el poder.

Al mismo tiempo, a finales de los ochenta y sobre todo en los noventa, las presiones para acabar con los Estados de partido único y llevar a cabo transiciones hacia el multipartidismo y la democratización acabaron polarizando el ámbito político. En muchos casos, la disputa partidista se realizó en términos identitarios y étnicos: muchos líderes instrumentali-

zaron la etnicidad para ganar el apoyo de su grupo. Y en ese contexto de liberalización política y económica, de privatización y adelgazamiento del Estado, emergieron también los señores de la guerra como emprendedores privados, ligados a los mercados internacionales a través de las redes de armas, diamantes u otros recursos.

Los actores externos también participaron en esta trayectoria histórica del Estado poscolonial africano. Unas veces proporcionaron apoyo político, económico y militar a dirigentes autoritarios carentes de legitimidad interna; otras veces impusieron condiciones para el adelgazamiento del Estado y en otras ocasiones empresas multinacionales y otros actores privados han venido operando y beneficiándose de la «inestabilidad» y «desorden del Sur» para extraer recursos, generando igualmente tensiones sociales considerables (a veces acudiendo a mercenarios y compañías de seguridad privada para garantizar la seguridad de sus inversiones).

En definitiva, este repaso de la trayectoria del Estado poscolonial puede ayudar a comprender el funcionamiento excluyente y arbitrario del aparato del Estado, y cómo éste funcionamiento ha podido ir generando bolsas de población que han vivido en los márgenes del Estado o han ido experimentando el mismo como una estructura cada vez más represiva. Con ello se desmonta la idea de que los conflictos africanos son nuevos, anárquicos y sin razón de ser, o están cau-

sados por el subdesarrollo o la codicia. También sirve para contemplar el papel que han tenido los actores externos en su evolución y el que siguen desempeñando hoy en día.

Los efectos sobre la población han sido nefastos. Desde los años ochenta, los niveles de desplazamiento alcanzaron un carácter masivo. Pero, además, la crisis del Estado poscolonial ha tenido otras consecuencias: no sólo ha aumentado el desplazamiento, sino que ha generado políticas más restrictivas para las personas que logran huir atravesando las fronteras. En otros casos, esto último ni siquiera ha sido posible: muchos desplazados internos hoy en día continúan atrapados entre fronteras.

II. LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS Y SUS REGÍMENES INTERNACIONALES: MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS INTERNOS

Como comentamos en el inicio, con la aparición de los Estados africanos y de sus fronteras se alteraron las pautas de movilidad de las poblaciones, y las migraciones y desplazamientos pasaron a contemplarse como una anomalía. Para responder, regular y controlar esos desplazamientos, se adoptaron normas internacionales que otorgaban a

los refugiados un estatuto de protección internacional.

Así, el marco internacional de protección de los refugiados africanos está conformado por la Convención de Ginebra, firmada y ratificada por la mayoría de los Estados africanos, que define como refugiado a aquellas personas que han huido de su país de origen debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social y opiniones políticas. Además de haber firmado y ratificado la Convención de Ginebra, los Estados africanos cuentan con la Convención sobre los Problemas Específicos de los Refugiados Africanos (Convención de la OUA), aprobada por la antigua Organización para la Unidad Africana (actual Unión Africana, UA) en 1969. Esta Convención fue redactada durante los años sesenta, años de lucha contra las potencias coloniales. Por ello recoge algunas especificidades del contexto africano:

El concepto de refugiado se define de manera más amplia. Además de contemplar que son refugiados aquellos definidos por la Convención de Ginebra, siguiendo la experiencia africana de las luchas por la descolonización se consideran también refugiados aquellos que huyen de «una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público»³.

³ Artículo 1.1 de la Convención de la OUA.

A través de esta Convención, los Estados africanos se comprometieron a respetar el principio de no devolución, a no expulsar o denegar la admisión de los refugiados en frontera, así como, en caso de dificultad, a hacer un llamamiento al resto de Estados para que alivien la carga que supone la llegada de refugiados al Estado de acogida⁴. Además, la Convención declaró que los Estados no debían interpretar la acogida de los refugiados como un acto hostil a su política, sino como un acto humanitario.

A pesar de que la mayor parte de los Estados africanos han firmado y ratificado las convenciones internacionales, la implementación y el cumplimiento de sus disposiciones arrojan algunas paradojas. Hasta épocas recientes, por lo general los Estados africanos permitían la entrada de los refugiados que llegaban a sus territorios. Durante los años sesenta, setenta y ochenta, muchos países africanos mantuvieron políticas de puertas abiertas e hicieron esfuerzos considerables para integrar y acoger a los refugiados. Algunos, aunque perseguían y desplegaron una dura represión contra sus poblaciones, se mostraron generosos con los refugiados de otros países.

Esta generosidad no sólo estuvo motivada por razones humanitarias: el perfil de los refugiados, considerados como *free-*

dom fighters contra las potencias coloniales, la utilización de los refugiados como instrumentos de política exterior, el deseo de conseguir fondos y legitimidad internacional, o el uso de los refugiados para repoblar y explotar algunos territorios, fueron también otras de las razones que explican estas políticas de puertas abiertas. En algunos casos puede considerarse que los refugiados también fueron otro recurso en las estrategias de extravasión de los gobernantes africanos⁵.

Sin embargo, desde finales de los ochenta, esta generosidad es reemplazada por un endurecimiento de las políticas hacia los refugiados y el asilo entra en crisis. La crisis económica, los difíciles años del ajuste estructural, la falta de solidaridad internacional, la percepción negativa de los refugiados y de los problemas de seguridad e inestabilidad generados por éstos, pusieron fin a las políticas de integración. Los Estados africanos comenzaron a cerrar sus fronteras y a llevar a cabo políticas de repatriación masiva a los países de origen. De ahí también el incremento del número de personas que no logran atravesar una frontera internacional y permanecen en sus países como desplazados internos.

En los últimos años ha ido apareciendo también un marco de protección para los desplazados internos. Así se elaboraron

⁴ Artículo 2 de la Convención de la OUA.

⁵ Por extravasión aludimos a la estrategia de adaptación de las elites africanas a las exigencias internacionales, sabedoras de que su supervivencia depende más de los factores internacionales que sostienen su soberanía que de la legitimidad interna de sus poblaciones (Bayart, 2000: 217-267).

en el año 1997 los Principios Rectores del Desplazamiento Interno⁶ y se han sucedido algunas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas consagrando el principio de «la responsabilidad de proteger». Este principio establece que los Estados deben proteger a sus poblaciones, pero cuando un Estado no quiere o se muestra incapaz de proteger, entonces la comunidad internacional debe asumir esa responsabilidad. Aunque la adopción de estos Principios Rectores ha conducido a que algunos Estados africanos incorporen a su legislación y política interna normas sobre los derechos de los desplazados internos, e incluso la Unión Africana ha aprobado en el año 2009 una Convención sobre el Desplazamiento Interno, resta por ver hasta qué punto estos principios serán implementados y servirán para mejorar la precaria situación de este colectivo.

Por último, una red de actores entre los que se incluyen agencias de Naciones Unidas como ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PAM) o la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), junto a ONG, se ocupan de la asistencia a los refugiados y a los desplazados internos. Como vamos a ver, sin embargo, su actividad no está exenta de dificultades.

III. REFUGIADOS Y DINÁMICAS DE REARTICULACIÓN DEL PODER EN EL CONTINENTE AFRICANO

A pesar de que el régimen de normas y actores de protección y asistencia a los refugiados se sitúa en un ámbito humanitario, los desplazamientos forzados tienen implicaciones políticas y sociales más amplias. De hecho, este fenómeno está intrínsecamente unido a dinámicas de estructuración y rearticulación del poder y la autoridad en un continente en el que parecen estar en competición múltiples posibilidades y trayectorias políticas. Este apartado apunta algunas líneas y ejemplos sobre la implicación de los refugiados en conflictos armados y en procesos de paz, así como en la reconfiguración de la geografía y los espacios de poder.

III.1. Refugiados y conflictos armados: la militarización de los refugiados

Si bien parece una paradoja hablar de refugiados y militarización en la medida en que los combatientes están excluidos teóricamente del estatuto de refugiado⁷, lo cierto es que en África Subsahariana

⁶ Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno definen como desplazado interno a aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o a huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

⁷ El derecho y las instituciones internacionales no consideran merecedores de protección a aquellos que utilizan la fuerza armada. El artículo 1.F de la Convención de Ginebra de 1951 establece las llamadas cláusulas de exclusión de la condición de refugiado para aquellas personas respecto a las cuales existen serias

han sido frecuentes los casos de militarización de los refugiados⁸ y la participación de grupos en el exilio en conflictos armados. Así, por ejemplo, podemos citar las dificultades existentes para preservar el carácter civil y humanitario de los campos de refugiados en Darfur, Chad, Grandes Lagos, Liberia, Sierra Leona y Guinea Conakry, y cómo esto ha supuesto tensiones en las relaciones entre países vecinos.

Lo que nos interesa aquí señalar es, en primer lugar, que algunas de las dinámicas de los conflictos armados han estado marcadas por conexiones transfronterizas con grupos de exiliados y refugiados (Ero y Ferme, 2003). A veces el conflicto y la violencia han procedido de proyectos políticos generados o recreados en el exilio (Malkki, 1995), y en otras ocasiones el exilio en los campos de refugiados ha sido una manera de «continuar la guerra por otros medios» (Butrue, 1998). En segundo lugar, estos exiliados y refugiados han sido un instrumento para apoyar a gobiernos y grupos rebeldes ami-

gos y para luchar contra enemigos. Y en tercer lugar, el régimen de protección y asistencia a los refugiados se ha visto inmerso en estas dinámicas políticas, en las que los actores han manipulado la ayuda o las normas de protección, insertándolas en sus economías de guerra o en sus estrategias bélicas.

Así, por ejemplo, los refugiados ruandeses que huyeron al antiguo Zaire tras el final del genocidio y con la llegada del Frente Patriótico Ruandés (FPR) al poder en Ruanda, se asentaron en los campos del Kivu como un «Estado en el exilio», donde reprodujeron las antiguas estructuras de poder de la sociedad ruandesa. Los *interahamwe* y los ex miembros del ejército ruandés ejercían un control sobre la población y la distribución de la ayuda humanitaria, que pasó a integrarse en la economía de la guerra. En un contexto en el que fue imposible para las organizaciones humanitarias hacer cumplir las normas, diferenciar entre combatientes, genocidas y «auténticos refugiados», desarmar a los dos prime-

razones para considerar que han cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad. Tampoco se considera refugiado a quien ha cometido un crimen no político antes de entrar en el Estado de acogida o es culpable de actos contrarios a los propósitos de la ONU. También la Convención de la OUA declara que el asilo es un acto humanitario y prohíbe en su artículo 1.5 la realización de actividades subversivas.

⁸ Adopto aquí la definición de militarización de Muggah, que entiende por militarización de los refugiados «la implicación de individuos o grupos de refugiados y/o exiliados en actividades militares dentro y fuera de los campos de refugiados». Estas actividades pueden incluir la violencia política, el entrenamiento militar, el apoyo explícito o implícito a los combatientes y la resistencia armada. Por el contrario, por militarización de los campos de refugiados se refiere a «la combinación de ataques militares y armados a refugiados en el interior de los campos, al almacenamiento y diseminación de las armas, al entrenamiento militar y al reclutamiento, a la presencia de elementos armados, de activismo político o violencia política dentro de los campos, y a la explotación de la ayuda por personas que no son auténticos refugiados y sus descendientes» (2006).

ros o controlar el reparto de la ayuda, se produjo la criminalización generalizada de la población refugiada y el desmantelamiento de los campos por el FPR, con la masacre de miles de refugiados (Pottier, 2002).

En Liberia, Sierra Leona y Guinea Conakry los campos y áreas donde vivían los refugiados sirvieron a veces para cobijar a elementos armados y proseguir e internacionalizar la lucha. Se vieron igualmente afectados por la diseminación de armas, la militarización, los ataques indiscriminados contra los civiles y los juegos de alianzas. Así, por ejemplo, los grupos de oposición liberianos (LURD) recibieron el apoyo del gobierno de Guinea Conakry en su lucha contra el gobierno liberiano de Taylor, mientras que este último prestaba su apoyo a los rebeldes de Sierra Leona (RUF, en sus siglas en inglés), quienes a su vez eran acusados por el presidente de Guinea de colaborar con los enemigos exteriores del país (Milner, 2006).

No sólo los países vecinos o de acogida sufren las consecuencias de la militarización, la inseguridad y la inestabilidad, sino que los propios refugiados son sus principales víctimas. Pese a las medidas propuestas para acabar o paliar este fenómeno⁹, éstas son insuficientes si te-

nemos en cuenta que, para muchos de sus jóvenes protagonistas, la lucha armada puede ser una manera de reivindicar un estatus o simplemente de acabar con la falta de perspectivas de futuro y con el letargo de años y décadas de exilio en un campo de refugiados.

Dejando por un momento al margen las consecuencias más dramáticas, el fenómeno de la militarización deja entrever cómo el desplazamiento –sus causas y consecuencias–, está ligado y se inserta en dinámicas políticas y sociales de lucha por el poder, de competición por la autoridad y de generación de proyectos políticos. Esta lucha política y esta transformación social se realiza a través de las conexiones transnacionales entre grupos, apoyos y alianzas entre gobiernos y rebeldes, pero también a través de la instrumentalización de los actores y normas del régimen que protege y asiste a los refugiados. Este régimen de asilo es manipulado por los actores, bien para convertir los campos de refugiados en espacio de reclutamiento y protección de combatientes, bien para ejercer un control social sobre la población refugiada y buscar la deslegitimación del gobierno del país de origen, bien para insertar la ayuda en las economías de guerra (Lischer, 2005).

⁹ El ACNUR ha diseñado las «ladder options», un abanico de medidas que van desde la presencia de personal internacional, el traslado de los campos lejos de la frontera, el establecimiento de campos con dimensiones más reducidas, la elección de líderes que dentro de los campos promuevan el carácter civil y humanitario de los campos, hasta otras más duras y represivas como el despliegue de policía o incluso de una fuerza multinacional.

III.2. El retorno de los refugiados y la construcción de la paz

Otro de los procesos políticos en los que los refugiados han adquirido una creciente importancia son los procesos de reconstrucción del Estado y construcción de la paz. Los acuerdos de paz han ido incorporando progresivamente cláusulas sobre la importancia del retorno de los refugiados a sus Estados de origen. En esa línea, ya desde la década de los ochenta se afirmó la prioridad y preferencia por esta solución duradera, y los noventa se declararon como la década de la repatriación voluntaria.

Sin embargo, la situación de aquellos refugiados que vuelven a sus Estados de origen es todavía una cuestión poco explorada (Koser y Black, 1999). Al mismo tiempo, se han apuntado las posibles razones e intereses que han hecho de la repatriación la solución privilegiada al problema del desplazamiento y en algunas ocasiones ha quedado patente que muchas de estas repatriaciones no pueden ser consideradas como voluntarias, sino que están condicionadas por otros intereses o vienen inducidas por las condiciones de inseguridad y precariedad de los campos y asentamientos de refugiados en países de acogida.

Los donantes, por un lado, han mostrado interés en acabar con los desembolsos que suponen el cuidado y mantenimiento de los refugiados en campos; los países de acogida quieren deshacerse de la carga y de los problemas de inseguridad

asociados a los desplazamientos; los países de origen de los refugiados prefieren tener a su población controlada en su territorio y no en países vecinos, donde pueden fortalecerse y convertirse en una amenaza para derrocar a su gobierno. Además, mientras que en los países de acogida de los refugiados se han ido consolidando las percepciones negativas hacia los refugiados (criminales, rebeldes, víctimas pasivas...), cuando se trata de volver a sus Estados de origen se resalta que los refugiados pueden contribuir a la reconstrucción del Estado.

Sin embargo, el retorno de los refugiados presenta también algunos dilemas que están ligados a la propia concepción de los procesos de paz. En primer lugar, el retorno se basa en la premisa de que se regresa a una *sociedad posconflicto*, pero, en muchos casos, estos procesos de paz son inestables y llevan aparejados nuevos estallidos de violencia y desplazamientos. Parece, por tanto, que los intereses de los donantes y de los Estados de origen y de acogida conducen en muchas ocasiones a subestimar las complejidades de la reconstrucción posbélica y al retorno a lugares donde las condiciones no son seguras. Burundi o RDC constituyen claros ejemplos en los que los retornos han ido acompañados también por rebrotes de violencia, o podemos citar Sur Sudán, donde es probable que el conflicto vuelva a desencadenarse en los próximos años.

En segundo lugar, los procesos de construcción de la paz aparecen dominados

por concepciones tecnocráticas que asumen que la reconstrucción de un Estado puede realizarse a través de la ayuda internacional. Aunque sin duda son procesos de reingeniería social, parece que la «comunidad internacional» ha promovido una receta: la paz liberal o, en otras palabras, la promoción de elecciones, la distribución del poder y la liberalización de la economía. En los últimos años, en parte por el fracaso de estas soluciones, se apuesta por la institucionalización y un nuevo énfasis en la construcción del Estado y en la capacitación técnica (Paris, 2007).

Aunque sin duda existen numerosos desafíos técnicos en la reconstrucción del Estado (desminado, infraestructuras...), hay otras cuestiones de índole política que no pueden ser solventadas a través de la ayuda técnica de las organizaciones. Por ejemplo, el acceso a la tierra, la reparación, los dilemas entre la reconciliación o la justicia son temas que demuestran cómo la construcción de la paz va más allá del *policy-making*.

En tercer lugar, y siguiendo con lo anterior, los aspectos psicológicos del retorno son, por lo general, ignorados. Lo mismo sucede con el impacto que puede tener el retorno en las relaciones de género. Los roles de las mujeres pueden haberse transformado durante el conflicto, el desplazamiento y el exilio, y, sin embargo, muchas mujeres vuelven a sociedades con estructuras patriarcales marcadas, donde no pueden acceder a medios de vida ni a la tierra. Por otro

lado, para la mayor parte de los retornados el regreso no es sino el traslado a un nuevo lugar; muchos jóvenes que nacieron en los países de acogida se trasladan a lugares donde nunca estuvieron y que conocieron únicamente a través de los relatos de sus padres.

Los refugiados se insertan así en procesos de reconstrucción del Estado, pero su papel en la construcción de la paz es algo incierto y poco explorado. Y ello porque estos procesos no pueden sino ser considerados como espacios de rearticulación del poder, en el que elites, organismos internacionales y actores locales renegocian su poder, autoridad y los límites de su comunidad política (Heathershaw y Lambach, 2008). Son espacios altamente intervenidos por actores internacionales que, durante un corto o limitado periodo de tiempo y con escaso conocimiento de las dinámicas políticas existentes sobre el terreno, tienen escasa capacidad para que sus planes tengan éxito. En esa línea, el influjo de ayuda y de actores y planes internacionales son reapropiados por los actores sobre el terreno y renegociados en el día a día, creando formas emergentes de poder y autoridad y, en ocasiones, nuevas redes patrimoniales.

III.3. Violencias ordinarias: la vida en los campos de refugiados

En África Subsahariana, 7 de cada 10 refugiados viven en campos. Originariamente los campos de refugiados eran

concebidos como soluciones de emergencia temporal ante la afluencia masiva de refugiados. Sin embargo, se han convertido en una respuesta estándar a los desplazamientos en el continente y se han acabado perpetuando en el tiempo (Schmidt, 1998).

Los campos proporcionan más visibilidad y, por tanto, fondos de los donantes, y para los países de acogida son una fórmula que permite combinar las presiones de los donantes de admitir a los refugiados en su territorio, y sus preocupaciones de seguridad, al permitir el control de la población refugiada y su separación respecto del resto de la población local.

En los últimos años ha surgido un caluroso debate en contra y en defensa de los campos de refugiados. Frente a los que argumentan que no todos los campos son iguales y que, por tanto, pueden tener diferentes efectos sobre la población, muchos académicos consideran que los campos representan a la vez un espacio de excepcionalidad que escapa a la jurisdicción de muchos Estados (Veridame, 1999; Algier y Bouchet-Saulner, 2004), y, por tanto, una nueva forma de violencia para los refugiados (Algier, 2008; Malkki, 1995). A la violencia física de la experiencia del desplazamiento se une la violencia estructural de vivir segregado en un espacio con movilidad reducida y sin acceso al trabajo, dependiente de la ayuda internacional, así como la violencia ordinaria derivada de las relaciones de poder desiguales entre los actores «administradores» y los refugiados (Harrell-Bond, 1986; 2005).

