

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 18 - Octubre de 2011

DINÁMICAS POLÍTICAS EN TORNO AL CUERNO DE ÁFRICA

ARTÍCULOS

Iñaki Gutiérrez de Te-
rán
Kidist Mulugeta
Kasaija Philip Apuuli
Emilse Calderón
Leyla Hama

FRAGMENTOS

Siba N. Grovogui
Martin Doornbos

DOCUMENTOS

ONU
Comisión Europea
Parlamento Europeo

REVIEW-ESSAY

Susana Tello

VENTANA SOCIAL

Maricela Daniel
Lara Contreras

RESEÑAS

Rodrigo Núñez
David Nieves



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

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ
MARK DUFFIELD
CELESTINO DEL ARENAL
PALOMA GARCÍA PICAZO
CATERINA GARCÍA SEGURA
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO
STEFANO GUZZINI
PEDRO MARTÍNEZ LILLO
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA
DANILO ZOLO

REDACCIÓN

Directora: ELSA GONZÁLEZ AIMÉ
VÍCTOR ALONSO ROCAFORT
SERGIO CABALLERO SANTOS
AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA
JOSÉ LUIS DE LA FLOR
RAQUEL FERRAO
MELODY FONSECA
ÁNGELA IRANZO DOSDAD
ARI JERREMS
JAVIER MATEO GIRÓN
ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ
ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA
MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES
JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

DINÁMICAS POLÍTICAS EN TORNO AL CUERNO DE ÁFRICA

Coordinadora: Elsa GONZÁLEZ AIMÉ

ÍNDICE

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

→ *La Somalia de hoy y la defunción del estado: la consolidación de un fracaso histórico*, por Ignacio GUTIÉRREZ DE TERÁN GÓMEZ-BENITA.

Páginas 11 a 31

→ *Las causas de la guerra Etiope-Somalí de 2006* por Kidist MULUGETA.

Páginas 33 a 66

→ *Recursos naturales transfronterizos en la región del Cuerno de África: El papel de la Estrategia de Paz y Seguridad de la IGAD* por Kasaija Phillip APUULI.

Páginas 67 a 87

→ *Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo*, por Emilse CALDERÓN.

Páginas 89 a 111

→ *Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?*, por Leyla HAMAD ZAHORENO.

Páginas 113 a 135

III. FRAGMENTOS

→ *La soberanía en África: casi estados y otros mitos en la teoría internacional*, por Siba N. GROVOGUI.

Páginas 137 a 155

→ *¿Cuándo un Estado es un Estado? Explorando Puntlandia, Somalia*, por Martin DOORNBOS.

Páginas 157 a 177

IV. DOCUMENTOS

→ *Mapa del Cuerno de África*, NACIONES UNIDAS.

Página 179

→ *Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África*, COMISIÓN EUROPEA, 2006.

Página 180

→ *Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2009, sobre la situación en el Cuerno de África*, PARLAMENTO EUROPEO.

Página 180

RELACIONES INTERNACIONALES

V. VENTANA SOCIAL

→¹ *Entrevistas a Maricela Daniel (ACNUR) y a Lara Contreras (INTERMÓN OXFAM).*

Páginas 181 a 188

VI. REVIEW-ESSAY

→¹ *Revisando la securitización de la agenda internacional: la normalización de las políticas del pánico*, por Susana TELLO.

Páginas 189 a 200

VII. RESEÑAS

→¹ ADEBAJO, Adekeye, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, University of KwaZulu-Natal Press, Scottsville, 2010, ps 384, por Rodrigo NÚÑEZ.

Páginas 201 a 206

→¹ Reseña de: ABDIELMI, Afyare, *Understanding the Somalia conflagration. Identity, Political Islam and Peacebuilding*, Pambazuka Press, Pluto Press, Londres, 2010, ps 193.

Páginas 207 a 212

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

LA SOMALIA DE HOY Y LA DEFUNCIÓN DEL ESTADO: LA CONSOLIDACIÓN DE UN FRACASO HISTÓRICO

IGNACIO GUTIÉRREZ DE TERÁN GÓMEZ-BENITA*

RESUMEN:

En este artículo se abordan las razones que han dado al traste con la República de Somalia, proclamada en 1960, y han convertido al país en un caso crónico de estado fallido desde 1991. En líneas generales, se trata de abordar, desde una perspectiva histórica, los hitos de este fracaso de construcción estatal, desde la partición arbitraria del territorio somalí y la erupción de un pansomalismo sesgado en la primera mitad del siglo XX hasta la lógica nociva, hoy en día, de la mediación internacional y la injerencia continua de los estados de la zona. Todo ello, pasando por el apresuramiento y la falta de previsión a la hora de formar la unión entre el norte, Somalilandia, y el sur, la Somalia italiana, la consiguiente emergencia de élites políticas egoístas, venales y manipuladoras de la estructura estatal y la consagración del estado marginalizador durante la dictadura de Siad Barre. Todos estos factores en su conjunto contribuyen a explicar el porqué del conflicto y, también, las enormes dificultades que entorpecen la cristalización de una solución verdaderamente efectiva.

PALABRAS CLAVE:

Somalia; sistemas políticos en África; estados fallidos; intervención externa; estructura tribales.

TITLE:

The Somalia of today and the extinction of the State: consolidating a historic failure.

ABSTRACT:

This article tackles the reason why the Republic of Somalia, proclaimed in 1960, has dropped into its nowadays critical situation that has made it, since 1991, the worst of the failed states around the world. Broadly speaking, our goal is to raise the issue from a historic point of view. For that reason, we must take into account a number of significant factors that might contribute to shed light on the current stagnation. For instance, the effects of the colonial partition and the development of a damaging pansomalism through the first half of the twentieth century or the persistence of the foreign fixing and the ineffective international conferences which have established the neighbor states as the real masters of the domestic agenda. Besides that, it should be noted the malfunctions of the merge between the former Italian Somalia and the British one belong with the emergence of a selfish and venal elite and the resulting marginalizing state under Siad Barre. All these factors are essential to understand the current crisis as they provide, if analyzed properly, a number of keys to open the enormous obstacles we are to face in order to settle a sustainable and real effective solution.

KEYWORDS:

Somalia; political systems in Africa; failed states; foreign intervention; tribal structures.

*Ignacio GUTIÉRREZ DE TERÁN GÓMEZ-BENITA, Departamento de Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales. Universidad Autónoma de Madrid

1. La esclerosis crónica del estado somalí: el legado histórico

Veinte años después de la caída del dictador Siyad Barre, Somalia permanece sumida en un estado de descomposición y marasmo del que, parece, no hay salida posible, por lo menos a corto y medio plazo. El fracaso de los intentos nacionales, regionales e internacionales por devolver la estabilidad al país y recomponer, cuanto menos, una ficción de integridad institucional y territorial certifica tanto las dificultades mismas del proceso como la gravedad de las taras y lacras de la estructura política somalí. Al desbarajuste interno debe sumarse la evidencia de que nadie, en la región y en el seno de las grandes potencias mundiales, sabe muy bien qué hacer con Somalia. O, peor aún, cuando alguien parece disponer de una pauta de acción definida es para que el país no recupere un proyecto de construcción nacional sostenible. Muchas de las propuestas fomentadas desde el exterior para rehabilitar al estado somalí han contribuido a agravar su crisis crónica, en especial en el ámbito de la gobernanza y la cohesión territorial. En concreto, la actuación de determinados estados vecinos, sobre todo Etiopía, entra dentro de una estrategia centrada más en la obstrucción de un proyecto nacional somalí sólido que en el planteamiento de un tratamiento eficaz. Sí, tal factor externo, que engloba asimismo el legado pernicioso de la partición colonial europea, tiene una importancia excepcional; empero, no explica de forma integral cómo y por qué la República de Somalia ha terminado deviniendo el decano de los llamados estados fallidos o fracasados en África. Por desgracia, la imputación a la injerencia externa ha servido de diversión para soslayar la negligencia y egoísmo de las élites políticas locales y la incapacidad o falta de voluntad del propio estado para afrontar con efectividad los principales retos planteados desde 1960. Numerosos conflictos y tensiones territoriales y domésticos en el África de hoy proceden del legado pernicioso del colonialismo europeo y, por lo tanto, el estudio de este ha de componer un ingrediente básico en cualquier análisis fructífero. Del mismo modo, la intervención de los estados vecinos y los intentos de desestabilizar a los gobiernos rivales explican la pervivencia y enconamiento de muchos de estos conflictos. Pero, en el caso específico de Somalia, su penosa condición de *terra nullius*, abonada a la irrupción de propios y extraños en sus asuntos internos, remite no tanto a una especie de conspiración secular como al derrumbe de los presupuestos que animaron su surgimiento como estado moderno en 1960.

Parafraseando la pregunta formulada por uno de los personajes del Nóbel Mario Vargas Llosa sobre la lamentable situación política de su país, Perú, la cuestión que nos interesa aquí es cuándo se *jodió* Somalia. Porque, no hay duda, nos hallamos ante una entidad que corre serio peligro de diluirse en varias entidades territoriales. Precisamente, términos desoladores como "mal crónico", "crisis perenne", "enfermedad" y, sobre todo, "caos", abundan cuando se trata de calificar la situación somalí. Y lo peor, si tomamos en consideración cuanto supuestamente se está haciendo hoy para mejorar las cosas, es verse obligados a reconocer que los males que terminaron por dar al traste con todo un proyecto nacional en treinta años siguen presentes hoy.

Las explicaciones aportadas habitualmente para ilustrar la naturaleza de la crisis de Somalia varían según la procedencia de la fuente. Parte de la historiografía occidental suele esgrimir el factor tribal-clánico y el componente religioso así como la inexistencia de un sentimiento de identidad nacional definida o la falta de experiencia a la hora de edificar un estado y unas instituciones robustos. Ha sido esta corriente de interpretación, tan poco dada a diseccionar con el suficiente ojo crítico los perniciosos efectos del colonialismo europeo, la que ha amoldado la idea de que el nacionalismo africano descende directamente de aquel¹. Lo más curioso es que, si se parte del principio de que la mayoría de los africanos nunca han tenido un sentimiento de cohesión nacional –ni noción de estado, sociedad y etc.-, su patriotismo debe remitirse a las corrientes aperturistas y reformistas procedentes de esa misma Europa que los colonizó. Sin embargo, se antoja más plausible plantear la cuestión a la inversa: los movimientos de emancipación opuestos a las potencias europeas surgen como reacción a políticas represivas y predatoras. Francia, Italia, Gran Bretaña y compañía no hicieron gran cosa por fomentar los valores democráticos e igualitarios en sus colonias. Más bien lo contrario, tal y como puede verse en las campañas militares organizadas para reprimir movimientos de liberación populares – brutales en lo concerniente a la represión francesa en Argelia, la italiana en Libia o la británica en Somalilandia- o en las artimañas públicas o encubiertas para desbaratar los intentos locales de generar un entramado viable de instituciones democráticas y participativas, el ejemplo de esta *mission civilisatrice* ha sido nefasto. Más aún: la práctica de poder absolutista y elitista, vigente en buena parte del continente, se ha inspirado en parte en la experiencia, despótica y restringida, del periodo colonial.

Por otro lado, no han escaseado las interpretaciones victimistas, que condensan los males del continente en la pervivencia de una especie de conspiración externa obsesionada en destruir los pilares sociales, religiosos y políticos de la personalidad africana y su genuina concepción de organización administrativa e institucional. Se trata, por supuesto, de una concepción en absoluto objetiva, cuya primera razón de ser radica en la necesidad de relativizar el verdadero calado del desastroso expediente africano en lo relacionado con la gobernanza, el pluralismo y el respeto a la diversidad de opiniones. Mas, con independencia del trasfondo metodológico y los condicionantes ideológicos de los análisis en vigor, resulta evidente que los pesares de Somalia son susceptibles de ser examinados con cierto rigor y, a la par, concisión. Otra cosa sería concluir un inventario igualmente estructurado y relevante sobre la terapia a seguir, empresa ya de mayores vuelos debido a su complejidad intrínseca y la pluralidad de factores de todo tipo que componen la abigarrada ecuación somalí. En líneas generales, diríamos que para articular las razones del colapso de la República de Somalia hay que rastrear los componentes fundacionales del estado o, mejor dicho, del “no estado”, desde la independencia de las potencias coloniales en 1960 hasta la salida del poder de Siad

¹ Un buen ejemplo de tal configuración puede hallarse en ROBINSON, Ronald y GALLAGHER, John, *Africa and the Victorians*, McMillan, Londres, 1961.

Barre en 1991. Ahí se hallan las respuestas a la pregunta de partida, junto con una serie de elementos adyacentes –la injerencia externa en los llamados proyectos de reconciliación nacional y la dimensión tribal-clánica– cuya relevancia trataremos, asimismo, de poner de relieve.

2. La formación histórica de Somalia

Los territorios habitados por somalíes recogen desde hace siglos evidencias históricas de reinos y estadillos diseminados, sobre todo, por la costa. No puede hablarse, por supuesto, de una gran organización política que englobara a todos o a la mayor parte de los somalíes ni de una conciencia nacional cohesionada. Pero sí de entidades autónomas que ejercieron una influencia notable en su entorno. Desde el siglo VII, la llegada de grupos de población procedentes de la Península Arábiga y Persia sienta las bases de los imperios comerciales de la costa, en especial Merca, Barawa y Mogadiscio, en el sur, y Berbera, en el norte. En Mogadiscio acabaría surgiendo, por mor de su relevancia comercial, uno de los grandes centros urbanos del islam oriental del siglo XIII –*madinat al-islam*²–. La impronta cosmopolita de Mogadiscio y sus alrededores viene dada, junto con el aporte árabe, por la participación de comerciantes y grandes familias persas, que llegaron a componer dinastías locales como los Zuzni. Así nació la llamada costa de los *Banadir* –“puertos”, en persa– y la emergencia de un significativo contingente de población mestiza³. Pero, sin duda, las grandes entidades centralizadas de la historia clásica somalí son la de Adal o Awdal –siglos XV-XVI– con capital en el famoso puerto de Zeila, en el Golfo de Adén, y Ayuuran –siglos XVI-XVII– en la región de los dos ríos, Yuba y Shebelle, en el sur. Con posterioridad, en la costa nororiental, tendríamos los sultanatos de los Majeerteen –subclán de los Darood– de Boqor y Hobyo, los cuales habrían de ser absorbidos por la expansión italiana en el siglo XIX⁴.

Hasta la llegada de los ejércitos europeos, el territorio somalí se caracterizaba, pues, por una notable labor comercial y marítima en las urbes del Océano Índico y el Golfo de Adén y su interrelación con el interior, con un predominio de la actividad ganadera. La labor de los intermediarios económicos y la prédica de los hombres de religión musulmanes, y muy en concreto las cofradías sufíes, de gran ascendente en el Cuerno de África, contribuyeron a fortalecer los vínculos entre los emporios portuarios y los pueblos del interior. Esto no significa, por descontado, que existiera una entidad política somalí unificada a la llegada de los europeos, pero sí que

² Relevancia aducida por el geógrafo Ibn Sa`id al-Magribi en el siglo XIII y corroborada un siglo después por el gran viajero tangerino Ibn Battuta. Véase HAJI MUKHTAR, Mohamed, *Historical Dictionary of Somalia*, The Scarecrow Press, Oxford, 2003, p. xxvii.

³ En los siglos XVIII y XIX, bajo el dominio de los omaníes de la isla de Zanzíbar, la costa Banadiri se convirtió en la región más floreciente del país. Para un recuento de aquella época y la implicación de la política insular de Zanzíbar, véase RUETE, Emily, *Memorias de una princesa de Zanzíbar. La vida en un harén del siglo XIX*, Barcelona, Alba Editorial, 2004.

⁴ VV.AA., *Somalia History (The Majeerteen Sultanates)*, Country Studies Program/The Library of Congress. Disponible en: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/sotoc.html>, reproducido (fuente de referencia) en

http://www.mongabay.com/reference/country_studies/somalia/HISTORY.html [Acceso del 6 de julio de 2011]. La sección dedicada a estos sultanatos la firma Said S. Samatar.

en determinadas zonas existía una noción de gobierno local. Del mismo modo, se hacía evidente la idea de un impulso nacionalista, con tintes eminentemente religiosos, como en las guerras libradas entre el estado de Adal y los emperadores abisinios por el control del Golfo de Adén y las regiones orientales de la actual Etiopía. Estas disputas llegarían a su paroxismo con el *yihad* del celeberrimo imán Ahmad Gran –Guray– *el zurdo* en el siglo XVI, que puso en jaque al *negus* y que habría arrasado Abisinia de no haber acudido los portugueses en auxilio del único reino cristiano de África Oriental. Este impulso nacionalista se ha hecho palpable con mayor fuerza frente a lo que los somalíes han considerado desde hace siglos programa expansionista de Etiopía, tenida por lo tanto como enemigo número uno del proyecto nacional somalí. Por ello, no extraña que el gran exponente de la lucha de liberación nacional, Mohamed Abulle Hassan, lanzara el segundo gran *yihad* somalí, entre 1899 y 1921, tras una nueva incursión etíope⁵. O que el único momento desde 1991 en el que la mayor parte de los somalíes, que no sus élites, se han puesto de acuerdo en algo, ha sido en rechazar la invasión del ejército etíope de 2006, obligado a abandonar el país en 2009 ante el empuje de un nuevo *yihad* islamista.

2.1. La desmembración del territorio somalí en la época colonial

La historia, como hemos señalado, no recoge la existencia de una entidad política que haya aglutinado en algún periodo histórico, por breve que sea, todos los territorios habitados por grupos étnicos somalíes, desde la región oriental de Kenia hasta el Yibuti actual. Sin embargo, esto no ha evitado que a lo largo del siglo XX la reivindicación de una Somalia reunificada se haya convertido en un *leif motiv* para la mayor parte de los somalíes. Estos han tenido una imbricación secular con su tierra, engarzada en torno a una lengua y religión comunes y unos vínculos tribales y sociales vigorosos. Por ello, las potencias coloniales europeas y Etiopía han intentado desde el siglo XIX crear un desbarajuste en este equilibrio, fomentando la partición territorial por un lado y la desvinculación clánica por otro, aún a costa de incumplir los compromisos, pactos y promesas acordados con los jefes tribales locales. Caso llamativo en este apartado lo compone Gran Bretaña, cuyas disquisiciones y cambios de parecer en el expediente somalí guardan estrecha relación con los dos parámetros que presidieron el proceso de descolonización en su conjunto tras la 2ª Guerra Mundial: el equilibrio de fuerzas entre las grandes potencias y la fuerza de las reclamaciones secesionistas de las colonias⁶. El posicionamiento de Londres con respecto al futuro de Somalilandia –*Britain's Cinderella of Empire*– seguía estando supeditado a las perspectivas de sus posesiones en Adén y la Península Arábiga. El desembarco británico en el extremo oriental del Cuerno de África respondía a la necesidad de asegurar el flanco occidental del Golfo de Adén y abastecer a su nutrida guarnición militar,

⁵ Véanse LÉCUYER y SAMANTAR, *Mohamed Abulle Hassan. Poète et guerrier de la Corne de l'Afrique*, Gamma, París, 1979 y TAMAM. T. H., *Tatawwur harakat al-yihad al-watani fi al-Sumal 1900-1960 –Desarrollo del movimiento nacional del yihad en Somalia, 1900-1960–*, Qasr al-Tibaa, El Cairo, 1983.

⁶ DARWIN, John, "Decolonization and the End of Empire", en WINKS, R. W., *Oxford History of the British Empire*, Oxford, vol. V, pp. 541-557.

dentro de la ruta de la India –los franceses pretendía algo similar con respecto a sus posesiones de Indochina con la ocupación de la hoy llamada Yibuti–. La Italia recién unificada de finales del siglo XIX y primer cuarto del siglo XX, por el contrario, percibía la región del Cuerno de África, junto con Libia –ocupada en 1911–, como un referente máximo de su proyección internacional. Esto explica, aún después de la derrota italiana en la 2ª Guerra Mundial y la ocupación de su colonia por parte del ejército británico, los afanes de Roma por mantenerla bajo su control.

En 1956, Londres permanecía aferrada a la idea de no conceder plena independencia a Somalilandia; solo dos años después accedió a la emancipación del territorio, tras haber entregado, no obstante, un tercio a Etiopía en virtud del acuerdo de 1954⁷. Entre 1958 y 1960 asistió sin ningún entusiasmo a las reclamaciones unionistas de los nuevos líderes somalilandeses con el territorio italiano. La volubilidad de los posicionamientos británicos se explica por las ya aludidas peculiaridades de su política colonial global y por condicionantes regionales en los que los intereses de la población somalí ocupaban un lugar anecdótico. Por esta razón, las decisiones británicas, lo mismo que las italianas en el sur y las francesas en Yibuti, desbarataron la integridad de la nación somalí y condicionaron el rumbo del ideario político posterior, volcado en las demandas territoriales y no en otras prioridades como la construcción de una administración y mecanismos de gobierno estables. Por desgracia, la noción de que el estado forjado en 1960 nacía condicionado por la amputación de porciones indispensables sirvió de pretexto a las élites políticas de turno para convertir el pansomalismo en un óptimo recurso ideológico con el que disfrazar su negligencia, nepotismo y ansias de monopolio de poder. Debe computarse, por tanto, la terrible responsabilidad del Imperio Británico, el cual, tras la derrota de Mussolini, pasó a dominar cuatro de las cinco regiones históricas de Somalia: la italiana, Somalilandia, el llamado Distrito Fronterizo Septentrional –noreste de Kenia– y Ogadén. Solo quedó al margen de su dominio Yibuti, la ventana de la nación somalí al Mar Rojo.

3. El deterioro institucional y administrativo de la república somalí (1960-1969)

En el modo en que se constituyó la república deben hallarse los antecedentes de la descomposición institucional de Somalia, en especial en la viciosa práctica de gobierno que el estudioso Alexis Dieth denominara “etno colonialismo africano”⁸. Esta práctica se elevó a su máxima expresión durante el mandato de Siad Barre, por muy paradójico que pueda parecer, habida cuenta de las reivindicaciones reformistas que animaron su golpe de estado y las demandas militares de una mayor eficacia administrativa y lucha contra la corrupción. Precisamente, fue el

⁷ MOHAMED, Jama, “Imperial policies and nationalism in the decolonization of Somaliland, 1954-1960”, *The English Historical Review*, Nov. 2002, Vol. 117, p. 1177.

⁸ En palabras de Dieth, el *etno colonialismo* refiere a “un grupo étnico de autóctonos que se apropia del poder del Estado y lo gestiona como lo haría una potencia ocupante extranjera”. Véase “La cuestión de la responsabilidad endógena en la alineación económica y política en África”, *El Boletín del Portal del Conocimiento-África Fundación Sur*, 01/07/2011. Disponible en: <http://www.fundacionsur.com/spip.php?article9251>. [Acceso del 4 de julio de 2011].

hartazgo de los somalíes respecto a la oligarquía gubernamental y parlamentaria lo que propició un clima favorable a un cambio brusco de gobierno. Pocos imaginaban que la nueva etapa habría de vigorizar la línea decadente anterior al promover una serie de políticas nocivas para los fundamentos de cohesión y vertebración.

