

DINÁMICAS POLÍTICAS EN TORNO AL CUERNO DE ÁFRICA

A mediados de 2011 el Cuerno de África ha vuelto a aparecer en los medios de comunicación debido a las consecuencias de la sequía en diferentes zonas de la región, especialmente el Suroeste de Somalia, el Sureste de Etiopía y el Norte de Kenia. Más de 12 millones de personas se han visto afectadas por la carencia de lluvias y sus consecuencias. Si bien la magnitud de esta crisis justifica el alarmismo que ha caracterizado las noticias, y la cobertura mediática que se le ha dado ha contribuido a la movilización de la ayuda económica y material necesaria para paliar sus efectos, es difícil al mismo tiempo no lamentar la respuesta tardía por parte de la sociedad internacional y no ver la conexión con los complejos procesos políticos que se dan en la región.

Este nuevo número de la revista se gestó antes de que saltara a las pantallas los efectos de la sequía, y de que la FAO declarase en julio la hambruna en ocho regiones de Somalia. Los artículos que publicamos ofrecen algunas pistas para comprender cómo la dimensión política está directamente vinculada a esta situación tan extrema, y cómo las difíciles relaciones entre los países del Cuerno de África dificultan la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones. Asimismo, estos trabajos reflejan cómo los procesos de cambio político son procesos de larga duración, en los que la dimensión internacional cumple un papel fundamental.

Como ya hemos abordado en anteriores números¹, las realidades del continente africano han estado silenciadas durante largo tiempo en la teoría de relaciones internacionales. Esos silencios contribuyen a invisibilizar el dinamismo político que sin embargo es característico del continente, y es notorio que existen pocos textos en castellano que se acerquen al Cuerno de África. Existen diferentes definiciones de esta región; una minimalista engloba a Eritrea, Yibuti, Somalia y Etiopía; otras más inclusivas incorporarían también a Sudán, y ahora a Sudán del Sur, Kenia, e incluso Uganda. En este número no hemos podido incluir estudios de caso de todos estos países, pero a través de las diferentes contribuciones sí sale a relucir esta comprensión amplia de la región, de la importancia de las relaciones entre todos estos estados, que incluso ampliamos hasta el otro lado del Estrecho de Bab al-Mandab, con un análisis sobre la situación política actual de Yemen.

Encontramos un elemento común a todos los artículos y fragmentos de este número en la importancia del régimen internacional de soberanía en la configuración de las relaciones políticas internas a los estados, así como en las relaciones regionales e internacionales. Al mismo tiempo, los casos analizados muestran que

¹ Cabe destacar particularmente el nº 8 de la revista, "África: estados, sociedades y relaciones internacionales" publicado en junio de 2008, o el número 6 de septiembre de 2007, "Nuevas conflictividades en el mundo global".

el “sentido común Westfaliano”, retomando a Siba Grovogui², impone limitaciones y genera problemas muy difíciles de resolver, tanto para los estadistas como para los teóricos de las relaciones internacionales. Otros autores, como John Agnew³, también han señalado los obstáculos que plantea el pensamiento encorsetado en el continuum soberanía-territorio-estado, especialmente al vehicular una teórica idea de igualdad entre los estados, dificultando en este caso una comprensión de la autoridad política en términos no territoriales.

Somalia, uno de los casos paradigmáticos de estado colapsado, ha sido señalado con frecuencia como el estado africano que mejor debería de haber funcionado, según el paradigma westfaliano, debido a la aparente homogeneidad de su población. Sin embargo, del mismo modo que la homogeneidad del tipo ideal de estado fue en gran parte fruto de una construcción, esa homogeneidad hoy se revela menos sólida o permanente que hace cincuenta años —incluso en los estados europeos, como refleja la crisis institucional belga por la ausencia de un gobierno central, y que ha tardado año y medio en resolverse—.

En “La Somalia de Hoy y la defunción del estado” Ignacio Gutiérrez de Terán analiza la situación actual del estado somalí partiendo de una fundamental contextualización histórica y regional. De esta forma, además de ofrecer una buena síntesis del proceso de conformación del estado somalí contemporáneo, plantea las variables a tener en cuenta para aproximarse a la problemática actual de este estado, y al mismo tiempo apunta posibles vías para mirar al futuro. Sin duda, un logro de este artículo es el de evitar algunos de los clichés que pesan como una losa sobre Somalia, caso de la mirada primitivista que recurre a una explicación esencialmente tribalista de la situación política somalí.

Frente a esa comprensión, Gutiérrez de Terán hace un repaso a proceso de conformación del estado somalí, especialmente a su evolución durante las tres décadas que corren entre 1960 —momento de la independencia del país— y 1991 — fecha en que se suele situar el colapso del estado somalí—. Seguidamente, el autor aborda las dos décadas más recientes a través de las diferentes situaciones que se viven en Somalilandia, con la independencia de facto de esta región, analizando el fracaso de las sucesivas conferencias internacionales para la paz en el resto del país, y donde las intervenciones externas, sean de actores regionales o de fuera del continente, sean instituciones internacionales o estados, parecen tener una responsabilidad.