Más allá de ese debate, desde la óptica del espacio y del poder, los campos de refugiados y sus áreas circundantes son lugares productivos de relaciones, subjetividades (refugiado/ciudadano), identidades nacionales, fronteras o en los que se experimenta de forma cotidiana la presencia e intermitencia del Estado y de la «comunidad internacional». Constituyen espacios transfronterizos, cuya gestión recae en una especie de dispositivo o gobierno transnacional, conformado por una multitud de agencias de Naciones Unidas (ACNUR, PNUD, UNICEF, PAM) y ONG que se encargan de gestionar el reparto de la ayuda y de proveer de bienes y servicios básicos a los refugiados (Turner, 1999; 2006). Son también espacios de interacción entre las redes humanitarias de ayuda y redes de comercio informal, y en ellos podemos ver igualmente otro foco desde el que emergen formas de autoridad, poder, regulación y protección alternativas, y cuyas posibilidades de consolidación son muchas veces inciertas (Lund, 2006).

La administración de los campos se realiza a través de una división de tareas entre los organismos internacionales y las ONG. Pero en muchos campos existen otras estructuras: comités de ancianos, comités de mujeres, líderes electos..., fórmulas que a veces replican antiguas estructuras de los Estados de origen o que a veces las subvierten, cuestionando las bases tradicionales del liderazgo. Así, los campos deben ser igualmente entendidos como espacios de pugna por la socialización en ciertos va-

lores o por el control de la ayuda y los puestos de poder. El ACNUR y las ONG buscan socializar en la igualdad de género a los refugiados y emplean en sus organizaciones o delegan funciones en jóvenes refugiados con capacidad para maniobrar entre diferentes actores internacionales y locales. Como ha demostrado Turner con los refugiados burundeses en Tanzania, su actividad y sus programas, sin embargo, pueden suponer un desafío a las distintas concepciones del poder y la autoridad basadas en el sexo o la edad. Y, por tanto, provocan disputas entre mujeres y hombres, quienes ven cuestionado su rol masculino de protectores y proveedores de alimentos porque, a ojos de sus mujeres, «el ACNUR se ha convertido en un marido mejor» (1999).

El panorama de actores incluye igualmente la presencia intermitente de los funcionarios del Estado de acogida. Estas figuras son contempladas en muchos casos como represivas (Malkki, 1995) y como la encarnación y personificación de la impunidad y arbitrariedad que caracteriza al Estado poscolonial africano (Poole y Das, 2004; Mbembe, 2001). Por ejemplo en Kenia, la presencia de la policía en los campos para frenar las violaciones y la inseguridad de las mujeres ha agravado la situación de estas últimas, pues las fuerzas de seguridad sin formación en derechos humanos han pasado a integrarse en las redes de corrupción y poder que existen en los campos (Crisp, 2000; Hyndman, 2000; Kagwanja, 2002; Horst, 2006).

A pesar de los intentos de las organizaciones de preservarlos como espacios humanitarios, lo cierto es que los campos no están desprovistos de determinadas narrativas de la historia, del conflicto, de los agravios pasados o de proyectos políticos que se generan en el exilio para reparar esos agravios. Tampoco están exentos de relaciones de poder ni pueden ser aislados de las conexiones con redes transnacionales de comercio informal y armas. Porque para muchos jóvenes –convertidos en auténticos *big men* y creadores de nuevas relaciones patrón-cliente– maniobrar en las grietas del sistema de ayuda y establecer conexiones transnacionales es una estrategia vital para mejorar su situación, reforzar su estatus y poder, y salir de la dependencia de la ayuda internacional.

4. CONCLUSIONES

En estas líneas se han abordado algunas de las dimensiones del fenómeno del desplazamiento forzado. Además de recoger algunas cifras sobre la magnitud del desplazamiento asociado a la violencia de los conflictos, se ha tratado de analizar algunas de las narrativas que han explicado estos conflictos armados y de examinar el desplazamiento y el conflicto a la luz de la historia, generalmente violenta, de la aparición, funcionamiento y mantenimiento del Estado poscolonial africano.

Una red de organismos internacionales y no gubernamentales ha tratado de

gestionar la asistencia y protección de refugiados y desplazados internos, sobre la base de las normas e instrumentos internacionales. Con todo, esta red de actores se ve inmersa igualmente en las dinámicas políticas generadas por las historias de expulsión, exclusión y privación, y en las relaciones de poder que se articulan en estos espacios transnacionales.

Estos espacios transnacionales derivados de las dinámicas del desplazamiento deben ser estudiados porque apuntan algunas de las múltiples direcciones y trayectorias en torno a las que pueden emerger y consolidarse nuevas formas de autoridad. En la medida en que no parece que los desplazamientos vayan a desaparecer en un futuro próximo, es probable que las experiencias de exilio y los deseos de cambio político sigan condicionando las relaciones entre los Estados y diásporas y, por tanto, los procesos de transformación social del continente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2008), *Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, en www.unhcr.org.
- ALGIER, M. y BOUCHET-SAULNER, F. (2004), «Espacios humanitarios: espacios de excepción», en F. Weissman (ed.), *A la sombra de las guerras justas*, Barcelona, Icaria.
- ALGIER, M. (2008), *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, París, Flammarion.
- BAYART, J. F. (1989), *L'état en Afrique. La politique du ventre*, París, Fayard.
- (2000), «Africa in the World: A History of Extraversion», *African Affairs* 99/395: 217-267.
- BUTRUE, J. (1998), «Missed Opportunities: The Role of the International Community in the Return of the Rwandan Refugees from Eastern Zaire: July 1994-December 1996», *Rosemarie Rogers Working Paper* 1.
- CHABAL, P. y DALOZ, J. P. (1999), *Africa Works. Disorder as Political Instrument*, Bloomington.
- COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (1998), «On Economic Causes of Civil War», *Oxford Economic Papers* 50/4: 563-573.
- CRISP, J. (2000), «A state of insecurity: the political economy of violence in Kenya's refugee camps», *African Affairs* 99: 601-632.
- (2001), «Mind the Gap. Humanitarian Assistance and the Development Process», *New Issues in Refugee Research*, Working Paper 43.
- DUFFIELD, M. (2003), *Las nuevas guerras en el mundo global*, Madrid, La Catarata.
- ERO, C. y FERME, M. (2003), «Liberia, Sierra Leone et Guinée: une guerre sans frontières?», *Politique Africaine* 88: 5-12.
- FERGUSON, J. (2006), *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Londres, Duke University Press.
- HADDAD, E. (2008), *The Refugee in International Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HARREL-BOND, B. (1986), *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press.

- (2005), *Rights in Exile, Janus-Faced Humanitarianism*, Nueva York, Berghan Books.
- HEATHERSHAW, J. y LAMBACH, D. (2008), «Introduction: Post-conflict Spaces and Approaches to Statebuilding», *Journal of Intervention and Statebuilding* 2/3.
- HERBST, J. (1990), «Migration, the Politics of Protest and State Consolidation in Africa», *African Affairs* 89/355: 183-203.
- (2000), *States and power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Power*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- HORST, C. (2006), *Transnational Nomads: How Somalis cope with refugee life in Dadaab camps of Kenya*, Nueva York, Berghan Books.
- HYNDMAN, J. (2000), *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, Londres, University of Minnesota Press.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC) (2008), *Global Overview*.
- KAGWANJA, P. M. (2002), «Le bon samaritan à l'épreuve de la "tradition africaine" dans les camps de réfugiés au Kenya», *Politique Africaine* 85: 45-55.
- KALDOR, M. (2001), *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets.
- KOSER, K. y BLACK, R. (1999), *The End of the Refugee Cycle?*, Nueva York, Berghan Books.
- LATHAM, R. (2002), «Identifying the Contours of Transboundary Political Life», en Callaghy, Latham y Kassimir, *Intervention and Transnationalism in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LISCHER, S. K. (2005), *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Ithaca, Cornell University Press.
- LUND, C. (2006), «Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa», *Development and Change* 37/4: 685-705.
- MALKKI, L. (1995), *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press.
- MBEMBE, A. (2001), *On the Postcolony*, Londres, University of California Press.
- MILNER, J. (2006), «The Militarization and Demilitarization of Refugee Camps in Guinea», en *No Refugee. The Crisis of Refugee Militarization in Africa*, Londres, Zed Books.
- MUGGAH, R. (2006), «Introduction», en *No Refugee: The Crisis of Refugee Militarization in Africa*, Londres, Zed Books.
- PARIS, R. (2007), «Managing contradictions: Dilemmas of Post-Conflict Peacebuilding», *Report for the Research Partnership on Postwar Statebuilding*.
- POOLE, D. y DAS, V. (eds.) (2004), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, Nuevo Mexico, School of Advanced Research.
- POTTIER, J. (2002), *Re-Imagining Rwanda. Conflict, Survival and Disinformation in the Late Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RICHARDS, P. (1996), *Fighting for the Rain Forest. War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Portsmouth, Heinemann.

- SCHMIDT, A. (1998), «How Camps Become “Mainstream” Policy for Assisting Refugees», *Refugee Studies Centre*, Universidad de Oxford.
- TURNER, S. (1999), «Angry Young Men in Camps. Gender, Age and Class Relations between Burundian Refugees in Tanzania», *New Issues in Refugee Research* 9.
- (2006), «Negotiating Authority between UNHCR and “The People”», *Development and Change* 37/4: 759-778.
- VERIDAME, G. (1999), «Human Rights and Refugees: The Case of Kenya», *Journal of Refugee Studies* 12/1.

4. MIGRACIONES, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Rosalie Lo*

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio, con todas sus implicaciones socioeconómicas y políticas, ha existido desde tiempos inmemoriales. Si nos remontamos a la Antigüedad encontramos varios ejemplos de migraciones, como el de los israelitas, que emigraron a Egipto y Europa para regresar posteriormente a Oriente Próximo; la emigración árabe a Europa; la anglosajona hacia América del Norte y Oceanía; la ibérica (españoles y portugueses) hacia América Latina; la inglesa hacia Australia; o la europea hacia el continente africano. Sin embargo, el fenómeno migratorio ha generado un interés especial a escala mundial en los últimos años, en gran parte ligado al hecho de que suele relacionarse con los efectos del cambio climático en los países en vías de desarrollo y en los países menos desarrollados, especialmente los africanos.

Es cierto que en la actualidad existen otros factores que explican el fenómeno migratorio, entre los que se encuentran la mejora de las comunicaciones, las nuevas oportunidades económicas, una mayor liberalización y globalización de los mercados e incluso el concepto del ciudadano del mundo. Asimismo, parece existir un vínculo claro entre migraciones, desarrollo rural y seguridad alimentaria en África Subsahariana, principalmente debido a que el continente es, en su conjunto, todavía dependiente de la agricultura de subsistencia. El cambio climático y otros fe-

nómenos naturales sobrevenidos han forzado a algunas poblaciones rurales a dejar sus tierras (paradójicamente, el fenómeno migratorio del campo a la ciudad contribuyó a desencadenar la Revolución industrial en Inglaterra), lo que ha dificultado el desarrollo rural y, simultáneamente, ha suscitado el fantasma de la inseguridad alimentaria, dado que no hay manos suficientes para cultivar la tierra y alimentar a los habitantes de las ciudades.

El fenómeno migratorio está presente en numerosas negociaciones políticas en el seno de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en las agendas de bloques regionales como la Unión Europea o la Unión Africana, e incluso en esferas intranacionales como las de Zimbabwe, Etiopía, la República Democrática del Congo o Sudáfrica. Sus efectos sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria son de gran envergadura, especialmente en África, donde un número muy elevado de personas dependen directamente de la tierra para subsistir.

A través del presente artículo se pretenden abordar estas interconexiones.

II. IMPLICACIONES DEL CRECIMIENTO DE POBLACIÓN

En ningún lugar como en China las políticas adoptadas en materia demográfica han

* Asesora del Departamento de Género de la Agencia de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

sido tan controvertidas, llegándose a señalar, respecto a su crecimiento de población, que constituye un barril de pólvora esperando a explotar. China tiene la mayor población del mundo (unos 1.350 millones de personas según datos de las Naciones Unidas), pero también tiene la política más restrictiva del mundo en lo que se refiere a los derechos reproductivos. La política china del «hijo único», iniciada en 1979 y atribuida a la necesidad de controlar el crecimiento de población durante los últimos 30 años, ha tenido consecuencias no deseadas para el país (Hesketh *et al.*, 2005). Así, el aborto se ha convertido en una práctica común alimentada por el deseo de tener hijos varones, lo que ha provocado miles de casos de infertilidad y muertes maternas. Por otro lado, se estima que en un plazo de 20 años, 40 millones de hombres no encontrarán pareja, lo que podría constituir una «bomba de relojería»:

El Gobierno Chino ha reconocido las potenciales consecuencias desastrosas a nivel social de este desequilibrio de sexos. La falta de mujeres podría haber aumentado los problemas de salud mental y comportamientos sociales negativos entre hombres, así como dejar a muchos de éstos sin la posibilidad de casarse y formar una familia. La escasez de mujeres también ha resultado en el secuestro y tráfico de mujeres para el matrimonio, así como en el aumento del número de trabajadoras del sexo, con el potencial incremento que ello pudiera supo-

ner en términos de infecciones por causa del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. Existen temores de que estas consecuencias pudieran constituir una amenaza real a la estabilidad de China en el futuro (Hesketh *et al.*, 2005: 1172).

El enfoque en materia de control de la población adoptado por China –e India durante el mandato de la Primera Ministra Indira Ghandi (1966/1977; 1980/1984), durante el que se forzaba a las mujeres sin recursos a esterilizarse tras dar a luz a su primer o segundo hijo– no es, por mucho que se quiera, una solución posible, ni siquiera deseable, para ningún país africano, independientemente de su utilidad. No obstante, mientras que la política del «hijo único» ha sido criticada por grupos defensores de los derechos humanos, por las Naciones Unidas y por ciertos países, ha estado en marcha tanto tiempo que, de alguna manera, el hecho de tener menos hijos, incluso en el caso de los que emigran a otros países, ha sido socializado por la población china. Ninguna política demográfica similar ha tenido efectos parecidos en África.

En sí, el continente africano es una fuente única de migraciones por diversas razones. En primer lugar, es preciso recordar que África es la cuna de la evolución humana, el lugar del que hace 100.000 años partieron los pueblos que se dirigían hacia el norte del planeta¹. Una característi-

¹ Si bien es cierto que la historia de la humanidad se remonta millones de años, en este caso nos interesa especialmente el periodo que comprende los últimos 100.000 años de la historia, en el que los humanos adoptaron su fisonomía actual y comenzaron a establecer relaciones siguiendo los patrones de socialización que conocemos en la actualidad.

ca un tanto sorprendente de la población mundial puede servirnos para explicar algunas de las dificultades que encontramos hoy en día en el continente africano:

[...] aunque es muy probable que el número de seres humanos que emigraron desde África hace unos 100.000 años no superara la centena [...], esta cifra se habría multiplicado hasta alcanzar unos 200 millones de personas en los albores de la era moderna. Existe una enorme disparidad entre éstas y las cifras relativas a la población africana, puesto que mientras que la población que abandonó el continente africano pasó de unos cientos de personas a 200 millones en 100.000 años y había superado los 300 millones en el año 1.500 d.C., la población africana pasó de un millón a apenas 20 millones en el mismo periodo, y apenas había alcanzado los 47 millones en el año 1.500 d.C. Asombrosamente, esto ha acontecido en dos grupos que comparten un origen común (Reader 1997: 3).

Aun así, la tasa de crecimiento poblacional es insostenible y sigue siendo uno de los mayores retos del continente. De hecho, como explica John May, demógrafo del Banco Mundial, el índice de crecimiento de la población africana duplica al de otras regiones del mundo. Según él:

La población subsahariana está registrando un crecimiento anual del 2,5 por 100, mientras que el índice de crecimiento anual de la población en América Latina y Asia es del 1,2 por 100. De mantenerse este ritmo, en 28 años la población de África se habrá duplicado. Este rápido aumento de la po-

blación en el continente africano viene explicado por la drástica caída del índice de mortalidad infantil en la región. Asimismo, ha influido el hecho de que los índices de fertilidad se hayan mantenido en el mismo nivel y estén disminuyendo paulatinamente. Salvo en África Meridional, las mujeres africanas tienen un promedio de 5,5 hijos durante su vida fértil, una cifra derivada del desfase entre el descenso de la mortalidad infantil y el descenso de la fertilidad. Si bien es cierto que la epidemia del VIH/Sida genera problemas que afectan al desarrollo del país, no es un factor que muestre una influencia significativa en la ecuación demográfica. Por primera vez en dos décadas, la División de Población de la ONU estima que ningún país africano experimentará una tasa de crecimiento poblacional negativa a causa del VIH/Sida, ya que los programas de intervención en materia de VIH/Sida están empezando a dar sus frutos y, de hecho, las cifras apuntan a una tendencia descendente. No obstante, los logros a este respecto siguen siendo frágiles y en ningún caso deberían llevarnos a adoptar una actitud complaciente (Banco Mundial, 2008).

En un país mediano como Malí, este hecho implica que cada año acceden al mercado laboral 200.000 jóvenes de entre 18 y 22 años de edad, de los cuales alrededor del 70 por 100 procede de zonas rurales (emigración del medio rural al medio urbano). En las ciudades, los empleos disponibles se condensan en su mayoría en el sector de la economía sumergida. Además, las cifras de población de la División de Población de la ONU indican que África es el continente

CUADRO 1. Población mundial en 1950, 1975, 2007 y 2050, según diversas variables

Región	Población (millones)			Población en 2020 (millones)			
	1950	1975	2007	Bajo	Medio	Alto	Constante
El mundo	2.535	4.076	6.671	7.792	9.191	10.756	11.858
Regiones más desarrolladas	814	1.048	1.223	1.065	1.245	1.451	1.218
Regiones poco desarrolladas	1.722	3.028	5.448	6.727	7.946	9.306	10.639
Regiones menos desarrolladas	200	358	804	1.496	1.742	2.002	2.794
Otras regiones poco desarrolladas	1.521	2.670	4.644	5.231	6.204	7.304	7.845
África	224	416	965	1.718	1.998	2.302	3.251
Asia	1.411	2.394	4.030	4.444	5.266	6.189	6.525
Europa	548	676	731	566	664	777	626
América Latina y Caribe	168	325	572	641	769	914	939
Norteamérica	172	243	339	382	445	517	460
Oceanía	13	21	34	42	49	56	57

Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Secretariado de las Naciones Unidas (2007).

más joven. Estos son factores clave con un impacto decisivo sobre la demografía de las migraciones y ese vínculo crucial y controvertido con el cambio climático (Jiang y Hardee, 2005).

Pero ¿por qué ha experimentado la población un crecimiento tan acelerado en el nuevo mundo durante los últimos 100.000 años y prácticamente se estancó en África hasta hace apenas unos años? ¿Qué implicaciones tiene este fenómeno? La distribución porcentual de la población mundial (cuadro 1) y las cifras totales (cuadro 2) resultan muy útiles para entender el problema, que afec-

ta en gran medida a un gran número de países africanos.

Según las Naciones Unidas, el descenso del índice de natalidad en los países desarrollados implica que la cifra de 1.200 millones se mantendrá prácticamente invariable entre 2007 y 2050, y la población de los cincuenta países menos desarrollados se duplicará, pasando de 800 a 1.700 millones de habitantes entre 2007 y 2050 (United Nations, 2007: 9). Un hecho preocupante que las Naciones Unidas señalan en este informe es que, según las estimaciones, entre 2005 y 2050 la población de Afganistán, Burundi, la Repú-

CUADRO 2. *Distribución porcentual de la población por grupos de edad en el mundo, por grados de desarrollo y por regiones en 2005 y 2050, variable media, 2005-2050*

Región	Porcentaje de distribución en 2005				Porcentaje de distribución en 2050			
	0-14	15-59	60+	80+	0-14	15-59	60+	80+
El mundo	28,3	61,4	10,3	1,3	19,8	58,3	21,8	4,4
Regiones más desarrolladas	17,0	62,9	20,1	3,7	15,2	25,2	32,6	9,4
Regiones poco desarrolladas	30,9	61,0	8,1	0,8	20,6	59,3	20,1	3,6
Regiones menos desarrolladas	41,5	53,4	5,1	0,4	28,2	61,5	10,3	1,1
Otras regiones poco desarrolladas	29,1	62,3	8,6	0,9	18,4	58,7	22,9	4,3
África	41,4	53,4	5,2	0,4	28,0	61,7	10,4	1,1
Asia	28,0	62,7	9,2	1,0	18,0	58,3	23,7	4,5
Europa	15,9	63,5	20,6	3,5	14,6	50,9	34,5	9,6
América Latina y Caribe	29,8	61,2	9,0	1,2	18,0	57,8	24,3	5,2
Noretamérica	20,5	62,7	16,7	3,5	17,1	55,6	27,3	7,8
Oceanía	24,9	61,0	14,1	2,6	18,4	56,9	24,8	6,8

Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del Secretariado de las Naciones Unidas (2007).

blica Democrática del Congo, Guinea-Bisau, Liberia, Níger, Timor Oriental y Uganda se triplicará (United Nations, 2007: 11), y no es casualidad que de estos ocho países seis estén situados en el continente africano. Este crecimiento desenfrenado de la población genera una intensa competición por los escasos recursos disponibles, sobre todo en África, donde muchas personas dependen de la tierra como modo de subsistencia. Por este motivo, resulta imperativo que los responsables políticos comiencen a asumir la gravedad de estas consideraciones.