3.1. La debilidad estructural de la Somalia “reunificada”

Por lo general, suele calificarse la reunificación nacional somalí de “apresurada”. La Somalia británica proclamó su independencia solo cuatro días antes de decidir la fusión con la antigua colonia italiana; y hoy, con la perspectiva de veintiún años de experiencia independiente –1990-2011–, la *intelligentsia* somalilandesa arguye que aquella unión política, devenida en fracaso, fue una concesión irreflexiva al entusiasmo nacionalista de los somalíes. Los funcionarios británicos señalaban que el propio Mohamed Ibrahim Egal, uno de los líderes políticos históricos de Somalilandia, tenía una noción “imprecisa” de la unión; o estimaban que, en lugar de una unión en toda regla entre partes iguales, se trataba de una absorción de “Somalilandia por parte de Somalia”⁹. Las diferencias entre los dos territorios, ya sea en el orden administrativo, social o económico, eran abundantes. La primera residía en el modelo mismo de organización colonial: los británicos, interesados únicamente en la franja costera y comprometidos con el interior solo en situaciones de máxima urgencia –como la revuelta de los derviches de Mohamed Abdulle Hassan–, no promovieron una política de asentamientos como sí hicieron los italianos. Esto deparó, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, notorias transformaciones educativas y culturales, reflejadas en la proliferación de centros de enseñanza europeos, laicos y religiosos, adonde acudían los hijos de los colonos italianos pero también los de las clases acomodadas somalíes. Así, los territorios meridionales adquirieron un renacido marbete “cosmopolita” ausente en el norte, que conservó su marcado cariz localista y permaneció al margen de los avances en infraestructuras y métodos educativos de sus vecinos¹⁰. El fomento de una élite culta y bien formada en las zonas italianas y la aparición de organizaciones urbanitas explican así mismo la preponderancia de los somalíes del sur en la administración, el ejército y los partidos. El mismo Siad Barre o Muhammed Abshir –comandante en jefe del ejército y detenido por aquel en el golpe de 1969– se habían formado en Italia o a la sombra de los centros de instrucción dependientes de ella, lo mismo que un número elevado de intelectuales. Los propios británicos, entre 1941 y 1949, fecha en la que ejercieron un control directo sobre el sur, hubieron de recurrir a funcionarios italianos o somalíes formados en Italia para los puestos administrativos.

En lo tocante al modelo económico, las disparidades también se hacían evidentes: los somalíes siempre han sido afines al pastoreo y la ganadería, característica predominante hoy especialmente en Somalilandia. Pero el colonialismo

⁹ MOHAMED, Jama, *op. cit.*, p. 1203.

¹⁰ LEWIS, Ioan, *Understanding Somalia and Somaliland*, Hurst & Company, Londres, 2008, pp. 30-31. El influjo de la política colonial italiana se hizo más relevante durante el periodo fascista al imponerse, en los ámbitos administrativos y educativos, una estricta segregación entre los colonos y funcionarios italianos por un lado y los somalíes por otro.

italiano, al fomentar la irrigación y los cultivos en las áreas ribereñas de los ríos Shebelle y Yuba, la región más fértil de todo el país, en el sur, propiciaron la aparición de sociedades sedentarias y agrícolas con una protoburguesía rural inexistente en el norte. A esto debe unirse un componente tribal segmentario: la pertenencia de la mayor parte de los moradores de la franja comprendida entre los dos ríos a los clanes Digil y Mirifle, contrapuestos por su modo de explotación económica a los otros cuatro grandes clanes –trashumantes–. Este hecho adquiriría gran significación durante el periodo de tutela o mandato concedido por Naciones Unidas a Italia en 1949 para “preparar” a los territorios sureños para la independencia en un plazo no superior a diez años, ya que Roma trataría durante ese espacio de tiempo de implicar a los prohombres de las regiones agrícolas en formaciones políticas partidarias de una alternativa a la independencia. Por lo anterior y por motivaciones ya apuntadas en torno a las diversas percepciones europeas sobre el tránsito de sus colonias, la *Amministrazione Fiduciaria Italiana della Somalia/ AFIS* puso más empeño que los británicos, que permanecían en Somalilandia con un encargo didáctico similar, en desarrollar instituciones y organismos con presencia de somalíes; y si bien Roma nunca dejó de albergar la esperanza de que tales inversiones, supuestamente dirigidas a apuntalar el proceso emancipador, le harían ganar la confianza de los somalíes, no puede negarse que el contraste creado con el norte en materia de desarrollo económico y actividad política generó numerosas dificultades –y suspicacias entre los somalilandeses–, tras la unificación¹¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, no debe extrañar que una porción significativa de las clases populares e intelectuales del norte percibiera, entre 1960 y 1969, que la acción de gobierno de Mogadiscio favorecía los intereses del sur. Uno de los funcionarios italianos que formaron parte del proceso de reunificación como presidente de Comisión Consultativa para la Integración, Paolo Contini, da cuenta de lo mucho que separaba a ambos lados al señalar que había dos sistemas judiciales, dos regímenes de servicio militar y funcionamiento de la policía, dos horarios laborales, dos sistemas impositivos y de tasación, y dos enfoques educativos¹². Si a esto se le añade la utilización del inglés y el italiano, y en ocasiones el árabe, como vehículos de transmisión en los documentos oficiales –con la consiguiente presencia de juristas británicos, italianos o nativos formados en la metrópoli– y la amalgama de normas tribales –según las diferentes regiones–, islámicas y europeas que componían los textos legales nos podemos hacer una idea de la complejidad del problema; y, hasta cierto punto, de que a pesar de los intentos de dar cabida por igual a los postulados de unos y otros, una parte, la más poblada, desarrollada y con mayor experiencia, terminó encabezando el proceso. La misma constitución somalí, aprobada en referéndum en junio de 1961, tenía muchos más

¹¹ VV.AA. –Said S. Samatar–, *Somalia History...*, *op. cit.* [Acceso del 6 de julio de 2011]. La formación política mayoritaria en aquel tiempo, la Liga de la Juventud Somalí, se opuso al retorno de la férula italiana. Evidentemente, las Naciones Unidas hicieron caso omiso de la voluntad de reunificación de los somalíes, tal y como había hecho la Sociedad de Naciones en otros contextos, la King-Crane en la Siria histórica por ejemplo.

¹² CONTINI, Paolo, *The Somali Republic. An Experiment in Legal Integration*, Frank Cass & Co. Ltd., Londres, 1969, p. 11 y ss.

elementos de inspiración italiana que británica¹³. El uso consuetudinario tribal y las normas islámicas seguían ocupando un lugar preeminente en la práctica pero sin una ubicación precisa en los códigos legales oficiales. Los resultados de aquel referéndum, por cierto, han servido a los partidarios del secesionismo somalilandés para corroborar la desafección de la franja norte respecto a la unión: solo un 50% de los que acudieron a las urnas votó a favor, lo cual, junto con el intento de golpe de estado ese mismo año dirigido por oficiales norteños, refleja, aducen, la desafección de parte de los somalilandeses. Empero, sus dirigentes políticos siguieron apostando por el proyecto unionista¹⁴.

Desde nuestro punto de vista, el relativo fracaso de la experiencia democrática somalí entre 1960 y 1969 no se debe a la negativa de una parte de la población a sustentar la unión ni a las deficiencias institucionales, improvisaciones y rémoras colonialistas que presidieron el proceso. Desde luego, estas últimas desempeñaron una función clave a la hora de ralentizarlo con disquisiciones abstrusas sobre la metodología y la efectividad; pero no resultaron determinantes. Tal y como veremos en el apartado posterior sobre la presidencia de Siad Barre, las razones de esta disfunción hay que buscarlas en la incapacidad de los dirigentes somalíes para hallar respuestas eficientes a los tres grandes retos de la joven república –y de la Somalia de hoy–: el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la soberanía estatal, la neutralización del tribalismo y la inserción del pansomalismo en un programa político estable y sostenido. En cuanto al primer reto, los líderes de los sesenta abusaron del juego político y la alternancia para satisfacer su lógica de prebendas y corruptelas clientelistas en lugar de abogar por un afianzamiento de la representatividad y los órganos legislativos y constitucionales¹⁵. Los comicios parlamentarios de 1964 y 1969 estuvieron envueltos en denuncias de manipulación, en especial los últimos sobre cuyos resultados las sospechas de fraude hubieron de allanar el camino de la asonada militar. Los manejos de los líderes políticos de entonces, empezando por los arreglos *sui generis* para garantizar el reparto de cargos, contribuyeron al menoscabo generalizado del sistema parlamentario.

Las prioridades particulares de la *intelligentsia* somalí del periodo parlamentario tuvieron mucho que ver con el encallecimiento del segundo gran reto, el clanismo. Para conseguir sus intereses inmediatos y garantizar apoyos sociales que, por la razón que fuere, no querían o no podían obtener por medio de la

¹³ Ibídem, p. 57. Si, como parece reconocerse por todos, los somalíes en su conjunto apoyaban la integración nacional, cabe concluir que la forma en la que ésta se desarrolló fue el origen del desencanto posterior, y no una oposición preliminar a la empresa en sí.

¹⁴ LEWIS, Ioan, *Understanding Somalia...*, op. cit., p. 35. En el resto del país, el apoyo fue mayoritario, arrojando un porcentaje final del 90%. El juicio de los militares acusados de la intentona golpista es otra buena muestra de la algarabía de códigos legales en vigor en aquellos primeros años de independencia: la causa se siguió según el Código Penal Indio y las normativas británicas de Somalilandia ya que las leyes nacionales no habían entrado aún en vigor: CONTINI, Paolo, *The Somali Republic...*, op. cit., pp 60-66.

¹⁵ Es esta perversión de lo que el académico somalí Abdi Samatar llama el pacto de fe de los somalíes en sus líderes, instituciones y, sobre todo, el sistema democrático, lo que emplaza al país ante el camino de erosión posterior en todos los órdenes. Véase SAMATAR, Abdi, "Faithless Power as Fratricide: Is there an Alternative in Somalia?", en *Bildhaan. An International Journal of Somali Studies*, vol. 9, 2009, pp. 63-69.

actividad política, el recurso a las organizaciones tribales propias o la alianza entre varias facciones se convirtió en moneda corriente. Las formaciones y agrupaciones políticas, incluida la Liga de la Juventud Somalí, enemiga acérrima en teoría de las pautas tribales, terminaron asumiendo la lógica del clanismo. De esta guisa, el concepto de representatividad de los ciudadanos terminó siendo sustituido por el de la representatividad de los clanes y las oligarquías con el inevitable ascenso de los líderes tribales. Y en cuanto al tercer reto, las fricciones militares con Etiopía –en 1963, a causa de Ogadén– y Kenia –1963-1967, con motivo de la guerrilla nacida en el Distrito Fronterizo Nororiental–, así como los infructuosos contactos con las élites de Yibuti, aun en manos francesas, certifican que no se supo adoptar una estrategia realista y pragmática sobre la cuestión nacional somalí. De hecho, la falta de una percepción coherente y convincente a este tenor sirvió de argumento, junto con la inacción política, la corrupción y el clanismo, para los responsables de la deriva militarista y su renacida oratoria pansomalí a ultranza. Todos estos ingredientes contribuyeron a certificar la defunción de la experiencia democrática somalí y el triunfo del autoritarismo primero y el colapso del estado centralizado. Una tendencia que, por desgracia, se había producido ya en otras naciones africanas.

4. La consagración del colapso de Somalia como nación: la dictadura de Siad Barre (1969-1991) y el estado marginalizador

Se ha dicho con anterioridad que la corrupción, las rencillas sin fin entre las élites dirigentes y la incapacidad crónica de los responsables para responder con eficacia a las demandas reales de la población generaron, a finales los sesenta, un clima de tensión permanente. El descontento de la mayor parte de los somalíes permitió la optimista recepción del golpe de estado orquestado por Barre, quien aprovechó la coyuntura para, tras unos años de relativa aquiescencia con el sistema anterior, aplicar de forma progresiva una receta militarista y excluyente. Para muchos, en la praxis despótica del general y su uso manipulador de los aspectos más “sensibles” de la realidad nacional, desde las relaciones tribales al encaje de los territorios del norte y del sur, por no hablar del expediente del pansomalismo y las guerras y despilfarros armamentísticos derivados de él, debe buscarse el *auténtico* origen del conflicto actual. A este respecto, resulta llamativo contemplar cómo las nuevas generaciones de jóvenes somalíes, criados muchos de ellos en la diáspora, han heredado esta percepción ultra condenatoria de la etapa Barre¹⁶. Sin duda, este y su círculo familiar más cercano deben asumir una gran responsabilidad; sin embargo, se trata de una responsabilidad compartida tanto con el periodo formativo de la república como con el contexto colonizador y descolonizador, sin olvidar la influencia perniciosa de los ineficaces intentos posteriores, desde 1991, en aras de recomponer el estado central.

¹⁶ Tomemos, por ejemplo, los textos de las canciones de grupos de rap y similar de conjuntos somalíes en Estados Unidos, como BMF Remix Kay y su tema dedicado a quienes, como Barre, Aidid –uno de los señores de la guerra más nocivos de los noventa– y otros, han “jorobado” una “Somalia unida, regida por la fe del único Dios –el islam– y la estrella de cinco puntas”. Véase: <http://www.somalinet.com/forums/viewtopic.php?f=18&t=271771>. [Acceso del 10 de julio de 2011].

Ahora bien, no cabe ninguna duda de que la práctica de gobierno de Barre sí que convirtió en norma la consigna del “estado marginalizador”¹⁷. Resulta interesante recabar la aplicación de esta figura a Somalia, tal y como han hecho algunos investigadores con el caso sudanés que guarda paralelismos con la cuestión somalí, más aún cuando la recién estrenada independencia de Sudán del Sur ha reavivado el debate sobre la conveniencia o no de reconocer a Somalilandia¹⁸. En efecto, la política de exclusión y represión a ultranza llevada a cabo por los dos regímenes socialistas *sui generis* dio lugar a una rebelión armada, animada *necesariamente* por condicionantes particularistas –religiosos y étnicos en el Sur de Sudán y clánicos en Somalilandia–. En esencia, este estado marginalizador tiene como principal objetivo mantener en el poder a una élite restringida, dispuesta a utilizar cualquier recurso, incluida la desmembración del país si hace falta, con tal de perpetuarse en el poder. Determinados “procesos históricos particulares” como los remanentes del legado colonial y descolonizador sirven de contexto a esta tarea de marginalización¹⁹.

Además de la ya referida utilización de los mecanismos de poder para afianzar el monopolio de una minoría y provocar la exclusión del resto de la sociedad, el desarrollo de los acontecimientos durante los periodos regidos por el ejército en Sudán y Somalia, propicia similitudes ciertamente llamativas. Tanto Siad Barre como el general Yaafar al-Numeiri dieron sus golpes de estado en 1969 para poner fin a un proceso democrático, feble e inestable pero plural al fin y al cabo. La acción militar, también es verdad, contó con el visto bueno de amplios sectores sociales, cansados de la ineptitud de la casta política post-colonial. Existe otro elemento común de mayor importancia: ambos se afanaron en modelar una ideología revolucionaria nacional y distintiva a partir de la amalgama de elementos tradicionales y consignas externas. De este modo, uno y otro acabarían pergeñando doctrinas un tanto pintorescas sobre el socialismo científico pseudo africano-islámico y el sistema centralizado de partido único –aún cuando sus conocimientos sobre la praxis marxista dejaran bastante que desear–; una especie de supraideología sin mayor fundamento que hacer uso de un ideario supuestamente sopesado para, al igual que se hacía con la imagen del estado, asentar el monopolio oligárquico²⁰. La

¹⁷ Seguimos aquí la categorización de Itziar Ruiz-Giménez. Véase “El colapso del Estado poscolonial en la década de los noventa”, en PEÑAS, Francisco Javier (ed.), *África en el sistema internacional: cinco siglos de frontera*, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp. 165-207.

¹⁸ Véase la notable tesis doctoral de YLÖNEN, Alexis, *Marginalizing State and Insurgency Formation in Southern Sudan*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, p. 51 y ss., dirigida por la propia Itziar Ruiz-Giménez.

¹⁹ De hecho, donde Ylönen, en alusión a Sudán, escribe sobre una “*exclusive culturally Arabized-Muslim minority elite*” hablaríamos nosotros de “élites pertenecientes a los subclanes del grupo Darood”; y, en lugar de “*Turkiyya, Mahdiyya and Anglo-Egyptian co-dominium colonial rule*” nos emplazaríamos ante la “práctica de poder colonial italiano y británico y las circunstancias que depararon la independencia de ambas Somalias junto con Yibuti”. Véase YLÖNEN, Alexis, *Marginalizing State ...*, op. cit., p. 52. Esto, unido a la impronta de la estructura estatal utilizada como pretexto y adminículo para sancionar este monopolio autoritario, “socialista no hostil a los valores islámicos” en Somalia e “islamista” en Sudán, puede aportar un interesante patrón de comparación.

²⁰ Pueden consultarse los primeros discursos del militar somalí en BARRE, Muahammad Siyaad, *My Country and my People*, Ministry of Information, Mogadiscio, 1974.

gran paradoja para Barre y Numeiri es que el deterioro progresivo de sus relaciones con la Unión Soviética, debido al apoyo de Moscú al régimen marxista de Etiopía en el caso del primero y a la poderosa –y hostil– rivalidad del partido comunista sudanés en el caso del segundo, dejó al descubierto las carencias programáticas de sus prouarios doctrinales. Con el objetivo de salvaguardar el monopolio del grupo dirigente, tanto Sudán como Somalia, dos de los referentes del socialismo africano, pasaron en la década de los setenta a estrechar sus lazos con Estados Unidos y las potencias occidentales sin que por ello se alterase la naturaleza restrictiva y represiva de sus gobiernos.

El periodo de Barre supone el fracaso de los tres grandes objetivos que habían inspirado la nueva república: la reunificación de la nación somalí, la desclanificación y la normalización del islam como referente religioso y cultural de toda la población. La apuesta decidida de Barre por reintegrar a la soberanía nacional las regiones somalíes desgajadas por el reparto colonial, en primer lugar Ogadén, deparó una escalada belicista de consecuencias funestas. El enfrentamiento se hacía ineludible con Etiopía y, de hecho, la derrota en la Guerra de Ogadén (1977-1978) supuso el estallido de las revueltas internas contra el gobierno de Mogadiscio y la adopción por parte de Adis Abeba de una ininterrumpida táctica de injerencia en los asuntos del país vecino. Hoy en día, los círculos independentistas en Somalilandia insisten en que el reclamo de la lucha nacional en pos de la liberación de todos los territorios somalíes cautivos fue el único acicate para la incorporación de la antigua colonia británica al proyecto de estado. Y que con el fracaso de Ogadén –reconvertida en la Región 5ª de Etiopía–, la independencia definitiva de Yibuti –la Somalia francesa–, en 1977, y el asentamiento de los Territorios del Distrito Norte en Kenia, el atractivo de la unión había perdido toda su razón de ser²¹.

A pesar de las proclamas de sus opúsculos blanco y azul, donde expuso su revolucionaria teoría, y la consigna del Consejo Supremo de la Revolución de acabar con el tribalismo, el nepotismo, la corrupción y el desgobierno, la dictadura de Barre supuso el clímax del tribalismo, traducido en el apoyo a ultranza de su subclan, el Mareehan, y otros afines, todos del gran clan de los Darood, mayoritario en el país. Parece que en un primer momento Barre trató de limar el monopolio de algunos clanes en los puestos de mando; pero una mezcla de hostilidad y recelo a determinados grupos, como el subclán de los Majerteen, y el progresivo arrumbamiento de otros grandes clanes como los Hawiye y los Ishaq, suscitaron las querellas intertribales²². La creciente presión ejercida desde Mogadiscio contra las regiones periféricas, habitadas mayoritariamente por clanes “desafectos”, dieron lugar, en los ochenta, a la proliferación de milicias y guerrillas sustentadas por potencias vecinas. Una porción significativa de los Ishaq, agrupada en torno al Movimiento Nacional Somalí (MNS) fundado en 1981, ganó terreno de forma

²¹ NUR, Ahmed H., *Does Somaliland have a legal ground for seeking international recognition?*, Somalilandlaw, website, p. 8, abril de 2011. Disponible en: http://www.somalilandlaw.com/AHNUR_Regnition_briefing_042011.pdf. [Acceso del 5 de julio de 2011.]

²² LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia. Nation in Search of a State*, Gower Publishing Company, Hampshire, 1987, pp. 90-91.

progresiva en Somalilandia, donde componen cerca del 70% de los habitantes, y, alzados en armas en 1988, terminaron por “liberar” la antigua Somalia británica. El salvajismo de los bombardeos y las campañas de terror gubernamentales, en especial en la ciudad de Hergueisia, capital hoy de Somalilandia, apuntalaron el descrédito nacional y regional de Barre y convirtieron la contienda en una especie de lucha por la supervivencia desde el punto de vista somalilandés que llegó a hablar de “genocidio”²³. Mientras tanto, el malestar de los prohombres de los Hawiye, mayoritarios en diversas regiones meridionales y centrales, permitió el auge, en un contexto de creciente militarización, de milicias opuestas a Barre. Con el paso del tiempo y el encarnizamiento de la lucha, otros clanes y líderes locales armaron sus propios grupos armados con el resultado conocido a partir de 1991-1992: un país fragmentado en áreas de influencia partisana según patrones tribales. En Somalilandia, el MNS, hegemónico en la lucha contra Barre y único grupo político capaz de organizar un gobierno nacional, se hizo con el poder y declaró la secesión en 1991²⁴. A partir de ahí, Somalilandia, cuyos habitantes aprobaron en 2001 una constitución que daba plena legitimidad a la secesión definitiva, siguió su propio camino, a salvo, en gran medida al menos, del marasmo institucional del resto de Somalia.

5. La división como solución: Somalilandia y Puntlandia

5.1. ¿El “milagro” somalilandés como ejemplo a seguir?

Según un informe publicado por el Overseas Development Institute (ODI) británico en 2011, Somalilandia ha conseguido, aún no contando con reconocimiento internacional, un “avance inesperado” en materia de gobernanza, seguridad y desarrollo económico, gracias a una “pragmática combinación de instituciones tradicionales y modernas en las cuales yace la legitimidad *de facto* del ejecutivo”²⁵. Lo más llamativo del asunto es que Somalilandia ha logrado tal grado de estabilidad en un contexto de guerra y tensión fronterizas en el Cuerno de África y sin el concurso de ayudas e inversiones externas oficiales –debido a su condición de estado no reconocido–. Además, hubo de superar unos primeros años de enfrentamientos entre diversos subclanes y las inevitables disputas interoligárquicas. Las elecciones presidenciales de 2010 supusieron un hito en la región: el presidente, Dahir Rayale Kahin, las perdió por un estrecho margen y contrariamente a lo habitual por aquellos pagos, cedió el poder al mandatario actual, Ahmed Silaanyo. El proceso electoral, según confirmaron los observadores internacionales, reunió las condiciones mínimas de transparencia y libre competencia²⁶. Por otro lado, las fuentes oficiales somalilandesas alegan que sus índices de escolarización –75%–,

²³ Se estima que el total de desplazados, la mayoría Ishaq, a territorio etíope en 1988 alcanzó la cifra de 300 mil, véase HAJI MUKHTAR, Mohamed, *Historical Dictionary of Somalia*, The Scarecrow Press, Oxford, 2003, p. xi; el número total de muertos en Somalilandia durante aquel periodo se cifra en torno a 50 mil.

²⁴ BRADBURY, Mark, *Becoming Somaliland*, James Currey African Issues, Oxford, 2008, p. 83.

²⁵ ODS, junio de 2011. Disponible en: <http://www.developmentprogress.org/progress-stories/somaliland%E2%80%99s-progress-governance-case-blending-old-and-new> . [Acceso del 5 de julio de 2011.]

²⁶ Véase: <http://www.unpo.org/article/11273> , 21/06/2010. [Acceso del 10 de julio de 2011.]

asistencia médica y suministro de electricidad y agua potable son muy altos para los índices regionales²⁷. Ateniéndonos a las mismas fuentes, la bonanza material se asienta en pilares sólidos: el desarrollo constante del sector ganadero, columna vertebral de la economía local, los envíos de remesas por parte de los residentes en el extranjero –unos 650 millones de dólares al año– y una incipiente industria turística²⁸. Esto no oculta los graves problemas de pobreza y hambruna persistentes en la región, pero la comparación con el resto de Somalia sirve, como en todo lo demás, de lenitivo.