En este sentido, el artículo de Kidist Mulugeta sobre la intervención de Etiopía en Somalia entre 2006 y 2009 ofrece numerosos datos sobre la situación actual de las relaciones entre estos dos países, así como sobre su impacto en las

² GROVOGUI, Siba N., “Regimes of sovereignty: international morality and the African condition” en *European Journal of International Relations*, vol. 8, nº 3, 2002, ps. 315-338.

³ AGNEW, John, “Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics” en *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 95, nº 2, 2005, ps. 437-461.

tensiones a nivel regional. Mulugeta recurre también a la dimensión histórica para contextualizar esas relaciones en procesos políticos de larga duración, y la manera en que la confrontación entre Etiopía y Somalia no sólo se ha enquistado sino que se ha hecho cada vez más compleja. A ello ha contribuido la superposición de otros conflictos, como el etio-eritreo, o las confrontaciones políticas entre diferentes facciones y movimientos radicados en Etiopía. Así, si la guerra del Ogaden de 1977-1978 parece encajar en la típica confrontación entre dos estados africanos en el periodo de la Guerra Fría, la situación que se dio entre 2006 y 2009 fue mucho más compleja, pues Etiopía apoyó al gobierno somalí frente al avance de la Unión de los Tribunales Islámicos, en una guerra que le permitió abrir un frente contra sectores de su propia población basados en la región del Ogadén.

Se podría considerar por tanto que el Cuerno de África se ha convertido en un Complejo de Seguridad Regional, en el sentido desarrollado por Barry Buzan y Ole Wæver⁴, con perspectivas poco halagüeñas sobre la mejora de las relaciones entre los países de la región. A pesar de ello, el artículo de Emilse Calderón sobre el papel del Brasil en la conformación del Consejo de Defensa Sudamericano aporta, a través de un análisis sobre las relaciones actuales entre los estados de América del Sur, un ejemplo de las posibilidades de cambio. América del Sur es también, según Calderón, un Complejo de Seguridad Regional marcado históricamente por relaciones difíciles, de desconfianza y con evidentes tensiones fronterizas. Sin embargo el surgimiento de nuevas necesidades, de índole económica y comercial, pero también de nuevas amenazas no tradicionales, ha favorecido un cambio progresivo en los gobiernos en pro de nuevas instituciones desde las que resolver en común cuestiones relativas a la seguridad y defensa regionales, cómo queda reflejado, en el caso del Cuerno de África, en el artículo de Kasaija P. Apuuli acerca de la gestión de los recursos naturales transfronterizos en la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo..

En el Cuerno de África, la *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) es actualmente la institución regional de cooperación de los estados de la región —entendida en sentido amplio, puesto que sus miembros son Yibuti, Etiopía, Somalia, Eritrea, Kenia, Sudán y Uganda—. El objetivo de esta institución internacional, refundada en 1996, es el fomentar la cooperación entre sus seis estados miembros en los ámbitos de la seguridad alimentaria y la protección medioambiental, la promoción de la paz y la seguridad, y la integración económica. Sin embargo, existe una importante brecha entre lo acordado y la capacidad real de la organización y el compromiso de sus miembros en estos ámbitos, como se desprende del texto de Apuuli en el que analiza la estrategia de paz y seguridad del IGAD en relación con la gestión de los recursos naturales del Cuerno de África.

Más concretamente, el artículo de Apuuli aborda la cooperación en la

⁴ BUZAN, Barry y WÆVER, Ole, *Regions and powers. The structure of international security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; cf. capítulo 8 "Subsaharan Africa: security dynamics in a setting of weak and failed states" ps. 219-253.

gestión de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente, señalando los numerosos obstáculos existentes que impiden, de momento, que esta nueva estrategia prospere. A la luz de crisis como la que están atravesando en estos momentos más de doce millones de habitantes del Cuerno de África, es evidente que este tipo de iniciativas son necesarias en la región. Sin embargo, los estados que la componen estén aún lejos de querer realmente superar sus diferencias; basta con recordar los más de cuatro años que Eritrea ha estado fuera de la organización (entre 2007 y 2011) como consecuencia del respaldo a la intervención de Etiopía en Somalia, o con mencionar que Sudán del Sur aún no se ha incorporado a la IGAD. Por otra parte, la instrumentalización política de estos problemas por parte de algunos gobiernos es notoria, como se desprende por ejemplo de los silencios, tanto de instituciones internacionales como ONG, sobre las actuaciones de Etiopía ante las consecuencias de la sequía.