A propósito de lo anterior cabe mencionar que, aunque África es el segundo

continente del planeta en cuanto a extensión, la proporción de sus zonas cubiertas por desierto y cuasi desérticas iguala a la superficie total de los Estados Unidos, y su crecimiento continúa en aumento (Reader, 1997). Del mismo modo, mientras que los desiertos de los Estados Unidos, China y Oriente Próximo no han frenado el desarrollo económico de sus regiones, la realidad de África es muy diferente. En este continente, a los incalculables desastres provocados por el hombre se han sumado las consecuencias de las catástrofes naturales. Resulta irónico que África esté repleta de algunos de los recursos naturales más valiosos del mundo, entre

ellos el petróleo, el oro y la madera. Sin embargo, «los gobiernos modernos que asumen el poder en estos Estados [africanos] no son en ocasiones más que una pantomima en la que pareciese que sus líderes leen un guión» (Collier, 2007: 4-5). Por ello, no es de extrañar que, a menudo, los Estados africanos no sean capaces de abordar la cuestión del cambio climático y sus consecuencias, entre las que se cuentan el hambre extrema, la desnutrición, guerras genocidas por el acaparamiento de los recursos y distintas formas de migraciones.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) logró recopilar algunos datos científicos que revelan los caprichos del cambio climático, y afirma:

De forma acumulada, se calcula que los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero y aerosoles provocarán una serie de modificaciones globales que afectarán a la temperatura, las precipitaciones y otras variables climáticas, como consecuencia de las cuales variará la humedad del suelo, aumentará el nivel del mar y, previsiblemente, se producirá un mayor número de subidas extremas de las temperaturas, las inundaciones y las sequías en determinadas zonas. Dependiendo de la relación entre el clima y los cambios en las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y los cambios plausibles en las emisiones de gases de efecto invernadero y aerosoles, se calcula que antes del año 2100 la

temperatura media de la superficie de la Tierra aumentará anualmente entre 1 y 3,5° C, el nivel del mar experimentará un aumento de entre 15 y 95 cm, y se producirán cambios en los patrones espacio-temporales de las precipitaciones. Además, es muy probable que la tasa media de calentamiento sea la más elevada de los últimos 10.000 años (IPCC 2007: 11-12).

Las previsiones del IPCC (cuadro 3) reflejan que la tendencia ascendente de las temperaturas y la disminución de las precipitaciones acaecidas en el continente africano en los últimos 30 años probablemente se mantendrán durante los próximos 70 años. Distintos estudios han sugerido que un cambio de apenas 3° C haría insostenible la vida en la Tierra, especialmente en sus regiones más vulnerables. Un anticipo de ello son los cambios meteorológicos extremos que el planeta ha sufrido durante los últimos 20-30 años, como es el caso de los huracanes (Katrina), las sequías y las hambrunas (Etiopía, Chad, Sudán, Australia), las inundaciones (Europa), o los descensos extremos en las temperaturas (Europa Occidental), entre otros.

III. MIGRACIONES Y DESARROLLO RURAL EN ÁFRICA

Los datos globales relativos al fenómeno migratorio son limitados. Esto se debe a que la mayoría de las publicaciones –incluso las de la organización más relevante en cuanto a migraciones, la

CUADRO 3. Previsiones de temperatura y precipitaciones para el periodo 1980/99 a 2080/99

Región	Aumento mediano previsto de la temperatura (° C)	Cambio mediano previsto en las precipitaciones (%)	Grado de concordancia entre las estimaciones mensuales
África Occidental	33,3	+2	Bajo
África Oriental	3,2	+7	Alto en cuanto al aumento en los meses de DEF, MAM y SON
África Meridional	3,4	-4	Alto en cuanto al descenso en los meses de JJA y SON
Sáhara	3,6	-6	Alto en cuanto al descenso en los meses de DEF y MAM
Europa meridional y mediterránea	3,5	-12	Alto en cuanto al descenso en las cuatro estaciones del año

Las letras se corresponden con las iniciales de los meses del año.

Fuente: Christensen y Hewitson (2007).

Organización Internacional para las Migraciones— no son de fácil acceso o no están al alcance de la mayor parte de los 900 millones de ciudadanos africanos. A la indisponibilidad de los informes, se suma el hecho de que los datos en cuestión no están publicados en lenguas indígenas, lo que impide que se difundan de forma extensiva por el continente.

A pesar de ello, en el año 2007 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático llegó a la conclusión de que los posibles efectos sociales del cambio climático no se comprenden con claridad. Lo que el Grupo no señaló es que existe también una oposición violenta a las ciencias del cambio climático, sobre todo en el Norte (más concretamente en Estados Unidos) y en aquellas

naciones que están experimentando un rápido proceso de crecimiento y desarrollo (China e India). Los argumentos que esgrimen en ambos casos son muy sencillos. Por un lado, se señala que la legislación o las políticas en materia de cambio climático frenarían el crecimiento económico y generarían desempleo y agitación social en estos países. Por otro, los Estados Unidos insisten en que India (y sobre todo China) deberían establecer objetivos de reducción de emisiones de CO₂ al ser en la actualidad los dos países más contaminantes. Sin embargo, dada la situación actual, China e India pueden permitirse hacer caso omiso del Norte. Como parte del Grupo BRIC, al que también pertenecen Brasil y Rusia, los nuevos motores económicos del Sudeste Asiático han registrado las cifras de

crecimiento más elevadas de la historia y han ayudado a salir de la pobreza a millones de sus ciudadanos. Otra de sus justificaciones es que existe un cierto componente de envidia en la actitud de Occidente, que basó su modelo de desarrollo en el uso excesivo de combustibles fósiles y ahora pretende impedir a los países en vías de desarrollo que repitan el patrón. Ante esta realidad, no ha resultado sencillo llegar a acuerdos entre posturas tan distantes, lo cual podría explicar que en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 no se lograra un pacto para fijar objetivos vinculantes en materia de emisiones.

Uno de los factores de mayor peso en el apabullante crecimiento alcanzado por los estados BRIC ha sido la retención de su capital humano. De hecho, aunque muchos ingenieros, analistas y científicos chinos e indios se dejaron seducir por las promesas económicas de empleos en el extranjero, durante los últimos años la fuga de cerebros se ha revertido, y mu-

chos de ellos han terminado por regresar a sus países de origen.

Por desgracia, los países africanos no han sido tan afortunados. Varios estudios indican que la emigración de la mano de obra cualificada ha costado a África unos 4.000 millones de dólares estadounidenses al año. Esta cifra es tan elevada que el Dr. Lalla Ben Barka, de la Comisión Económica para África de la ONU, declaró que el continente «se quedaría sin cerebros» en un plazo de 25 años (véase también Sassen, 2007).

En lugar de centrarse en aspectos fundamentales, como la necesidad de destinar remesas a objetivos de desarrollo, fomentar los retornos o poner en marcha los esfuerzos necesarios para impulsar una colaboración adecuada entre emigrantes, refugiados y africanos en la diáspora, las respuestas reaccionarias ante la llegada de inmigrantes a países desarrollados (sobre todo en los países de la OCDE) obvian la importancia

CUADRO 4. *Algunos datos estadísticos sobre la fuga de cerebros en África*

- Desde 1990 África ha perdido una media anual de 20.000 profesionales.
- Más de 300.000 profesionales africanos residen en el extranjero.
- Etiopía perdió el 75 por 100 de la mano de obra cualificada del país entre 1980 y 1991.
- En Kenia, la formación de un médico cuesta 40.000 dólares estadounidenses y la de un estudiante universitario 15.000.
- El 35 por 100 del total de la AOD a África se destina a la expatriación de profesionales.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones, 2007.

de los factores sociopolíticos que impulsan este tipo de emigración.

Uno de los estudios más completos realizados hasta la fecha, *Living across Worlds: Diaspora, development and transnational engagement*², se fundamenta en estudios de caso realizados en distintos rincones del mundo para analizar la interrelación entre el fenómeno migratorio y el desarrollo. El estudio concluye que en raras ocasiones puede aislarse la importancia del acto migratorio en sí, ya que son más bien las condiciones que lo rodean las que determinan su impacto sobre el desarrollo. Un ejemplo de ello es el caso de los geólogos e ingenieros de India, Brasil y Sudáfrica. Estos profesionales, que emigran a Arabia Saudí para trabajar en proyectos relacionados con el petróleo y la construcción, contribuyen de forma más directa al desarrollo de sus países de origen a través del envío de remesas que los refugiados de Iraq afincados en Suiza o los Estados Unidos, o los trabajadores no cualificados de Sri Lanka que trabajan en el sector de la construcción en los Emiratos Árabes Unidos³. No obstante:

En el amplio transcurso de la historia, las migraciones han sido un componente integral y fundamental para el desarrollo humano. Sin embargo, esto no quiere decir que, en un plano cotidiano y a corto plazo, los factores que han conformado los patrones de movimiento y los índices migratorios no

se hayan convertido en las últimas décadas en asuntos urgentes que requieren la atención de los planificadores y estadistas gubernamentales preocupados por la gestión del crecimiento urbano, el deterioro o desarrollo rurales, el alcance del aprovechamiento del trabajo, la planificación de los servicios sociales y un sinnúmero de cuestiones administrativas (Bilsborrow *et al.*, 1984: 2).

Por otro lado, los factores que más influencia tienen sobre el fenómeno migratorio procedente del ámbito rural son los siguientes:

- Los recursos sensibles al clima, como el suministro de agua, las tierras de cultivo, la cría de ganado y los combustibles/madera para el consumo y el comercio;
- Los salarios bajos propios de las zonas rurales;
- La escasa inversión en el medio rural (existencia de políticas clientelares y urbanas frente a políticas de desarrollo rural);
- La ausencia de políticas de desarrollo del capital humano (que genera índices de analfabetismo elevados, infraestructuras insuficientes, desprecio hacia los conocimientos indígenas, etc.);
- La vulnerabilidad extrema ante catástrofes de cualquier tipo, que tiene consecuencias inmediatas (traumas psicológicos, problemas sanitarios,

² «Vivir en dos mundos: diáspora, desarrollo y colaboración internacional.»

³ Los sueldos de la mano de obra no cualificada son tan bajos que las remesas que envían se destinan casi exclusivamente al consumo.

desmembración de hogares), acompañada de una escasa capacidad de respuesta ante los cambios.

La modernidad, que suele considerarse sinónimo de urbanización, conduce en muchos casos a la ruralización de las ciudades, es decir, al fenómeno de la pobreza urbana, que se manifiesta principalmente a través de los barrios de chabolas y los problemas sanitarios. En cualquier caso, existe una sólida correlación entre la economía sumergida y la pobreza, y el papel perjudicial de los intermediarios y los contratistas.

III.1. *Diseño de políticas para el desarrollo rural en África Subsahariana*

Entre los factores sociopolíticos que deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas cabe mencionar los siguientes:

- La vulnerabilidad y la falta de ayuda al desarrollo o ayuda humanitaria;
- el impacto de las catástrofes humanas o naturales sobre los flujos, las tendencias y los grupos migratorios;
- las respuestas disponibles y el apoyo tras las catástrofes, así como los medios y los modos disponibles para mitigar las pérdidas y potenciar la reconstrucción de ciertos mecanismos de reacción a escala comunitaria.

En Etiopía, por ejemplo, emigrar es sólo una de las alternativas ante la sequía; otros optan por aprovechar las reservas

de alimento, buscar empleos en el ámbito local fuera del sector de la agricultura, dedicarse a la venta de ganado, pedir alimentos o vender sus bienes personales y sus aperos de labranza. Por su parte, en Burkina Faso, los habitantes de las regiones afectadas por la sequía emigran a zonas rurales más húmedas.

Los movimientos de población en África tienen consecuencias para el desarrollo sostenible, a través de fenómenos como la «fuga» o el «desaprovechamiento» de cerebros. Asimismo, plantean conflictos que obligan a la población a competir por los escasos recursos disponibles y a dedicarse a la cría de ganado. En ese contexto, los mecanismos tradicionales para la resolución de conflictos dejan de ser eficaces, y el derecho consuetudinario que garantizaba el acceso a la tierra y el control sobre ésta pierde vigor y relevancia.

Para que los responsables del diseño y la elaboración de las políticas puedan desarrollar normativas realistas en materia de migraciones y políticas y programas de desarrollo eficaces, es necesario analizar el trasfondo de diversas cuestiones. Waddington (2003) indica que, en general, en las Estrategias para la Reducción de la Pobreza el fenómeno migratorio no se analiza adecuadamente. A esto se suma el hecho de que las cuestiones relacionadas con las migraciones no se integran en los planes nacionales ni en el marco de dichas estrategias, las cuales no valoran la medida en la que la movilidad presente y futura contribuye al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

Es necesario abordar las dimensiones éticas de la relación entre el cambio climático, la pobreza y la inmigración desde una perspectiva más amplia y responsable. Quienes menos contribuyan a esta reflexión se verán afectados en mayor medida por las consecuencias del cambio climático, especialmente en las zonas rurales, donde sus efectos son inmediatos. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo apenas han adoptado medidas destinadas a reducir las migraciones derivadas de factores climáticos ni políticas encaminadas a mejorar las oportunidades de vida de las familias.

La importancia relativa del fenómeno migratorio radica en los contextos concretos, y hasta la fecha, los esfuerzos realizados por aislar la naturaleza multifuncional de los sustentos y la supresión del trabajo a tiempo parcial y estacional han sido inadecuados. Además, apenas se presta atención a la importancia de los factores sociales, de género, culturales, históricos y políticos, un hecho del que se desprende el desconocimiento del fenómeno migratorio generalizado entre los planificadores políticos y los burócratas. Por regla general, se tiende a considerar que el fenómeno migratorio es un proceso desestabilizador, responsable de la degradación medioambiental, la propagación del VIH/Sida, el aumento de la delincuencia y la pobreza que predomina en el ámbito rural.

Lo que se ha constatado es que el diseño de políticas en materia migratoria no es coherente, sino que consiste principal-

mente en operaciones inconexas que responden a exigencias externas. En lugar de centrarse en las migraciones internas, la superpoblación y la presión exacerbada sobre las tierras de cultivo (cuestiones que pueden desencadenar conflictos), el diseño de políticas se concentra en torno al fenómeno migratorio a escala internacional. Por este motivo, la revisión de las políticas tanto de gobiernos como de donantes es una necesidad acuciante, y en tanto que variables fundamentales, deben ponerse sobre la mesa las cuestiones relacionadas con la población, el gobierno y la pobreza.

IV. AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

No cabe duda de que África Subsahariana es la región más vulnerable a la escasez e inseguridad crónicas, pero «la vulnerabilidad persistente de África se debe tanto a la falta de comprensión como a la falta de intervención» (Devereux y Maxwell, 2001: 2). Ante esta situación, el hecho de que el Subcontinente dependa casi exclusivamente de la agricultura no hace sino agravar la situación (cuadro 5).

En su mayoría, los productos agrícolas están destinados a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos. Cuando la productividad disminuye, bajan los salarios y la seguridad alimentaria deja de estar garantizada. Los estudios reali-

CUADRO 5. Población africana que vive de sectores primario, secundario y terciario (%)

	Agricultura			Industria			Servicios		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Países con una economía basada en la agricultura									
Etiopía	91	89	86	2	2	2	7	9	12
Kenia	84	82	80	5	6	7	9	11	13
Países productores de petróleo									
Nigeria	71	54	43	11	8	7	19	38	50
Gabón	79	65	52	9	12	16	12	22	33
Países recién industrializados									
Mauricio	34	27	17	25	28	43	41	45	40
Sudáfrica	31	17	14	30	35	32	39	48	54

Fuente: Indicadores de Desarrollo para África del Banco Mundial, 2002.

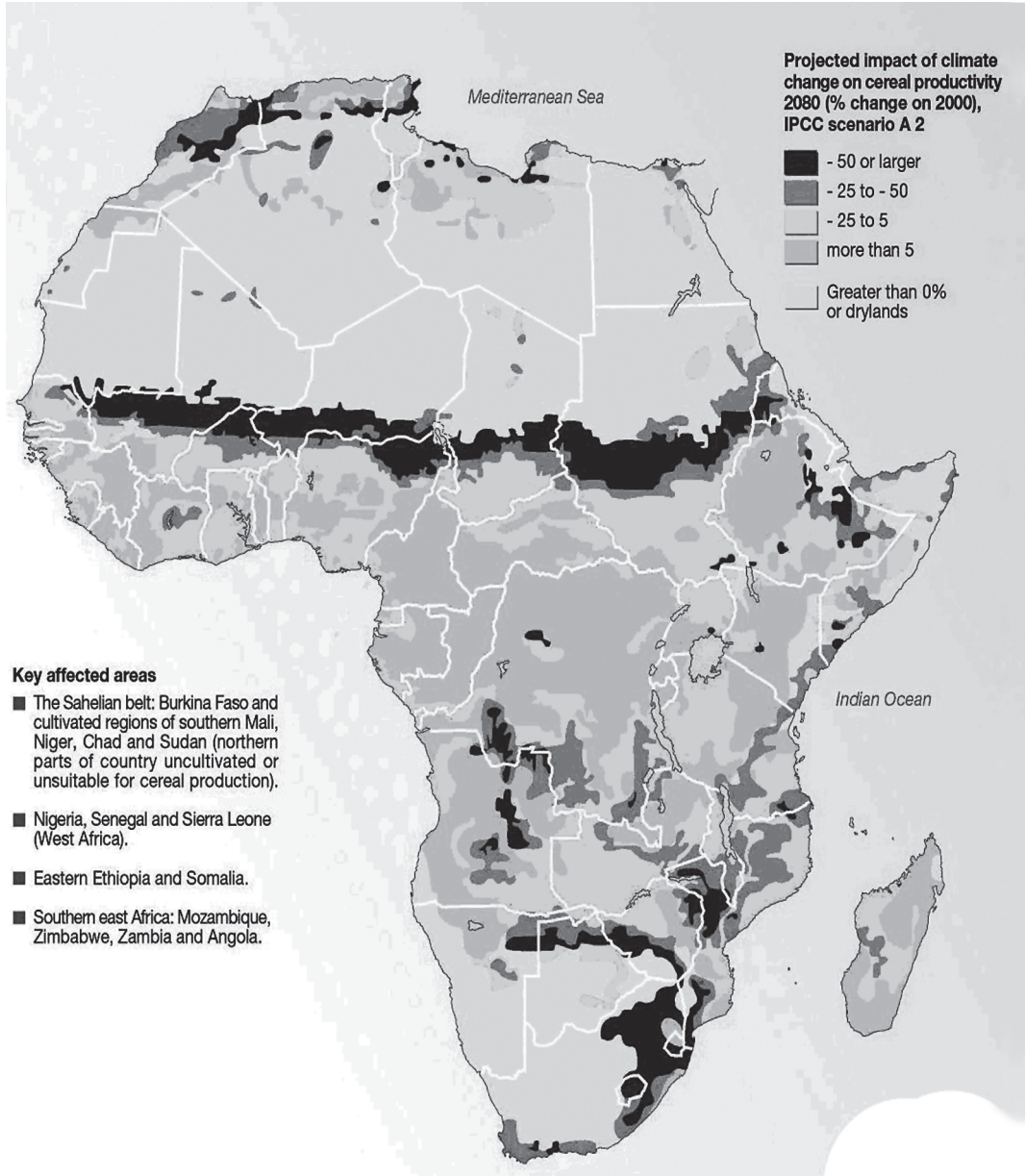
zados hasta la fecha auguran que los productos procedentes de la agricultura de regadío de la cada vez más cálida y seca región del África Subsahariana disminuirán hasta en un 50 por 100 y que, probablemente, la producción pesquera también sufrirá un descenso. Asimismo, cabe esperar que la producción de cereales experimente una caída significativa (mapa 1). Como explica Mbeki, estos ingredientes son el caldo de cultivo perfecto para la proliferación de catástrofes:

Los atrofiados sistemas económicos establecidos por los países colonialistas y perpetuados por sucesivos grupos de elites políticas han sido incapaces de adaptarse a las nuevas tecnologías y los nuevos métodos de gestión desde que las potencias coloniales abandonaran el continente. Con el paso del tiempo, estos sistemas comenzaron a descuidar sus propios cimientos, lo

cual propició la aparición de las dolencias que en la actualidad afectan a la región: la disminución de la esperanza de vida y de la matriculación escolar, la fuga de capitales, la fuga de cerebros, la deforestación, la desertificación, los conflictos, la desigualdad creciente y endémica, el aumento progresivo de la pobreza, la manipulación por parte de fuerzas externas, y la dependencia creciente de mecanismos de patrocinio y soluciones externas (2009: 17).