La realidad de Somalilandia, empero, no se presenta tan idílica como la condimentan sus responsables políticos. Por supuesto, tiene muchos más aspectos favorables que la situación en el resto de Somalia, y por tanto puede y debe constituir un modelo a seguir, en especial en lo referente a la organización institucional y política y los mecanismos habilitados para solventar los conflictos políticos, pero no por ello deja de compartir alguno de los vicios somalíes. Uno de ellos viene dado por la pervivencia de enfrentamientos armados y la renuencia de sus regiones orientales a sustentar el programa secesionista de Hergueisia. Estas tensiones internas se combinan con las escaramuzas fronterizas con Puntlandia y las acusaciones recíprocas de tribalismo desaforado, connivencia con la piratería o el sustento de los islamistas radicales de *al-Shabab*²⁹. En esta contumelia no entra uno de los azotes preferidos de la dialéctica nacionalista somalí, el colaboracionismo con Etiopía, por una sencilla razón: ambos gobiernos practican una diplomacia receptiva hacia Adis Abeba. Centrándonos en la disensión doméstica, para los gobernantes somalilandeses, desde 1991, la viabilidad de su proyecto nacional se sustentaba en la sujeción de las cinco regiones históricas de la Somalilandia británica; sin embargo, dos, Sool y Sanaag, nunca han compartido el entusiasmo secesionista de Hergueisia y han mantenido una actitud favorable a la federación con Somalia. La población de estos territorios, así como los de otra zona en conflicto, el distrito de Buhodle, pertenece a subclanes de los Darood, en especial los Dulbahante y los Majerteen. Hasta la presidencia de Dahir Riyale Kahin (2002-2010), las autoridades de Hergueisia habían tratado de solventar la cuestión secesionista en su propio protoestado por vía de la negociación y la mediación intertribal; sin embargo, la ocupación en 2007 de Las Anood, capital de Sool y los consiguientes enfrentamientos armados con la llamada Autoridad de Salvación Nacional de Sol, Sanaag y Cayn –área colindante con Etiopía cuya

²⁷ AL-MUTAIRI, Abdulaziz, "Somaliland's Economy Remains Steady and Progressive", *Buzzle.com*. Disponible en: <http://www.buzzle.com/articles/somaliland-economy-remains-steady-and-progressive.html>. [Acceso del 10 de julio de 2011.]

²⁸ KAGARUKI, "Why the International Community does not recognise Somaliland?", *The Citizen, Tanzania*, 12/06/2011, reproducido en <http://somalilandpress.com/why-the-international-community-does-not-recognise-somaliland-22700>. [Acceso del 10 de julio de 2011]. En tono amargo, el autor llega a la conclusión de que nadie está dispuesto a reconocer a Somalilandia porque, en contraste con el Sur de Sudán, no dispone de petróleo.

²⁹ Las diatribas son constantes desde los medios de comunicación oficiales de un lado y otro, por ejemplo somalilandpress y garoweonline. La más socorrida en los últimos tiempos es la de la piratería. Informes internacionales hablan de que las flotillas y puertos de operaciones de los corsarios se hallan en puntos dispersos de la costa norte, tanto en Somalilandia como, sobre todo, en Puntlandia, con la implicación de altos funcionarios.

capital es la citada Buhodle y perteneciente a la región de Togder—, recrudescidos a lo largo de 2011, ponen en solfa la supuesta unanimidad nacionalista de la entidad somalilandesa³⁰. Las reivindicaciones de Hergueisia con respecto a estas zonas se basan en el trazado original de las fronteras originarias del protectorado británico. Estas, sin embargo, nunca han estado del todo claras durante todo el periodo colonial y se establecían según acuerdos puntuales con líderes tribales que se limitaban a tolerar la presencia de la administración europea. Por esta razón, se alega que los jeques de los clanes asentados en la zona jamás reconocieron la soberanía británica³¹.

Sin duda, el mejor ejemplo a extraer de la peripecia somalilandesa para el resto de Somalia es la gestión de las disputas entre sus líderes políticos y las ambiciones tribales. En concreto, la pugna entre el primer presidente, Abdirrahman Abi Tur, acusado de escaso compromiso con las tesis secesionistas y depuesto en 1993, e Ibrahim Egal, el líder histórico de la región. El conflicto tenía un trasfondo tribal: para muchos, el subclán de los Habar Yonis había usurpado el mando y excluía a otros subclanes relevantes de los Ishaq, como los Habar Yelo y los Ilse Muse³². Los combates no tardaron en sucederse en pos de los puntos estratégicos —y que daban dinero— como los puertos, sobre todo el de Berbera. O sea, el mismo guión que se estaba desarrollando en el resto del país pero con un desenlace diferente: aquí, las conferencias de reconciliación surtieron efecto, aún a costa de reforzar la lógica de las cuotas de representación tribal en los órganos de gobierno, gracias a la presión ejercida por los somalilandeses del interior y la diáspora que obligaron a los dirigentes políticos a hallar una solución. Asimismo, los empresarios y comerciantes locales se encargaron de financiar estos encuentros y de trabajar por un clima de confianza básico, amén de sustentar los gastos de la administración³³. Es decir, no medió la financiación externa ni la tutela de los estados del entorno, si bien alguno de ellos hizo gala de una actitud mucho más constructiva hacia Somalilandia que hacia el resto de la República.

6. Las razones de la inconcreción sociopolítica del sur: el fracaso de la reconciliación nacional

El agravamiento de la situación política y militar desde 1991 ha sido directamente proporcional al número de reuniones y conferencias internacionales de paz y

³⁰ En febrero de 2011 se intensificaron las incursiones militares del ejército de Somalilandia en Sol y Sanaag. Véase HIRAD, Hagi, *Somaliland's twisted logic: we either rule you or kill you*, 12/4/2011. Disponible en: <http://lasanod.com/details.php?num=5612>,. [Acceso el 8 de julio de 2011.] En Las Anod, las manifestaciones y concentraciones contra el ejecutivo de Hergueisia son constantes.

³¹ Un punto de vista favorable a las tesis antisomalilandés, en AGALOGLOU, Menealos, *Somaliland: Past, Present and Future*, cap. 16, en ThikAfrica Press, Disponible en: <http://thinkafricapress.com/somalia/somaliland-past-present-and-future-part-16>. Una opinión opuesta la hallamos en FARAH, S., *Somalilands nomadic tribes should not make territorial claims*, abril de 2011. Disponible en: <http://saraarnews.com/?p=7253>. [Acceso de ambas el 8 de julio de 2011.]

³² Para un recuento pormenorizado de estas disputas interclánicas véase BRADBURY, Mark, *Becoming Somaliland ...*, op. cit., pp. 87 y ss.

³³ EUBANK, Nicholas, "Taxation, Political Accountability and Foreign Aid: Lessons from Somaliland", *Center for Global Development Working Paper*, nº 198, 11/01/2010, p. 13, reproducido en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1621374. [Acceso del 10 de julio de 2011.]

reconciliación nacional celebradas en el país y los países del entorno. Difícilmente hallaremos otro conflicto en el mundo en el que haya habido una mayor implicación de estados, agrupaciones de países y organismos. Entre 1991 y 2006, año de la intervención militar etíope, habían tenido lugar catorce grandes encuentros de este tipo³⁴. Desde un principio, las conferencias internacionales se han enmarcado en un marco de disputa regional que excede el somalí. Las fricciones entre Egipto y Etiopía fueron determinantes a finales de los noventa y los gobiernos de uno y otra se acusaron mutuamente de entorpecer los esfuerzos en pro de una solución eficaz³⁵. Con el progresivo retroceso de la proyección regional egipcia, Eritrea pasó a disputar su propia percepción de la hegemonía regional con Etiopía en territorio somalí. Para el presidente eritreo, Iasías Afewerki, enfrentado de forma patológica a su homólogo Menes Zenawi, se hacía prioritario desbaratar los planes etíopes centrados en contrarrestar el avance islamista en el país. Así se ponían en jaque las dos prioridades etíopes para Somalia: (1) mantener la fragmentación en entidades semiautónomas; y (2) debilitar las tendencias secesionistas de la región de Ogadén, de mayoría somalí. Otros estados, como Kenia, Yibuti y Uganda, han tratado asimismo de favorecer sus tesis particulares, vinculadas con el efecto de las poblaciones somalíes locales sobre su propia integridad nacional o la acomodación a la política exterior de Estados Unidos³⁶.

Por esta y otras razones, los resultados tangibles escasearon, salvo en el intento de crear una especie de entidad administrativa que supliese la inanidad del estado tras el desplome del régimen de Barre. Aquellas conferencias y las siguientes sentaron las bases de una reorganización institucional centrada, no tanto en la rehabilitación efectiva del país, como en la satisfacción de las exigencias particulares de los diferentes señores de la guerra que superaban la quincena. Muchos de éstos contaban con apoyos financieros y diplomáticos en los gobiernos de los actores africanos u occidentales implicados en Somalia. Esta se convirtió, máxime tras la salida de las fuerzas de Estados Unidos y la ONU a partir de 1994, en un escenario donde se dirimía una doble batalla: una, militar y exclusivamente doméstica entre las milicias; y otra, geoestratégica, entre las potencias regionales.

En 1998, la conferencia de Bossaso –noreste–, celebrada, de forma inusual en territorio somalí, registró otra incidencia de gran trascendencia en el menoscabo de la integridad territorial del país. Alegando que estas reuniones perseguían fortalecer el dominio de los grupos armados de adscripción al clan Hawiye, el presidente de Somalilandia, Ibrahim Egal, se negó a participar. A partir de ahí, la república secesionista desapareció de las iniciativas de reconciliación aunque el propio Egal dio a entender su disposición a participar en una especie de laxa

³⁴ GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007, p. 53.

³⁵ FITZGERALD, Nina J., *Somalia. Issues, History and Bibliography*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2002, pp. 5-7. Los etíopes promocionaron la de Sodere en 1996 y los egipcios la de El Cairo, en 1997.

³⁶ Sobre las percepciones de los estados africanos de la zona, véase KAMIL, Maydi, *Qarasinat al-Sumal...Israil... Amrika wa mismar Yuha (Los piratas de Somalia: Israel, Estados Unidos y el clavo de Yuha)*, Dar al-Kitab al-Arabi, Damasco, Damasco, 2009, pp. 201-207.

confederación con el resto del país³⁷. Ese mismo año, la región de Puntlandia se declaró autónoma, si bien sus dirigentes, al contrario que los somalilandeses, nunca abogaron por la independencia. Desde entonces, la sucesión de reuniones reconciliatorias, por mucho que hayan deparado una ficción de autoridad central en Mogadiscio y Baidoa, sede de la asamblea nacional, no ha hecho otra cosa que agravar la debilidad estructural de la nación y perpetuar la confrontación interreligiosa.

El exponente más reciente lo tenemos en los acuerdos de Kampala de junio de 2011. Aquí, amén de certificar el ascendente somalí de Uganda, que venía ejerciendo un cometido notable a través de las tropas de interposición de la Unión Africana/AMISOM, se ponía en evidencia que las conferencias internacionales se han convertido, principalmente, en un mecanismo para mediar en las discrepancias de los líderes locales. Todo empezó con un rifirrafe entre el presidente del Gobierno Federal Transitorio, Sharif Sheij Ahmed, y el del Parlamento Federal Transitorio, Sharif Hasan Aden, sobre qué debía hacerse una vez expirado el mandato del primero, en agosto de 2011. Los dos Sharif habían formado parte de las formaciones islamistas opuestas hacía años a este tipo de conferencias de reconciliación y a la injerencia externa, sobre todo la etíope. En última instancia, en un arreglo salomónico en el que el principal perjudicado fue el primer ministro, Abdullahi Mohamed Faroole, obligado a dimitir, los dos líderes islamistas aceptaron diferir las elecciones hasta mediados de 2012, dejando la siempre transitoria administración somalí en una situación de regencia en funciones. Exponente de la absoluta implicación exterior es la facultad otorgada al presidente de Uganda para convertirse en garante de la aplicación del acuerdo, lo que implica la asunción de las partes de que ni siquiera dentro de esa entidad transitoria existe la capacidad de cumplir tal cometido³⁸. Un análisis detallado de los acuerdos de Kampala confirma que se ha optado por un modelo de "transición sin fin"³⁹.

El vicio de las donaciones externas es que marcan por completo la agenda doméstica. Como no se destinan en primera instancia a potenciar proyectos de desarrollo ni a paliar el hambre de los somalíes, sino a pagar los salarios de los parlamentarios, la policía y ejército locales y el mantenimiento de las tropas africanas –y desde el auge de la piratería, su combate vía armada–, los dirigentes saben que su propio bienestar depende de la continuidad de aquellas. No es casual, pues, que las soluciones de compromiso se produzcan tras amenazas de "cerrar el grifo". En este caso concreto, las Naciones Unidas conminaron a los dos Sharif a lograr un pacto de mínimos so pena de perder la financiación⁴⁰.

³⁷ FITZGERALD, Nina J., *Somalia. Issues, History ...*, op. cit., pág. 5.

³⁸ Puede verse el contenido del acuerdo en http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Somalia_The_Kampala_Accord.shtml, 9/06/2011. [Acceso el 8 de julio de 2011.]

³⁹ WEINSTEIN, Michael, "The Transition Continues to Drift", *Garoweonline*, 5/7/2011. Disponible en: http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Somalia_The_Transition_Continues_to_Drift.shtml. [Acceso del 10 de julio de 2011.]

⁴⁰ "La Onu advierte a los líderes de Somalia que si no se ponen de acuerdo podrían perder el apoyo financiero", *Fundación Sur*, 26/05/2011. Disponible en: <http://www.fundacionsur.com/spip.php?article8959> [Acceso del 8 de julio de 2011.]

A la hora de organizar estas conferencias, no suele tomarse en consideración un factor de máxima relevancia para los somalíes: la significación poliédrica, más allá de los valores geográficos o socioeconómicos intrínsecos, de la tierra o *deegan* y las vinculaciones socioeconómicas derivadas del modo de vida de los habitantes del país⁴¹. Las instancias internacionales convocan grandes y costosas conferencias con agendas y programas que no incluyen asuntos prioritarios para los somalíes. Tal y como vemos en otras regiones de África, el Sahel o el Magreb por citar dos ejemplos, la pauta prioritaria pasa siempre por el axioma de la seguridad y la estabilidad –para controlar el llamado terrorismo internacional o la emigración ilegal– y no por la necesidad de garantizar la seguridad vital de los ciudadanos, atenazados por gobiernos y grupos armados predadores. Si nos obstinamos en pensar que el problema de Somalia, por ejemplo, es la piratería –o, hasta hace poco, el islamismo radical– poco se avanzará⁴².

Paradójicamente, las instancias internacionales tienen conciencia de que las recetas actuales para Somalia no valen: de nada sirve reforzar un gobierno central carente de legitimidad popular o financiar cuerpos de seguridad y administración solo para favorecer los intereses de los grupos oligárquicos. Pero no hacen demasiado para desarrollar planes alternativos. Desde hace tiempo se viene enfatizando la necesidad de un *Building-block approach* adaptado a las peculiaridades somalíes, propuesta reactualizada por destacados investigadores⁴³. Esto es, el fomento de las organizaciones locales y la sociedad civil, primero en pequeños núcleos rurales y urbanos, después en ámbitos provinciales y regionales, con el concurso de las estructuras sociales y tribales tradicionales. Así, integrando al mayor número posible de somalíes se avanzaría en un proceso de federalismo consensuado por todas las regiones –y no por supuestos representantes de éstas o de los clanes más relevantes⁴⁴–. Los encuentros de reconciliación, auspiciados por referentes tribales de reconocida honorabilidad, no deberían estar mediatizados por agentes externos, ya sean africanos u occidentales. Los primeros, porque salvo excepciones representan a regímenes autoritarios y represivos carentes de legitimidad para hablar de participación plural y respeto hacia el otro; los segundos, porque su política exterior, cómoda con regímenes corruptos y dictatoriales, está en franca contradicción con su supuesto código ético de valores y, por desgracia, no constituyen un modelo de coherencia. Los occidentales, por lo general, recelan de los vicios del tribalismo o el confesionalismo, tan “comunes” en los pueblos

⁴¹ FARAH, Ibrahim, RASHID HUSSEIN, Abdiy y LIAD, Jeremy, “Deegan politics and war in Somalia”, en LIAD y STRUMAN (eds.), *Scarcity and Surfeit: the Ecology of Africa Conflicts*, Pretoria, 2002, cap. VII. Disponible en <http://www.iss.co.za/pubs/Books/ScarcitySurfeit/Chapter7.pdf>. [Acceso del 8 de julio de 2011.]

⁴² Para una revisión crítica y documentada del asunto, véase SALVATIERRA, Miguel, *El próspero negocio de la piratería en África*, Libros de la Catarata, Madrid, 2010.

⁴³ Cabe destacar a Morten Boas, autor junto con Narve Rotwitt de “Remaking the Somali state: a renewed building-block approach”, *Noref*, 21/09/2011. Disponible en http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/1350becf14cb330b38abd42904f80613.pdf. [Acceso del 20 de septiembre de 2011.]

⁴⁴ HUSSEIN, Adam et alii, “Removing Barricades: Options for Peace and Rehabilitation in Somalia”, *United States Institute for Peace*, 1998, citado en FITZGERALD, Nina J., *Somalia. Issues, History ...*, op. cit., p. 8

orientales, pero a menudo caen en ellos a la hora de imponer sistemas de cuotas clánicas o religiosos: los franceses renombraron Yibuti como el “país de los Isa – somalíes– y los Afar”; y las conferencias internacionales consagraron la fórmula del 4,5 –representación de los clanes en el parlamento transitorio–. Y sobre la incidencia de la financiación externa: para algunos, por paradójico que parezca, la imposibilidad de recibir fondos internacionales y la necesidad de buscar otros medios de financiación –inversiones privadas, convenios de colaboración, etc.– han obligado a las élites somalilandesas a forjar soluciones de compromiso más o menos pluralistas⁴⁵.

Conclusiones

La incapacidad del estado somalí y las instituciones de él dependientes para reconstruir la nación y recomponer el tejido geográfico y humano del país es estructural. Las potencias mundiales y los estados vecinos solo ven el papel de Somalia como regulador de la estabilidad regional y su efectividad en grandes empresas transnacionales –léase: la denominada lucha contra el terrorismo–. Para las élites locales, el *quid* radica en la gobernabilidad misma del país, si bien el término no implica tanto un presupuesto de bien general como la salvaguarda de su percepción oligárquica del poder. Pero la tragedia de Somalia es mucho más palpable: a mediados de 2011 el número de personas con necesidad imperiosa de recibir ayuda humanitaria era de un tercio del total de la población, la mayoría en el centro y el sur⁴⁶.

Veinte años después de su derrumbe, el estado en Somalia sigue sin demostrar capacidad alguna para regenerarse. Entre otras razones, porque las élites locales no ven ningún beneficio en un proyecto de reconstrucción institucional y, también, porque en numerosas regiones se han constituido estructuras organizativas paralelas, basadas en los lazos clánicos y los usos tribales –e islámicos en aquellas dominadas por *al-Shabab* y sus aliados–. Así, la propuesta de un nuevo orden central despierta suspicacias sobre un posible retorno del despotismo. Además, la acción externa, focalizada en la tarea de formar, desde arriba, una ficción de gobierno y parlamento federales, sin incitar un compromiso verdadero en el mayor número posible de segmentos sociales, ha contribuido a conducir al país al colapso. Pero, pensamos, la solución se halla en el seno de la misma sociedad local. El recurso a la experiencia tribal y la asociación horizontal entre los habitantes de las diferentes regiones, como se hiciera en Somalilandia, sometida en un principio a una amenaza de guerra civil, aporta enseñanzas de gran utilidad. En un contexto de permanente crisis económica y hambrunas cada vez más recurrentes, como la que provocó una campaña de ayuda internacional en verano de 2011, la prioridad es garantizar la estabilidad y la concordia sociales, con el recurso a los fundamentos intrínsecos de la noción de “comunidad somalí” y los resortes tribales y sociales que la constituyen.

⁴⁵ EUBANK, Nicholas, “Taxation, Political Accountability and Foreign Aid...”, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁶ Datos oficiales de Naciones Unidas, junio de 2011. Disponibles en: <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/somalia>. [Acceso del 4 de julio de 2011.]

Bibliografía

- AGALOGLOU, Menealos, *Somaliland: Past, Present and Future*, cap. 16, en ThinkAfrica Press. Disponible en: <http://thinkafricapress.com/somalia/somaliland-past-present-and-future-part-16>.
- BOAS, Morten y ROWITT, Narve, "Remaking the Somali state: a renewed building-block approach", *NOREF*. Disponible en: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/1350becf14cb330b38abd42904f80613.pdf
- BRADBURY, Mark, *Becoming Somaliland*, James Currey African Issues, Oxford, 2008.
- CONTINI, Paolo, *The Somali Republic. an Experiment in Legal Integration*, Frank Cass&Co. Ltd., Londres, 1969.
- DARWIN, John, "Decolonization and the End of Empire", en WINKS, R. W., *Oxford History of the British Empire*, Oxford, vol. V.
- DIETH, "La cuestión de la responsabilidad endógena en la alineación económica y política en África", *El Boletín del Portal del Conocimiento-África Fundación Sur*, 01/07/2011. Disponible en: <http://www.fundacionsur.com/spip.php?article9251>.
- EUBANK, Nicholas, "Taxation, Political Accountability and Foreign Aid: Lessons from Somaliland", *Center for Global Development Working Paper*, nº 198, 11/01/2010.
- FARAH, Ibrahim, RASHID HUSSEIN, Abdiy y LIAD, Jeremy, "Deegan politics and war in Somalia", en LIAD y STRUMAN (eds.), *Scarcity and Surfeit: the Ecology of Africa Conflicts*, Pretoria, 2002, cap. VII. Disponible en: <http://www.iss.co.za/pubs/Books/ScarcitySurfeit/Chapter7.pdf>
- FARAH, S., *Somalilands nomadic tribes should not make territorial claims*. Disponible en: <http://saraarnews.com/?p=7253>
- FITZGERALD, Nina J., *Somalia. Issues, History and Bibliography*, Nova Science Publishers, Nueva York, 2002.
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, islam y terrorismo internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007.
- HAJI MUKHTAR, Mohamed, *Historical Dictionary of Somalia*, The Scarecrow Press, Oxford, 2003.
- HIRAD, Hagi, *Somaliland's twisted logic: we either rule you or kill you*. <http://lasanod.com/details.php?num=5612>
- KAGARUKI, "Why the International Community does not recognise Somaliland?", *The Citizen, Tanzania*, 12/06/2011. Reproducido en: <http://somalilandpress.com/why-the-international-community-does-not-recognise-somaliland-22700>
- KAMIL, Maydi, *Qarasinat al-Sumal...Israil... Amrika wa mismar Yuha (Los piratas de Somalia: Israel, Estados Unidos y el clavo de Yuha)*, Dar al-Kitab al-Arabi, Damasco, 2009.
- KAMPALA ACCORD. Disponible en: http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Somalia_The_Kampala_Accord.shtml
- LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia. Nation in Search of a State*, Gower Publishing Company, Hampshire, 1987.
- LÉCUYER y SAMANTAR, Mohamed Abdulle Hassan. *Poète et guerrier de la Corne de l' Afrique*, Gamma, París, 1979.
- LEWIS, Ioan, *Understanding Somalia and Somaliland*, Hurst&Company, Londres, 2008.
- MOHAMED, Jama, "Imperial policies and nationalism in the decolonization of Somaliland, 1954-1960", *The English Historical Review*, Noviembre 2002, Vol. 117.
- ODS, junio de 2011. Disponibles en: <http://www.developmentprogress.org/progress-stories/somaliland%E2%80%99s-progress-governance-case-blending-old-and-new>
- ROBINSON, Ronald y GALLAGHER, John, *Africa and the Victorians*. McMillan, Londres, 1961.
- RUETE, Emily, *Memorias de una princesa de Zanzíbar. La vida en un haré del S. XIX*, Barcelona, Alba Editorial, 2004.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "El colapso del Estado poscolonial en la década de los noventa", en PEÑAS, Francisco Javier (ed.), *África en el sistema internacional: cinco siglos de frontera*, Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp. 165-207.
- SALVATIERRA, Miguel, *El próspero negocio de la piratería en África*, Libros de la Catarata, Madrid, 2010.
- SAMATAR, Abdi, "Faithless Power as Fratricide: Is there an Alternative in Somalia?", *Bildhaan. An International Journal of Somali Studies*, vol. 9, 2009, pp. 63-81.
- TAMAM. T. H., *Tatawwur harakat al-yihad al-watani fi al-Sumal 1900-1960 (Desarrollo del movimiento nacional del yihad en Somalia, 1900-1960)*, Qasr al-Tibaa, El Cairo, 1983.
- VV.AA., *Somalia History –The Majeerteen Sultanates–*, Country Studies Program/The Library of Congress. Disponible en: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/sotoc.html>
- WEINSTEIN, Michael, "The Transition Continues to Drift", *Garoweonline*, 5/7/2011. Disponible en:

http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Somalia_The_Transition_Continues_to_Drift.shtml.
YLÖNEN, Alexis, *Marginalizing State ad Insurgency Formation in Southern Soudan*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.