Finalmente, Leyla Hamad analiza en su artículo la lucha por el cambio que está llevando a cabo la población yemenita y los importantes escollos estructurales de índole económica y política a los que se enfrentan. Contrasta fuertemente el interés por la Primavera Árabe del Norte de África por parte de algunos estados democráticos y medios de comunicación, con el silencio político e informativo respecto a otros procesos, como el de Yemen o el de Siria. Desde principios de este año, el gobierno de Ali Abdallah Saleh se enfrenta a amplios sectores sociales, pero el cambio de gobierno no se ha consumado. Si bien la oposición es real, las divisiones internas, así como la tibieza de (y los recelos ante) los posibles apoyos del exterior hacen dudar de la evolución política de Yemen.

El texto de Siba N. Grovogui⁵ traducido para este número ofrece a su vez pistas para comprender por qué los obstáculos a la gobernanza global no se encuentran sólo en las exigencias de no intervención y resistencias de los dictadores, sino en el propio derecho internacional y en una moralidad internacional cuanto menos ambigua. El autor defiende la necesidad de adoptar nuevas prácticas culturales y discursivas que, por un lado, permitan comprender las estructuras de poder y subordinación sobre las que se ha construido el orden internacional, y por el otro cuestionar los principios normativos y morales que lo sustentan —y que hasta hoy han sido ambiguos en su aplicación—. Para Grovogui coexisten diferentes regímenes de soberanía, fruto del doble rasero del imaginario moral occidental, que contribuyen a perpetuar las estructuras de dominación, cuestión que ilustra a través de tres estudios de caso: Bélgica, Suiza y la República Democrática del Congo.

La persistencia del entendimiento del estado en términos weberianos también es abordada por Martin Doornbos⁶ en el capítulo traducido para la sección

⁵ El texto traducido es el capítulo 3 "Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory" del libro de Kevin C. Dunn y Timothy M. Shaw, *Africa's Challenge to International Relations Theory*, publicado en 2001 por Palgrave Macmillan. Traducido y reproducido con permiso de Palgrave Macmillan.

⁶ El texto traducido es el capítulo 8 "When is a state a state? Exploring Puntland, Somalia" del

de fragmentos. En las últimas décadas numerosos estados africanos han suscitado preocupación por sus conflictos internos. De esta manera, nociones como estado fallido, colapsado, fragmentación, criminalización, etc., son denominaciones que se han hecho habituales, a pesar de que las tendencias de cada caso sean diferentes y de que los procesos políticos que en ellos se viven puedan conducir a transformaciones políticas. Doornbos cita a Shmuel Eisenstatd para recordar que los procesos de formación y colapso del estado, si bien siguen tendencias opuestas, tienen elementos en común en el sentido en que donde se esté dando un declive también podemos encontrar procesos de construcción. Doornbos ilustra estos procesos de deliberación política y cambio en entornos colapsados a través del caso de Puntlandia. Así, en Somalia se produce una paradoja inquietante dadas sus consecuencias sociales: mientras que el estado Somalí goza de soberanía *de iure* pero no estado *de facto*, Puntland tiene estado pero no soberanía.

En la sección de la Ventana Social hemos decidido dar cobertura a las actuaciones de una ONG, Oxfam, entrevistando a Lara Contreras, Responsable de Incidencia Política Humanitaria de Intermon Oxfam, y de una institución internacional, ACNUR, con un encuentro con su representante en España, Maricela Daniel. Nuestro objetivo era el de comprender mejor cómo se articula la acción humanitaria en este tipo de situaciones, cómo reacciona la comunidad internacional ante ello, y especialmente qué hacer para mejorar tanto la situación de las poblaciones afectadas por el deterioro medioambiental como la respuesta internacional. Para quien conoce la situación del Cuerno de África, lo que está sucediendo en estos momentos no es sino el resultado de una crisis anunciada, ante la que el inmovilismo tanto de los gobiernos locales como de las instituciones internacionales y estados con mayor capacidad económica tienen una responsabilidad. Para completar estos debates y enfoques, hemos incluido en la sección de documentos un mapa de la región así como dos documentos de la Unión Europea que manifiestan el interés estratégico de la UE en la estabilidad del Cuerno de África, si bien no ha logrado avanzar sustancialmente en los objetivos establecidos —como muestran los artículos que componen el número—.

Los procesos políticos que se viven en el Cuerno de África hoy son sintomáticos de una tensión entre el ejercicio de la autoridad política a través del estado y el cuestionamiento de esas estructuras estatales, más o menos existentes. La independencia reciente de Sudán del Sur es un ejemplo de ello, como también lo son las dificultades a las que se enfrenta ahora para consolidarse como estado. A través de este número esperamos haber contribuido a fomentar un debate sobre la pertinencia de repensar el estado y las relaciones internacionales dadas las consecuencias de la desterritorialización de la soberanía.

libro de Martin Doornbos, *Global Forces and State Restructuring*, publicado en 2006 por Palgrave Macmillan. Traducido y reproducido con permiso de Palgrave Macmillan. Este texto fue publicado anteriormente en inglés en P. Konings, W.V. Binsbergen y G. Hesseling (eds.), *Trajectoires de Liberation en Afrique Contemporaine*, Karthala, París, 2000.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950