Ante problemas de tal envergadura, el fenómeno migratorio se convierte en una opción para muchos ciudadanos, ya sean aquellos que se plantean la posibilidad de emigrar del campo a la ciudad o los que consideran la alternativa de emigrar desde países pobres a otros más prósperos. En ambos casos se da por supuesto, de forma casi automática, que en el lugar de destino se vivirá mejor o

MAPA 1. Previsión de la producción de cereales en África en 2050 y previsión de las concentraciones de CO₂ de 520-640 ppm.



Fuente: IPCC, 2006.

que, al menos, la situación en él no podrá ser peor. De este modo, una mujer decide abandonar su pueblo situado en el paupérrimo noreste de Kenia y dirigirse rumbo a Nairobi con la convicción de que no pierde nada por migrar a la ciudad. De manera similar, un hombre en paro, y a veces incluso todo un país (como en el caso de Somalia), siente que merece la pena atravesar Yemen, a sabiendas de los riesgos que ello supone para su vida e integridad, para intentar llegar a Europa y buscar una vida mejor.

Pero ¿sirve la inmigración para reducir la pobreza cuando no existe una comprensión de las condiciones bajo las cuales las remesas pueden ser usadas de manera productiva? Es más, si los ciudadanos del África Subsahariana pudieran desplazarse diariamente hasta zonas urbanas en una forma de migración estacional, y si existiesen ingresos crecientes procedentes de la agricultura, ¿cabría esperar que la combinación de estos factores pudiera frenar, interrumpir o revertir el fenómeno migratorio? No existe una respuesta clara para abordar este problema, un hecho que se debe en parte a que las naciones africanas aún deben crear una política de consenso, así como a las tremendas variaciones del fenómeno migratorio en el seno del continente. En África Meridional, por ejemplo, la inmigración transfronteriza procedente de la región de la Comunidad de Desarrollo del África Austral hacia Sudáfrica se inserta a menudo en contextos de problemas políticos (algunos ejemplos son Mozambique y posteriormente Zimbabwe).

V. LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN ÁFRICA

La agricultura juega un papel fundamental en términos de seguridad alimentaria (Devereux *et al.*, 2001). Casi la totalidad de los africanos depende de la agricultura para subsistir y el 62 por 100 de la población activa del África Subsahariana, excluyendo a Sudáfrica, trabaja en este sector. Por ello, el desarrollo agrario es la vía más eficaz para reducir la pobreza en África. De hecho, un aumento del 1 por 100 en la producción de cereales podría suponer la salida de la pobreza para dos millones de personas. Como ya se ha apuntado, el desarrollo agrario es también importante para la seguridad alimentaria. Varios países vieron peligrar su estabilidad durante la crisis originada por la carestía de alimentos en el año 2008. Gayi (2008) insiste en que se debe favorecer el concepto de derecho a los alimentos (es decir, el que se disponga de los medios o la capacidad para acceder a ellos) frente al concepto de abastecimiento total de alimentos. En su opinión, «en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la producción de alimentos es un factor determinante para la seguridad alimentaria, lo cual se relaciona con el hecho de que la mayor parte de las personas que se exponen a riesgos alimentarios viven en zonas rurales y su sustento depende en gran medida de la agricultura» (2008: 284). Además, la agricultura es crucial para el crecimiento económico (Foro para la Investigación Agrícola en África, 2009). Cuando no es posible producir alimentos se producen hambrunas.

En el siglo xx un total de 21 hambrunas asolaron a la población subsahariana y se cobraron cientos de vidas (Devereux et *al.*, 2001: 118). Los Estados de África Subsahariana tienen a su disposición distintas estrategias agrícolas, entre las que se incluyen las pequeñas explotaciones agrícolas; la agricultura extensiva e intensiva; el capital intensivo y la mano de obra intensiva; la agricultura de subsistencia y la agricultura para el comercio; la auto-suficiencia y el comercio; las zonas de gran potencial y de bajo potencial; el crecimiento y la estabilidad de la producción; y, por último, el mercado libre y el control estatal.

Aun así, es cierto que a escala nacional las opciones son más limitadas debido a los Programas de Ajuste Estructural que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron a lo largo y ancho del continente a principios y mediados de los ochenta. Estos programas bloquearon muchas de las alternativas disponibles, hasta el punto de que, en la actualidad, la mayoría de los Estados no pueden ejercer control sobre los precios de los alimentos.

VI. ENFOQUES PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA EN ÁFRICA

En el año 2003, los líderes africanos aprobaron un marco colectivo denominado Programa Integral para el Desarrollo Agrario en África (CAADP, por sus siglas

en inglés). Mediante su aprobación, se pretendía que la productividad agrícola se convirtiera en el elemento prioritario de la agenda para el desarrollo del continente. De acuerdo con ello, el objetivo del CAADP es utilizar la agricultura para acabar con el hambre y reducir la pobreza, haciendo frente así al triple desafío de las migraciones, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en África. La NEPAD, el organismo encargado de la implantación de las medidas de la Unión Africana y el fomento de la integración económica en África, está a cargo de la gestión del programa.

La visión del CAADP consiste en erradicar la pobreza y el hambre en África mediante la vinculación de instituciones de investigación agrícola, asociaciones de agricultores y gobiernos africanos. Desde su implantación, importantes instituciones financieras y organismos bilaterales –entre otras, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID); la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID); la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA); y la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional (SIDA)– han alineado sus estrategias en materia de agricultura para hacerlas converger con las del CAADP. Los gobiernos africanos también han adoptado el compromiso de destinar el 10 por 100 de sus presupuestos nacionales a la agricultura y la implantación del CAADP. Asimismo, los líderes también se han comprometido a que antes del año 2015:

- a. Aumente el comercio a escala interregional e intrarregional entre las distintas regiones africanas.
- b. Los agricultores que participen de la economía de mercado tengan derecho a acceder a los mercados, para que África pueda utilizar su ventaja comparativa y convertirse en un exportador neto de productos agrícolas.
- c. Se distribuya la riqueza de forma más equitativa entre las poblaciones rurales africanas mediante un mejor acceso a la tierra, la educación, la información y las tecnologías.
- d. África se convierta en un agente estratégico en el campo de la agronomía.
- e. Se abogue por la agricultura ecológica y se fomente la cultura de la gestión sostenible de los recursos naturales.

Los «Pilares del CAADP» fueron creados en torno a cuatro áreas relacionadas con la mejora de la agricultura y la inversión en África que, desde la perspectiva continental, se consideraron cruciales para abordar el problema del cambio climático y sus efectos, que afectan en gran medida a los ciudadanos africanos, en particular a los que residen en las zonas rurales. Los cuatro pilares son: «tierra sostenible y gestión del agua»; «acceso a los mercados»; «provisión de alimentos y hambre»; e «investigación agrícola».

En el marco de cada uno de ellos se adoptan distintos programas para cumplir los objetivos del CAADP, con el objetivo general de que exista un enfoque africano unificado para hacer frente a los problemas del continente a través de organismos electos como la Unión Africana y sus agencias.

El énfasis del CAADP se centra en los siguientes aspectos:

1. La inversión en programas nacionales para la sostenibilidad de la tierra y la gestión del agua a través del Programa de Inversión Estratégica del Fondo para el Medioambiente Mundial, que ofrece apoyo a la agricultura de regadío y a la agricultura de conservación.
2. Potenciar la adopción de respuestas tempranas en la prevención del hambre y la desnutrición⁴ y garantizar que se ofrece una respuesta coordinada, mediante la cual la Unión Africana y la NEPAD, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, representantes de países afectados por la tendencia ascendente del precio de los alimentos y otros colaboradores en materia de desarrollo, adopten un plan de acción común para abordar la cuestión de la carestía de los alimentos. El plan de acción a corto plazo

⁴ Para mitigar crisis con efectos tan devastadores como los de la crisis de los precios de los alimentos de 2008, durante la cual en un periodo de apenas tres años se duplicó el precio de alimentos básicos como el arroz, el pan, la carne y la leche. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de las familias africanas destinan un porcentaje elevado de sus ingresos a la alimentación, por lo cual es inevitable que se vean gravemente afectadas por cualquier fluctuación en el precio de los alimentos.

para hacer frente a la carestía de los alimentos tiene como objetivo servir de protección ante las consecuencias de esta tendencia a través de distintas vías: proporcionando ayuda humanitaria a los más vulnerables; subvencionando la inversión en fertilizantes y semillas; estableciendo redes de seguridad basadas en el comercio y la alimentación; o ayudando a los ganaderos en el reabastecimiento y la alimentación.

3. Las medidas a medio y largo plazo tienen por objetivo fomentar la producción de alimentos de primera necesidad mediante una serie de aspectos:

- a. La inversión en suelos y en mecanismos de gestión del agua;
- b. El aumento de las tierras de cultivo destinadas a la agricultura de regadío;
- c. El aumento del apoyo al fomento de mercados regionales, por ejemplo de fertilizantes;
- d. La colaboración con los gobiernos nacionales para implantar reformas políticas destinadas a asegurar un entorno viable para el crecimiento agrícola, por ejemplo mediante acciones de mejora de las infraestructuras rurales.

4. La mejora del abastecimiento de alimentos mediante la investigación. En el marco del CAADP colaboran organizaciones multilaterales como el Departamento para el Desarrollo del Reino Unido (DFID) para apoyar a los

agricultores del África Subsahariana para que puedan adoptar técnicas agrícolas nuevas y mejoradas.

VII. CONCLUSIONES

Pese a que en el pasado reciente han existido, en buena parte del continente africano, dificultades reales vinculadas a las migraciones, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, dichas problemáticas también han generado oportunidades para una mayor integración, más cooperación y el uso de economías de escala a lo largo del continente.

Las instituciones democráticas deben, a través de visiones, inversiones, acciones y compromisos revolucionarios, tratar de garantizar una serie de aspectos: elecciones libres y justas; el respeto de los derechos humanos y las leyes humanitarias; la transparencia y el buen gobierno; o la libertad de prensa y la creación de una estructura sólida de servicios comunitarios que garantice la aplicación de un control adecuado.

Los africanos deben conocer y asumir la responsabilidad que les corresponde como ciudadanos. Un ciudadano es un miembro que participa en una comunidad política y la ciudadanía, a su vez, se obtiene cumpliendo las exigencias jurídicas impuestas por un gobierno nacional, regional o local. Por su parte, una nación debe conceder ciertos derechos y privilegios a sus ciudadanos y, a cambio, espera

que éstos cumplan las leyes del país y lo defiendan frente a sus enemigos.

A cambio, se espera que los gobiernos se hagan cargo de todos los asuntos relacionados con el desarrollo de las infraestructuras rurales y garanticen que la legislación no perjudica o es contraria a los intereses de los más desfavorecidos. Se espera, además, que el gobierno ayude a mitigar los efectos devastadores de la pobreza extrema.

Entre las iniciativas destinadas a facilitar la capacidad de desarrollo de los posibles emigrantes, debe considerarse la importancia de conseguir que se comprenda con claridad el fenómeno migratorio y sus patrones (empleo a tiempo parcial y estacional, emigrantes temporales y personas en régimen de desplazamiento diario). A su vez, dicho esfuerzo debe centrarse en factores no económicos, como el género y las relaciones de poder, o las preferencias y prioridades culturales. Finalmente, debe tomarse en cuenta la necesidad de identificar las condiciones que puedan facilitar la movilidad de personas, puesto que la globalización aboga por la libre circulación de los bienes y los servicios, pero no la de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- BILSBORROW, R. E. *et al.* (1984), *Migration Surveys in Low Income Countries: Guidelines for Survey and Questionnaire Design*, Londres, Croom Helm.
- COLLIER, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Falling and What Can Be Done About It*, Oxford, Oxford University Press.
- DEVEREUX, S. y MAXWELL, S. (eds.) (2001), *Food Security in Sub-Saharan Africa*, Londres, ITDG Publishing.
- GAYI, S. K. (2007), «Does the WTO Agreement on Agriculture Endanger Food Security in Sub-Saharan Africa?», en Guha-Khasnobis, B., *et al.* (eds.), *Food Security: Indicators, Measurements and the Impact of Trade Openness*, Oxford Scholarship Online, pp. 270-284.
- HESKETH, T. *et al.* (2005), «The Effect of China's One-Child Family Policy after 25 Years», *The New England Journal of Medicine* 353: 1171-1176.
- JIANG, L. y HARDEE, K. (2009), «How Do Recent Population Trends Matter to Climate Change?», *Working Paper 1*, Population Article International. En [<http://www.populationandsustainability.org/download.php?id=79>] (10 de abril de 2010).
- MBEKI, M. (2009), *Architects of Poverty: Why African Capitalism Needs Changing*, Johannesburgo, Picador Africa.
- PARRY, M. L. *et al.* (2007), «Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability», Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press.
- READER, J. (1997), *Africa: A Biography of a Continent*, Londres, Penguin.

SASSEN, S. (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*, Nueva York, Columbia University Press.

UNITED NATIONS (2007), *World Population Prospects: The 2006 Revision Executive Summary*, Nueva York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

WORLD BANK (2008), «Africa's Population Set to Double by 2036». Entrevista con John May, demógrafo del Banco Mundial, en Washington DC, disponible en [<http://go.worldbank.org/X6PO5E1410>] (3 de marzo de 2010).

5. LUCES Y SOMBRAS EN LA VINCULACIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO Y DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO: EL CASO DEL PLAN REVA

Eva Martínez y Juan Rivero*

Es irracional para los gobiernos gastar millones de euros en reforzar sus fronteras, en tomar medidas disuasorias en centros de detención y custodia, y otras medidas, sin invertir en soluciones sobre el fondo del problema.

Rud Lubbers¹.

En las últimas décadas, en torno al cambio de milenio, hemos vivido un acalorado debate internacional sobre las migraciones y su vínculo con el desarrollo en los lugares de origen y cómo puede incidir la cooperación para que éste redunde en un impacto positivo. Polémica impregnada por los grandes temas presentes en los foros de discusión multilaterales que han venido sucediéndose en aras de una (re)construcción de la ayuda al desarrollo que responda a los objetivos que se había marcado. Periodo de cambio paradigmático en la ayuda, lo que Montúfar (2001) denomina el paso del «formación de capital físico», de 1950 a 1970, al del «desarrollo humano sustentable» a partir de los años setenta. Algunos autores (Ruiz-Giménez, 2006) inciden en el cambio que se produce a partir del nuevo milenio en la agenda con un dominio renovado de los aspectos de defensa y securitarios en el ámbito tanto de la ayuda como de la gestión del fenómeno migratorio. Como veremos, los intentos «regulatorios» de flujos migratorios – con énfasis especial en programas de retorno y repatriación– se intentan asociar tanto a programas de cooperación como

al refuerzo del control fronterizo. Enfoques y estrategias que coinciden con momentos de crisis como la del petróleo o tras el 11-S.

En este contexto la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española ha sufrido una importante transformación tanto por el incremento en volumen computado² como por la búsqueda de un modelo que la dote de unas señas de identidad específicas. Entre otras cosas las nuevas partidas presupuestarias se han traducido en un rápido crecimiento de la cooperación técnica y de la presencia en el continente africano. Además se quiere que las actuaciones estén basadas en criterios de eficacia y calidad. Para ello se ha implicado activamente en los foros y encuentros de discusión que elaboraron los Principios de París de la calidad y eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), así como en su seguimiento, redefinición y evaluación.

La especialización requerida por el club de donantes se ha orientado, entre otros ámbitos, a la aplicación en las actuaciones en todos los niveles de la agenda y

* Grupo de Estudios Africanos. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Declaraciones del actual secretario general de ACNUR ante la cumbre de la UE de Sevilla de 2002 reaccionando ante las medidas que Gran Bretaña y España pretendían imponer condicionando la ayuda de la Unión Europea a la aceptación de control fronterizo y firma de acuerdos de repatriación por parte de los países receptores.

² Entre otras cosas, en orden de alcanzar una de las estrellas del paradigma del desarrollo humano sostenible como es el 0,7 por 100 del PIB.

arquitectura de la ayuda de estos principios de calidad y eficacia. También España ha procurado activamente convertirse en país referente en «migraciones y desarrollo», jugando un papel protagonista en la promoción y diseño del llamado «enfoque global» de las migraciones que incluye estrategias a aportar desde la cooperación para una gestión «beneficiosa» para los países de origen, tránsito y destino. Diversos Estados africanos, y especialmente Senegal como país prioritario, han recibido un incremento en el volumen de la ayuda y la llegada de numerosas asistencias técnicas, en los más diversos campos, con el fin de dotar de las capacidades institucionales necesarias para que el país dirija su propio proceso hacia el desarrollo.

Recorrido que no ha estado exento de «luces y sombras» en su aplicación práctica. A pesar de los esfuerzos en pro de eficacia y calidad, en el sistema de la cooperación española continúan sin terminar de iluminarse zonas poco transparentes, lugares oscuros en la coherencia entre políticas, especialmente cuando la cuestión migratoria está presente. Esta ponencia responde a las investigaciones desarrolladas a partir de un estudio de caso de un alto contenido simbólico para nosotros, al abrir una serie de interrogantes sobre la realidad de las actuaciones concretas del sistema de cooperación desde lo local. Se trata del estudio de la ayuda española para la im-

plementación del plan de Retorno a la Agricultura (plan Reva) en Senegal, idea original del propio presidente del país Abdoulaye Wade. Sería en definitiva un intento, como solicitaba Rud Lubbers en la cita de inicio, de apoyar soluciones que fueran al fondo del problema. En este caso la salida masiva de emigrantes no autorizados. «Acabar con la emigración clandestina mediante la revolución verde», como señaló Wade³.

Existe casi universalmente el supuesto de que, si los emigrantes pudieran satisfacer sus necesidades en su lugar de origen, eso sería mejor para ellos, para sus propias comunidades y para la comunidad a la que emigran. Es un supuesto que, además de negar que el fenómeno de quedarse en su sitio también requiere explicación, tiende a restar importancia a las fuerzas que restringen la migración: las medidas, muchas veces muy represivas, que impiden que una persona salga de su propio país o llegue a otro⁴.

Esta creencia en la visión un tanto trágica de la movilidad, olvida lo arraigado de la idea de progreso individual en el devenir de la modernidad, no muy distante de la fe acrítica en el desarrollo (Szotompka, 1995). La problematización de las migraciones internacionales como un hecho negativo implica la creciente adopción de políticas y posicionamientos públicos de gobiernos de todo el mundo que, por una parte y para consumo interno, bus-

³ Declaraciones en la inauguración del polo piloto del plan Reva en Djilakh (12 de abril de 2008).

⁴ Bob Sutcliffe (1999: 11).

can efectos visibles e inmediatos que rebajen la ansiedad de sus poblaciones frente a la llegada de lo de fuera, pero que, a su vez, desde el punto de vista de las relaciones entre Estados, marcan agendas bilaterales, estrategias basadas muchas veces en atribuciones causales sobre el origen de la movilidad humana que tienen más que ver con reacciones basadas en supuestos y lugares comunes que con la percepción que los propios migrantes tienen de sus motivaciones profundas o lo que la evidencia de la investigación académica pudiera señalar.

Esta última, como nos recuerda Castles (2008) ha mantenido el debate en función de la coyuntura sociopolítica que la rodea. Durante los años cincuenta y sesenta el discurso de los economistas del desarrollo trasmite a la sociedad internacional que la migración laboral es parte integral de la modernización. El debate entre la teoría neoclásica y la historicista tendrá su reflejo en la adopción de políticas gubernamentales de los países en vías de desarrollo como Marruecos, Turquía o Filipinas alentando a la migración a los países más avanzados del norte de Europa y Estados Unidos. Es el caso de España, donde en pleno desarrollismo, especialmente entre 1956 y 1969, el régimen franquista fomenta activamente la emigración como motor de la economía. En 1956 se crea el Instituto Español de Emigración (IEE) y en 1962 se aprueba la Ley de Ordenación de la Emigración. Pero, como señala María José Fernández Vi-

cente (2005)⁵, «esta nueva política migratoria se topó con importantes escollos que acabaron disminuyendo su eficacia. A las dificultades en el control de un movimiento migratorio de elevadas dimensiones, se añadía la importancia que seguían teniendo los mecanismos de tipo informal». Entre 1970 y 1975, poco a poco, se introducen políticas de protección del retorno.