LAS CAUSAS DE LA GUERRA ETIOPE-SOMALÍ DE 2006

KIDIST MULUGETA*

RESUMEN:

Somalia y Etiopía se embarcaron en tres conflictos mutuamente destructivos en cinco décadas. Puede decirse que en diciembre de 2006 una combinación de razones condujo a Etiopía y Somalia hacia la guerra, incluyendo consideraciones internas de ambos estados, tales como aspiraciones territoriales, resolución de problemas internos, la amenaza del fundamentalismo islámico, la intervención de fuerzas externas y los intereses y políticas de otros estados, tales como Eritrea. Debido a estas causas, Etiopía emprendió una campaña militar contra la Unión de Cortes Islámicas (UCI), la cual, en parte confiada por su victoria sobre los señores de la guerra y por su relativa buena aceptación entre los somalíes, erró en sus cálculos al enfrentarse a las fuerzas etíopes, mucho mayores que las suyas y mejor preparadas para la batalla. Además, Estados Unidos desempeñó un papel en el estallido de la guerra, dada su política orientada a contrarrestar elementos de al-Qaeda, que aparentemente mantenían vínculos con la UCI. En términos generales, el objetivo del presente estudio es analizar los factores que condujeron a los dos estados vecinos, Etiopía y Somalia, a la guerra en 2006. Más específicamente, se proporcionará una valoración sólida sobre los actores involucrados, así como sus intereses y motivaciones.

PALABRAS CLAVE:

Etiopía; Somalia; Eritrea; Unión de los Tribunales Islámicos; conflicto.

TITLE:

The Causes of Ethio-Somali War of 2006

ABSTRACT:

Somalia and Ethiopia were engaged in three mutually destructive conflicts within five decades. It can be said that, in December 2006, a combination of reasons led Ethiopia and Somalia to war including internal considerations in both states such as territorial aspirations, resolution of internal problems, the threat of Islamic fundamentalism, the intervention of external forces and the interests and policies of other states such as Eritrea. Because of these causes, Ethiopia undertook a military campaign against the Union of Islamic Courts which, in part misguided by their victory over the warlords and by their relative acceptance among the Somalis, miscalculated by engaging the very much bigger and battle-ready Ethiopian forces. Furthermore, the US played a part in the outbreak of the war because its policy of countering Al-Qaeda elements which were said to have links with the UIC. In broad terms, the study is aimed at analyzing the factors that led the two neighboring states, Ethiopia and Somalia, to war in 2006. More specifically, it will give a sound assessment of the actors involved, their interest and motivation.

KEYWORDS:

Ethiopia; Somalia; Eritrea; Union of Islamic Courts; conflict.

* **KIDIST MULUGETA** trabaja actualmente como consultora en la Comisión Económica para África en Addis Abeba. Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Addis Abeba. Anteriormente ha trabajado en el Parlamento etíope y ha realizado otros trabajos de consultoría para la agencia sueca de cooperación o la fundación alemana Friedrich Ebert Stiftung.

1. Contexto histórico

En julio de 1960, la ex Somalia italiana y la antigua colonia británica de Somalilandia se unieron para formar el estado independiente de Somalia. Los líderes de este nuevo estado buscaron desde el principio crear un único supraestado, la Gran Somalia, que incluyera la región de Ogadén, administrada por Etiopía, pero habitada por somalíes. Esta idea de la Gran Somalia tuvo como consecuencia una serie de fricciones a lo largo de la frontera etiope-somalí en 1964. Tras el golpe militar del General Siad Barre en 1969, las relaciones entre Etiopía y Somalia empeoraron. De hecho, ambos estados libraron la Guerra del Ogadén entre 1977 y 1978, que costó decenas de miles de vidas y cientos de millones de dólares.

En 1990, sin embargo, estalló una guerra civil en Somalia, que desde entonces vive en la completa ausencia de un gobierno central, y en consecuencia de ley y orden. Diferentes partes de Somalia abordaron la situación de maneras diversas. Las regiones norteñas de Somalia, que constituían la antigua colonia británica, proclamaron su independencia y establecieron la República de Somalilandia en 1991, bajo el Movimiento Nacional de Somalilandia (MNS) dominado por el clan Isaq. Esta nueva entidad, no obstante, no ha sido reconocida por la comunidad internacional. Estos acontecimientos fueron acompañados por la subsiguiente aparición de administraciones regionales basadas en clanes, como fue el caso de Puntlandia en el noreste del país, liderada por el Coronel Abdulahi Yusuf en 1998. El establecimiento de este tipo de administraciones ayudó a restaurar una paz relativa, aunque la situación en las zonas centrales y meridionales de Somalia continuaba siendo insegura. Concretamente, en el sur se daba una feroz competición entre líderes y señores de la guerra de diferentes bandos por el control de los recursos, las ciudades y los puertos, lo que convirtió la región en una total anarquía, que dio paso al florecimiento de movimientos islámicos¹.

Se celebraron más de quince procesos de paz para restaurar la seguridad y la paz, y para reestablecer un gobierno central en Somalia. El actual gobierno etíope intentó en numerosas ocasiones promover la paz en Somalia, concluyendo acuerdos de paz entre las facciones somalíes enfrentadas. No obstante, se vio obligado gradualmente a adoptar una visión cautelosa sobre la cuestión somalí, puesto que cada vez resultaba más evidente que la situación anárquica en Somalia y sus porosas fronteras incrementaban la probabilidad de infiltraciones y ataques de "islamistas-terroristas", el peligro de que fuerzas armadas de oposición somalíes y oromo expandieran sus operaciones militares, y el riesgo de que actores externos como Egipto, y especialmente Eritrea tras 1998, influyeran en el curso de la política somalí. En 1996, al-Itihad, el principal movimiento fundamentalista somalí, que intentaba reconstituir un estado somalí pan-islámico uniendo todos los territorios del cuerno de África habitados por somalíes —incluyendo las áreas de Etiopía con población somalí— realizó varios ataques terroristas en Etiopía. Al-Itihad ha sido

1 LEWIS, I.M, *The Modern History of Somali Land: From Nation to State*, Weidenfeld y Nicolson, Londres, 1965, p. 295; BRONS, H. Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia from Statelessness to Statelessness?*, Drukkerij Haasbeek, Utrecht, 2001, p. 217.

sin embargo debilitado por las exitosas operaciones militares etíopes en sus bases de Luuq y Buulo Hawwa a finales de la década de los noventa. En general, las relaciones entre Etiopía y Somalia entre 1960 y 2006 fueron antagónicas.

2. El ascenso al poder de la Unión de los Tribunales Islámicos

Dada la ausencia de un gobierno central, las cortes islámicas se establecieron a través de clanes, comunidades comerciales y antiguos miembros de al-Itihad en zonas del centro y del sur de Somalia, con el objeto de proveer justicia. La UTI, que organizaba el liderazgo de distintas cortes islámicas, emergió en 2004, y Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, considerado un líder islamista moderado, fue elegido como presidente. Ese mismo año, un Gobierno Federal de Transición (GFT) reconocido internacionalmente, se estableció en Kenia y más tarde, con el apoyo de tropas etíopes, trasladó su sede a Baidoa (una pequeña ciudad en el sur de Somalia).

El objetivo inicial de la UTI era llenar el vacío legal dejado tras el colapso estatal y proporcionar cierto orden a través del sistema de la ley sharia. El objetivo político de la UTI era establecer un estado islámico, islamizando el cuerno de África y seguir la ideología de la Gran Somalia². En junio de 2006, la UTI, apoyada por su ala militar —al-Shabbab— era lo suficientemente fuerte como para expulsar a los señores de la guerra que controlaban Mogadiscio desde hacía dieciséis años. Entre julio y agosto de 2006, la UTI consiguió controlar ciudades y puertos de las regiones centrales y sureñas de Somalia. Entre ellos se encontraban Jowhar, Bay, Bako, Baldawayne y el puerto Hobyó, y abrió el puerto de Mogadiscio. El GFT, por el contrario, permaneció confinado en la pequeña ciudad de Baidoa, dependiendo de la protección etíope e incapaz de asegurarse legitimidad popular. De esta forma, la UTI demostró al pueblo somalí, exhausto por la guerra, que era capaz de traer paz y seguridad. Es por ello que el pueblo concedió su lealtad a la UTI, tolerando incluso su estricta interpretación de la ley sharia, que incluía una prohibición del popular narcótico khat y la música occidental³.

3. El desarrollo de la guerra

Cuando la UTI emergió como una fuerza prominente en Somalia en 2006, la Alianza para la Restauración de la Paz y el Contra-Terrorismo (ARPCT) fue establecida por distintos grupos seculares, señores de la guerra y algunos oficiales del GFT con el objeto de contrarrestar el avance de la UTI. Recibió el apoyo secreto de Estados Unidos y Etiopía, en forma de ayuda financiera y equipamiento militar. Estados Unidos proporcionó supuestamente entre 100.000 y 150.000 dólares mensuales a la ARPCT. La Alianza se enfrentó a las milicias de la UTI en mayo de 2006, y fue derrotada en cuatro meses. Esta derrota frente a la UTI, que tan solo gozaba de

2 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part is Ahead", *Policy Briefing*, nº 45, Nairobi/Bruselas, 2007; MOLLER, Bjorn, *Africa and the US War on Terror with a Special Focus on Somalia* en DIIPER Research Series, Working Paper nº 16, 2009, disponible en línea en: <http://www.diiiper.ihis.aau.dk/research/3397011>.

3 GRONO, Nick, "Somalia: Nation on the Cusp of Chaos or Resurrection" en *The Australian*, 8 de enero de 2007, p. 5.

un apoyo internacional limitado, sorprendió a Etiopía, al GFT y a Estados Unidos⁴. Etiopía, seriamente preocupada por el avance de la UTI, intensificó su ayuda militar, diplomática y financiera al GFT. Asimismo, desplegó tácitamente algunas tropas con el fin de proteger al GFT.

La confrontación entre el GFT, apoyado por Etiopía, y la UTI alcanzó el nivel de crisis cuando las milicias de la UTI avanzaron hacia Baidoa, capital del GFT y controlaron la ciudad de Beled Weyn, próxima a la frontera con Etiopía. El GFT percibió el peligro inminente y solicitó ayuda internacional. En respuesta a la llamada del GFT, la UTI amenazó con recurrir a la yihad si tropas internacionales intervenían en Somalia, y declaró un ultimátum para que Etiopía retirara sus tropas de Somalia. A pesar de estas advertencias, Etiopía intervino oficialmente en Somalia el 20 de diciembre de 2006⁵.

3.1. La intervención de Etiopía

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la resolución 1725, que solicitaba una suspensión parcial del embargo de armas y autorizaba el despliegue de una fuerza de mantenimiento de paz de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). El despliegue de esta misión de paz resultó sin embargo muy lento debido a la falta de fondos y de voluntad política, lo que llevó a Etiopía a intervenir unilateralmente en Somalia para proteger así al GFT del ataque de la UTI⁶. El gobierno de Etiopía declaró al principio que había desplegado únicamente un pequeño contingente de unos centenares de entrenadores militares, y no una fuerza de combate. Sin embargo, Naciones Unidas estimó que alrededor de 8.000 tropas etíopes podían haber sido enviadas a Somalia. Algunas fuentes incluso elevan este número a los 20.000 efectivos⁷.

3.2. Batallas libradas y actores involucrados

El 20 de diciembre de 2006, el GFT, apoyado por fuerzas etíopes, lanzó un intenso ataque militar contra las milicias de la UTI. La UTI trató de responder el ataque empleando diversos mecanismos. En el ámbito interno, intentó reclutar soldados y obtener apoyo de la población somalí, valiéndose de la impopular intervención de Etiopía como pretexto; varias emisoras de radio emitían canciones patrióticas, instando a los somalíes a defender su país, remontándose algunas a la guerra de Ogaden de 1977-1978. Asimismo, la UTI procedió a cerrar escuelas para enviar más adolescentes al frente y luchar contra las fuerzas etíopes y del GFT que avanzaban

4 PIRIO, Gregory, *African Jihad: Bin Laden's Quest for the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Nueva York, 2007, ps. 96-97.; MARCHAL, Roland, "Somalia: A New Front Against Terrorism", 2007: <http://hornofafrica.ssrc.org/marchal/> [Consultado el 5 de febrero de 2007]

5 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali Crisis be Contained?", *Africa Report*, nº 116, 2006.

6 ECONOMIST, "Islamists half-ready for holy war" en *Economist*, 12 de octubre de 2006, p. 1.; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia: Ethiopia's Pre-Emptive Strike" en *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, vol. 43, nº 12, 2007.

7 ASSOCIATED PRESS, "Ethiopians reject war as Zenawi's creation" en *Associated Press*, 22 de diciembre de 2006, p. 1.; Resolución 1725 del Consejo de Seguridad, 2006.

hacia ellos. De forma externa, la UTI recibía presuntamente el apoyo de 2.000 soldados eritreos y un número incierto de soldados del Frente de Liberación Oromo (FLO) y del Frente de Liberación Nacional de Ogaden (FLNO)⁸.

Se conjetura que la UCI pueda haber recibido la ayuda de yihadistas entrenados en Afganistán. Es más, una cantidad desconocida de yihadistas extranjeros originarios de Yemen, Egipto, Siria, Libia y Afganistán, "que quieren convertir Somalia en el tercer frente de la yihad, después de Irak y Afganistán"⁹ presuntamente lucharon del lado de la UTI. Según un informe del Grupo de Monitorización en Somalia de Naciones Unidas, la UTI amasaba igualmente armas procedentes de países árabes como Libia, Siria, Irán y Egipto¹⁰.

Las batallas más intensas se libraron a lo largo de la carretera que une Baidoa con Mogadiscio. Los enfrentamientos se prolongaron durante dos semanas, y el 27 de diciembre los soldados de la UTI fueron obligados a retroceder hacia posiciones cercanas a Mogadiscio. La UTI insistía en que este movimiento constituía una retirada táctica. A medida que el conflicto continuaba, la Unión Africana y la Liga Árabe exhortaron a los bandos enfrentados a negociar un alto el fuego y a reanudar las conversaciones de paz. Sin embargo, los combates continuaron y el GFT, respaldado por fuerzas etíopes, continuó avanzando y llegó a controlar Jowhar, la última gran ciudad en el camino hacia Mogadiscio. A continuación, el GFT con ayuda de los soldados etíopes, avanzó por la fuerza hacia Mogadiscio, el reducto de la UTI cuyas tropas se retiraron sin ofrecer resistencia el 28 de diciembre de 2006, de modo que el GFT restauró el poder en Mogadiscio¹¹. Estados Unidos respaldó supuestamente el conflicto proporcionando armamento, petróleo e información a Etiopía. Lanzó igualmente varios ataques aéreos contra los islamistas que huían y contra elementos de al-Qaeda sospechosos. La marina norteamericana patrulló también el litoral somalí en el Océano Índico, al tiempo que Kenia cerraba su frontera con Somalia con el fin de impedir que los islamistas escaparan por el mar¹².

Podría decirse que la derrota de la UTI fue vertiginosa y grave. Etiopía y el GFT afirmaron haber matado a 3.000 islamistas y herido a 5.000, mientras que Cruz Roja Internacional establece la cifra de heridos en 850, con varios centenares

8 El FLO y el FLNO están llevando a cabo insurgencias en Etiopía para obtener autonomía política y la posibilidad de secesión. Ambos grupos utilizaron la anárquica Somalia como base y obtuvieron apoyo militar de Eritrea. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part is Ahead" en África Briefing nº45, Nairobi y Bruselas, 2007, p. 3; BROWN, Donald, "What's really behind Ethiopia's invasion of Somalia?", en *New America Media*, 2 de enero de 2007, p. 2.

9 GRONO, Nick, "Somalia... op.cit.

10 NACIONES UNIDAS, Informe del Grupo de Monitoreo en Somalia, Noviembre de 2006; LYNCH, Colum, 'UN Report Cites Outside Military Aid to Somalia's Islamic Forces' en *Washington Post*, 15 noviembre 2006.

11 AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia... op.cit., p. 4.

12 McCURMEN, [Stephanie](#), "Ethiopia Finds Itself Ensnared in Somalia: Some observers See Similarities to US in Iraq" en *Washington Post*, 27 de abril de 2007, p. 2.; SERCHUCK, Vance, "Ethiopia versus the Islamists" en [The Weekly Standard](#), 6 de enero de 2007.

de muertos¹³. Algunos líderes de la UTI sencillamente huyeron a países vecinos como Yemen, Eritrea y Kenia. No obstante, un elevado número de combatientes de la otrora temida al-Shabaab, la piedra angular de la fuerza militar, permaneció en Somalia y lanzó un ataque de guerrilla contra las fuerzas del GFT, Etiopía y AMISOM. Esta última fue desplegada en 2007 por la Unión Africana para aportar seguridad a los oficiales del GFT, proteger las Instituciones Federales Transicionales (IFT) y facilitar la retirada de Etiopía¹⁴. La invasión resultó menos complicada de lo esperado, probablemente a causa de la decisión de la UTI de combatir a las experimentadas fuerzas etíopes en campo abierto. Etiopía se vio, sin embargo, atrapada en una costosa guerra urbana con el al-Shabbab hasta que finalmente optó por retirar sus tropas en 2009¹⁵.

4. Las causas de la guerra

Las causas de las guerras son multifacéticas y varían de un conflicto a otro, dificultando así su teorización. Una de los modos más utilizados y aceptados de analizar las causas de la guerra es emplear niveles de análisis, un esquema desarrollado por Kenneth Waltz, y que consiste en examinar los acontecimientos internacionales utilizando tres niveles diferentes: el sistema, el estado y el individuo¹⁶. Para comprender las causas de la guerra etíope-somalí de 2006 es importante examinar los intereses de los numerosos actores en escena. De acuerdo con esto, esta sección analiza de manera crítica los factores individuales, estatales e internacionales relacionados con el comienzo de la guerra.

4.1. El factor somalí

a) Causas en el nivel individual: el proceso de toma de decisiones dentro de la UCI

La UTI constaba de dos órganos de toma de decisiones: el consejo o comité ejecutivo, formado por veinte miembros, y el shura, con más de noventa miembros. No obstante, aspectos como el órgano que generalmente adoptaba las decisiones finales, los procedimientos exactos para la toma de decisiones o los mandatos dentro de este proceso de toma de decisiones no estaban claramente delimitados. La UTI carecía además de una figura que tomara decisiones con autoridad. De ahí que las decisiones que eran aprobadas fueran en ocasiones espontáneas y estuvieran llenas de contradicciones¹⁷. Además de la falta de un cuerpo autoritativo, la toma de decisiones en el seno de la UCI se veía igualmente afectada por los siguientes

13 ECONOMIST, "Somalia it Just gets Worse: War again Holy and Unholy" en *Economist*, 26 de abril de 2007, p. 3.

14 AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia... op.cit., p. 4.

15 MENKHAUS, Ken, *Somalia: an Expanding Crisis*, A Writenet Study commissioned by the UN High Commission for Refugees, Emergency and Security Services, enero de 2007.

16 PAPP, Daniel S., *Contemporary International Relations: A Framework to Understanding*, Allyn and Bacon, 1997, p. 67 ; HOLSTI, K..J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1994, p. 18.; HENDERSON, Conway W., *International Relations: Conflict and Cooperation in the turn of the 21st Century*. Mc Grew Hill, 1996, ps. 132-133.

17 MENKHAUS, Ken, "Somalia: the Back-up Plan", Centre for Strategic and International Studies Online Africa Policy Forum, 2007, p. 15.

factores: la existencia de elementos radicales en la jefatura de la UTI, el odio hacia Etiopía, así como percepciones y cálculos erróneos.

Elementos radicales: milicias al-Shabaab y elementos residuales de al-Itihad

La UCI constituía una coalición muy heterogénea de personas, con un amplio espectro de diferencias. Estaba compuesta por “progresistas partidarios de la democracia; oportunistas que utilizan el poder de las cortes para su ascenso personal; salafíes conservadores centrados en la moral pública; islamistas de línea dura que quieren un estado islámico pero no violencia política; y yihadistas que emplean tácticas de asesinatos, principalmente milicias de la antigua al-Itihad y al-Shabaab, por lo cual cada uno de ellos percibía el objetivo y los métodos de la UTI de forma distinta”¹⁸. Tales diferencias dentro de la UTI hacían difícil una generalización acerca de las percepciones y los motivos que les condujeron a enfrentarse a Etiopía. Sin embargo, la existencia de elementos radicales que anhelaban establecer un estado islámico en Somalia podría clarificar uno de los factores detonantes de la guerra.

Uno de los líderes radicales más conocidos en la UTI era Sheikh Dahir Aweys, quien era partidario de la retórica pansomalí. Aspiraba asimismo a establecer un gobierno islámico en Somalia e islamizar el Cuerno de África en su totalidad. Había sido coronel en el ejército somalí durante la guerra entre Etiopía y Somalia en 1977 y era conocido por su nacionalismo. Se dice que la derrota de las tropas somalíes y su intento fallido de anexionar Ogadén a Somalia le afectó enormemente. Después de 1991, siendo comandante de al-Itihad, trató de perseguir la idea de la Gran Somalia e islamizar el Cuerno de África organizando ataques terroristas. Esta estrategia fue sin embargo frustrada a medida que Etiopía destruía las bases de al-Itihad. Además, Aweys está incluido en la lista de los terroristas más buscados por Estados Unidos¹⁹.

Tras la debilitación de al-Itihad, Aweys estableció las cortes islámicas en el sur de Somalia y desempeñó un papel fundamental en la organización de sus actividades. Estableció los Consejos de Sharia Islámica (CSI) en 2000 para poder tener acceso al Gobierno Nacional de Transición (GNT). Cuando el GNT fracasó, la figura de Aweys fue esencial para el establecimiento de la UTI en 2004, donde se mantuvo influyente como vicepresidente hasta reemplazar al más bien moderado Sheik Ahmed en la presidencia en 2006. Resulta por tanto justo afirmar que Aweys, que sufrió la derrota de Somalia frente a Etiopía en 1977 y la de al-Itihad en la década de los noventa, parecía aborrecer Etiopía y obviamente adoptó una postura agresiva hacia ella²⁰.

18 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Can the Somali...” *op.cit.*, p. 15.

19 Sr. Faysal, Reportero y coordinador del *Sub-Saharan Informer*, entrevistado en Adis Abeba el 24/03/2008.

20 PIRIO, Gregory, *African Jihad...**op.cit.*, p. 89.

Al-Shabaab, que constituía el ala militar y consejera de la UTI, es conocida por su yihadismo panislámico. Se cree que el grupo mantenía vínculos con la red de al-Qaeda en África oriental. Al-Shabaab percibía "el GFT, Puntlandia y Somalilandia como creaciones de Etiopía, y consideraba que cualquier conversación con ellos resultaría contraproducente y trabajó sistemáticamente para truncar las negociaciones entre la UTI y el GFT"²¹. Por tanto, la presencia de elementos radicales en el seno de la UTI y su posición influyente en la misma, condujeron a la UTI a declarar la yihad o guerra santa contra la vecina Etiopía, tildada de "cristiana" por Somalia²². Este hecho sencillamente provocó a su vez que Etiopía interviniera.