Para Castles, la visión predominantemente optimista, previa a la crisis energética, se puede representar a modo de «círculo virtuoso»:

Inicios del desarrollo en países pobres
→ Migración → Desarrollo reforzado
→ Tendencia al equilibrio en ingresos y eliminación de las causas profundas de la migración → Disminuye la migración

Desde la óptica del análisis historicista de las instituciones, fruto de la economía política marxista, se consideran las migraciones como una forma de movilizar la fuerza de trabajo en función de las necesidades del capital. Especialmente a partir de los setenta, los teóricos de la dependencia y del sistema-mundo conceptualizan la relación migraciones y desarrollo en base a lo que Castles explica gráficamente como el «círculo vicioso»:

División centro-periferia y dependencia
→ Migración → Incremento de la dependencia de los países pobres → Em-

⁵ M.ª José Fernández Vicente (2005), p. 84.

pobrecimiento y distancia entre ingresos empeora → Trabajadores del tercer mundo a la libre disposición para el capital en las economías del centro

A partir de la crisis del petróleo, los países europeos comienzan a cerrar fronteras con la esperanza, no sólo de lograr poner fin a la llegada de nuevos inmigrantes sino también del decrecimiento de la población extranjera residente estableciendo programas de retorno basados en incentivos financieros. Los trabajos de Tapinos (2000) concluyen que estas políticas tuvieron un éxito muy moderado teniendo en cuenta que a la postre el número de nuevos inmigrantes ilegales y refugiados creció significativamente.

Tapinos propuso una revisión sobre la actuación en AOD de Europa con los países de origen de los inmigrantes: ¿se podía esperar un incremento de la presión migratoria de los antiguos emisarios de trabajadores como resultado de sus previsiones demográficas, económicas y de mercado laboral? ¿Han ideado los países europeos algún tipo de ayuda al desarrollo como manera explícita de rebajar la emigración desde esos países? Y finalmente, ¿podría esa estrategia, si ha existido, ser lo suficientemente efectiva para reducir los incentivos a migrar? La conclusión a la que llega es que necesaria y complementariamente como son en realidad, las políticas restrictivas y las estrategias de asistencia al desarrollo pueden no ser suficientes para contrarrestar la

inmigración desde los países menos avanzados. Tal vez habría que buscar soluciones más allá del mero aporte de la cooperación.

El apoyo al plan Reva es un ejemplo de la práctica en cooperación que respondería a las cuestiones planteadas por Tapinos. En una situación de «incremento de la presión migratoria» por parte de un país emisario de trabajadores como Senegal, España moviliza su diplomacia, incluyendo los recursos de cooperación para rebajar la tensión, y provee de una serie de proyectos que pretenden «reducir los incentivos a emigrar». Tras los incidentes en los enclaves africanos de Ceuta y Melilla de 2005 ante el endurecimiento de las condiciones para alcanzar territorio europeo y el posterior desvío de las rutas migratorias a la travesía atlántica (*mbékk*)⁶ para alcanzar las costas canarias (en 2006 se habla de unas 30.000 personas llegadas en la bautizada por los medios como «crisis de los cayucos»), las administraciones española y senegalesa inician una serie de negociaciones que darán como resultado la aplicación de una batería de medidas que irán desde el despliegue del Frontex a la firma de acuerdos de repatriación, pasando por una serie de proyectos de cooperación en lo que se puede considerar el primer ensayo en la práctica del denominado enfoque global en su conjunto.

El Reva se presentó como un plan para esa «reducción de los incentivos a emi-

⁶ Papa Demba Fall (2008).

grar» de la que hablábamos antes. Ya en 2005 con la llegada a Kolda de un contingente de 800 repatriados senegaleses, el presidente Wade empieza a hablar de una nueva política de puesta en práctica de un modelo de retorno a la agricultura. El 10 de noviembre de ese año anuncia el «Programa de Retorno de los Emigrados a la Agricultura» como alternativa al *rêve européen* (sueño europeo).

El año 2006 será el año del *mbëckk* o de la «crisis de los cayucos», según se mire desde la relevancia mediática que se le dio en la orilla senegalesa o en la española. En el Consejo de Ministros del 13 de abril, Wade se interesa por la marcha del «*projet REVA ou retour des émigrés vers l'agriculture*» y el ministro de *l'Agriculture, de l'hydraulique rurale et de la sécurité alimentaire* lanza un llamamiento a los gobernadores regionales para que informen de las posibles localizaciones identificadas y tipo de actividad para los polos. Las asociaciones de inmigrantes en Europa y las organizaciones agrarias (CNCR) cuestionan las posibilidades reales del retorno y aunque acuden a algún encuentro consultivo regional, según declaran, éstos no van más allá de algún taller de lluvia de ideas. Tampoco las promesas a las asociaciones de repatriados se materializan en algo más que palabras.

Ante el temor a la repercusión pública de un fenómeno que ocupa portadas y noticiarios se buscan soluciones en muy diversos frentes. Entre ellos se plantea el «fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios», como en el Plan África que es lanzado apresuradamente en mayo de 2006. Es en el verano de este año en el que se fragua, además de los convenios de repatriación, una ayuda mediante crédito FAD reembolsable de 20 millones de euros, de los que una mitad se destinarán a la puesta en marcha de explotaciones agropecuarias dentro del plan Reva, lo que en la prensa española se denominará «renovar la agricultura senegalesa» a cambio de «frenar los cayucos»⁷. A todo esto hay que añadir la creación de un polo piloto para dichas explotaciones mediante una subvención de Estado en «especie» de algo más de medio millón de euros, para cuya ejecución se recurre a la empresa TRAGSA, medio propio de la administración española.

El polo agrícola de Djilakh tras la mencionada inauguración de abril de 2008, y la subsiguiente campaña, se beneficia de una segunda subvención de Estado de 720.000 €, en la fase centrada en el fortalecimiento institucional mediante una asistencia técnica y la formación de capacidades de los miembros de los cinco

⁷ Según titula, por ejemplo, el diario *El Correo Español* en su edición de 22 de mayo de 2006: «Senegal acepta las repatriaciones pero reclama ayudas para la agricultura». En *El Periódico de Catalunya*, de esa misma fecha, se señala: «El presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, está dispuesto a aceptar que España repatrie a los inmigrantes ilegales a cambio de ayuda al desarrollo agrícola». «Que me los devuelvan, pero que me den también pantanos». Tres días antes se había anunciado tras el Consejo de Ministros la puesta en marcha del «Plan África» que se acompaña de una ofensiva diplomática en el continente.

Grupos de Interés Económico (GIE)⁸. Según la nuevamente adjudicataria, TRAGSA,

el proyecto consiste en el fortalecimiento institucional de la Agencia del Plan REVA; el desarrollo de un programa de formación para el GIE que explota el polo de Djilakh y el suministro de equipos y la preparación para el cultivo en el mismo; el estudio y elaboración de un plan de desarrollo rural de la zona de influencia de Djilakh. Es ejecutado con financiación de AECID⁹.

De acuerdo con los técnicos de la cooperación española, las conclusiones a las que se había llegado tras la primera fase eran que había que pasar de una agricultura de subsistencia a un sistema «que inicialmente pudiera dar una sostenibilidad al proyecto a través de la comercialización de algunos productos con valor añadido» reconociéndose la poca capacidad actual de gestión de los GIE y apostando por un fortalecimiento organizacional de los mismos «de manera que los agricultores progresivamente pudieran

ser capaces de tomar las riendas de todo el proceso, desde la producción a la comercialización». También se remarcó el aprovechamiento de la «experiencia de Djilakh para procurar un Desarrollo Rural de la zona, poniendo sobre la mesa las potencialidades agrícolas y ganaderas de la región y una situación de cercanía al mercado de Dakar».

El equipo técnico¹⁰ de la Oficina Técnica de Cooperación en Dakar (OTC) recalcó la falta de una estrategia de la Agencia Nacional para el Plan Reva (AN Reva) «que podía jugar un papel importante como estructura de acompañamiento en el desarrollo de proyectos agrícolas en Senegal. Había una oportunidad en apoyar la definición de su estrategia ligándola inicialmente a los polos de desarrollo agrícola que entraban en sus competencias» en lo que sería una extensión de la capacitación al resto.

A mediados de otoño del año 2008, y con vistas a preparar la explotación para la

⁸ Los Grupos de Interés Económico se establecen en base a sistemas de cuotas por barrios y género. El número de beneficiarios se elige en función de la población de entre 16 y 50 años de cada uno de los *Keur* o agrupaciones familiares. Se establecen dos GIE masculinos y dos femeninos y un quinto de gente de la comuna de Sindia pero fuera de Djilakh, en principio de 20 personas cada uno, pero en el caso del último no ha llegado a completarse, tras su disolución en la primera fase.

⁹ TRAGSA: «Definición de estrategias de desarrollo rural aplicables a las zonas de intervención del Plan Reva y II Fase del Polo de Emergencia de Djilakh (2008-2010)», en [<http://www.tragsa.es>] (consultada en diciembre 2009).

¹⁰ En una entrevista escrita realizada durante nuestra fase de estudio en terreno. El trabajo de campo, a diferencia del que desarrollamos en los tres primeros meses de 2008, resultó bastante difícil por la ausencia de acceso a documentación, a pesar de las promesas hechas de que sería enviada y de las trabas para entrevistar a técnicos de las administraciones o empresas adjudicatarias. Es de agradecer la disponibilidad de beneficiarias y beneficiarios, equipos directivos, agentes locales, etc., de Djilakh, que no sólo nos facilitaron el acceso a la escasa documentación que se les había hecho llegar, sino que en todo momento se mostraron a nuestra disposición para las entrevistas, grupos de discusión o aclaraciones que precisamos.

siguiente campaña agrícola, la AN Reva lanza una oferta pública¹¹ para la adjudicación de la gestión de la finca que cubriría el periodo de explotación hasta la llegada de las lluvias, es decir, hasta julio de 2009. En el concurso internacional, según los técnicos consultados, participan diversas empresas pero no así FERALCA, empresa melonera murciana adjudicataria el año anterior. La empresa ganadora resulta ser la francesa Provence Epi d'Or con escasa experiencia en el mercado senegalés y que se especializa en la producción ecológica de maíz. Bajo el tutelaje de la federación de los GIE firma un contrato con el nuevo operador internacional en el que se fija el precio de venta de la mazorca ecológica¹² mientras los costes del laboreo del terreno junto con el gasoil recaen en manos de los GIE. La empresa proveerá de la simiente e insumos necesarios para la producción, con lo que se ponen en funcionamiento 25 hectáreas de las cuales 23 se dedican a maíz y las otras dos a una variedad de pimiento local. Atendiendo a las declaraciones hechas por el técnico agrícola de Epi d'Or, la empresa francesa adelanta dinero en tres ocasiones.

Hay que recalcar que aunque las 50 ha de tierra provienen de la puesta a disposición de la comunidad, no es así la infraestructura de la explotación que resulta de la donación del Estado español al senega-

lés. La AN Reva firma un contrato de concesión con los GIE por tres años, al cabo de los cuales será evaluada y, de ser positiva, la gestión del polo pasaría a sus manos.

En un periodo de dos meses, la empresa adjudicataria cambia de propietario. Según el equipo directivo de la federación de GIE, la producción fue buena y se siguieron las normas de calidad requeridas, pero otras opiniones contradicen esta versión, coincidiendo en que los objetivos no se vieron cumplidos debido a la falta de organización dentro de la explotación. Para un técnico local de la empresa francesa, de la primera cosecha, aunque se obtienen cincuenta toneladas de maíz, éste no cumple los estándares mínimos para su comercialización en Europa.

En cualquier caso, lo cierto es que los GIE no reciben nada del dinero pactado. En enero de 2009 la federación de los GIE, animada por la AN Reva, pide un préstamo a la Caja Nacional de Crédito Agrícola por un valor de cinco millones de francos CFA¹³ en concepto de compra de insumos agrarios para cubrir los gastos de explotación. Además la federación pide un «crédito informal» al propietario de un tractor para la preparación del terreno que albergaría la segunda cosecha de maíz.

Durante nuestra estancia en Djilakh pudimos comprobar cómo la segunda cose-

¹¹ No se ha tenido acceso al documento.

¹² Pagándose la mazorca de maíz entre 120 francos CFA y 100 la que no pase el control de calidad (23 y 15 céntimos de euro aproximadamente).

¹³ Algo menos de 8.000 €.

cha de maíz¹⁴ se había echado a perder por falta de riego. Según los agricultores, el motivo fue la falta de liquidez para la compra de combustible¹⁵. Las plantas medio secas se destinan al consumo forrajero de animales domésticos al igual que la mala hierba que prosperaba entre el cereal. Para lo que se supone que es la tercera cosecha no se siembra cereal, en su lugar tan sólo unos 200 m² de sandía.

Desde Epi d'Or se atribuye a la mala organización de los GIE. Opinión matizada por los miembros de la comunidad y de los GIE entrevistados incluyendo los propios directivos que reconocían que en las circunstancias en las que se hallaban no «serían capaces de hacerse cargo de la gestión en al menos diez o más años»¹⁶, incapacidad que justificaban ante la insuficiencia de las formaciones por un lado y el modelo de comercialización y de gestión que les había sido impuesto, pasando de un tutelaje absoluto –sin ninguna participación en la toma de decisiones técnicas– a un contrato de compra de cosecha típico de las *commodity chains*, que dominan el mercado internacional agroindustrial.

Algunos comentarios frecuentes hablan de una cierta relajación en el cumplimiento de deberes con respecto al año anterior donde la presencia de los responsables externos de la gestión de la explotación era continua. También parece ser probable que no se cumpliera con ciertos requerimientos técnicos¹⁷ y se sabe, asimismo, que hubo problemas en el mantenimiento de la bomba y de los goteros. Un conjunto de situaciones que desembocan en la súbita desaparición de la empresa francesa tras recoger la primera cosecha y antes de recolectar la segunda, y con el consecuente impago de los agricultores. De acuerdo con la declaración del técnico agrícola de la empresa refiriéndose a la primera colecta: «cuando llegué allí no había nadie y no se había recogido el maíz», lo que plantea serias dudas sobre la gestión de la explotación.

A medida que se desarrollan las actividades agrícolas descritas anteriormente se implementan las acciones propias de la segunda fase. Para la identificación de ésta, la AN Reva, según la OTC, había tenido un «papel fundamental», al presentar un documento en el que figuran sus

¹⁴ El maíz es un cultivo de requerimientos hídricos elevados, además una deficiencia de agua en el periodo de llenado del grano tiene consecuencias irreversibles en el rendimiento de la cosecha.

¹⁵ La primera fase consiste básicamente en la obra y puesta en marcha de la explotación de un pozo de 158 m, un generador de gasoil abastece el depósito que distribuye el agua para regar por goteo 25 ha. inicialmente (de las 50 ha del perímetro). A punto de terminar la obra se establecen los criterios de selección de las personas beneficiarias, integrándolas en los GIE. La empresa adjudicataria de la campaña provee de técnicos y cuadros para la gestión de la explotación mientras que los GIE son mano de obra no cualificada que no reciben formación específica alguna.

¹⁶ Declaraciones en la entrevista al presidente, vicepresidente y miembros de la junta directiva de los GIE.

¹⁷ Por ejemplo el uso de tierras de cultivos en las que previamente se han usado fitosanitarios no pasarían los controles de calidad ecológica.

prioridades: actividades formativas en distintos sectores, realización de infraestructuras complementarias (estructura metálica ligera para la manipulación de los productos y almacén de los productos fitosanitarios), suministro de equipos complementarios (tractor, remolques agrícolas, arados de doble surco, etc.) y apoyo al proyecto a través de una Asistencia Técnica de larga duración con el objetivo de establecer un sistema de apoyo a la gestión de la granja de Djilakh. Finalmente esta segunda fase incluía las siguientes actividades¹⁸:

- Acciones formativas de los agricultores del Polo de Djilakh, en los siguientes aspectos: programa de alfabetización, formación agrícola de base, formación en hidráulica de base, formación en operaciones pos-cosecha, formación en logística y comercialización, formación en calidad de los productos, formación en gestión y administración, y formación en transferencia de tecnología. Esta actividad formativa se planificó de manera que siguiera el ciclo productivo de la finca y no interfiriera en las tareas de los agricultores.
- Asistencia Técnica para la definición de las estrategias de desarrollo agrícola, viabilidad económica y organizativa del Polo de Djilakh.
- Asistencias técnicas locales para el apoyo a la producción en el Polo de

Djilakh, conformadas por un asistente agrícola, un responsable de hidráulica, y un encargado de instalaciones.

- Realización de infraestructuras de apoyo al Polo de Djilakh: estructura metálica ligera y umbráculo, y almacén de productos fitosanitarios.
- Adquisición de un vehículo para transporte de productos y un tractor de 85cv.
- Adquisición de otros materiales como báscula mecánica, cortavientos vegetales, insumos agrícolas, semillas, abonos, fitosanitarios, aperos, cajas de plástico, etcétera.
- Asistencia técnica a la Agencia Reva, de apoyo a la definición de la estrategia de dicha agencia en su área de intervención.
- Realización de viajes de estudio de 10 expertos de la Agencia Reva a España para conocer experiencias de desarrollo agrícola aplicables a la realidad de la AN Reva.

Como puede observarse el desarrollo de capacidades era la base de una fase que pretende completar la anterior más técnica, centrándose en la puesta en funcionamiento en el menor tiempo posible de una explotación modélica. Durante nuestro trabajo de campo, que tuvo lugar entre los meses de junio y julio del año 2009, la mayoría de las formaciones técnicas habían finalizado salvo la dedicada a la maquinaria por el retraso en la llegada

¹⁸ Según diversas entrevistas con los actores principales tanto españoles como senegaleses, pero sin que se nos facilitase acceso a documentos oficiales. En el terreno pudimos contemplar el material que se les había suministrado a la población, fotocopias para formación y alfabetización, mapa y listado para selección de prioridades para un futuro plan de desarrollo, encuesta de actividades, etcétera.

del tractor. Las asistencias técnicas locales también estaban contratadas aunque como pudimos comprobar, su presencia en la explotación apenas se dejó notar.

Según el encargado agrícola había venido en un principio «de vez en cuando» y el de hidráulica no había aparecido, tan sólo acudía diariamente el encargado de poner en marcha el generador que apenas se encendía por la falta de gasoil y un encargado de FERALCA que dirigió la distribución del sistema de goteo, que en el caso de la tercera cosecha tendría que ser recogido sin haberse utilizado para, al menos, preparar el terreno para la época de lluvias.

Por su parte el responsable de TRAGSA de la asistencia técnica española, encargado de coordinar los estudios de viabilidad económica y organizacional y de apoyar la estrategia de la AN Reva, había comenzado un estudio de viabilidad y presentado las bases para la elaboración «participativa» del plan de desarrollo rural: se estaban haciendo 200 encuestas en las otras dos comunidades colindantes a Sindhia, área de expansión del proyecto para el año próximo (cinco kilómetros de radio desde el centro de Djilakh). No nos consta qué tipo de acciones han sido diseñadas o implementadas en la mejora de la estructura organizativa de la agencia.

El *modus operandi* de la primera fase del Reva resulta similar al de las otras explo-

taciones que la propia empresa gestora llevaba con anterioridad al polo de Djilakh. Feralca llevaba ya cinco años en Senegal, incluso a una veintena escasa de kilómetros de Djilakh, especializada en el cultivo de melones para la exportación al mercado internacional. En los momentos iniciales, los técnicos se quejaban de la dificultad de acoplar el sistema a las exigencias de trabajar con población beneficiaria y no asalariada mediante jornales. Durante los primeros meses se recondujo la relación contractual a un sistema de peonadas encubierto, en el que los directivos de los GIE negociaban con los encargados la composición de las cuadrillas que acudían cada día, los que no resulta del agrado de la AN Reva que impone que todas las personas beneficiarias trabajen el mismo número de días y que se pague al final de la temporada, permitiendo algún adelanto¹⁹.