Odio hacia Etiopía

Además de los factores mencionados anteriormente, la decisión de la UTI de enfrentarse a Etiopía por la fuerza estuvo influida por su enemistad histórica hacia este país. Es bien sabido que Etiopía y Somalia nunca gozaron de relaciones recíprocamente beneficiosas. La guerra de 2006 fue la tercera ocasión en que ambos países se envolvían en un conflicto mutuamente destructivo, tras los combates de 1964 y 1977. Muchos somalíes culpan igualmente a Etiopía del colapso del estado somalí, principalmente debido al papel que tuvo Etiopía proporcionando armamento y cobijo a opositores, con el fin de debilitar y finalmente retirar a Barre del poder político.

La supuesta intromisión de Etiopía en los asuntos internos de Somalia después de 1991 tampoco es del agrado de los somalíes. Por ejemplo, las administraciones de Somalilandia y de Puntlandia eran percibidas por el pueblo somalí como creaciones de Etiopía orientadas a dividir Somalia. El apoyo de Etiopía a sanguinarios señores de la guerra para combatir grupos islamistas a mediados de los noventa afectó igualmente su imagen de forma negativa. Es más, la colisión entre Etiopía con fuerzas de al-Itihad en 1996 y su presencia en territorio somalí desde entonces también ofendió a los somalíes²³. La orientación federal del GFT era contemplada del mismo modo como una estrategia etíope destinada a debilitar y dividir el estado somalí. Estos factores, junto con el papel pernicioso de Egipto²⁴ y Eritrea, echaron a perder los intentos "constructivos" de Etiopía por traer paz y estabilidad a Somalia. Es por todo ello que el nombre de Etiopía parece estar grabado en la memoria colectiva del pueblo somalí como un enemigo de Somalia²⁵. Los líderes de la UTI sospechaban por tanto de cualquier acción emprendida por Etiopía, y desarrollaron una política agresiva hacia ella.

21 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali... op.cit., p. 17.

22 USAID, *Situation Assessment and Prospect for Stabilization in Somalia*, 2007, p. 6; SERCHUK, Vance, "Ethiopia versus... op.cit.; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia... op.cit., p. 5.; y ECONOMIST, "Islamists... op.cit., p. 2.

23 Sr. Faysal, Reportero y coordinador del *Sub-Saharan Informer*, entrevistado en Addis Abeba el 24 de marzo de 2008.

24 Etiopía y Egipto tienen divergencias históricas que siguen sin resolverse acerca del uso del río Nilo. Egipto viene apoyando a grupos que luchan contra Etiopía para minar la unidad etíope y ralentizar su desarrollo.

25 SHINN, H. David, "Somalia, the United States and the Horn of Africa", comunicación personal ante el Somali Institute for Peace and Justice, Minneapolis, Minnesota, 11 de noviembre de 2006.

Percepciones y cálculos erróneos

La UCI percibió de manera equivocada el grado de debilidad aparente del gobierno etíope. Simplemente repararon en el hecho de que el gobierno de Etiopía estaba debilitado por los incidentes postelectorales que tuvieron lugar después de 2005 y que deslucieron su imagen tanto interna como internacionalmente. Asimismo, Etiopía mantenía desplegados más de 100.000 soldados a lo largo de la frontera en el norte con Eritrea²⁶. La UTI parecía entonces estar convencida de que el gobierno etíope no entraría en Mogadiscio, una ciudad donde Estados Unidos y Naciones Unidas se enfrentaban a enormes problemas de seguridad, como demuestra el incidente del Black Hawk. Los líderes de la UTI también confiaban en que Etiopía no lanzaría un ataque contra ellos por miedo a quedar estancada en un lodazal al estilo de Irak, así como por el riesgo a la posible oposición doméstica que dicho ataque pudiera ocasionar y, finalmente, por el temor al derecho internacional y a las críticas internacionales, especialmente de los estados árabes²⁷.

De manera significativa, la UCI no entabló relaciones políticas con el gobierno etíope. Es por ello que la información que llegaba a la UCI era generalmente de segundas fuentes, cuando no directamente distorsionada, ya que la mayor parte de dicha información era proporcionada por Eritrea, el archienemigo de Etiopía. Por lo tanto, la falta de información acerca del proceso de toma de decisiones y las motivaciones políticas del gobierno de Etiopía, así como el uso de Eritrea como suministrador de información, parecieron haber conducido a la UTI a actuar equivocadamente a la hora de tomar decisiones sobre la guerra²⁸.

En primer lugar, los líderes de la UCI se equivocaron en sus cálculos al considerar que amenazar y recurrir a la guerra contra Etiopía, el enemigo histórico de Somalia, prendería la mecha del sentimiento nacionalista de los somalíes y unificaría el país, que había permanecido dividido en clanes y devastado por la guerra en las últimas dos décadas. A pesar de que el conflicto estimulaba el nacionalismo de los somalíes, no trajo consigo la movilización que la UTI esperaba. Muchos somalíes se negaron a luchar y, peor aún, obligaron a los líderes de la UTI a devolver sus armas y abandonar Mogadiscio tras ser derrotados en los enfrentamientos iniciales²⁹.

En segundo lugar, la cúpula de la UTI subestimó al ejército etíope. Tentados por su victoria sobre los señores de la guerra de la ARPCT, la UTI creyó que era invencible y que podría enfrentarse a cualquier ejército. Algunos de sus fuentes de inteligencia militar incluso expresaron claramente que sería muy probable que la UTI derrotara a las tropas etíopes y depusiera al GFT³⁰. La decisión de la UTI

26 COALICIÓN PARA DETENER EL USO DE NIÑOS SOLDADOS, *Child Soldiers Global Report 2008 - Ethiopia*, 20 May 2008.

27 MENKHAUS, Ken, "Somalia...", *op. cit.*, p. 199.

28 Sr. Faysal, entrevistado el 24 de marzo de 2008.

29 MENKHAUS, Ken, "Somalia...", *op. cit.*, p. 199.

30 Sr. Kassahun, corresponsal del *Washington Post* en Adis Abeba, entrevistado en Adis Abeba el

de enfrentarse a unas fuerzas armadas etíopes experimentadas, bien equipadas y extremadamente efectivas en la guerra etíope-eritrea, en un campo abierto, era por tanto el resultado de estos cálculos erróneos.

En tercer lugar, la UTI erró seriamente en sus cálculos al aproximarse y llegar a un acuerdo con Eritrea, así como al solicitar armamento a estados árabes. Todo ello alentó aún más a Etiopía a respaldar al GFT y finalmente a intervenir en Somalia para impedir que Eritrea, su principal enemigo, creara otro frente en su flanco meridional. La intromisión de los estados árabes constituyó asimismo un factor que contribuyó al apoyo tácito de Estados Unidos a Etiopía, sin el cual difícilmente hubiera intervenido. La cuarta equivocación de la UCI consistió en rechazar llegar a un acuerdo con el GFT. El hecho de que no entablara negociaciones con el GFT y la decisión de atacarlo, proporcionó a Etiopía la excusa que necesitaba para embestir contra la UTI.

b) Causas en el nivel estatal: lucha interna por el poder

En 2006 el GFT y la UTI constituían los dos actores prominentes en Somalia. La UTI gozaba de mucha más aceptación y popularidad en Somalia de las que tenía en aquel entonces el GFT, aunque éste contara con el apoyo internacional. A diferencia del GFT, la UTI consiguió restaurar la seguridad en el sur de Somalia imponiendo leyes islámicas, y aumentó la esperanza del resurgimiento del estado somalí, algo que el GFT fue incapaz de ofrecer. La UTI debilitó asimismo el papel de los señores de la guerra, que eran despreciados por los somalíes, mientras el GFT los incorporaba como ministros y parlamentarios. A medida que el balance de poder viraba hacia la UTI y la existencia del GFT se veía amenazada, la Unión Africana, la Unión Europea y la Liga Árabe encabezada por Sudán realizaron esfuerzos por iniciar conversaciones de paz para facilitar el reparto de poder y establecer un gobierno de coalición³¹. No obstante, ninguno de ellos tuvo éxito, debido a diferencias ideológicas, rivalidades entre clanes, animosidad histórica e intervención externa.

Ideológicamente, la UTI era partidaria de la idea de una Somalia Unida (pansomalí) bajo un estado islámico, y reproducía retórica antietíope (anticristiana) y antiestadounidense. El GFT era, por el contrario, respaldado por los presuntos enemigos del Islam —occidente y Etiopía—, y era considerado secular. Más allá de consideraciones ideológicas, el apoyo militar de Etiopía al GFT constituía un obstáculo para el progreso de la UTI, así como para su supervivencia, poder y sus intentos de reconstrucción estatal. Las conversaciones de paz cesaron cuando la UTI se mostró poco dispuesta a entablar cualquier negociación hasta que las tropas etíopes se retiraran de Somalia³².

23/03/2008.

31 SHINN, H. David, "Somalia, the United...", *op. cit.*, p. 6.; KINFE, Abreha, "Somali which Way? The New Conflict between the TFG and UIC and its Challenges to Peace and Security in the Horn of Africa", EIIPD Occasional paper, nº 24, 2006.

32 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali..." *op.cit.*; AFRICA RESEARCH BULLETIN,

El factor de los clanes dificultó también la consecución de negociaciones. La UTI, dominada por los clanes Hawiye que preponderan en el sur y en el centro de Somalia, así como en Mogadiscio, contemplan al GFT como un vehículo para el dominio del clan de los daroods. McCrummen señaló que los Hawiyes acusaron a "Yusuf de querer tomar el control de Mogadiscio, ciudad en varios aspectos administrada por los hawiyes, y de la que se habían beneficiado durante años"³³. Esta percepción se ve enormemente reforzada por la ausencia de un liderazgo creíble del clan hawiye dentro del GFT. El hecho de que la mayoría de las milicias del GFT procediera principalmente de Puntlandia, región con mayoría darood, reforzaba la alegación. Por otra parte, la incapacidad del GFT de ampliar su base e incorporar miembros del clan hawiye incrementaba la disparidad. De Waal concluyó que "la política de clanes inherentemente constituye un juego de suma cero: mientras todos ganan si hay un gobierno estable y representativo en Somalia, todos los grupos militares temen perder mucho si el control de un estado recae en un clan rival"³⁴. De ahí que el GFT y la UTI, respaldados por dos clanes distintos y rivales, fueran incapaces de llegar a un acuerdo y compartir el poder.

Las rivalidades históricas entre el dirigente de la UTI Aweys y el presidente del GFT Yufus, contribuyó asimismo al fracaso de las negociaciones. En 1992, al-Itihad (con Aweys como comandante), lanzó un ataque militar contra el Frente Democrático de Salvación Somalí (FDSS) liderado por Yusuf, a fin de controlar la región noreste de Somalia, Puntlandia. El FDSS derrotó al-Itihad de Aweys en el puerto de Bossaso, lo que convirtió a los dos líderes en enemigos históricos. Ante tales diferencias políticas y de clanes, el GFT y la UTI no fueron capaces de compartir el poder y formar un gobierno de coalición. Por ello, la intromisión de Etiopía en la lucha doméstica por el poder en apoyo del debilitado GFT forzó a la UTI a embarcarse en una guerra contra Etiopía³⁵.

En general, la UTI no disponía de una fuerza militar potente capaz de igualar al muy superior ejército etíope. La decisión de la UTI de enfrentarse a Etiopía se vio más bien reforzada por el simple cálculo de que amenazar a un enemigo cristiano uniría Somalia, legitimaría su liderazgo y obligaría a Etiopía a retirar su apoyo al débil GFT. No obstante, la UTI no esperaba que Etiopía declarara una guerra convencional. A medida que la posición de Etiopía iba siendo clara, los dirigentes de la UTI continuaron con una retórica beligerante, seducidos por su triunfo ante los señores de la guerra, sus victorias territoriales en Somalia, el apoyo probable del pueblo y razones ideológicas.

"Somalia..." *op.cit.*; MARCHAL, Roland, "Somalia: A New Front Against Terrorism", 2007: <http://hornofafrica.ssrc.org/marchal/> [Consultado el 5 de febrero de 2007].

33 McCRUMMEN, Stephanie, "Ethiopia finds..." *op.cit.*, p. 3.

34 DE WAAL, Alex, "Class and Power in a Stateless Somalia" en *Discussion Paper*, Social Science Research Council, 2007.

35 MARCHAL, Roland, "Somalia: A New Front..." *op.cit.*; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia..." *op.cit.*

4.2. Preocupaciones de Etiopía relacionadas con la seguridad

a) Causas en el nivel individual: toma de decisiones

Toma de decisiones en el Frente Democrático Revolucionario Popular de Etiopía

El Frente Revolucionario Democrático Popular de Etiopía (FRDPE), que ascendió al poder en 1991, es una coalición que engloba cuatro partidos: el Frente de Liberación Popular de Tigray (FLPT), la Organización Democrática Popular Oromo (ODPO), el Frente Democrático Popular del Sur de Etiopía (FDPSE) y el Movimiento Democrático Nacional Amhara (MDNA). Con respecto al proceso de toma de decisiones, el FLPT se queda con los puestos de más importancia e influencia en el FDRPE. El FLPT se estableció en 1975 en el Tigray, con el objetivo de liberar al grupo étnico Tigray del mandato autocrático de los Derg. Conforme el FLPT intensificaba su lucha contra los Derg y su victoria se hacía realidad estableció en 1989 una amplia coalición, el FDRPE, y posteriormente estableció partidos afiliados al FDRPE en aquellas áreas regionales no incluidas en la coalición (como la región somalí de Etiopía). El FDRPE incorporó el MDNA y otras formaciones para aumentar su apoyo de base, controlar otros grupos étnicos y alienar grupos de oposición basados en la etnicidad como el FLO (Frente de Liberación Oromo). Sin embargo, el MDNA y especialmente los otros dos partidos de la coalición, así como los partidos afiliados al FDRPE, son débiles y están claramente dominados por el FLPT³⁶.

El FLPT se aseguró su dominio en el FDRPE empleando diversos mecanismos, incluyendo "la asignación de sus miembros en departamentos del gobierno y empresas para-estatales, así como dispersando a sus miembros por las administraciones federales y regionales y el aparato militar y de seguridad"³⁷. De acuerdo con esto, todas las instituciones gubernamentales son utilizadas para consolidar el FLPT en el poder. De hecho, "el partido por sí solo decide y actúa en todas las cuestiones de política exterior, como ilustra la guerra etíope-eritrea"³⁸.

La toma de decisiones en el FLPT

36 VAUGHAN, Sarah y TRONVOLL, Kjetil, *Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, SIDA Studies, Estocolmo, 2001, p. 116; BEROUK, Mesfin, "The Political System of Federal Ethiopia: An Analysis With Particular Emphasis on Elections and Political Parties" en VV.AA., *Federalism, Constitutionalism and Democratic Governance in Multicultural Societies*, Institut du Fédéralisme, University of Fribourg, 2006, ps. 35-50; ver CLAPHAM, Christopher, "Controlling Space in Ethiopia" en JAMES, W., DONHAM, D., KURIMOTO, E. y TRIULZI, A. (eds), *Remapping Ethiopia: Socialism and After*, Addis Ababa University Press y James Currey, Addis Abeba y Oxford, 2002; ASSEFA Fisseha, "Theory versus Practice in the Implementation of Ethnic Federalism" en TURTON, David (ed.), *Ethnic Federalism: Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Addis Ababa University Press y James Currey, Addis Abeba y Oxford, 2006, p. 147; LOVISE, Aalen, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*, Chr. Michelsen Institute, 2002, p. 7; HAGMANN, Tobias, "Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 43, nº 4, 2005, ps. 517-522.

37 MEDHANE Tadesse y YOUNG, John, "TPLF: Reform or Decline?" en *Review of African Political Economy*, 2003, p. 395.

38 *Ibidem*, p. 390.

Según los directivos del FLPT, cuando el partido debe tomar una decisión, sus miembros deberían participar de forma apropiada y los temas deberían someterse a discusión³⁹. Es más, la dirección del partido tiene la obligación de distribuir agendas a todos los participantes para ser discutidas de antemano (artículo 8 sección 2, 3 y 5). Las decisiones se toman por mayoría (artículo 9, sección 9). Si fuera necesario, el FLPT tiene la obligación de revisar su decisión original si ello es solicitado por dos terceras partes de los miembros (artículo 8, secciones 10-14). Y "queda estrictamente prohibido cualquier intento de revocar una decisión fuera de esta vía claramente definida (artículo 9, secciones 14 y 15)."⁴⁰

Existía igualmente un mecanismo empleado por el FLPT para asegurar la transparencia y responsabilidad dentro del partido, denominado *gim gema*, que podría traducirse como "evaluación", y que fue diseñado "para valorar críticamente todos los aspectos del programa del FLPT, la calidad de su dirección y la conducta personal de todos su miembros de forma pública y exhaustiva"⁴¹. Esto en particular significa que la toma de decisiones dentro del FLPT contiene aspectos democráticos y que el partido fomentaba la toma de decisiones colectiva. Estas decisiones tomadas en conformidad con las directrices del partido fueron características durante los años de lucha. Sin embargo, después de que el partido llegara al poder en 1991, y especialmente tras 2001, la práctica básicamente ha dejado de existir. De hecho, en marzo de 2001 una seria escisión tuvo lugar entre los miembros del comité central del FLPT. Emergieron dos facciones particularmente divididas respecto a las políticas adoptadas antes, durante y después de la guerra con Eritrea de 1998-2000. La lucha por el poder, las diferencias ideológicas y personales desempeñaron igualmente un papel significativo en precipitar la crisis en el liderazgo.

La facción de Meles Zenawi logró expulsar a los miembros de facciones rivales de los puestos que ocupaban en el FLPT, así como de los gobiernos federales y regionales, y fueron sustituidos por personas leales a él. De hecho, tras el cisma, Meles asumió una posición dominante e incontestada en el FLPT y el FRDPE. Medhane y Young señalaron que "Meles se había convertido en un guía intelectual e ideológico incontestado del partido y del gobierno, y como resultado ha amasado una cantidad desproporcionada de poder en el Estado de Etiopía"⁴². Por este motivo, el FLPT se convirtió en un show de un solo hombre, que a su vez minó algunos de los aspectos democráticos del partido, incluyendo la toma de decisiones colectiva y la evaluación (*gim gema*). El partido en el poder está instrumentalizando el *gim gema* para recompensar y ascender a sus seguidores y alienar a sus rivales. La posición de Meles como jefe tanto del FLPT como del FRDPE, como primer ministro

39 Véase Artículo 8, Sección 1 en FRENTE DE LIBERACIÓN DEL PUEBLO DEL TIGRAY, *Las Directivas del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray. Directivas adoptadas en el Séptimo Congreso Organizacional del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray*, 2003, p. 8 (en tigríña).

40 FRENTE DE LIBERACIÓN DEL PUEBLO DEL TIGRAY, *El Programa y las Directivas del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray. Programa y Directivas adoptadas en el Sexto Congreso Organizacional del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray*, 2001, (en tigríña).

41 YOUNG, John, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation... Revolution in Ethiopia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 95.

42 MEDHANE, Tadesse y YOUNG, John, "TPLF..." *op.cit.*, p. 399.

del gobierno federal y como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas le permitió dominar no solo el FLPT, sino también el poder estatal.

Dado que estos acontecimientos claramente muestran que el Primer Ministro Meles Zenawi es quien tiene más poder de decisión sobre las cuestiones más importantes, algunas personas, como el Dr. Merara da por sentado que fue Meles, con unos pocos consejeros leales de su círculo más próximo, quien aprobó la decisión de intervenir en Somalia. Si ése fue el caso, aunque es muy difícil saber los motivos exactos del Primer Ministro, algunas personas suponen que es para asegurar su propia supervivencia política, amenazada con los incidentes relacionados con las elecciones de 2005. El Primer Ministro Meles fue alabado por sus credenciales democráticas, y se había ganado el apoyo de la comunidad internacional de donantes⁴³. Fue incluso nombrado miembro de la Comisión Blair, siendo designado como uno de los líderes más moderados y fiables de África. Después de 2005, no obstante, su sabiduría y sus credenciales fueron cuestionados tanto por actores internos como externos⁴⁴. Por tanto, al intervenir en Somalia, pretendía transformar su imagen, acallar las discrepancias internas y atraer apoyo exterior.

b) Causas en el nivel estatal

La crisis postelectoral de 2005

El FRDPE, creado y dirigido por el FLPT, ascendió al poder en 1991. El partido era percibido inicialmente como una formación reformista. Sin embargo, tras las elecciones de 2005, las credenciales democráticas del partido han sido enormemente cuestionadas. Las elecciones de 2005, que en un primer momento fueron alabadas por la comunidad internacional por la excepcional participación de la oposición y de la totalidad de la población, fueron acompañadas de resultados lamentables. Los resultados otorgaron el control de casi dos terceras partes de los asientos del parlamento al FRDPE, y fueron fuertemente disputados por los partidos de oposición, que llamaban a la protesta popular y al fin del mandato del FRDPE. Sin embargo, el FRDPE, liderado por Meles, respondió a las protestas mediante el encarcelamiento de entre 30.000 y 40.000 personas, incluyendo manifestantes, periodistas, activistas de derechos humanos y líderes de la oposición, acusándoles de traición. Más de doscientos manifestantes fueron asesinados. Además, la campaña dañó seriamente la legitimidad interna del FRDPE, así como su imagen en el exterior⁴⁵. El partido supuestamente decidió intervenir en Somalia para distraer

43 Meles fue también incluido entre los nuevos líderes africanos en el famoso libro de Marina Ottaway, que inspiraría la agenda de la administración Clinton sobre democratización y desarrollo en África. OTTAWAY, Marina, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999.

44 Dr. Merara, Profesor asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, presidente y vice presidente del Frente Democrático Etíope Unido, entrevistado el 14/03/2008.

45 Dr. Merara, entrevistado el 14/03/2008; ABBINK, Jon, "Discomfiture of Democracy? The 2005

y desviar la atención de los problemas domésticos. Al parecer, el gobierno, al embarcarse en una guerra patriótica, pretendía silenciar a la oposición en casa y reforzar su control de nuevo.

Además, el mandato del FRDPE se veía cada vez más desafiado por los dos grupos de oposición armada más importantes: el FLNO y el OLF. Ambos han emprendido actividades de guerrilla e incursiones repentinas contra las fuerzas armadas etíopes e instalaciones gubernamentales⁴⁶. Ambos grupos supuestamente recibieron apoyo militar de la UTI y mantuvieron delegaciones en Mogadiscio⁴⁷. La intervención estaba por lo tanto orientada a impedir la aparición de una hostil UTI que pudiera constituir un terreno fértil para "grupos de oposición armados anti-etíopes", como los denominaba el FRDPE, lo cual podría perpetuar la inseguridad del partido⁴⁸.

La búsqueda de apoyo exterior

En relación con las elecciones de 2005, la imagen del FRDPE se vio gravemente afectada. Casi perdió el apoyo de la comunidad internacional de donantes. Estados Unidos y la Unión Europea, intranquilos por las tensiones que acontecieron durante y después de las elecciones, han estado presionando al gobierno. También condenaron y criticaron severamente al gobierno por las matanzas y violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar tras los comicios⁴⁹. Aun con escasa efectividad, la Unión Europea y el Banco Mundial incluso cancelaron un presupuesto de apoyo directo al gobierno valorado en 374 millones de dólares. El Congreso de Estados Unidos debatió sobre la adopción del borrador de un proyecto de ley conocido como HR 2003, que podría prohibir la entrada de oficiales del FRDPE en Estados Unidos⁵⁰.