En la segunda fase de Djilakh nos encontramos con detalles significativos que revelan el estado de la gestión y del mantenimiento y la ausencia de un impacto efectivo de las formaciones. El tractor había llegado en esos días por lo que no pudo ser utilizado para el laboreo de las cosechas de maíz. El vehículo para transporte, según los informantes, estaba siendo utilizado por los técnicos de la AN Reva para hacer las entrevistas. Con respecto al material, no tuvimos ocasión de comprobar lo que había llegado ya que el nuevo almacén construido para alber-

¹⁹ Según diversas manifestaciones lo ingresado, por persona, tras unos cinco meses de campaña se situó entre los 250-300 €.

garlo permanecía cerrado, pero, sí pudimos observar que el edificio, construido el año pasado, y supuestamente dedicado a la transformación y embalaje de productos, alojaba un rebaño de ovejas pastoreado por alguno de los representantes de la federación de los GIE. Asimismo los sanitarios, inexistentes en marzo del pasado año, estaban sucios y descuidados, no existía un botiquín de emergencia y uno de los trabajadores nos explicó: «el año pasado hubo unos cuantos accidentes, sobre todo cortes de dedos de pies y manos, los afectados fueron trasladados al centro de Djilakh, cada uno pagó lo suyo». También tuvimos la ocasión de presenciar la manipulación de los fumigadores por el encargado, miembro de uno de los GIE. A pesar de haber recibido la formación teórica, carecía del equipo de protección, máscara, botas, guantes, gafas, etc. por lo que la fumigación suponía un riesgo para su salud. Uno de los tratamientos fue llevado a cabo en nuestra presencia y pudimos comprobar cómo el joven fumigaba, en un día con viento fuertemente racheado, una parte del terreno dedicado a sandías donde, justo al lado, había animales pastando y niñas/os y mujeres desherbando. El material formativo suministrado eran fotocopias técnicas en francés, la mayoría de los asistentes eran analfabetos, que según nuestro informante dormitaban en las sesiones.

«Fortalecimiento» en castellano para el María Moliner es «hacer(se) más fuerte una cosa», siendo fuerza la «capacidad, mayor o menor, para realizar trabajo o

mover algo». Este diccionario de prestigio hace referencia a «institucional» como «de la institución o las instituciones; particularmente, de las instituciones políticas». En el prefacio de *Las reglas del método sociológico*, Émile Durkheim define estas últimas como «todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por la colectividad». Las Teorías de las Organizaciones, y especialmente el enfoque sistémico conciben la organización de manera mecánica y cientista, con un fin hacia el que se dirigen, en un contexto determinado, las acciones y tareas orientadas por los valores comunes de un sistema social conformado por individuos o grupos de individuos. Lo institucional desde esta perspectiva incluye lo referido a los cuerpos normativos, jurídicos y culturales, conformados por un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas que condicionan las formas de intercambio social.

La actuación de la cooperación española en apoyo al Plan Reva se inserta en la dinámica clásica desarrollista en la que se priorizan los aspectos técnicos del desarrollo dejando para más adelante el ocuparse de las cuestiones sociales que éste plantea y obviando las variables culturales que pudieran condicionarlo. Así nos encontraríamos en una fase intermedia entre la entrega de una herramienta técnica y su consolidación como motor del desarrollo rural de la zona. Etapa caracterizada por la necesidad percibida de fortalecer las instituciones locales para que sean capaces de dirigir el proceso hacia el anhelado progreso.

Esta tendencia en la necesidad de capacitar se ejemplifica en la manida metáfora de facilitar la caña y enseñar a pescar en lugar de entregar los peces para alimentar a las poblaciones del sur. El interés por el fortalecimiento institucional se fundamenta, por tanto, en la demanda de un cambio sustancial en la gestión de la ayuda que revierta en resultados tangibles entre las poblaciones más desfavorecidas. La cooperación, su función social, su manera de operar y organizarse intenta incorporar esa demanda de resultados. Del activismo tradicional se ha pasado a una exigencia de profesionalización, de institucionalización y de mayor control en el uso de los recursos de las entidades implicadas.

Esta demanda de fortalecimiento institucional que ha sido abanderada en los últimos tiempos por los donantes (que a veces olvidan su propia necesidad de fortalecerse) suele hacerse recaer sobre las contrapartes de los países receptores. Subyacen a esta exigencia cambios en las políticas de la cooperación como la reducción de recursos, nuevas prioridades, y la necesidad de mostrar a las opiniones públicas nacionales el impacto de las acciones emprendidas en el marco de la cooperación internacional, enfatizando la lógica de coste/beneficio. En el ámbito de la denominada «asociación» entre la Unión Europea y África y la hoja de ruta que se estableció en Trípoli en la Conferencia Ministerial de Migración y Desarrollo (2008) se señala como una de las prioridades para el avance en la implementación del Marco de políticas migra-

torias de la Unión Africana la construcción de capacidades. Identificación de esa necesidad de refuerzo institucional que se consolida como vemos en uno de los *mantras* propios de la evolución de la ayuda tras el final de la Guerra Fría. En este caso, de la vinculación de la misma a los intentos de regulación de flujos migratorios. España juega un papel determinante, recogiendo la doctrina instituida por los organismos multilaterales y las entidades financieras responsables de la nueva gobernanza global.

En 1987 el Banco Mundial identificaba desarrollo institucional con «el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles». Se une calidad de la administración o gestión pública a la capacitación para ello. En los noventa, el Banco «constata la ausencia de un entorno facilitador adecuado en el continente africano. La eficiencia de las inversiones y reformas políticas impulsadas por él, dependerían de la mejora del marco institucional para la gestión del desarrollo» (Santiso, 2001). La *governance* se define como la forma en que el poder (en cuanto a autoridad política, administrativa o social) es ejercido en la gestión de los recursos o los «asuntos que interesan al desarrollo» (Banco Mundial, 1995; PNUD, 1997). Hay una identificación del «buen gobierno» con el *public sector management* y de la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica proveedora de nuevas herramientas y mejora de las «racionalidades instrumentales».

La prevalencia del criterio de excelencia, implica la eficacia y eficiencia de las organizaciones en la formulación y gestión de políticas públicas para obtener el cambio social necesario. Además del liderazgo del Banco Mundial, otros organismos multilaterales apuntan en el mismo sentido. Para Malloch Brown, director del PNUD en 2000, esto era insuficiente:

Ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas, y éstas –la *governance*– ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales, porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional.

En el Informe de Desarrollo Humano de 1999 se había puesto de relieve que «el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una *governance* mejor –local, regional, nacional y global– para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios» (PNUD, 1999: 2).

Así aparece la cuestión de la institución como garante de la eficacia organizacional, de cualquier tipo, incluyendo al Estado, ligado a lo que se ha venido denominando la tendencia global a un «rediseño

institucional» con la consolidación del Estado democrático para el país receptor. El reconocimiento, por una parte, de la operatividad del desarrollo y su control por las administraciones públicas, bajo situaciones en las que los recursos son claramente limitados, y por la otra, de la necesidad de conducir la vida económica y social bajo principios de equidad, transparencia y rendición de cuentas, han ubicado a la gestión en el centro de la atención de la sociedad y los investigadores. Asimismo, la exigencia de contar con normas, sistemas y procedimientos que garanticen una actuación que atienda estos valores y principios hace del diseño institucional y de la consideración de las dificultades de estructuración y cambio en las organizaciones problemas de primer orden para consolidar la vida democrática del país bajo los principios del Estado de derecho.

Como se ha señalado, desde los años cincuenta se ha venido gestando un sistema de cooperación insertado en el marco internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En el marco epistemológico hemos pasado de una definición del desarrollo basada en la formación de capital físico a la de aumento de capacidad de los países socios, entendiendo ésta como capacidad para la toma de decisiones. Montúfar (2001) añade que los intereses destacados de los donantes se incluyen la regulación y control de las «externalidades transfronterizas». Los intereses en las primeras décadas de la ayuda se orientaban claramente en función de los avatares propios de la Guerra Fría.

El fin último de la ayuda, y dentro de ella la cooperación, desde el paradigma dominante en la escena internacional, es el apoyo a las acciones encaminadas al desarrollo humano como medio de acabar con la pobreza. Una mirada a sus indicadores refleja un éxito mucho menor de lo esperado. Sucesivos encuentros y declaraciones conjuntas de actores diversos como agencias multilaterales, países donantes y receptores, representantes de ONG y organizaciones de sus sociedades civiles, etc., han buscado reorientar estrategias y acciones en aras de la eficacia de la ayuda: el «Consenso de Monterrey» (2002), el «Encuentro de Alto Nivel de Ámsterdam», o, en el mismo año 2003, el celebrado en Roma sobre armonización, en París (2005) o en Accra (2008). Todos ellos significaron compromisos en los que donantes y receptores comparten la responsabilidad en hacer que funcione la ayuda. El problema de todas ellas es que se plantean como modelos sociales ofrecidos desde arriba, al margen de la realidad concreta y compleja de las poblaciones destinatarias e insensibles al contexto en el que se aplica, y que se legitiman en su supuesto carácter científico y no en las decisiones y preferencias de los afectados. El desarrollo se convierte así, como diría James Ferguson, en una maquinaria despolitizadora. El contexto senegalés de implementación de proyectos adscritos al ámbito de las migraciones refleja las consecuencias extremas de aplicación de los principios del paradigma del desarrollo humano.

La dependencia es una característica de la inserción del continente en el sistema mundial, pero también una estrategia de supervivencia de los gobernantes africanos. Debido al papel del Estado como gran intermediario, quienes lo ocupan monopolizan los principales recursos económicos, así como los que proporciona el reconocimiento internacional de la soberanía y la capacidad de negociación en los distintos foros bilaterales, regionales o mundiales.

En la cuestión de las relaciones internacionales entre países europeos donantes y destino migratorio, y países africanos expulsores y receptores de ayuda, ha jugado un papel fundamental la demanda de establecimiento de políticas y estructuras nacionales de control migratorio de los primeros hacia los segundos.

La primera gran crisis de la ayuda al desarrollo aparece con la desaceleración propia de la escalada de los precios del petróleo en las economías del norte. En 1975, por encargo de la Trilateral Crozier, Huntington y Watanuki realizan un informe sobre la ingobernabilidad de las democracias que 25 años después será continuado por Pharr y Putnam bajo el auspicio de la misma institución²⁰. Si en el primer informe eran los cambios socioeconómicos los que planteaban problemas a la gobernabilidad democrática, en el 2000 es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos (Prats, 2001).

²⁰ Pharr, Susan J. y Putnam, Robert D. (2000): *Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries?*, Princeton University Press.

Aunque el grado de extensión y compromiso con los valores democráticos está más extendido que nunca, la comparación de estos estudios empíricos sugiere que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido considerablemente. Desde una óptica radicalmente distinta, Rita Abrahamsen (2007) califica las democracias africanas, surgidas en este periodo, como frágiles y excluyentes. Si unos y otros difieren en la atribución causal y en el papel de la variable socioeconómica para la creciente desvinculación de la ciudadanía respecto de la vida política formal, ambas coinciden en señalar la debilidad institucional como síntoma evidente.

No estamos, pues, ante una crisis de los valores democráticos, quizá más firmes y universalizados que nunca, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales en que cristalizaron estos valores (Prats, 2001: 114).

Se hace necesaria una mejora de ese entorno facilitador para el desarrollo. Inquietud que es compartida por la inmensa mayoría de actores. Como se ha dicho, la sombra de la duda se ha establecido, sin embargo, al hacer balance de los resultados. La cuestión a debate en esta última década no es ya sólo en torno al uso y condicionalidades que hicieron unos y otros de la misma. El cómo se está gestionando se relaciona con la capacidad técnica de los actores para hacerlo. El estudio de caso que nos ocupa cristaliza la superposición de los discursos de la cooperación y el desarrollo en boga

con las actuaciones reales sobre el terreno y su interfaz con los deseos de ordenar la movilidad de las poblaciones del sur.

A MODO DE CONCLUSIONES

Tapinos, como veíamos, planteaba tres cuestiones a la hora de aproximarse a los intentos europeos de vincular, mediante la cooperación, la disminución de las tendencias expulsoras de población con el desarrollo. Respecto a la primera, sobre el aumento de la «presión migratoria» de los países reserva de mano de obra, parece claro que en el espacio geopolítico que nos ocupa, las migraciones pioneras producidas por las necesidades europeas de mano de obra están en origen de muchas de las dinámicas transnacionales actuales difícilmente controlables mientras el desequilibrio en términos de desarrollo continúe ensanchándose entre las dos orillas. Respecto a la segunda, entraría de lleno en el objeto de nuestro estudio de caso. La pregunta de si los europeos han «ideado algún tipo de ayuda al desarrollo como manera explícita de reducir los incentivos a migrar» se contesta sobre todo al hablar de codesarrollo y, en general, del intento de utilizar la cooperación para maximizar las oportunidades que brindaría una vinculación positiva entre las migraciones y el desarrollo. En el caso de España para Senegal, la respuesta está en el Reva y la batería de acciones que se precipitan en 2006. En el área específica de la cooperación internacional se situarían además las escuelas taller y la priori-

zación del país como piloto para acciones de codesarrollo. En los últimos años, la presencia creciente en los textos directores y de doctrina de la cooperación internacional de políticas en el ámbito de la migración y el desarrollo revela, al menos en tiempos de crisis, una cierta asunción de una parte de la administración española de que, efectivamente, la AOD puede rebajar la emigración y que hay una estrategia (tercera pregunta de Tapinos) para reducir los incentivos a emigrar; estrategia que para ser efectiva para reducir los incentivos a migrar, como parece ser el fin último de estas actuaciones, debería insertarse en un marco general de coherencia de políticas que vaya más allá del sesgo securitario y de control fronterizo. Condición previa para que los discursos sobre calidad y eficacia y la necesidad del fortalecimiento institucional como medio de lograrlos dejen de estar vacíos de contenidos. El «péndulo» entre las posturas favorables, y la negación de que exista relación alguna oscila con demasiada facilidad según el alarmismo que domine en el momento respecto al hecho migratorio.

La AOD española, como decíamos en un principio, ha hecho un considerable esfuerzo en la búsqueda de impactos positivos de estrategias de cooperación, sin embargo en relación con el intento de rentabilización positiva del fenómeno migratorio en términos de desarrollo no se ha plasmado todavía en impactos visibles. Agendas ocultas que parecen estar muy presentes en el terreno muestran un paisaje de claroscuros a iluminar:

- El positivo aumento de los presupuestos no puede hacernos olvidar el excesivo peso que mantienen asistencias técnicas e inversiones en internacionalización de empresas, como el caso de la agroindustria española y el Reva.
- La «luz» que representa la «estrategia del hambre» repetida en foros internacionales que contradice la apuesta por una agricultura industrial para los mercados internacionales. En este caso además encontramos que las localizaciones de proyectos tampoco se orientan a paliar las necesidades de seguridad alimentaria de la población al no ser zonas especialmente deprimidas.
- La importancia que se le quiere dar a cuestiones medioambientales en cooperación se contradice con el apoyo a un tipo de agricultura responsable de gran parte del calentamiento global, apoyando explotaciones de difícil sostenibilidad no sólo ambientalmente sino también socialmente.
- El acercamiento positivo a la cuestión de las migraciones y el desarrollo teórico no se corresponde en absoluto con lo que se hace en la práctica. Fruto del «péndulo» migratorio o no, el caso es que ninguna de las acciones relevantes iniciadas tras los sucesos de 2005 y 2006 parece guardar relación real con esa vinculación positiva en los lugares de emigración. En el caso del Reva ni hay de momento retornados ni se ha hecho nada a favor de lo prometido originalmente a las asociaciones de «clandestinos, repatriados y rechazados de la emigración», es decir que fueran hasta un 40 por 100 del total de

los beneficiarios de las explotaciones, y que tuvieran apoyo a proyectos productivos y microcrédito. Además, y relacionado con el punto anterior, hay que mencionar cómo la evidencia empírica señala que la industrialización de la agricultura acelera las tendencias a la despoblación en el medio rural (como ocurre en las zonas cerealísticas) o las migraciones de sustitución dejando un grave deterioro socioambiental (como en el caso de, por ejemplo, el campo de Cartagena de donde proviene la empresa Feralca) y una alta fragilidad frente a la coyuntura del mercado.

- La apuesta por el desarrollo de capacidades para una apropiación democrática del desarrollo no se refleja en la práctica en este ámbito. Como hemos señalado las asistencias técnicas no tienen en cuenta la realidad social ni las experiencias previas de la práctica formativa en el terreno. Los actores locales y de cooperación presentes desde hace años en la zona no son tenidos en cuenta, ni las necesidades e intereses reales de la población beneficiaria. La práctica de la explotación agrícola no es tenida en cuenta en las formaciones de alfabetización ni viceversa.
- La positiva orientación hacia el «enfoque programa» por la Cooperación Española en acciones como el Plan Reva sigue utilizando la vieja fórmula del «enfoque proyecto», es decir, una ejecución a más corto plazo

Las propuestas de actuación en migraciones y desarrollo como el Reva adolecen, como hemos visto, de consistencia con

los modelos teorizados y con las directrices generales que dominan el paradigma actual de desarrollo humano. La cooperación española ha hecho suya esta filosofía y participado de esta arquitectura y defensa de un modelo que incluye criterios como la planificación a largo plazo asegurando la apropiación y sostenibilidad de las acciones una vez que se retire. Sin embargo, mientras se preconiza transparencia y gobernabilidad, la práctica impide la participación real de la población, fortaleciendo estamentos burocráticos de reparto de recursos y redes clientelares y no a la sociedad y su tejido asociativo. El panorama de implantación de la segunda fase del plan Reva, en la que se han arruinado cosechas y en la que se pasa de peonadas encubiertas a una deuda colectiva impagable en economías donde apenas circula el dinero, hace un flaco favor para ese desarrollo de capacidades que se ha identificado como paso previo e imprescindible para la dirección endógena de los procesos de desarrollo. Más aún si se trata de generar alternativas consistentes frente a los factores expulsivos que generan situaciones dramáticas como las que se viven en las cada vez más largas y costosas travesías migratorias hacia Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSEN, R. (2007), «Democracia y desarrollo en África Subsahariana», en A. R. Alcalde, y A. Ortiz (coord.). *Democracia y buen gobierno en Africa Subsahariana*, Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina, pp. 3-32.

- ALCALDE, A. R. y ORTIZ, J. A. (2007), *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana*, Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina.
- ALONSO, J. A. y MOSLEY, P. (eds.) (1999), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Cívitas, Madrid.
- CÁMARA, L.; GÓMEZ-GALÁN, M. y SAINZ, H. (2008), *Fortalecimiento institucional de entidades de cooperación al desarrollo: El modelo Estela*, Madrid, CIDEAL.
- CASTLES, S. (2008), «Development and Migration – Migration and Development: What comes first?», Oxford, IMI, 2008.
- FALL, P. DEMBA (2008), «Le mbëkk ou migration clandestine des Subsahariens vers les Iles Canaries», en R. Chaabita, *Migration internationale clandestine en provenance d'Afrique vers l'Europe et développement durable*, Centre d'Etudes et de recherches sur les Migrations internationales et le Développement durable.
- FERNÁNDEZ VICENTE, M. J. (2005), «De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)», *Migraciones & Exilios* 6: 81-100.
- GOMÉZ GIL, C. (2004), «Las ONG en la sociedad global. Estrategias de las ONG frente al Estado en la era de la globalización», *Cuadernos Bakeaz* 65.
- Montúfar, C. (2001), *Hacia una teoría de la asistencia internacional al desarrollo*, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- PNUD (2008), *El fomento de la capacidad: Empoderamiento de las personas y las instituciones*, Informe Anual 2008, por Claire A. Davis, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PRATS, J. (2001), «Governabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico», *Revista Instituciones y Desarrollo* 10: 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- RUIZ-GIMÉNEZ, I. (2000), «El Colapso del Estado Poscolonial. en la década de los noventa. La Intervención Internacional», en Francisco J. Peñas (ed.), *África en el Sistema Internacional, Cinco Siglos de Frontera*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- SANAHUJA, J. A. (2007), «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*, Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- SANTISO, C. (2001), «Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality», *The Georgetown Public Policy Review* 7/1: 1-22.
- SENDÍN, J. C. (coord.) (2004), «África entre la percepción externa y el proyecto emancipador», *Cuadernos Bakeaz* 64.
- SUTCLIFFE, B. (1999), *Nacidos en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Bilbao, Hegoa.
- SZTOMPKA, P. (1995), *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza.
- TAPINOS, G. P. (2000), *Globalisation, regional integration, international migration*, París, UNESCO.

6. LOS ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA. EN LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

José Manuel Albares*

África ofrece frecuentes ejemplos de Estados en situaciones de conflicto larvado, pos-conflicto o reconstrucción. Las anteriores situaciones, además, se plantean o degradan en el continente con mucha rapidez. Son los Estados frágiles que se concentran abrumadoramente en esa región del planeta. Podemos definir a un Estado frágil como aquél que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no puede asegurar a la población los servicios y necesidades básicas ni proteger sus derechos políticos y que tampoco tiene capacidad de ejercer un control sobre todo su territorio. Todo ello, por falta de capacidad para hacerlo, por falta de voluntad para querer hacerlo o por la falta de ambas. Y lo anterior, sea por causas culturales (identidades étnicas o religiosas), socioeconómicas (pobreza, desigualdad o crecimiento desordenado de población) o políticas (ausencia de democracia o libertad, violación de los derechos fundamentales o relaciones de poder asimétricas).