Resultaba evidente para el FRDPE que sin ayuda exterior sería tremendamente complicado dominar la oposición interna y sustentar el bienestar económico de la población etíope, que ya sufría la creciente y descontrolada inflación y las amenazas militares de Eritrea y de la UTI. Etiopía ha recibido más de tres mil millones de dólares anuales en ayuda para proyectos humanitarios y de desarrollo y para cubrir una tercera parte del presupuesto anual del país⁵¹. Iniciando una lucha contra la UTI,

Election Crisis in Ethiopia and its Aftermath" en *African Affairs*, vol. 105, nº 419, 2006, ps. 176-187; LEFORT, Rene, "Powers -Mengist- and Peasants in Rural Ethiopia: the May 2005 Elections", *Journal of Modern African Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, ps. 270-271.

46 HAGMANN, Tobias, "Beyond clannishness..." op.cit., ps. 524-525; HAGMANN, Tobias y KHALIF, Mohamed, "State and Politics in Ethiopia's Somali Region since 1991", *Bildhaan: International Journal of Somali Studies*, nº 6, 2006, ps. 7-8.

47 ASSOCIATED PRESS, "Ethiopians reject..." op.cit., p. 2; GRONO, Nick, "Somalia: Nation on the..." op.cit.; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part..." op.cit., p. 3.

48 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part..." op.cit.

49 ABBINK, Jon, "Discomfiture of democracy?..." op.cit., ps. 187-188; MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, "Ethiopia Legislative Election 2005", EU Election Observation Mission Final Report.

50 Dr. Merara, entrevistado el 14 de marzo de 2008 y Sr. Kassahun, entrevistado el 23 de marzo de 2008; ABBINK, Jon, "Discomfiture of democracy?..." op. cit., ps.189-190.

51 HUMAN RIGHTS WATCH, "Ethiopia Development without Freedom : How Aid Underwrites Repression in Ethiopia" en *Human Rights Watch Report*, 2010, p. 4.

que presuntamente poseía vínculos con organizaciones terroristas internacionales, incluida al-Qaeda, el FRDPE pretendía recuperar el apoyo de occidente y prolongar su control del poder⁵².

Las dimensiones de la amenaza de la UTI

La cuestión de Ogadén sobresale en primer lugar, y ha dominado las historia de las relaciones etiope-somalíes. Dos grandes conflictos por la región de Ogadén tuvieron lugar en 1964 y 1977 entre los dos estados. Etiopía logró mantener su control en la región después de ambos incidentes. Incluso después de que Somalia se convirtiera en un estado fallido en 1991, Etiopía lanzó operaciones militares contra al-Itihad, que rezumaban una retórica irredentista. Tras su derrota en 1996, no obstante, el afán por recuperar el Ogadén resucitó con la llegada de la UTI.

La cúpula de la UTI amenazó verbalmente con anexionar las áreas de Etiopía pobladas por somalíes. Por ejemplo, en declaraciones para la revista *Newsweek*, Aweys afirmaba que "la región de Ogadén es una región somalí y parte de Somalia, el estado somalí ha luchado dos guerras contra Etiopía por esta región, y espero que algún día sea parte de Somalia"⁵³. Aweys reiteró su visión de la Gran Somalia en una entrevista concedida a la emisora Radio Shabelle de Mogadiscio, declarando que "no descansaremos hasta que logremos integrar a nuestros hermanos somalíes en Kenia y Etiopía, y devolverles su libertad para que puedan vivir con sus antepasados en Somalia"⁵⁴. Unas declaraciones realizadas por Sheik Hassan Turki, el número tres de la UTI, confirmó asimismo las intenciones de Aweys, indicando que "nuestra principal agenda es apoderarnos de Baidoa, y después ocuparemos Puntlandia y las regiones de somalilandia [...] Queremos conseguir una Somalia unificada, que incluya las áreas de habla somalí en Kenia, Etiopía y Yibuti". Se temía que semejantes declaraciones expresadas por líderes influyentes de la UCI pudieran reavivar la idea de una *Gran Somalia*. La intervención de Etiopía, por lo tanto, estuvo en parte motivada por la intención expresa de la UCI de incorporar Ogaden al territorio somalí.⁵⁵

Etiopía había sufrido ataques terroristas sucesivos perpetrados por al-Itihad a mediados de los años noventa. La existencia de altos cargos de al-Itihad como Aweys dentro de la UTI constituía claramente una amenaza para Etiopía. Aryo, otro conocido terrorista, parecía igualmente pretender "hacer que Etiopía, una antigua civilización cristiana, cayera en una sangrienta lucha a través de una nueva yihad"⁵⁶. La existencia de estos individuos que gozan de posiciones tan influyentes en el seno de la UCI se tornó pues en una amenaza para la seguridad de Etiopía. Por lo tanto, la intervención estuvo en parte diseñada para impedir que la UTI

52 Dr. Merara, entrevistado el 14 de marzo de 2008 y Sr. Kassahun, entrevistado el 23 de marzo de 2008.

53 GRONO, Nick, "Somalia: Nation on the..." *op.cit.*, p. 1.

54 *Ibidem*.

55 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali Crisis be Contained?", *Africa Report*, nº 116, 2006, ps. 17-20.

56 ECONOMIST, "Islamists..." *op.cit.*, p.3.

llevara a cabo ataques terroristas contra Etiopía y que estableciera un baluarte terrorista en Somalia.

Etiopía es un país que contiene un elevado número de comunidades musulmanas. A pesar de que la composición religiosa de la población etíope continúa siendo objeto de debate, el Censo de Población y Vivienda de 2007 estimaba que de los 73,9 millones de habitantes que posee Etiopía, 25 millones serían musulmanes⁵⁷. Si estas cifras son exactas, significa que Etiopía, tachada de "cristina" por Somalia, tiene más musulmanes que Somalia, Yibuti y Yemen. Al poseer una comunidad musulmana de tales dimensiones, Etiopía permaneció en gran medida indemne a conflictos religiosos, con la excepción de algunas tensiones e incursiones externas⁵⁸. Los musulmanes etíopes en general no se muestran receptivos al fundamentalismo islámico, y tienden a identificarse con su grupo étnico más que con el islam. Se encuentran geográficamente entremezclados, salvo en algunas enormes concentraciones localizadas en áreas pobladas por los somalíes y los afar.

Si se politiza el islam, sin embargo, el radicalismo y el conflicto se vuelven una posibilidad. El Primer Ministro Meles Zenawi comentó a mediados de los años noventa que la amenaza a largo plazo más significativa para la seguridad de Etiopía es el fundamentalismo islámico. En el mismo sentido, Medhane señaló en un acuerdo que "la mayoría abrumadora de musulmanes y cristianos se ha mostrado pacífica y tolerante, pero en la militancia religiosa contemporánea el islam político podría constituir una amenaza para la paz, la estabilidad y la independencia del país"⁵⁹. Algunos episodios de violencia religiosa entre cristianos y musulmanes, como los disturbios que estallaron en Harar en 2001 o los asesinatos en Jimma y Bale son presentados como una justificación para una inminente amenaza del fundamentalismo islámico en Etiopía. Por tanto, al poseer un elevado número de comunidades musulmanas, el gobierno etíope teme que los movimientos radicales en estados vecinos como Somalia puedan politizar a los musulmanes etíopes y crear así un potencial de inestabilidad interna bastante serio⁶⁰.

La aparición de la UTI y su agenda islámica con intención de establecer un gobierno islámico en Somalia constituía una amenaza para Etiopía. Estos islamistas más duros declararon la yihad a Etiopía e hicieron un llamamiento a la gran comunidad musulmana de Etiopía para que se alzase contra los cristianos. Etiopía intervino pues para detener el ímpetu y la expansión de la UTI, que podría estimular la radicalización de su propia (y numerosa) población musulmana, dando lugar por

57 COMISIÓN DEL CENSO DE POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DEMOCRÁTICA DE ETIOPÍA, *Summary and Statistical Report of the 2007 Population and Housing Census*, 2008, p. 17.

58 Véase AHMED, Hussein, "Coexistence and/or Confrontation?: Towards a reappraisal of Christian-Muslim encounter in contemporary Ethiopia" en *Journal of Religion in Africa*, vol. 36, nº 1, 2006, ps. 4-22.

59 MEDHANE, Tadesse, *Religion, Peace, and the Future of Ethiopia*, First National Conference on Federalism, Conflict and Peace Building, Ministerio de Asuntos Federales, Adis Abeba, 2004, p. 280.

60 MARQUARDT, Erich, "Al-Qaeda's Threat to Ethiopia" en *Terrorism Monitor*, vol. III, nº 3, 2005; ASSOCIATED PRESS, "Ethiopians reject... op.cit., ps. 1-2.

tanto a conflictos interreligiosos en el país⁶¹. Además de los factores mencionados anteriormente, Etiopía intervino también para mantener su *status quo* en la región, que se veía amenazado por la emergencia de la UTI y su colaboración con Eritrea.⁶²

El papel de Eritrea

Las preocupaciones de Etiopía acerca de su seguridad están relacionadas no solo con el carácter islamista de la UTI y sus amenazas de terrorismo e irredentismo, sino también con el papel de Eritrea como aliado de la UTI. Eritrea, un enemigo histórico, había prestado apoyo a grupos armados de oposición en Somalia como *proxis* por su prolongado conflicto con Etiopía. En realidad, tanto Etiopía como Eritrea abrieron un segundo frente en Somalia al respaldar a *proxis* rivales desde el contencioso acuerdo de paz en el año 2000. Sea lo que fuere que Etiopía apoye, Eritrea se mostrará en contra. El apoyo de Etiopía al GFT y el respaldo de Eritrea a la UTI podrían constituir un buen ejemplo. El gobierno eritreo proporcionó entrenamiento y armas a la UTI, con el fin de debilitar a Etiopía y hacerla insegura en el sur⁶³. A pesar de que Eritrea negó su interferencia en Somalia y su apoyo a la UTI, el informe del Grupo de Monitoreo de Naciones Unidas reveló que Eritrea envió al menos diez suministros de armamento a la UTI entre mayo de 2005 y mayo de 2006⁶⁴. Dos aviones no identificados también podrían haber transportado armas para la UCI desde Eritrea en julio de 2006. Naciones Unidas, por otra parte, afirmó que Eritrea había desplegado 2000 soldados en apoyo a la UTI⁶⁵.

Eritrea, junto con la UTI, también ha estado abasteciendo armamento e instruyendo a grupos armados de oposición etíopes que operan desde Somalia, con el objeto de añadir presión adicional en Etiopía. Esto incluía al FLNO y al FLO, que presuntamente se alinearon con la UTI contra Etiopía. Según el informe de Naciones Unidas, Eritrea transportó a 270 combatientes formados y equipados del FLNO desde Eritrea hasta Dhusamareeb, Somalia, en mayo de 2005. Eritrea, por tanto, viene utilizando Somalia como un segundo frente contra Etiopía. Etiopía intervino pues para impedir que la UCI, que mantenía relaciones cordiales con Eritrea, monopolizara el poder en Somalia⁶⁶.

Algunos observadores sostienen que las amenazas de la UTI anteriormente descritas eran inminentes y peligrosas para Etiopía, compartiendo así la preocupación del primer ministro. Esto quiere decir que consideraban la intervención militar directa como la única opción que Etiopía poseía en ese momento. El Señor Abdeta,

61 Sr. Kassahun, Corresponsal del *Washington Post* en Adis Abeba, entrevistado el 23 de marzo de 2008.

62 Sr. Medhane, Presidente de la División de Paz y Seguridad del Center for Policy, Research and Dialogue (CPRD), Profesor adjunto de historia y Analista de conflictos regionales, entrevistado el 29 de marzo de 2008.

63 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali..." op.cit., p. 20.; GRONO, Nick, "Somalia..." op.cit.

64 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali..." op.cit., p. 20.

65 *Ibidem*, p. 3.

66 PIRIO, Gregory, *African Jihad...* op.cit., p. 97; MARCHAL, Roland, "Somalia: a new Front..." op.cit.; ASSOCIATED PRESS, "Ethiopians reject..." op.cit.

el jefe del gabinete del ministro de asuntos exteriores y uno de los delegados de Etiopía durante las negociaciones con los líderes de la UCI, señaló que el gobierno etíope intentó exhaustivamente entablar la paz con la UTI y que disponía de ocho contactos en el seno de la UTI. Sin embargo, en la mayoría de las reuniones ésta se negó a dialogar con los delegados etíopes si no era en lengua árabe, y amenazó con que podían reclutar un ejército de 100.000 milicias islámicas y enviarlas a Etiopía⁶⁷. Abdeta añadió que los líderes de la UTI expresaron también sus reivindicaciones sobre la región de Ogadén, y que se mostraron reacios a interrumpir su colaboración con el FLO y el FLNO y a concluir la política eritrea encaminada a socavar Etiopía. Así pues, estos factores convirtieron a la UTI en un actor peligroso para la seguridad nacional de Etiopía. La intervención militar resultaba pues inevitable⁶⁸. El Señor Lidetu, jefe del partido de la oposición conocido como el Partido Democrático de la Unidad Etíope⁶⁹ (UEDP-MEDHIN según sus siglas en inglés) compartía la misma preocupación y apoyó la estrategia adoptada por el FRDPE. Lidetu, sin embargo, remarcó que el FRDPE también aprovechó la oportunidad para disipar las presiones internas y externas con las que tropezó tras las elecciones de 2005⁷⁰.

Otros políticos, como el Señor Temesgen, antiguo oficial parlamentario de la CUD (Coalición por la Unidad y la Democracia), o el Señor Merara, vicepresidente de las Fuerzas Democráticas Unidas Etíopes (FDUE), argüían por el contrario que la amenaza que la UTI suponía para Etiopía no era tan importante como hacía ver el FRDPE. Al fin y al cabo, la UTI ni siquiera era una fuerza organizada, sino básicamente una milicia que no poseía la capacidad de vencer a un ejército convencional como el de Etiopía, y le hubiera llevado años o incluso décadas desarrollar dicha capacidad⁷¹. Merara añadió que Etiopía posee una enorme población que podría ser ocho veces superior a la somalí. Por lo tanto, Etiopía se encontraría en una posición más ventajosa a largo plazo que la UTI, si es que existiera realmente algún peligro. Temesgen señaló que el gobierno etíope no expuso pruebas sustanciales del estado de evidente peligro actual. De acuerdo con esto, la UTI no constituía una amenaza significativa para Etiopía. En lugar de eso, Merara considera que la UTI únicamente suponía un peligro para el FRDPE. Puesto que el FRDPE no puso su casa en orden por medio de la promoción de la reconciliación nacional con los grupos de oposición, la presencia del FLO y el FLNO, respaldados por la UCI en Somalia, constituía una amenaza a su supervivencia. El FRDPE necesitaba asimismo la intervención para poder desviar la atención popular y atraerse el apoyo de occidente a través de la lucha contra el terrorismo. De ahí que la intervención estuviera encaminada a garantizar la supervivencia del FRDPE y fortalecer su control del poder político en Etiopía. Si ése no era el caso, el FRDPE podría haber intensificado la seguridad en

67 Sr. Abdeta, jefe del Gabinete del Ministro en el Ministerio de Asuntos Exteriores, entrevistado el 19 de marzo de 2008.

68 *Ibidem.*

69 El partido del Sr. Lidetu es más complaciente hacia el FRDPE que los de la principal coalición de oposición en aquel momento, la CUD.

70 Sr. Lidetu, Presidente del UEDP, entrevistado el 22 de marzo de 2008.

71 Dr. Merara, entrevistado el 14 de marzo de 2008 y Sr. Temesgen, ex presidente de la CUD, entrevistado el 19 de marzo de 2008.

sus fronteras e invertir esfuerzo para intentar tratar con una UCI desorganizada en términos pacíficos⁷².

Algunos analistas sostienen que la agenda islamista de la UTI, el irredentismo y su alianza con Eritrea y con el FLO y el FLNO, constituían una amenaza para la seguridad nacional de Etiopía. No obstante, en lugar de recurrir a una guerra convencional, el gobierno debería haber lanzado una operación de contrainsurgencia prolongada, atacando algunas bases y fuerzas de la UCI como hizo con al-Itihad en 1996. Según estos analistas, la intervención no estuvo planeada y carecía de una estrategia de salida⁷³. El gobierno debería haber tenido en consideración la espinosa situación somalí y las posibles consecuencias de la intervención, como el riesgo de quedarse atrapado en Somalia. El Señor Kassahun, corresponsal del *Washington Post* en Addis Abeba que viajó a Somalia en varias ocasiones, añadió que la naturaleza de la campaña era muy restringida y militarista. No combinaba estrategias políticas y diplomáticas, que podrían haber facilitado una retirada temprana. Medhane comparte también esta postura⁷⁴.

En general, el gobierno liderado por el FRDPE, amenazado por la crisis política tras 2005, decidió intervenir en Somalia a fin de fortalecer su control internamente, diversificando la atención y ganando el apoyo incondicional de las principales potencias occidentales. Este hecho, unido al objetivo expreso de la UTI de recuperar Ogadén, al temor por la existencia de la UCI y de políticas que radicalizaban la numerosa comunidad musulmana de Etiopía, y de la alianza de la UCI con Eritrea, el FLO y el FLNO, empujaron a Etiopía a intervenir en Somalia.

5. Causas en el nivel internacional con especial énfasis en Estados Unidos

Algunos acontecimientos en la esfera internacional, en particular el advenimiento del terrorismo internacional, tuvieron un impacto enorme en el estallido de la guerra etíope-somalí. El Cuerno de África, especialmente Somalia, pasó a ocupar un puesto central en la guerra contra el terror de Estados Unidos.

5.1. La amenaza de al-Qaeda desde Somalia

Estados Unidos temía que la situación anárquica en Somalia y la ausencia permanente de ley y orden después de 1991 pudieran servir de santuario a los terroristas. Somalia, que posee una extensa costa con numerosos puertos no patrullados, podría permitir a elementos de al-Qaeda huir de Afganistán a través de Pakistán o Irán por el mar⁷⁵. Se creía igualmente que la pobreza generalizada, el subdesarrollo crónico y el profundo sentido de marginalización proporcionaban un terreno fértil que permitía al-Qaeda exportar su ideología y ganarse aliados

72 *Ibidem*.

73 Sr. Kassahun, entrevistado el 23 de marzo de 2008.

74 Sr. Medhane, entrevistado el 29 de marzo de 2008.

75 PHILLIPS, A. James, "Somalia and Al-Qaeda: Implications for the War on Terrorism" en *Addis Tribune*, 5 de abril de 2002; KAGWANJA, Peter, "Counter-terrorism in the Horn of Africa: New security frontiers, old strategies" en *African Security Review*, nº 15, 2006, ps. 75-76.

entre las poblaciones musulmanas empobrecidas y refugiados desesperados. El país es asimismo relativamente poco hospitalario, inaccesible y peligroso para occidentales y organizaciones no gubernamentales. La inseguridad crónica hizo que la mayoría de los trabajadores humanitarios y periodistas abandonaran el país, lo que facilitaba las operaciones no monitorizadas⁷⁶. Por estas razones, Estados Unidos temía que al-Qaeda, que perdió su principal santuario en Afganistán después de 2001, pudiera explotar la anarquía permanente para establecer bases militares o de instrucción en Somalia, y organizar un aliado activo y comprometido con el movimiento yihadista global, como al-Shabbab en Somalia⁷⁷.

5.2. Los presuntos vínculos de la UCI con Al-Qaeda

Cuando la UTI emergió como una fuerza prominente en las regiones centrales y sureñas de Somalia, la presencia de altos cargos de al-Itihad en ella constituía una de las principales preocupaciones de Estados Unidos. De acuerdo con Washington, al-Itihad había llevado a cabo varios ataques terroristas en el cuerno de África en colaboración con al-Qaeda. Se sospecha que al-Itihad habría participado en el ataque contra la embajada estadounidense de Nairobi y Dar-es-Salaam en 1998, y que estaba asimismo involucrada en los ataques de Mombasa de 2002. Estados Unidos pensaba además que la UTI estaba cobijando a los miembros del equipo de al-Qaeda que cometieron el atentado⁷⁸.

La presencia en el seno de la UTI de milicias yihadistas de al-Shabbab con un papel muy influyente suponía igualmente una amenaza para Estados Unidos. El hecho de que los líderes de al-Shabbab fueran entrenados en Afganistán, y que algunos incluso se hubieran aliado con al-Qaeda y lucharan contra Estados Unidos en la guerra de Afganistán, preocupaba enormemente a Washington. Existe, de hecho, una similitud ideológica entre al-Qaeda y al-Shabbab, puesto que ambos grupos anhelan establecer la doctrina wahabita por medio de la fuerza militar o yihad. La supuesta llegada de voluntarios yihadistas desde diversas partes del mundo islámico incrementó igualmente las sospechas de Estados Unidos hacia la UTI⁷⁹. De acuerdo con esto, el Vicesecretario de Estado de EEUU para cuestiones africanas, Jendayi Frazer, infirió que "la UCI estaba controlada por individuos de células de al-Qaeda en el Este de África" y que "la cúpula de las cortes islámicas son extremistas hasta la médula"⁸⁰, por lo que el gobierno de Estados Unidos acogió con satisfacción la intervención de Etiopía.

76 LANDAY, Jonathan , "Apparent victory by Islamists in Somalia poses questions for U.S" en *Knight Ridder Newspapers*, 5 de junio, 2006.

77 SERCHUK, Vance, "Ethiopia versus..." *op.cit.*, p. 1.; PHILLIPS, A. James, "Somalia and Al-Qaeda..." *op.cit.*, p. 20.

78 ARMAN, Abukar, "The Making of another Iraq", January 3, 2007, disponible en <http://www.fpiif.org>, p. 4; MENKHAUS, Ken, "Political Islam in Somalia: Implications for Current and Future Conflict in the Horn of Africa" en *Middle- East Policy*, vol. 9, nº1, 2002, p. 122; KAGWANJA, Peter, "Counter-terrorism..." *op.cit.*, ps. 75-76; LANDAY, Jonathan , "Apparent victory..." *op.cit.*

79 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough..."*op.cit.*, p.

80 ARMAN, Abukar, "The Making of..."*op.cit.*, p. 4.

5.3. Estrategias contraterroristas de Estados Unidos en Somalia

Desde hace tiempo Estados Unidos teme que Somalia se pueda convertir en un centro importante para el terrorismo internacional, especialmente después de septiembre de 2001. Sin embargo, no ha estado involucrado en Somalia desde que dieciocho soldados norteamericanos perdieran la vida en Mogadiscio en el incidente del Black Hawk en 1993. Solía destinar, no obstante, enormes cantidades de dinero para líderes y señores de la guerra en Somalia para que lucharan y entregaran a sospechosos de al-Qaeda y detuvieran el cada vez mayor poder de los radicales islamistas en Somalia. Estados Unidos ha desarrollado asimismo estrechos lazos con las administraciones seculares de Puntlandia y Somalilandia. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, Washington se mostró frustrado por el fracaso a la hora de atrapar a los altos cargos de al-Qaeda que tenían previstos⁸¹.

a) Alianzas con los estados del Cuerno de África

Estados Unidos se asoció igualmente con los estados del cuerno de África, principalmente con Etiopía y Kenia. Proporcionó asistencia técnica y militar con el objeto de incrementar su capacidad para combatir el terrorismo, lo que estimuló también el desarrollo de legislación antiterrorista en los países de la región⁸². La administración estadounidense creó asimismo la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada del Cuerno de África (Combined Joint Task Force-Horn of Africa), con sede en Yibuti en la frontera septentrional de Somalia, con la misión de recopilar información, disuadir, incapacitar y adelantarse a amenazas terroristas de dondequiera que emanaran en la región. El destacamento proporciona además entrenamiento y equipamiento a aliados clave, como Etiopía. Asimismo, se desplegaron alrededor de 1.500 soldados estadounidenses⁸³.

Estados Unidos destinó también cien millones de dólares en su lucha antiterrorista, incluyendo programas de seguridad para controles fronterizos en la costa, instrucción policial y refuerzo de seguridad para la aviación. Pese a todo esto, la administración norteamericana no se mostró satisfecha "con lo que su personal ve como una respuesta poco entusiasta por parte de sus compañeros africanos hacia la guerra contra el terror"⁸⁴.

b) La respuesta de Estados Unidos ante la emergencia de la UCI

La declaración de victoria de la UTI en Mogadiscio llegó en un momento en que Estados Unidos se encontraba con dificultades para contener la creciente violencia islámica en Irak y algunos de los ataques más sanguinarios de los talibán en Afganistán desde que fueran expulsados del poder en 2001. Es por ello que

81 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali... op.cit.