Frente a esos Estados, a la comunidad internacional y, en concreto, a la cooperación al desarrollo se le plantea la oportunidad o no de algún tipo de intervención y el riesgo que conlleva dicha acción o, por el contrario, su inacción en cada sector. Por eso, analizar el riesgo y consolidar la sociedad del Estado frágil deben guiar las acciones que emprendamos

ante estas situaciones. Para ello, debemos tener en cuenta que las sociedades de los Estados frágiles pueden diferenciarse unas de otras por los intereses del grupo que controla el poder; pueden o no coincidir con los del resto de la sociedad; las preferencias del grupo que controla el poder pueden prevalecer o no sobre el conjunto de la sociedad; aquellos grupos que imponen sus preferencias pueden o no tener información suficiente para que las decisiones del Estado sirvan a sus intereses y las administraciones pueden o no tener la capacidad institucional para planificar y ejecutar las reformas.

Dados esos rasgos variables podemos encontrarnos ante situaciones diferentes de fragilidad. Así, el desconocimiento por parte de una sociedad de sus propios intereses y necesidades será el único obstáculo que impida la reforma si el país es democrático y posee la capacidad institucional para llevarla a cabo. Sin embargo, la falta de correlación entre los intereses del grupo dirigente y los del resto de la sociedad, por ejemplo, será el único obstáculo para la reforma de un país, aunque no sea democrático, si ese grupo dirigente conoce su propio interés y la administración tiene la capacidad necesaria para aplicarlo.

Además, las sociedades de los Estados frágiles son muy susceptibles de ofrecer evoluciones rápidas en la percepción de sus propios intereses por varias razo-

* Jefe de Departamento de Cooperación con África Subsahariana. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

nes. Son sociedades con propensión a cambios rápidos o frecuentes de líderes y, por tanto, de grupo dirigente. Asimismo, las situaciones que siguen a un conflicto o a una guerra civil corresponden a periodos en los que se reconfiguran las fuerzas en presencia y los distintos intereses. Por último, todo cambio en la renta del grupo dirigente puede modificar sus presencias.

No obstante, existen varias recomendaciones al respecto basadas en las operaciones realizadas hasta el momento sobre cómo intervenir en estos Estados:

- Las acciones de seguridad y las humanitarias deben venir inmediatamente después del análisis de la situación y, a veces, ser simultáneas; mientras que la ayuda al desarrollo a largo plazo debe desplegarse más tarde. No obstante, todas estas acciones deben conformar un enfoque integrado.
- La estabilización militar y la acción humanitaria y de emergencia, al pretender reducir el riesgo de conflicto pueden introducir nuevas inestabilidades porque ninguna intervención, por muy prudente y objetiva que pretenda ser, es realmente neutra respecto a la dinámica local de los conflictos.
- En los Estados frágiles, las decisiones sobre los programas de ayuda al desarrollo conllevan un componente de error y riesgo. El margen de tiempo para tomar decisiones sobre ellos suele ser corto y no siempre permite un análisis sereno. Al mismo tiempo, es necesario responder a la impacien-

cia de los que, sobre el terreno, esperan efectos concretos y rápidos. El caso de Sudán es un buen ejemplo de estas situaciones.

I. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y CONFLICTO

La ayuda oficial al desarrollo ha entrado en el terreno del conflicto y la fragilidad a través de tres ejes. El primero, a través de la progresiva extensión de las misiones que se le asignan en sus mandatos y que la conducen a la ayuda humanitaria y a la prevención de conflictos. El segundo eje es el nuevo paradigma que une seguridad y desarrollo. El tercero es la ambición creciente de las operaciones de mantenimiento de la paz en las que la ayuda tiende a convertirse en un componente indispensable pero, por ello mismo, sometida a la finalidad de la propia operación. La aversión tradicional de la ayuda oficial al desarrollo a inmiscuirse en las situaciones conflictivas debe matizarse si consideramos su componente humanitario. En ese ámbito, el conflicto es el terreno natural de la ayuda y su labor es especialmente relevante por tres motivos que debemos integrar en las acciones de cooperación con los Estados frágiles de África Subsahariana: i) Un mandato sencillo y preciso: aliviar el sufrimiento de la población aportando apoyo para cubrir las necesidades vitales, como la alimentación o la salud; ii) capacidad para trabajar en las situaciones más complejas por la experiencia acu-

mulada conflicto tras conflicto, siempre afirmando su neutralidad; y iii) una excelente imagen ante la opinión pública.

Esta imagen formada tanto por sus objetivos como por una comunicación muy cuidada le permite dotarse de una fuerte legitimidad y movilizar con bastante facilidad recursos financieros abundantes. No obstante, debe resolverse la espinosa situación del pillaje o desvío de recursos por facciones rivales. Somalia ha sido, sin duda, el ejemplo más claro de esta situación. También, debe enfrentarse al dilema de las situaciones en las que, la ayuda humanitaria mantiene a una población desplazada en campos de refugiados en los que uno u otro beligerante consiguen nuevos reclutas. Así ocurrió, por ejemplo, en los campos de refugiados de población hutu instalados en Zaire en el conflicto de Ruanda.

Asimismo, cualquier estrategia para los Estados frágiles de África debe prever dos planteamientos delicados. Por una parte, la entrada en el principio de ingerencia al incluir la ayuda humanitaria en operaciones integradas que conllevan componentes diplomáticos y militares y en los que la ayuda, al apoyar la finalidad de la operación, debe someterse a ella. Por otra parte, la articulación de esa ayuda con las etapas que siguen tras la fase de urgencia de entrega de bienes y servicios de primera necesidad. En buena medida, la reconstrucción y el desarrollo están predeterminados por la manera en que se administra la ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, el impac-

to en la retoma de actividades agrícolas dependerá de si los alimentos distribuidos han sido comprados en el mercado local o importados. Lo mismo puede decirse sobre la reconstrucción del sector de la salud y su relación con las ONG que aportan cuidados médicos.

La ayuda tiene en estas situaciones la función de ir más allá de la mera reconstrucción al implicarse en el tratamiento de las causas del conflicto para no sólo darle fin, sino también para evitar que surja de nuevo. Si vamos un paso más lejos, le lleva en ocasiones a intentar impedir que el conflicto estalle. Así, si observamos las estrategias de las agencias de desarrollo que más han trabajado en los Estados frágiles como es el caso del DFID, USAID o del Banco Mundial observamos que, cada vez más, se han impuesto como finalidad en los Estados frágiles o inestables el establecer configuraciones económicas, sociales, e incluso políticas que no sean proclives al conflicto violento y que representen mecanismos de gestión pacíficos ante posibles disputas.

De cualquier manera, la ayuda puede contribuir a desbloquear las reformas al influir sobre ciertos obstáculos a las mismas. La asistencia técnica, en ese sentido, aumenta la capacidad del sector público. Al aumentar de manera directa la presencia de personal cualificado en ese sector contribuye indirectamente a reforzar la capacidad de funcionamiento de los empleados locales de las distintas administraciones. La ayuda diferente a

la asistencia técnica puede contribuir a hacer avanzar las reformas al influir sobre tres factores:

- a. Sobre los intereses del grupo dirigente, el factor más importante de los tres. El grupo dirigente preferirá el *statu quo* a la reforma si ésta es demasiado costosa o los beneficios que pueden obtener de ella son demasiado pequeños. La ayuda puede compensar el coste de la reforma por un lado e incrementar los beneficios de la misma, por otro, si dependen de un rendimiento por volumen de inversión.
- b. Sobre el conocimiento por parte de la sociedad de sus propios intereses, a través de la inversión en educación pero cuyo impacto sólo se produce a largo plazo.
- c. Por último, sobre la capacidad institucional, aunque en este terreno la asistencia es mucho más eficaz.

II. LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD

La cooperación al desarrollo está inmersa en una triple evolución. Por un lado, aumenta progresivamente la implicación operativa de la ayuda en las situaciones conflictivas y de fragilidad. Por otra parte, se acepta que el desarrollo es factor de seguridad. Finalmente, la ayuda se integra como un componente de las acciones que la comunidad internacional lleva a cabo para construir la paz y prevenir el

estallido de los conflictos. Surge así un nuevo paradigma, utilizado, por primera vez, de manera explícita por el DFID británico en 2005, que une subdesarrollo y conflictividad o, lo que es lo mismo, desarrollo y seguridad. Este análisis tiene su origen en una triple constatación:

1. La evidente antinomia que existe entre conflicto y desarrollo. El conflicto es sinónimo de agravación de la pobreza por su choque negativo en las actividades económicas, por su impacto en las condiciones de vida y por la destrucción del capital humano, físico e institucional del país.
2. El estado de subdesarrollo produce inevitablemente tensiones que pueden conducir al conflicto.
3. El concepto «seguridad» se extiende hacia la idea de seguridad humana que, engloba además de a la seguridad física entendida de manera estricta, una serie de derechos que en el estado de subdesarrollo no existen o están insuficientemente garantizados. El contenido de los mismos es variable, comprende como mínimo el derecho a vivir decentemente de su trabajo, así como el derecho a una atención sanitaria y a recibir una educación.

Sea cual sea el punto de partida de ese paradigma, aceptarlo supone unir seguridad y desarrollo. La conclusión natural será por tanto que las acciones a favor del desarrollo de esos países producen *ipso facto* seguridad. Igualmente, existe un consenso general en torno a la idea

de que para mantener la paz se tienen que reunir ciertas condiciones. Entre ellas encontramos la existencia de un aparato estatal técnico y financieramente funcional, la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas y, por tanto, de contar con las infraestructuras, las políticas y las instituciones necesarias para ello, así como un tejido social digno de ese nombre. Por eso, es necesario dotarse de un programa de intervención para gestionar la salida de un conflicto. Este programa debe contar con cinco componentes fundamentales:

El primero y prioritario es la restauración de la seguridad. Para ello, en un primer momento, será necesario utilizar medios militares que frenen los enfrentamientos violentos, y medios diplomáticos para diseñar una solución política aceptada por las diferentes partes. Los actores de la cooperación también deben intervenir, normalmente en una segunda etapa, para anclar esta seguridad en bases sólidas y duraderas que permitan al Estado reapropiarse del monopolio de la seguridad. Lo anterior pasa por operaciones de tipo desarme-desmovilización-reinserción de buena parte de los ex combatientes para reducir el número de soldados, establecer un coste de las fuerzas de seguridad proporcional a la capacidad presupuestaria del Estado y favorecer el retorno a la vida civil de los elementos desmovilizados. Esta adecuación del ejército a la nueva situación debe llevarse a cabo igualmente en la policía, la justicia, el sistema penitenciario y en el refuerzo del control de todo ello por el poder civil.

En segundo lugar, el relanzamiento de las actividades económicas. Normalmente esto tiene lugar de manera indirecta. La ayuda no se dirige hacia actividades productivas propiamente dichas, sino a aquellas que permiten su ejercicio como la reconstrucción de infraestructuras, especialmente en transporte y energía, la puesta en pie de un sistema financiero y la restauración de la capacidad del Estado para definir y aplicar políticas económicas.

En un tercer momento, la rehabilitación del aparato estatal, especialmente el administrativo para que pueda ejercer sus funciones clásicas. Especialmente relevante es el poder ofrecer una sanidad y una educación públicas. El objetivo final de estas intervenciones es el refuerzo de la gobernabilidad.

La modalidad de acceso al poder y de su ejercicio. Es el cuarto componente político y jurídico. De lo que se trata es de definir el tipo de régimen, su marco institucional, las relaciones entre poderes, el modo de escrutinio.

Por último, la estructuración de la sociedad civil, es decir, toda forma de organización que no depende ni del aparato del Estado, ni de las empresas para poder reconstruir desde abajo todo el entramado social destruido por el conflicto.

A su vez, no deben subestimarse las dificultades del programa descrito tanto por el amplio contenido que implica, como por el largo plazo de ejecución del mis-

mo. Analizando experiencias pasadas podemos avanzar algunos escollos frecuentes en la ejecución de estos programas.

Los programas de desarme-desmovilización-rehabilitación han ofrecido, en ocasiones, resultados un tanto decepcionantes. Los motivos son de diversa naturaleza. El más frecuente ha sido la ausencia de un acuerdo político estable entre ex beligerantes o la desconfianza ante el gobierno resultante del conflicto. Es el caso de la República Centroafricana. En otros ejemplos, como Sierra Leona o Liberia, los problemas son más bien de orden económico y, en concreto, la cuestión mal resuelta de la reinserción de ex combatientes en la vida civil y de su empleo. Por el contrario, un caso de programa exitoso ha sido Etiopía.

Los factores económicos pueden plantear dos tipos de dificultades. Por un lado, la incapacidad de la economía local para encontrar un dinamismo propio, una vez cortada la ayuda externa, que ofrezca a la población los «dividendos de la paz» –y ello puede provocar una frustración desestabilizadora–. Por otro lado, la creación durante el conflicto de una economía de guerra. La gama de actividades es muy diversa. Pueden ser actividades asociadas a la financiación de las hostilidades, como el caso de los llamados «diamantes de la sangre». Puede tratarse de actividades ilegales que surgen por la falta de control del Estado y la aparición de zonas sin ley, como son el contrabando y el tráfico de seres humanos. Por último, podemos encontrarnos con actividades que surgen como mera estrategia

de supervivencia de la población. La paradoja ante todas ellas es siempre la misma. Las acciones destinadas a hacer desaparecer esa economía de guerra conllevan potencialmente un aumento de la pobreza para muchos individuos, salvo si se establecen actividades alternativas en cantidad suficiente.

En el terreno de la gobernabilidad, las dificultades son de orden técnico y político. Las de orden técnico provienen de la actuación de una administración que sólo está al servicio de una de las antiguas facciones contendientes. Este obstáculo solemos encontrarlo en situaciones en las que la reconciliación entre beligerantes es de pura fachada. Las dificultades políticas provienen de implantar un modelo importado o de una aplicación superficial y puramente formal del sistema adoptado que se limitaría a celebrar elecciones bajo la presión de la comunidad internacional.

Los métodos y los medios empleados pueden dificultar también el proceso. En ocasiones los diferentes objetivos marcados por otros tantos actores de la comunidad internacional pueden sembrar confusión y contradicción. En otras ocasiones, los obstáculos son de orden financiero. Las intervenciones para salir de una crisis son tremendamente onerosas por su naturaleza y porque el esfuerzo debe mantenerse a largo plazo. Por eso, hay que ser consciente en todo momento que hay que modular el esfuerzo entre dos límites; por un lado la necesidad de producir rápidamente los

«dividendos de la paz» y por otro, las capacidades de absorción de la ayuda. En demasiadas ocasiones, los recursos no corresponden ni en monto, ni en duración, ni en el momento de la intervención con lo que se necesita. Por último, no hay que desdeñar las divergencias que puedan aparecer por la movilización de actores con objetivos y culturas diversas: diplomáticos, militares, cooperantes y operadores multilaterales.

III. EL TRABAJO CONJUNTO ENTRE ACTORES

Los Estados frágiles plantean con total claridad la necesidad de una estrecha interrelación entre diplomáticos, militares y expertos en desarrollo. Los aspectos económicos y de desarrollo son en la mayoría de estos países factores de inestabilidad y conflicto y, a la vez, contenido fundamental de las negociaciones de paz. Así, los estudios realizados por Collier demuestran que la probabilidad de que un país cuyo PIB anual es de 250 dólares por habitante sufra una guerra civil en los cinco próximos años es del orden de un 15 por 100. Con un PIB de 5.000 dólares por habitante esta probabilidad disminuye hasta ser inferior al 1 por 100. Igualmente, la fuerte dependencia de una economía respecto de los productos primarios aumenta igualmente el riesgo de conflicto. Siguiendo esa línea de análisis observamos que los costes de una guerra civil son enormes y recaen desproporcionadamente sobre los pobres. Una guerra civil

en un Estado frágil dura una media de siete años, produce una bajada de la renta de un 15 por 100 y un crecimiento de la pobreza absoluta de un 30 por 100, además de una destrucción de las infraestructuras socioeconómicas. De hecho, si se pregunta a los ciudadanos de estos países cuáles son sus principales prioridades para mejorar su bienestar la respuesta es la paz y la seguridad. Además, los efectos se extienden a toda la región. El Banco Mundial ha cuantificado en 1,6 por 100 del PIB anual el hecho de contar con un país vecino inestable, debido a la ruptura de los canales de producción y a los obstáculos sobre el comercio y la inversión. Además, en los casos más graves en los que se producen movimientos de población, el DFID calcula que por cada 1.000 refugiados que llegan a un país, los casos de paludismo aumentan en 1.400.

Hacer frente a estas situaciones exige tratar simultáneamente las cuestiones relativas a la paz, a la seguridad y al desarrollo. Lo cual supone que los actores de la diplomacia, la defensa y el desarrollo deben trabajar de manera mucho más estrecha que en el pasado. Para que se produzca esta acción concertada podemos dar las siguientes recomendaciones:

1. La consolidación de la paz debe ser el objetivo común y prioritario a corto plazo en las sociedades frágiles. Esta primera consideración se deriva de constatar que la falta de seguridad y de dirección política responsable convierte en vanos los esfuerzos dirigidos a tratar los problemas de

desarrollo. Hay que evitar, por lo tanto, a toda costa volver a la situación de conflicto.

2. El gasto en defensa y policía es un bien público y, por consiguiente, hay que integrarlo en la planificación de un desarrollo a favor de los más pobres. El refuerzo de la capacidad y la obligación de rendir cuentas en el sector de la seguridad constituye frecuentemente una prioridad en los Estados frágiles. Por ello, sus necesidades de financiación deben programarse en el presupuesto nacional, como el resto de los sectores, y presentarse a los países donantes para que puedan cubrir las diferencias que existan.
3. La consolidación de la paz exige un enfoque integrado de todos los actores. Además de reforzar la seguridad y establecer negociaciones diplomáticas, dicha consolidación exige múltiples intervenciones. Éstas van desde garantizar el pago regular de los funcionarios o crear empleos hasta reducir la corrupción y garantizar el acceso a la educación, el agua y la sanidad. Por consiguiente, hay que adaptar el conjunto de estrategias de desarrollo nacionales a la situación de fragilidad y planificar las actividades en función de su contribución al retorno de la estabilidad y de la consolidación de la paz.
4. Que la paz sea duradera es fundamental. Los actores de la diplomacia y de la seguridad tienden a promover medidas de estabilización a corto plazo. Sin embargo, en el caso de los Estados frágiles es necesario prever los obstáculos que puedan surgir en un periodo de entre uno y tres años, especialmente en tres ámbitos: la lucha contra la corrupción, la reducción de los prejuicios étnicos o políticos y la creación de empleos estables.
5. La capacidad de las instituciones nacionales y su responsabilidad ante los ciudadanos es esencial para la recuperación a largo plazo. Las intervenciones en los Estados frágiles pasan a menudo por vías no oficiales cuando al gobierno le falta capacidad o dispone de sistemas financieros públicos muy debilitados. A su vez, esto supone un grave riesgo para la credibilidad de los donantes. Además, en última instancia, las sociedades frágiles no pueden encontrar una salida duradera a la crisis si las estructuras gubernamentales no ganan la confianza de sus administrados y si las instituciones nacionales no ofrecen servicios eficaces. Por eso, a menos que se refuercen esas instituciones, los beneficios adquiridos se disiparán con la retirada de la ayuda internacional.
6. Las estrategias de recuperación sólo se pueden formular desde dentro. Las reformas impuestas desde el exterior generalmente no perduran. Ciertamente, puede haber cambios por indicaciones externas, pero pueden verse seriamente comprometidos en cuanto se retire la asistencia internacional.
7. Las organizaciones regionales tienen una ventaja comparativa en los

casos en que no existan incentivos para la reforma en el Estado frágil. En las situaciones más precarias, en las que la dirección de las reformas es deficiente, como fue el caso del gobierno de transición de Liberia, las instituciones regionales tienen una legitimidad que les confiere la proximidad y el conocimiento de la situación. Además, en ocasiones, la resolución de un conflicto exige soluciones regionales al desbordar con facilidad las fronteras. Así, la inseguridad en la República Centroafricana es causa directa de conflicto en Chad, Darfour y en la República Democrática del Congo.