82 Etiopía aprobó una ley anti terrorista en 2009 que, sin embargo, contenía disposiciones como "Quien escriba, edite, imprima, publique, publicite, disemine, muestre o haga escuchar cualquier declaración alentando actos terroristas, será castigado con encarcelamiento rigurosos de diez a veinte años", cuya interpretación puede ser muy amplia y por ello empleada por el partido en el poder para intimidar a la oposición.

83 LANDAY, Jonathan, "Apparent Victory..." op.cit., p. 2.

84 PHILLIPS, James, "Somalia and Al-Qaeda..." op.cit.; KAGWANJA, Peter, "Counter-terrorism..." op.cit., p. 83.

Washington incrementó su apoyo al GFT, y secretamente respaldó a la ARPCT. Sin embargo, a medida que el GFT y la ARPCT fracasaban en su intento por frenar el avance de la UTI, Estados Unidos al parecer dio luz verde a Etiopía para intervenir en Somalia, redactando la resolución 1725 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La resolución concedía a Etiopía cobertura para una mayor operación militar contra la UTI. Al mismo tiempo, Estados Unidos supuestamente prestó ayuda militar, entrenamiento, información y apoyo financiero al ejército etíope⁸⁵. Las tropas americanas también lanzaron ataques aéreos contra elementos de la UTI sospechosos de ser terroristas. Por esta razón, la guerra etíope-somalí era contemplada como una ocupación por procuración por parte de Estados Unidos⁸⁶.

En general, una serie de factores internos y externos, como rivalidades perpetuas entre clanes, discrepancias ideológicas, geopolítica regional y la guerra contra el terror de Estados Unidos, convergieron y finalmente condujeron a una Etiopía potente militarmente y a una Somalia sin estado a entrar en guerra por tercera vez en cuarenta y seis años.

6. Implicaciones de la guerra etíope-somalí

6.1. El impacto de la guerra en Somalia

Diversos observadores han señalado que la intervención de Etiopía abría una ventana a la oportunidad para restaurar la paz y el orden en Somalia, si los somalíes la usaban adecuadamente. Según estos observadores, se logró impedir al menos una guerra civil entre los principales clanes, creando así esperanzas para el restablecimiento de algún tipo de ley y orden en Somalia⁸⁷. Una serie de reuniones internacionales alabaron a Etiopía por generar la más grande oportunidad para Somalia de recuperar su estatalidad. Por ejemplo, el Grupo de Contacto para las conversaciones de Somalia en Dar es Salaam y El Cairo, la cumbre de la Unión Africana en Addis Abeba o la de la Liga Árabe en Riyad, Arabia Saudita, todos elogiaron los esfuerzos de Etiopía. No obstante, este optimismo se ha visto eclipsado por una serie de impactos negativos ocasionados por la guerra.

Incertidumbres políticas

El GFT trató de conservar el control, pero fue incapaz de llenar el vacío político y de seguridad reinante en gran parte del sur de Somalia, donde la UTI era dominante y popular. Políticamente, el GFT era incapaz de atraer la tan necesitada legitimidad popular y cohesión interna. Tampoco consiguió ampliar su coalición gubernamental. Hasta ahora, ninguna reconciliación nacional genuina capaz de conducir al establecimiento de un gobierno de unidad nacional ha sido emprendida hasta ahora. En octubre de 2008, el GFT y la Alianza por la Reliberación de Somalia-

85 MARCHAL, Roland, "Somali which..." *op.cit.*, p. 13.

86 PHILLIPS, James, "Somalia and Al-Qaeda..." *op.cit.*, p. 20; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia..." *op.cit.*, p. 2.

87 Sr. Abdeta, jefe del Gabinete del Ministro en el Ministerio de Asuntos Exteriores, entrevistado el 19 de marzo de 2008.

Yibuti (Allinace for the Reliberation for Somalia-Yibuti)⁸⁸ firmaron el acuerdo de Yibuti y crearon un nuevo Gobierno de Unidad Nacional (GUN) somalí, o GFT II. En enero de 2009, Sheikh Sharif, ex presidente de la UCI, fue electo como su nuevo presidente. Uno de los puntos de acuerdo entre el GFT y la ARSD fue la retirada completa de las fuerzas militares etíopes de Somalia. Aunque la retirada fue llevada a cabo, incluso así el GUN o GFT II no logró cooptar a ciertos grupos prominentes de la oposición, principalmente al-Shabbab y Hiszbul al-Islam, para unirse al gobierno⁸⁹. Es por ello que la lucha por el poder y las tensiones se intensificaron, incrementando así la incertidumbre política en Somalia. Estos factores han dañado las esperanzas de que el GFT II pudiera funcionar como un gobierno eficiente en Somalia.

El deterioro de la seguridad

Con respecto a la seguridad, el GFT II ha sido incapaz de restaurar la paz llenando el vacío de seguridad creado tras la retirada de la UTI. Es más, en lugar de frenar el terrorismo, la intervención de Etiopía cedió terreno para que los insurgentes islamistas reclutaran milicias y organizaran ataques contra sus fuerzas, aprovechando la retórica antietíope⁹⁰. Actualmente, el grupo extremista islámico al-Shabbab, controla amplios territorios en el sur y el centro de Somalia e intenta imponer la sharia en sus versiones más brutales, como las decapitaciones públicas, las sentencias a ladrones sin el debido proceso, la amputación de manos o la lapidación de una niña de trece años víctima de una violación. Estas interpretaciones de la sharia no son compartidas por la mayoría de los somalíes que practican el islam moderado. Por eso, la parte sur de Somalia, que gozó de algo parecido a la ley y el orden bajo el control de la UTI, parece ahora haber vuelto a una batalla sangrienta entre los grupos extremistas islámicos y el GFT II, apoyado por AMISOM⁹¹.

Víctimas civiles

Un elevado número de civiles fueron asesinados y miles de ellos desplazados en la campaña militar contra las milicias de la UTI y por los posteriores ataques en la insurgencia y contrainsurgencia. Sin embargo, ninguna organización ha sido capaz de averiguar la cifra de soldados y civiles somalíes muertos o desplazados

88 La ARS fue establecida por los líderes de la UTI exiliados en Eritrea. Durante el proceso de paz de Yibuti, la ARS se dividió en dos partes, una facción bajo Sheik Sherif acordó formar un gobierno de coalición con el GFT, mientras que la facción de Dahir Aweys rechazó negociar con o unirse al GFT, poniendo como precondition la retirada de todas las tropas extranjeras (de Etiopía y AMISOM) de Somalia. Véase MULUGETA, Kidist, "The Role of IGAD in Resolving the Somali Conflict", *FES paper*, 20 09.

89 MULUGETA, Kidist, *Probable Scenarios on Somalia*, 5th Cairo Expert Group Meeting, FES, 2009; MENKHAUS, Ken, "Somalia after the Ethiopian Occupation: First Steps to End the Conflict and Combat Extremism" en *Enough*, 2009.

90 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia..." *op.cit.*, p. 1; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia..." *op.cit.*, p. 6.

91 Sr. Faysal, entrevistado el 24 de marzo de 2008; USAID, Situation Assessment... *op.cit.*, p. 11; MENKHAUS, Ken, "Somalia: the Back-up...V, p. 201.

internamente⁹². La estimación de civiles muertos oscila entre 10.000 y 20.000⁹³. Naciones Unidas informó que la guerra generó 700.000 desplazados, mientras que otras fuentes elevan la estimación a más de un millón y medio de personas. Para empeorar la situación, muchos de los desplazados se han asentado fuera de Mogadiscio o en campamentos masificados a lo largo de la frontera entre Somalia y Kenia. Se enfrentan pues al riesgo de malnutrición, escasez de agua, inseguridad y enfermedades. El acceso de la ayuda humanitaria a las regiones centrales y sureñas del país también ha empeorado debido al deterioro de la seguridad y a la reticencia de al-Shabbab de permitir a las agencias de ayuda operar en las áreas que se encuentran bajo su control. Los ataques contra agencias de ayuda internacional han contribuido asimismo a que estas regiones de Somalia resulten menos accesibles para operaciones humanitarias⁹⁴.

6.2. El impacto de la guerra en Etiopía

Circulan algunas especulaciones que sostienen que la guerra benefició a Etiopía en varios aspectos. Etiopía aplazó la amenaza que la UTI representaba a su seguridad incluyendo la cuestión del Ogadén⁹⁵. El gobierno etíope igualmente destruyó con éxito la amenaza de movimientos armados de oposición etíopes. Más significativamente, la intervención de Etiopía evitó que la comunidad internacional presionara a Etiopía para que aceptara el fallo emitido sobre la frontera etíope-eritrea⁹⁶.

Algunos observadores, no obstante, indican que es concretamente el partido en el poder, el FRDPE, y no Etiopía, quien se ha visto beneficiado con la guerra. Según esta visión, la guerra minimizó las críticas relacionadas con violaciones de derechos humanos cometidas por el FRDPE y los problemas políticos asociados a las elecciones irregulares de 2005. La oposición del gobierno de Estados Unidos a la propuesta legislativa HR 2003 a cambio de la alianza con Etiopía en la guerra contra el terror, podría ilustrar esta presunción⁹⁷. El FRDPE recuperó asimismo el respaldo financiero que casi había perdido tras las últimas elecciones, y tanto Estados Unidos como el Reino Unido duplicaron la ayuda anual a Etiopía. El partido de algún modo logró también acallar y debilitar a la oposición interna⁹⁸. Pero algunos analistas sostienen que las ventajas anteriormente mencionadas, que tanto Etiopía como el FRDPE intentaban conseguir, son simplemente ganancias a corto plazo, y que el conflicto también le costó a Etiopía dinero, sangre y su imagen.

92 MENKHAUS, Ken, "Somalia: the Back-up...V."; McCRUMMEN, Stephanie, "Ethiopia finds..." *op.cit.*, p. 1; SERCHUK, Vance, "Ethiopia versus..." *op.cit.*, p. 4.

93 Sr. Kassahun, entrevistado el 23 de marzo de 2008.

94 COOKE, Jennifer, y HENEK, David, "Somalia's Future: Option for Diplomacy, Assistance and Peace Operations" *op. cit.*, p. 3; MENKHAUS, Ken, "Somalia..." *op.cit.*, p. 40; AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia..." *op.cit.*, p. 5.

95 Sr. Abdeta, entrevistado el 19 de marzo de 2008 y Sr. Lidetu, entrevistado el 22 de marzo de 2008.

96 Sr. Faysal, entrevistado el 24 de marzo de 2008.

97 Sr. Merara, entrevistado el 14 de marzo de 2008.

98 Sr. Lidetu, entrevistado el 22 de marzo de 2008.

Batallas sangrientas

Las tropas etíopes quedaron atascadas en Somalia hasta 2009, librando batallas sangrientas contra los insurgentes, empleando helicópteros, tanques y otra artillería pesada, lo que supuso un elevado coste al estado, en términos de vidas y capital. Los cadáveres de soldados etíopes fueron arrastrados por las calles aunque ningún grupo neutral conoce cuántos soldados perdieron sus vidas. A pesar de que el gobierno etíope no hizo público el coste real de la guerra ni cómo lo cubrió, uno puede imaginarse cuánto cuesta mantener a cerca de 10.000 soldados en Somalia⁹⁹. Según oficiales gubernamentales etíopes, no obstante, tales temores no serían más que exageraciones de la prensa, ya que el coste de la guerra con Somalia no sería muy distinto de los fondos que Etiopía destina para mantener su ejército en la frontera y en Ogadén, con la excepción quizás de unos costes superiores en cuestión de transporte¹⁰⁰.

La crisis de Ogadén

La guerra también tuvo repercusiones en la seguridad doméstica de Etiopía, como ilustra la escalada de las tensiones en la región de Ogadén. A medida que las fuerzas etíopes se adentraban en Somalia, se dejó un vacío que el FLNO podía aprovechar. El FLNO, en efecto, atacó un emplazamiento de exploración petrolífera chino, asesinando a sesenta y cinco etíopes y a nueve chinos¹⁰¹. China se vio obligada a suspender sus operaciones durante algún tiempo. El gobierno etíope llevó a cabo una serie de operaciones contra la insurgencia, acompañadas de "la imposición de un bloqueo comercial y la interrupción del tránsito de bienes en aquellas zonas que eran percibidas como baluartes de los rebeldes"¹⁰². De esta forma, la guerra puso la cuestión de Ogadén bajo un estricto escrutinio internacional.

Amenazas de Eritrea

Eritrea parece haberse beneficiado al arrastrar a Etiopía a una guerra prolongada, especialmente para forzar a Etiopía a saldar la prolongada disputa por la frontera entre ambos estados. Así pues, Eritrea continuó apoyando a grupos islamistas en Somalia a pesar de la existencia de sanciones de Naciones Unidas que prohibía a Eritrea suministrar entrenamiento o armas a los insurgentes somalíes. Como resultado, las fricciones a lo largo de la frontera etíope-somalí se están incrementando a medida que ambos estados han continuado acumulando tropas en las fronteras y debido asimismo a la retirada de la Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE) en 2008¹⁰³.

99 McCrummen, [Stephanie](#), "Ethiopia Finds..." *op.cit.*.

100 Sr. Abdeta, entrevistado el 19 de marzo de 2008.

101 HAGMANN, Tobias y KHALIF, Mohamed, "State and Politics in Ethiopia's Somali Region since 1991" *op. cit.*, ps. 7-8.

102 HEALY, Sally, "Conflict in the Ogaden and its Regional Dimension", Horn of Africa Seminar Report by Chatham House, 2007, ps. 6-7.

103 MULUGETA, Kidist, "The Ethiopia-Eritrean War: An Analysis of causes, course, Impact and Prospect" en *ISS Monograph*, nº 178, 2011.; ETHIOPIAN HERALD, "UN Peacekeepers Forced out of Ethiopia" en *Ethiopian Herald News Paper*, febrero de 2008; Dr. Merara, entrevistado el 14 de marzo de 2008.

6.3. Implicaciones regionales e internacionales

La crisis persistente y la llegada de grupos extremistas a Somalia incrementaron el temor de un ataque terrorista. Al-Shabbab llevó a cabo un ataque terrorista en Uganda en julio de 2010 en el que fallecieron más de setenta personas, con el objetivo de obligar a Uganda a retirar su ejército de Somalia. El grupo está amenazando igualmente a Kenia por proporcionar supuestamente instrucción militar a las fuerzas de seguridad del GFT II. Se piensa que al-Shabbab está reclutando soldados entre la población somalí que reside en Kenia, así como entre refugiados somalíes y keniatas musulmanes. Por lo tanto, mientras dure la crisis, es muy probable que las regiones de Kenia pobladas por somalíes sigan siendo especialmente problemáticas, empobrecidas e inseguras. También el flujo de refugiados que llegan a Kenia, Yemen y Sudán ha aumentado con la presente crisis somalí¹⁰⁴. No es difícil predecir la carga económica y la inseguridad política que estos países se verán obligados a afrontar. Tras la guerra de Somalia, Estados Unidos se enfrenta al dilema entre proseguir la guerra contra el terror por un lado, y promover la democracia y la buena gobernanza por el otro. Por tercera vez desde septiembre de 2001, la administración americana se ha visto involucrada militarmente en un estado musulmán, aunando fuerzas con un aliado presuntamente cristiano, lo que constituye otro insulto más a los ojos de la opinión musulmana internacional¹⁰⁵.

7. Conclusión

En 2006, una serie de factores individuales, estatales e internacionales, condujeron a Etiopía y Somalia a la guerra por tercera vez. Diversos factores domésticos, tales como demandas territoriales, crisis internas, o discrepancias religiosas e ideológicas contribuyeron al estallido de la guerra entre Etiopía y Somalia en 2006. Internamente, el gobierno Etíope, liderado por el FRDPE, cuya imagen se vio seriamente afectada por los incidentes de las elecciones de 2005, intervino en Somalia para desviar la atención de los problemas internos y minimizar las críticas desde el exterior. Estos motivos racionales, junto con la reclamación de la UCI respecto a la región del Ogadén, su asociación con movimientos armados etíopes y Eritrea, y la amenaza del fundamentalismo islámico, condujo a los líderes etíopes a tomar la decisión de apoyar al GFT y entrar en guerra con la UTI.

La injerencia de Etiopía en la política doméstica de Somalia a su vez empujó a los más bien irracionales líderes de la UTI a elegir recurrir a la guerra. Los líderes de la UTI, en parte cegados por su inesperada victoria sobre los señores de la guerra, y por su éxito en controlar la mayor parte de las ciudades y puertos en el sur de Somalia, se precipitaron en sus cálculos al enfrentarse al mucho más poderoso ejército etíope. Por tanto, la ausencia de líderes experimentados dentro de la UTI, así como las percepciones y cálculos equivocados, llevaron a la UTI a una guerra desequilibrada con Etiopía y a perder la guerra de manera desconcertante.

104 MULUGETA, Kidist, "The Role of IGAD..." *op. cit.*

105 Sr. Faysal, entrevistado el 24 de marzo de 2008.

Estados Unidos contribuyó también a la guerra, dado su interés por capturar o eliminar un puñado de elementos de al-Qaeda que presuntamente estaban siendo cobijados por la UTI en Somalia. El gobierno norteamericano, temiendo la emergencia de un santuario para al-Qaeda en Somalia al estilo de Afganistán, respaldó diplomática y políticamente a Etiopía alentándola así para intervenir en Somalia.

Aunque la victoria militar sobre la UTI constituyó un triunfo para Etiopía, no resultó suficiente para terminar con los numerosos problemas políticos, socio-económicos y de seguridad de Somalia. La reticencia de los estados africanos con respecto a enviar tropas a Somalia, la debilidad del GFT, la falta de una reconciliación y un diálogo genuinos, el empeoramiento de la situación humanitaria o la intensificación de la insurgencia contra el GFT contribuyeron a complicar aún más las perspectivas de la paz para Somalia.

Traducido del inglés por Rodrigo NÚÑEZ, licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid, ha cursado el título en Estudios Internacionales y Europeos del Birkbeck College en Londres y el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM.

Referencias

- ABBINK, Jon, "Discomfiture of Democracy? The 2005 Election Crisis in Ethiopia and its Aftermath" en *African Affairs*, vol. 105, nº 419, 2006.
- AFRICA RESEARCH BULLETIN, "Somalia: Ethiopia's Pre-Emptive Strike", *Africa Research Bulletin: Political, Social and Cultural Series*, vol. 43, nº 12, 2007.
- ARMAN, Abukar, "The Making of another Iraq", January 3, 2007. Available at <http://www.fpif.org>.
- ARRIOLA, R. Leonardo, "Ethnicity, Economic Condition and Opposition Support: Evidence from Ethiopia's 2005 Elections", Departamento de Ciencia Política, Stanford University, 2006.
- ASSEFA, Fisseha, "Theory versus Practice in the Implementation of Ethnic Federalism" en TURTON, David (ed.), *Ethnic Federalism: Ethiopian Experience in Comparative Perspective*. Addis Ababa University Press y James Currey, Addis Abeba y Oxford, 2006.
- ASSOCIATED PRESS, "Ethiopians reject war as Zenawi's creation", *Associated Press*, 22 de diciembre de 2006.
- BEROUK, Mesfin, "The Political System of Federal Ethiopia: An Analysis With Particular Emphasis on Elections and Political Parties" en VV.AA., *Federalism, Constitutionalism and Democratic Governance in Multicultural Societies*, Institut du Fédéralisme, University of Fribourg, 2006, ps. 35-50.
- BROWN, Donal, "What's really behind Ethiopia's invasion of Somalia?", *New America Media*, 2 de enero de 2007.
- BROWN, Seyom, *The Causes and Prevention of War*. St.Martin's Press, Nueva York,

- 1994.
- BRONS, H. Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia from Statelessness to Statelessness?*, Drukkerij Haasbeek, Utrecht, 2001.
- CLAPHAM, Christopher, "Controlling Space in Ethiopia" en (Eds.) JAMES, W., DONHAM, D. KURIMOTO, E. y TRIULZI, A. (eds), *Remapping Ethiopia: Socialism and After*. Addis Ababa University Press y James Currey, Addis Abeba y Oxford, 2002.
- COALICIÓN PARA DETENER EL USO DE NIÑOS SOLDADO, *Child Soldiers Global Report 2008 - Ethiopia*, 20 de mayo de 2008.
- COOKE, Jennifer, y HENEK, David, *Somalia's Future: Option for Diplomacy, Assistance and Peace Operations*, febrero de 2007.
- DEMPSEY, Thomas, "Counter Terrorism in African Failed State: Challenges and potential Solutions", 2006: <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/> [consultado el 13 de enero de 2007]
- DE WAAL, Alex, "Class and Power in a Stateless Somalia", *Discussion Paper*, Social Science Research Council, 2007.
- DE WAAL, Alex, "The Politics of Destabilization in the Horn, 1989-2001" en DE WAAL, Alex (ed.) *Islamism and its Enemies in the Horn of Africa*. Shama Books, Addis Abeba, 2004.
- ECONOMIST, "Islamists half-ready for holy war" en *Economist*, 12/10/2006
- ECONOMIST, "By dawn the Islamists were gone" en *Economist*, 4/01/2007
- ECONOMIST, "Somalia it Just gets Worse: War again Holy and Unholy", *Economist*, 26/04/2007.
- ETHIOPIAN HERALD, "UN Peacekeepers Forced out of Ethiopia" en *Ethiopian Herald News Paper*, febrero de 2008.
- FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA POPULATION CENSUS COMMISSION, *Summary and Statistical Report of the 2007 Population and Housing Census*, 2008, Addis Abeba, Etiopía.
- FRENTE DE LIBERACIÓN DEL PUEBLO DEL TIGRAY, *las Directivas del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray. Directivas adoptadas en el Séptimo Congreso Organizacional del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray*, 2003. (en tigríña).
- FRENTE DE LIBERACIÓN DEL PUEBLO DEL TIGRAY, *El Programa y las Directivas del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray. Programas y Directivas adoptadas en el Sexto Congreso Organizacional del Frente de Liberación del Pueblo del Tigray*, 2001. (en tigríña).
- GAERTENSTEIN-ROSS, Daveed, "Why Ethiopia is winning in Somalia", <http://politicalmavens.com/index.php/2006/12/28-why-ethiopia-is-winning-in-somalia/> [consultado el 13 de enero de 2007]
- GRONO, Nick, "Somalia: Nation on the Cusp of Chaos or Resurrection" en *The Australian*, 8 de enero de 2007.
- HAGMANN, Tobias, "Beyond clannishness and colonialism: understanding political disorder in Ethiopia's Somali Region, 1991-2004" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 43, nº 4, 2005.
- HAGMANN, Tobias y KHALIF, Mohamed, "State and Politics in Ethiopia's Somali Region since 1991", *Bildhaan:International Journal of Somali Studies*, nº 6, 2006.
- HEALY, Sally, "Conflict in the Ogaden and its Regional Dimension", *Horn of Africa Seminar Report*, Chatham House, 2007.
- HENDERSON, Conway W., *International Relations: Conflict and Cooperation in the turn of the 21st Century*, USA: Mc Grew Hill, 1996.