8. Por consiguiente, es necesario establecer un programa de colaboración entre los actores diplomáticos, militares y del desarrollo. Este programa debe contemplar los siguientes elementos:

- a. Establecer un análisis común sobre los riesgos que se presentan en un determinado Estado frágil, sobre la respuesta inmediata que hay que plantear y sobre las alternativas que se pueden contemplar. Lo anterior es especialmente importante si consideramos que la información y el análisis de riesgos se sitúan en diferentes departamentos. Sin embargo, los riesgos y las respuestas a ellos exigen medidas intersectoriales.
- b. Alcanzar un consenso sobre una serie de mensajes comunes con la perspectiva puesta en un diá-

logo conjunto con las autoridades locales. El riesgo de que cada actor establezca un diálogo más o menos independiente con su contraparte local es alto. Si eso se produce, la confusión que genera y el choque que puede producirse en la acción final de nuestro país es grande.

- c. Es necesario ofrecer una formación común o mixta a las contrapartes locales dado que en el contexto de los países frágiles, los problemas se solapan e interfieren unos con otros.
- d. Establecer una coordinación sobre los sectores de entrada en la intervención en un Estado frágil y sobre los interlocutores para el proceso.
- e. Ayudar al Estado frágil para que establezca un plan único de recuperación armonizado para todas las partes. En las situaciones de fragilidad hay que evitar que la planificación se concentre exclusivamente en un grupo restringido del Ministerio de Planificación o de Economía que tenga como interlocutor exclusivo a las agencias de desarrollo sin tener en cuenta los aspectos diplomáticos y de seguridad.
- f. Identificar programas de cooperación específicos y vitales en las situaciones de conflicto y fragilidad. Así deben considerarse al menos los *programas de seguridad y desmovilización*. Éstos son dos principalmente: los

programas de reforma del sector de la seguridad y los programas de desarme, desmovilización y reinserción que imponen tener en cuenta un conjunto complejo de cuestiones políticas, económicas, sociales, de gobernabilidad y de seguridad. Los temas a abordar son diversos: sensibilización pública, capacidad de planificación estratégica, mecanismos de vigilancia civil, sistemas de gestión financiera, formación y gestión de recursos humanos, pensiones militares e indemnización a ex combatientes. En cualquier caso, es necesaria la colaboración de la diplomacia, la seguridad y el desarrollo para abordar aspectos sociales como la reinserción de combatientes, cuestiones económicas como el establecimiento de un presupuesto y cuestiones políticas como la profesionalización de las fuerzas armadas y la sensibilización en derechos humanos. Otros, son los *programas sobre el proceso presupuestario* y la gestión financiera. Una colaboración estrecha entre todos los actores es nuevamente necesaria. La planificación y la decisión sobre las prioridades del gasto público y la dotación de recursos para las fuerzas armadas y para la policía deben ser idénticas a las de cualquier otro ministerio. *Programas para la gestión de los recursos naturales.* La gestión de

recursos como el petróleo, el gas, los minerales o la manera suele percibirse como un asunto estrictamente económico. Sin embargo, las consecuencias de una mala gestión económica afectan inevitablemente a los actores diplomáticos y de la seguridad. Las desigualdades constatadas en la gestión de los recursos naturales agravan frecuentemente los conflictos. Generalmente es fácil movilizar esos recursos para sostener fuera del presupuesto al ejército o a grupos armados rebeldes. Además, el traslado ilegal de recursos naturales no se podrá realizar si se recurre exclusivamente a instrumentos económicos. Los medios diplomáticos como las sanciones, por ejemplo, pueden ser mucho más eficaces.

Programas en relación al Estado de Derecho y los Derechos Humanos. La lucha contra la impunidad y la protección de los Derechos Humanos requieren dotarse de una verdadera capacidad de evaluación y de seguimiento. Para ello, es necesario un esfuerzo común perseverante en el diálogo político.

Los programas establecidos en las zonas de inseguridad. Los programas humanitarios establecidos en zonas consideradas poco seguras, de tener éxito pueden transmitir signos de esperanza y estabilización a todo el proceso de reforma. Para ello, es necesari-

rio garantizar la seguridad de los cooperantes sobre el terreno y trasladar al diálogo político con las autoridades locales los resultados obtenidos.

- g. Ejercer una presión común para la publicación de información relevante para la reforma. La difusión de información transparente y en el momento oportuno, requiere que los diferentes actores estén persuadidos de su importancia.
- h. Establecer una evaluación conjunta para extraer unas mismas conclusiones sobre los errores a evitar y los pasos a dar en la siguiente fase.

IV. LOS «HUÉRFANOS DE LA AYUDA»

El último aspecto relevante para decidir la oportunidad en tiempo y medios de la acción en los Estados frágiles es la financiación de la misma. La existencia de un conflicto en los Estados frágiles o el mero riesgo de que pueda estallar, unido a la frecuente acumulación de deuda por parte de estos Estados, complica extraordinariamente la necesaria financiación de los mismos. La primera solución a este problema, evidentemente, es la prevención. Evitar que estos países entren en crisis implica, en primer lugar, analizar las desigualdades regionales para evitar que sean demasiado grandes, especialmente cuando las regiones más abandonadas se pueden identificar con parámetros étnicos como ha

sido el caso del Norte de Malí. En segundo lugar, priorizar el funcionamiento de los organismos públicos en el conjunto del territorio. Como se ha hecho en Mauritania, una posibilidad podría ser emplear las reducciones de deuda para pagar los salarios de maestros, personal sanitario, y, en general, de los trabajadores que prestan servicios básicos y que trabajan en las regiones más alejadas.

Como último elemento, se debe evitar el aumento inútil de los riesgos como puede ser el caso cuando se incrementan las desigualdades o se reduce la seguridad.

Nuevamente, habrá que adaptarse a cada caso específico y a cada contexto por la heterogeneidad de las situaciones de estos países. Entre ellos encontramos:

1. Países que sólo interesan a un donante. Son los «huérfanos de la ayuda». El problema en estos países es atraer a los donantes. Para ello, normalmente es necesario que ese donante, al que sí le interesa la situación, tome la iniciativa como en el caso del Reino Unido en Sierra Leona. La prioridad dada al criterio de la eficacia en la distribución de la ayuda hace que los donantes abandonen poco a poco a los Estados que no disponen de las instituciones y de las políticas que se consideran adecuadas para garantizar la eficacia de la ayuda. En ese sentido, las estadísticas del CAD muestran la escasez y la volatilidad de los recursos que se dirigen a los Estados frágiles. Ocho

países presentan una situación especialmente dramática y, de ellos, siete están en el África Subsahariana: Burundi, República Centroafricana, Chad, Guinea Bissau, Níger, Sierra Leona y Togo. Los nuevos paradigmas de la eficacia de la ayuda y de la gestión basada en los resultados han llevado a que los países con peores indicadores económicos sean los que reciban menos ayuda oficial al desarrollo. Así, el Banco Mundial ha establecido 16 indicadores que componen el CPIA (*Country Performance and Institucional Assesment*) que analiza, a la vez, la situación macroeconómica de un país y su capacidad para poner en marcha reformas macroeconómicas. El DFID, por ejemplo, considera frágiles a los Estados que se han situado, al menos una vez, entre el 4.º y el 5.º segmento de la clasificación CPIA entre 1999 y 2003. Los indicadores económicos se convierten, de esta manera, en instrumentos de medición pero también de castigo.

Como reacción a esta marginalización de los países que no cuentan con «buenas políticas» o «buenas instituciones» ha surgido la necesidad de definir instrumentos y estrategias para poder intervenir adecuadamente.

Gran parte de estos Estados frágiles se sitúan en lo más bajo de la clasificación en términos de renta según el Índice de Desarrollo Humano. Hablamos de Níger, Sierra Leona, Chad, Guinea Bissau, Burundi o la República Centroafricana. En estos países

los criterios de eficacia y selectividad son contraproducentes respecto al objetivo de lucha contra la pobreza. Las agencias de cooperación están sometidas a una doble tensión. Por un lado, se les pide que combatan la pobreza allí donde esté y especialmente en los casos más graves. Por otro lado, se les solicita que ofrezcan resultados. Esto último, en los Estados frágiles es muy difícil y no siempre es posible. El incentivo para tomar la decisión más fáciles acudir a los países que lo necesiten pero que a su vez presenten buenos indicadores y, por tanto, las garantías de obtener resultados es alta.

Así, poco a poco se deja de lado a los países que más necesitan la ayuda pero que son también los más complejos y en los que menos garantías de éxito hay: son los «huérfanos de la ayuda». Además, esos mismos Estados presentan el agravante de ser los que más fácilmente pueden bascular en situaciones de conflicto violento. Por consiguiente, es necesario definir otros criterios, complementarios a los macroeconómicos, que den cuenta del liderazgo interno de un país y del respeto de los principios fundamentales del derecho internacional para evitar que el buen gobierno sea un concepto que se desarrolle exclusivamente sobre estos fundamentos. Además, detectar una situación de fragilidad, no se reduce a analizar el riesgo de que estalle una crisis o un conflicto. El caso de la República Centroafricana, por

ejemplo, es especialmente paradigmático. En ese país, la ayuda por habitante ha pasado, siguiendo un descenso constante, de 60 dólares en 1992 a 10 dólares en 2008. Por otro lado, las mismas estadísticas muestran que los cuatro países que mayor volatilidad de la ayuda han sufrido en los últimos cinco años, se encuentran todos ellos en el África Subsahariana: Angola, Costa de Marfil, Liberia y Zimbabwe.

2. Países que no interesan realmente a ningún donante como el caso de la República Centroafricana. En ellos, las organizaciones regionales o subregionales pueden desempeñar un papel importante.
3. Países con deudas importantes en el FMI, lo cual les dificulta el acceso a nuevos créditos como el caso de Sudán.
4. Países que disponen de recursos naturales o que presentan un interés estratégico como Angola y pueden endeudarse fácilmente con operadores privados o con «donantes emergentes» ofreciendo como garantía sus beneficios futuros.

A todos ellos, sin embargo, se les plantea un problema común. En un periodo de desorden, los donantes tienden a reducir la ayuda destinada a su financiación, complicando aún más la situación. Entran en una espiral o trampa financiera en la que la baja gobernabilidad y la reducción del gasto tienden a reducir aún más su financiación. El problema de fondo al que hay que enfrentarse es el de unos Estados con administraciones

muy débiles, especialmente en términos de gestión financiera, lo cual se traduce en un nivel de gasto muy bajo. Además, los flujos financieros exteriores hacia los Estados en situación de pos-conflicto son generalmente más pequeños y mucho más volátiles que hacia otros países en desarrollo. Por último, debe considerarse el denominado «riesgo moral» en cada actuación financiera, esto es, que la financiación recibida no sirva para reavivar el conflicto.

Asimismo, junto con el problema de la financiación se acumulan otros tres problemas: la fijación de prioridades, los procedimientos que se usan y la capacidad técnica del país.

1. *Las prioridades.* En los Estados frágiles, el principal reto debe ser restablecer el funcionamiento de los servicios básicos. Junto a esto, una segunda prioridad será conseguir que el Estado funcione eficazmente en todas las regiones del país en un entorno pacífico. Por eso, el esfuerzo financiero como donantes debe ser el ofrecer financiación rápida para que el Estado cumpla con sus obligaciones básicas. En una fase muy incipiente, el esfuerzo debe concentrarse en las fuerzas de seguridad y en temas conexos como el fin de los combates o la vuelta de los niños-soldados a las escuelas. Un asunto de especial relevancia en los primeros momentos es garantizar el pago a militares y funcionarios en general para evitar que entre ellos surja el descontento.

2. *Los procedimientos.* El apoyo presupuestario general debería ser una prioridad, especialmente porque el gobierno de un Estado frágil debe hacer frente a gastos inesperados. Igualmente, es necesario dotarse de instrumentos que aborden la dimensión regional de estos conflictos o colaborar con organismos regionales como la CEDEAO, dado que los efectos van más allá de la frontera de un solo país. En cualquier caso hay que evitar la introducción de procedimientos excesivamente sofisticados. El objetivo final debe ser simplemente, hacer que los servicios básicos funcionen.
3. *La capacidad.* Es necesario que los programas que se diseñen tengan un fuerte contenido de asistencia técnica que consolide la capacidad del país para, lo antes posible, poder diseñar y dirigir sus propios programas. El objetivo final es que pueda llevar a cabo una política macroeconómica y dirigir unos verdaderos servicios públicos.

V. CONCLUSIÓN. UNA NUEVA ESTRATEGIA ANTE LOS ESTADOS FRÁGILES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Cualquier acción en los Estados frágiles de África debe pasar por situar el papel y el refuerzo del Estado en el centro de nuestra actuación. Los derechos cívicos y políticos de los individuos y la capacidad

de un Estado de Derecho garantizan la buena regulación de la sociedad y la prestación de servicios básicos. Desde principios de los años noventa, muchas de las guerras civiles en el África Subsahariana han tenido su origen en una «privatización» del Estado y, en concreto, en el control del monopolio legítimo de la violencia por individuos o grupos reducidos. Además, el reparto del poder dentro del Estado y los sentimientos de exclusión de ciertos grupos minoritarios (en ocasiones mayoritarios) son la principal causa de guerras civiles y regionales en la zona. La consolidación del Estado y el refuerzo de sus instituciones es, en la mayoría de los casos, un catalizador para el desarrollo económico y social, la lucha contra la pobreza y la reducción de las tensiones étnicas y sociales.

Por otro lado, la noción de Estado frágil rompe el dogma que identifica conceptos como subdesarrollo o sur con criterios exclusivamente económicos. Sin embargo, la estrategia frente a la fragilidad de un Estado no puede dejarlos de lado y una visión de conjunto debe incluir tanto la privatización de empresas públicas como las economías de guerra. En países como Sierra Leona y Liberia, pero también en Nigeria, Mali o Costa de Marfil, se ha favorecido y favorece la aparición de actividades criminales en torno a estas empresas y se han exacerbado las actitudes de pillaje, muy especialmente en lo que se refiere a las industrias extractivas, creando tensiones insoportables en el seno de esas sociedades.

También, la mayoría de los conflictos en África generan, a posteriori, economías de guerra que ofrecen beneficios a una serie de grupos y actores. Así, si el nacimiento de estos conflictos pocas veces se debe a razones puramente económicas, su continuidad, a falta de una resolución rápida de la crisis, depende de los beneficios que obtengan directa o indirectamente distintos sectores sociales. Desde élites corruptas a jóvenes que encuentran en la actividad miliciana una forma de vida que no alcanzaban en tiempo de paz, o empresas occidentales y locales dedicadas, por citar algunas, a la venta de armas o la compra de materias primas y de minerales. Si tomamos como ejemplo Costa de Marfil, observamos el poco interés que estos actores tienen por restablecer un Estado soberano que ponga fin a sus beneficios.

La noción de Estado frágil plantea también, la cuestión de los países con los que es difícil diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo eficaces. Si tomamos como ejemplo la República Centroafricana, su calificación como Estado frágil reside, más allá de los reincidentes golpes de Estado, en su incapacidad crónica para asegurar su equilibrio financiero tanto interno como externo y en la debilidad de sus instituciones. Para analizar esto último, es necesario ir más allá de las debilidades económicas. El análisis debe girar también en torno a tres ejes:

- **Fundamentos del Estado:** se trata de analizar cómo se ha formado ese Estado, si ejerce un control real sobre todo

su territorio y en qué medida el Estado establece el marco de las estructuras económicas y sociales y el sistema político. Por último, debemos revisar si los recursos del Estado provienen principalmente de la fiscalidad interna, de la renta de una materia prima determinada o de la ayuda internacional.

- **Factores institucionales:** con ellos buscamos medir el grado de institucionalización de la administración, de los partidos políticos y de las ONG. Asimismo, debe estudiarse cuáles son las bases del proceso electoral, cómo se ha formado la élite política y si la movilización política se produce en torno a grandes temas o en torno a personalidades determinadas. Finalmente, debe observarse la relación y separación de poderes entre ejecutivo, legislativo, poder judicial y ejército, así como la relación entre el sector privado y el público.
- **Factores de corto plazo:** para detectar la fragilidad de un Estado es necesario constatar cuál es la capacidad administrativa y financiera de un gobierno y si existen mecanismos de responsabilidad pública vertical, hacia los administrados, y horizontal, hacia otros órganos.

En la misma línea de delimitación de los aspectos de la fragilidad de un Estado encontramos que la relación entre la organización política, la existencia de un Estado de Derecho, la seguridad, el respeto de los Derechos Humanos y la prestación de servicios a la población constata: a) El desarrollo de los derechos socioeconómicos depende del respeto

de los derechos civiles y políticos; b) la corrupción y la ausencia de Estado de Derecho están generalmente unidas a la violación de derechos fundamentales; y c) el nivel de corrupción es un obstáculo significativo para el desarrollo de los derechos socioeconómicos.

Así, la actuación respecto a esos Estados en el África Subsahariana debe girar en torno a tres grandes ejes:

1. El mejor equilibrio para la gobernabilidad de una sociedad concreta en un momento dado. Esto es, la relación que debe establecerse entre democracia, bienestar ciudadano y funcionamiento del Estado.
2. La mejor articulación entre los diferentes niveles de intervención de los que disponemos: acción y mediación diplomática, mantenimiento e imposición de la paz en el marco de la legalidad internacional, acciones humanitarias y de desarrollo en sentido estricto.
3. Medidas que refuerzan la legitimidad de Estados que son a la vez frágiles y débiles, ayudándoles a mantener la paz y evitando que entren en crisis de manera constante.

Tal como afirmó Kofi Annan, «no es posible gozar de desarrollo sin seguridad, no es posible gozar de seguridad sin desarrollo y no es posible gozar de ninguno de los dos sin respeto a los Derechos Humanos».

BIBLIOGRAFÍA

ANNAN, K (1998), *The causes of conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, Nueva York, Naciones Unidas.

ALBARES, J. M. (2008), *Cooperación al Desarrollo y Estados Frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana*, Madrid, Fundación Alternativas.

—(2005), *Trabajar con socios difíciles: La promoción del desarrollo en los Estados Frágiles*, Real Instituto Elcano, ARI n.º 18.

DFID (2005), *Fighting Poverty to Build a safer world: a strategy for security and development*.

VÉRON, J. B. (2004), «La delicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits», *Afrique Contemporaine*, n.º 2009.



PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es “Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos”. La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

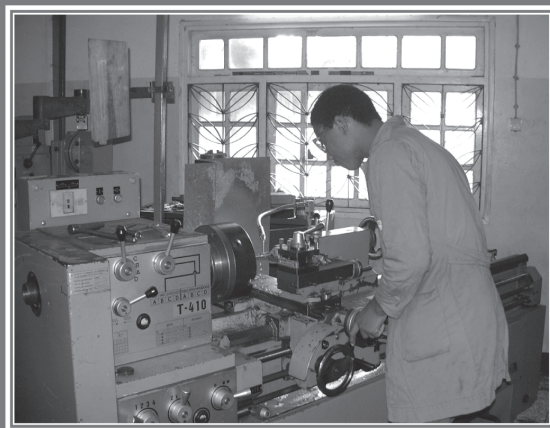
Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Maribel Rodríguez (ed.)



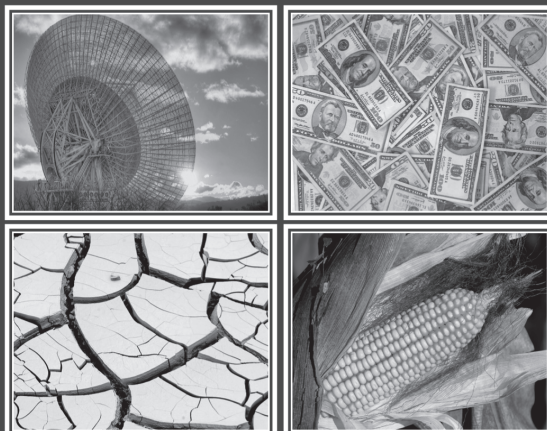
Cooperación para el desarrollo,
migraciones y economías locales

Claudia Jacinto (coord.)



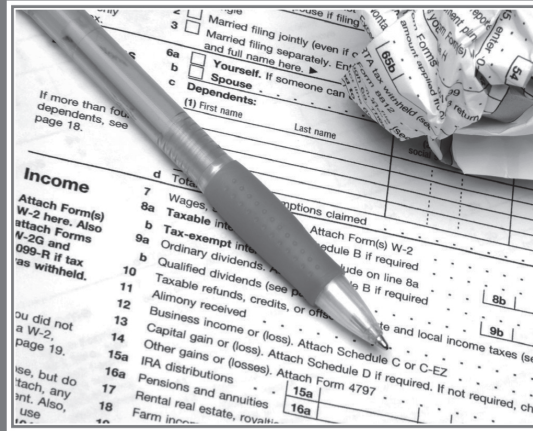
Formación profesional y cohesión social

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre,
Rogelio Madrueño y Natalia Millán



Coherencia de políticas para el desarrollo
en cinco donantes del CAD:
lecciones para el caso español

María Pazos Morán (dir.)
y Maribel Rodríguez (coord.)



Fiscalidad y equidad de género

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan a estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.