- HOLSTI, K.J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1994.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "Ethiopia Development without Freedom : How Aid Underwrites Repression in Ethiopia" en *Human Rights Watch Report*, 2010.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part is Ahead", *Policy Briefing*, nº 45, Nairobi/Bruselas, 2007.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Can the Somali Crisis be Contained?", *Africa Report*, nº 116, 2006.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Biting the Somali Bullet", *Africa Report*, nº 79, 4 mayo 2004.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Somalia: The Tough Part is Ahead", *Policy Briefing* no.45. Nairobi/Brussels, 2007.
- KAGWANJA, Peter, "Counter-terrorism in the Horn of Africa: New security frontiers, old strategies" en *African Security Review*, nº 15, 2006.
- KINFE Abreha "The UIC has no reason to Fight Ethiopia because they have no axe to grind with it" en *Reporter*, vol. XI, nº 537, 2006.
- KINFE Abreha, "Somali which Way? The New Conflict between the TFG and UIC and its Challenges to Peace and Security in the Horn of Africa", EIIPD Occasional paper, nº 24, 2006.
- LANDAY, Jonathan S., "Apparent victory by Islamists in Somalia poses questions for U.S" *Knight Ridder Newspapers*, 5 de junio de 2006.
- LEFORT, Rene, "Powers -Mengist- and Peasants in Rural Ethiopia : the May 2005 Elections", *Journal of Modern African Studies*, vol. 45, nº 2, pp. 253-273, 2007.
- LEWIS, I.M, *The Modern History of Somali Land: From Nation to State*, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1965.
- LOVISE, Aalen, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*, Chr. Michelsen Institute, 2002.
- LYNCH, Colum, 'UN Report Cites Outside Military Aid to Somalia's Islamic Forces' en *Washington Post*, 15 de noviembre de 2006.
- MARCHAL, Roland, "Somalia: A New Front Against Terrorism", Social Science Research Council (SSRC), 5 de febrero de 2007, disponible en línea en: <http://hornofafrica.ssrc.org/marchal/>.
- <http://hornofafrica.ssrc.org/marchal/> [Consultado el 5 de febrero de 2007]
- MARCHAL, Roland, "Islamic Political Dynamics in the Somali Civil War: Before After September 11" en DE WAAL, Alex (ed.), *Islamism and its Enemies in the Horn of Africa*, Shama Books, Adis Abeba, 2006.
- MARCHAL, Roland, "Somalia: A New Front against Terrorism": <http://hornofafrica.ssrc.org/marchal/> [Consultado el 5 de febrero de 2007].
- MARQUARDT, Erich, "Al-Qaeda's Threat to Ethiopia" en *Terrorism Monitor*, vol. III, nº 3, 2005.
- McCRUMMEN, Stephanie, "Many in Ethiopia See Premier's Talk of War As Ploy to Tighten Grip" en *Washington Post*, 20 de diciembre de 2006.
- McCRUMMEN, Stephanie, "Ethiopia Finds Itself Ensnared in Somalia: Some observers See Similarities to US in Iraq" en *Washington Post*, 27 de abril de 2007

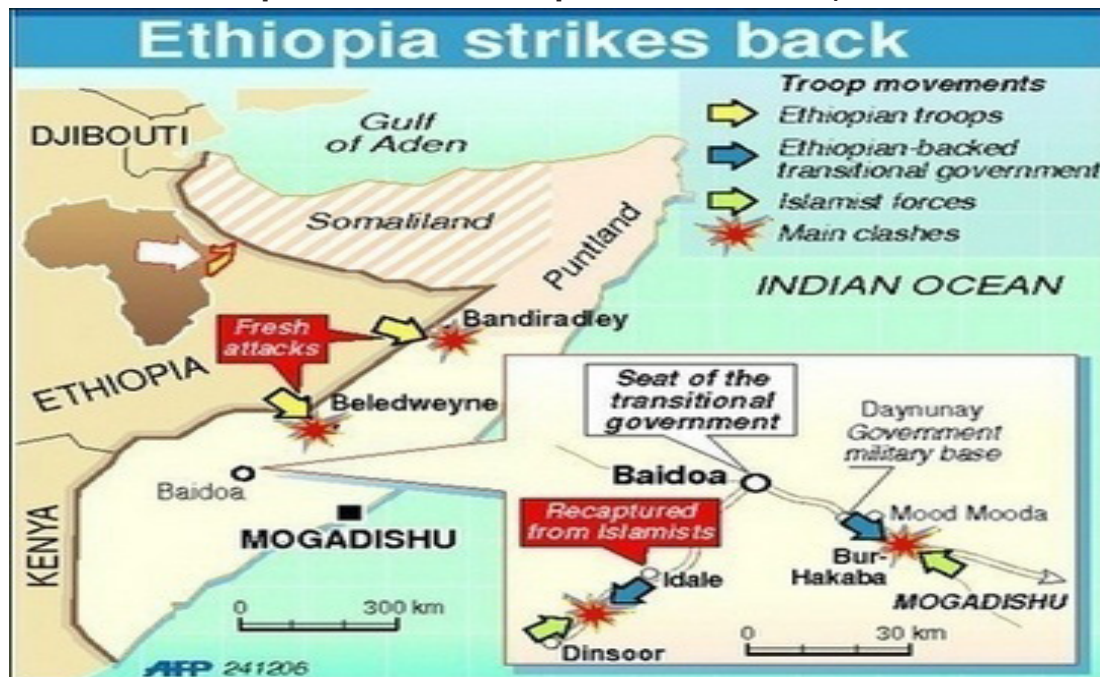
- MEDHANE, Tadesse, *Religion, Peace, and the Future of Ethiopia*, First National Conference on Federalism, Conflict and Peace Building. Ministerio de Asuntos Federales, Adis Abeba, 2004.
- MEDHANE Tadesse, *Al-Itihad: Political Islam and Black Economy in Somalia*, Mega Printing Enterprise, Adis Abeba, 2004.
- MEDHANE Tadesse y YOUNG, John, "TPLF: Reform or Decline?" en *Review of African Political Economy*, vol. 30, nº 97, 2003, ps. 389-403.
- MENKHAUS, Ken, "Political Islam in Somalia: Implications for Current and Future Conflict in the Horn of Africa", *Middle- East Policy*, vol. 9, nº 1, 2002.
- MENKHAUS, Ken, "Somalia: the Back-up Plan", Centre for Strategic and International Studies Online Africa Policy Forum, 2007.
- MENKHAUS, Ken, "Somalia after the Ethiopian Occupation: First Steps to End the Conflict and Combat Extremism". Entrevista publicada en *Enough*, 2009.
- MENKHAUS, Ken, *Somalia: an Expanding Crisis*, A Writenet Study commissioned by the UN High Commission for Refugees, Emergency and Security Services, enero de 2007.
- MISIÓN DE OBERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA, "Ethiopia Legislative Election 2005", EU Election Observation Mission Final Report, 2005.
- MOLLER, Bjorn, *Africa and the US War on Terror with a Special Focus on Somalia* en DIIPER Research Series, Working Paper nº 16, 2009, disponible en línea en: <http://www.diiper.ihis.aau.dk/research/3397011>.
- MULUGETA, Kidist, "The Role of IGAD in Resolving the Somali Conflict" en *FES paper*, 2009.
- MULUGETA, Kidist, *Probable Scenarios on Somalia*, 5th Cairo Expert Group Meeting, FES, 2009.
- MULUGETA, Kidist, "The Ethiopia-Eritrean War: An Analysis of causes, course, Impact and Prospect" en *ISS Monograph*, nº 178, 2011.
- OTTAWAY, Marina, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1999.
- PAPP, Daniel S., *Contemporary International Relations: A Framework to Understanding*. Allyn y Bacon, 1997.
- PHILLIPS, A. James, "Somalia and Al-Qaeda: Implications for the War on Terrorism", *Addis Tribune*, 5 de abril de 2002.
- PIRIO, Gregory, *African Jihad: Bin Laden's Quest for the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Nueva York, 2007.
- RUBENSON, Sven, "The Genesis of Ethio-Somali Conflict" en *Proceedings of the Fifth International Conference of Ethiopian Studies*, 1983.
- SERCHUK, Vance, "Ethiopia versus the Islamists", *The Weekly Standard*, 6 de enero de 2007.
- SHINN, H. David, "Ethiopia: Coping with Islamic Fundamentalism before and after September 11" en Center for Strategic and International Studies, Africa Notes nº 7, febrero de 2002, disponible en internet.
- SHINN, H. David, "Somalia, the United States and the Horn of Africa", comunicación personal ante el Somali Institute for Peace and Justice, Minneapolis, Minnesota, 11 de noviembre de 2006.
- TEWOLDE WOLDE, Mariam, "The Divergence over the Issue of Sovereignty within

- the TPLF Central Committee" en *Reporter magazine*, vol. 4, nº 38, 1994.
- USAID, Situation Assessment and Prospect for Stabilization in Somalia. Development alternative Inc, 2007.
- UNITED NATIONS, *Report of the Monitoring Group on Somalia*, noviembre de 2006.
- VAUGHAN, Sarah y TRONVOLL, Kjetil, *Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, SIDA Studies, Estocolmo, 2001.
- YOUNG, John, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Revolution in Ethiopia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Lista de personas entrevistadas

Nombre	Puesto previo o actual	
Abdeta Drribssa	Jefe del Gabinete del Ministro en el Ministerio de Asuntos Exteriores	19 de marzo de 2008
Faysal Abdikerim Mohammed	Reportero y coordinador del <i>Sub-Saharan Informer</i>	24 de marzo de 2008
Kassahun Addis	Corresponsal del Washington Post en Adis Abeba	23 de marzo de 2008
Lidetu Ayalew	Presidente del PDUE	22 de marzo de 2008
Medhane Tadesse	Presidente de la División de Paz y Seguridad del Centro de Políticas, Investigación y Diálogo, Profesor adjunto de historia y Analista de conflictos regionales	29 de marzo de 2008
Merara Gudina	Profesor asociado en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, presidente y vice presidente del Frente Democrático Etíope Unido	14 de marzo de 2008
Temesgen Zewdie	Ex jefe del grupo responsable por la disciplina de partido de la CUD en el parlamento	19 de marzo de 2008

Campaña militar de Etiopía contra Somalia, 2006



Fuente: Reuters, 2006:5

RECURSOS NATURALES TRANSFRONTERIZOS EN LA REGIÓN DEL CUERNO DE ÁFRICA: EL PAPEL DE LA ESTRATEGIA DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA IGAD

KASAIJA PHILLIP APULLI*

RESUMEN:

La Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD) ha generado una estrategia de paz y seguridad que pretende tratar de manera integral y sistemática los numerosos conflictos que continúan infestando la región del Cuerno de África (CdA). La estrategia identifica la gestión de recursos naturales transfronterizos como una de las potenciales causas de conflicto. La IGAD ya ha lanzado con éxito un programa de alerta temprana en comunidades pastorales fronterizas, frenando conflictos por el agua y el pasto. No obstante, en términos de gestión de los numerosos recursos transfronterizos de la región (lagos y ríos en particular), el esfuerzo de la IGAD sigue necesitando desarrollarse. El argumento clave de este trabajo es que la implementación del plan IPSS sobre este asunto puede encontrar problemas porque la gestión de los recursos naturales (incluso los transfronterizos) están en el centro de la soberanía nacional de los estados miembros, [que es un área donde organizaciones como IGAD no tienen cabida/un área no permitida a organizaciones como la IGAD]. Además, la IGAD está sufriendo problemas internos principalmente debidos a la financiación para tratar/lidiar de manera exitosa asuntos como los recursos naturales transfronterizos.

PALABRAS CLAVE:

Cuerno de África; IGAD; paz; seguridad; agua; recursos naturales.

TITLE:

Trans-boundary Natural Resources Management in the Horn of Africa: The Role of IGAD Peace and Security Strategy

ABSTRACT:

The Intergovernmental Authority on Development (IGAD) has produced a peace and security strategy that aims at comprehensively and systematically dealing with the numerous conflicts that continue to bedevil the Horn of Africa (HoA) region. The strategy identifies the management of trans-boundary natural resources as one of the potential causes of conflict. Already IGAD has been running a conflict early warning programme in borderland pastoral communities which has proved successful in stemming conflicts over water and pastures. Nevertheless, in terms of managing the numerous trans-boundary natural resources of the region (lakes and rivers in particular) IGAD's effort is still work in progress. The key argument of the paper is that implementation of the IPSS plan on this issue may run into problems because the management of natural resources (even those that are trans-boundary) is at the heart of the member states national sovereignties, which is a no-go area for regional organisations such as IGAD. Moreover, IGAD is saddled with many problems especially financial to deal with the issue of trans-boundary natural resources management successfully.

KEYWORDS:

Horn of Africa; IGAD; Peace; Security; Water; Natural Resources.

*Kasaija Phillip APUULI es Doctor por la Universidad de Sussex. Actualmente trabaja en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Makerere en Kampala, Uganda. Este artículo fue presentado por primera vez en la Conferencia temática de la red AEGIS "Cuestiones en torno a la extracción de los recursos naturales en África", organizada por el Grupo de Estudios Africanos, que tuvo lugar en Madrid, España, los días 14 y 15 de abril de 2011. [kasaijap@yahoo.com]

1. Introducción

El proceso de redacción de la Estrategia de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo¹ (IGAD²) para la Paz y la Seguridad Internacionales (IPSS³), que comenzó en el año 2004, se completó en diciembre de 2010. El IPSS define la hoja de ruta y los enfoques de la IGAD y de sus estados miembros para la consecución de la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en la región durante el período 2010-2014. La estrategia se basa en los principios de respeto del derecho internacional que rige las relaciones entre estados; del respeto mutuo y la no injerencia en los asuntos internos de los estados miembros; del rechazo al uso de la fuerza para resolver los conflictos; la utilización equitativa de los recursos transfronterizos; el respeto a la integridad territorial y la igualdad soberana de los estados; el respeto de las fronteras heredadas de la independencia; y la promoción de la cultura de la paz y la democracia. El objetivo general del plan es permitir que la Secretaría de la IGAD cumpla con las responsabilidades encomendadas por la Unión Africana (UA), y por tanto se basa en los principios enunciados en, entre otros: el Acta Constitutiva de la UA; la Carta de la IGAD; el Protocolo para el establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana; la Declaración Solemne sobre la Seguridad Común de África y la Política de Defensa; el Pacto de No Agresión y la Defensa Común Africana; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Este artículo analiza los aspectos de la gestión transfronteriza de los recursos naturales del IPSS. En el documento final, la gestión transfronteriza de los recursos naturales se identifica como uno de los ejes estratégicos sobre los que se basa el IPSS. La región de la IGAD está repleta de recursos naturales transfronterizos, en especial los ríos y lagos que sobrepasan las fronteras y que se han convertido en una fuente de conflicto. Como Molvaer ha observado, "las guerras han sido a menudo por la lucha para ganar o mantener el acceso a los recursos naturales, y las situaciones de riesgo relacionadas con el control de esos recursos surgen constantemente"⁴. Por otra parte, Soysa ha observado que "la abundancia de riqueza [natural] está fuertemente relacionada a la incidencia de los conflictos"⁵. El argumento fundamental de este documento es que la implementación del IPSS puede generar problemas porque la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) se encuentra en la base de la soberanía nacional de los estados miembros, zona prohibida para las organizaciones regionales como la IGAD. Cuando los problemas en la gestión del lago Victoria o del río Nilo (que son recursos naturales transfronterizos) han surgido, los estados de la región han recurrido a sus ordenamientos jurídicos nacionales en lugar de llamar a las

1 Componen la IGAD Yibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda.

2 N.d.T.: Intergovernmental Authority on Development.

3 N.d.T.: International Peace and Security Strategy.

4 MOLVAER, Reidulf K., "Environmentally induced Conflicts? A Discussion based on Studies from the Horn of Africa" en *Security Dialogue*, vol. 22, nº 2, 1991, p. 175.

5 DE SOYSA, Indra, "The Resource curse: Are civil wars driven by Rapacity or Paucity?" en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000, p. 125.

organizaciones regionales de arbitraje.

2. IGAD y la región del Cuerno de África (CdA)

La Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y la Desertificación (IGADD⁶) se estableció en enero de 1986 por los países de Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda, para coordinar los esfuerzos de los estados miembros para combatir los problemas de la sequía y la desertificación en la región. Antes de esto, en 1983 y 1984, los seis países de África oriental tomaron medidas a través de las Naciones Unidas para establecer un órgano intergubernamental para el desarrollo y la lucha contra la sequía en la región⁷. Este fue motivado por las duras y recurrentes sequías y otros desastres naturales que entre 1974 y 1984 provocaron una hambruna generalizada, la degradación ecológica y dificultades económicas en la región de África del Este. El Estado de Eritrea fue admitido como el séptimo miembro de la Autoridad en septiembre de 1993⁸. Posteriormente, pronto se hizo evidente que la Autoridad podía proporcionar un foro en el que los líderes de la región pudieran abordar otras cuestiones políticas y socioeconómicas en el contexto regional. Al darse cuenta de ello en abril de 1995, la Cumbre de IGADD resolvió ampliar el mandato de la organización y emitió una declaración para revitalizarla, y ampliar las áreas de cooperación entre los estados miembros. La IGAD revitalizada pasó a denominarse Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD).

La renovada IGAD se comprometió, como uno de sus fines y objetivos, a “promover la paz y la estabilidad en la subregión, y la creación de mecanismos dentro de la subregión para la prevención, gestión y resolución de conflictos inter e intraestatales, a través del diálogo”⁹. Es en este contexto en el que la IGAD se ha encontrado atrapada por cuestiones sobre la paz y la seguridad.

El Cuerno de África¹⁰ (CdA) se ha visto afectado por la inseguridad crónica y la tensión política, que ha desestabilizado la región y ha socavado los esfuerzos para consolidar la gobernabilidad¹¹ económica y democrática. De hecho, se ha observado que el CdA “es un perenne contendiente para la posición de región más beligerante en el mundo”¹². La región está repleta de posibles focos de conflicto que van desde fronteras no demarcadas o que están cuestionadas hasta disputas entre comunidades sobre las tierras de pastoreo¹³.

6 N. d T.: Inter-governmental Authority on Drought and Desertification.

7 ROAPE-Review of African Political Economy, “The Inter-governmental Authority on Drought and Development (IGADD)” en *Review of African Political Economy*, vol. 21, nº 59, 1994, p. 93.

8 IGAD, *Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development*, 1996, p. 33.

9 *Ibidem*, Artículo 7(g).

10 La región del Cuerno de África se compone de los países del IGAD: Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda. A lo largo de este artículo los términos CdA e IGAD se emplean indistintamente.

11 MURITHI, Tim, “IGAD on the ground: Comparing interventions in Sudan and Somalia” en *African Security* vol. 2, nº 3, 2009, p. 136.

12 MOLVAER, *op. cit.*, p. 176.

13 DE WAAL, Alex, “Identifying and Preventing violent conflict in the Horn” en IGAD, *Towards the*

Durante la Guerra Fría, debido a los estrechos vínculos con el Medio Oriente/ Región del Golfo, la región se convirtió en un punto focal de la competencia entre superpotencias con, Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión Soviética, patrocinando los regímenes clientelares y por lo tanto agravando las tensiones. Por ejemplo, mientras que el gobierno del presidente Mengistu Haile Mariam en Etiopía gozaba del apoyo soviético, Siad Barre en Somalia estaba bajo la influencia de EEUU. La Guerra de Ogadén de 1977 entre los dos países, que tuvo consecuencias devastadoras, fue apoyada por las potencias respectivas. El fin de la Guerra Fría marcó una reducción de la influencia militar y económica de las superpotencias en la región, con la guerra del Golfo en 1991 ayudando a cambiar la atención internacional fuera de la tragedia del Cuerno¹⁴. Como resultado, EEUU se desinteresó de los acontecimientos que precipitaron la caída del régimen de Siad Barre en Somalia, mientras que la Unión Soviética no hizo nada para detener el colapso del régimen de Mengistu en Etiopía. En 1991, la guerra civil etíope llegó a su fin con la victoria del Frente Democrático Revolucionario de los Pueblos de Etiopía (EPRDF¹⁵) sobre las fuerzas de Mengistu. Mengistu se exiló en Zimbabwe, donde todavía vive hoy en día.

En la década del 2000, se produjeron algunos cambios en la política de la región. En Sudán, finalmente se encontró una solución al conflicto de larga duración entre el Norte y el Sur, que comenzó en la década de 1950, con la firma del Acuerdo de Paz Global¹⁶ (CPA) entre el gobierno de Jartum y los rebeldes del Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLA¹⁷) en 2005. Sin embargo, las tensiones siguen existiendo en la medida en que el presidente Omar Bashir sigue siendo autoritario y hostil hacia la disidencia política y la participación popular. El 9 de julio de 2011, la República de Sudán del Sur nació como un nuevo país independiente en el mundo.

En Yibuti, las instituciones políticas bajo el gobierno del presidente Omar Guelleh permanecen centralizadas y frágiles. En Uganda, el Movimiento de Resistencia Nacional (NRM¹⁸) del gobierno sigue siendo la fuerza política dominante, incluso después de que la política multipartidista fuera restablecida en 2005. En Kenia, después de las elecciones generales de 2002, el partido gobernante de la Unión Africana Nacional Keniata (KANU¹⁹) perdió frente a la Unión Nacional Arcoiris (NARC²⁰), y hubo un cambio pacífico de gobierno. Sin embargo, la violencia que

IGAD Peace and Security Strategy, Yibouti, 2007, p. 179.

14 MAKINDA, Samuel M., *Security in the Horn: An analysis of Post-Cold war Developments in Regional Security and Emerging Strategic Issues in Ethiopia, Somalia, Sudan and Djibouti*, ADELPHI Paper 269, International Institute of Strategic Studies, Londres, 1992, p. 3.

15 N. d. T.: Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front.

16 N. d. T.: Comprehensive Peace Agreement.

17 N. d. T.: Sudan People's Liberation Army.

18 N. d. T.: National Resistance Movement.

19 N. d. T.: Kenya Africa National Union.

20 N. d. T.: National Rainbow Coalition.

estalló después de la elecciones generales de 2007 afectó a la seguridad del país y de la región en su conjunto. Fue necesaria la intervención de la Unión Africana (UA) para convencer a las partes de que llegasen a un acuerdo que resultara en la formación de un gobierno de unidad entre los partidos del Presidente Mwai Kibaki y del Primer Ministro Raila Odinga.

Las elecciones celebradas en Etiopía en 2005 fueron ganadas por el EPRDF, pero los resultados fueron cuestionados por la oposición. El gobierno del Primer Ministro Meles Zenawi utilizó las fuerzas de seguridad que acabaron matando y mutilando a decenas de las personas que protestaban. En la vecina Eritrea, el gobierno del presidente Isaias Afewerki ha perdido cualquier pretensión por ser una dictadura.

La situación en Somalia sigue siendo inestable. El Gobierno Federal de Transición (GFT) del presidente Sheik Sharif Sheik Ahmed, con la ayuda de la UA y de la ONU ha continuado su lucha por reconstituir el Estado de Somalia. Los grupos extremistas islámicos como al-Shabaab siguen controlando gran parte del país, lo que hace difícil para el GFT extender su autoridad más allá de Mogadiscio.

Aparte de los conflictos políticos, la región también se ha visto afectada por las rivalidades étnicas, religiosas e ideológicas y otras divisiones sociales²¹. Por ejemplo, en Sudán, mientras que las marcadas diferencias culturales y religiosas entre el Norte y el Sur han resultado en la independencia de este último, la obtención de recursos naturales de petróleo y la distribución de gas natural entre los dos países persiste como causa potencial de conflicto. Somalia, que es étnicamente homogénea y de mayoría musulmana, está profundamente dividida en clanes y subclanes. La marginación económica y la distribución desigual de los recursos se han convertido en puntos de reunión para la resistencia contra los gobiernos de la región. El rápido aumento de la población combinado con la disminución de la producción de alimentos, la corrupción desenfrenada, los crecientes costos de servicio de la deuda externa, la caída de los ingresos por exportaciones combinada con una disminución de las importaciones, han generado el descontento popular y por tanto ha contribuido significativamente a la inestabilidad política.

Las dificultades económicas se han visto agravados por los desastres naturales como la sequía, la desertificación y enfermedades como el VIH/SIDA. Esto a su vez ha dado lugar a la generación de un gran número de personas desplazadas internamente (PDI) y de refugiados, con todos los países del CdA acogiendo a refugiados que han huido de las guerras civiles, las dificultades económicas o desastres naturales en los estados vecinos. Los refugiados se han extendido, y en algunos casos han desplazado servicios sociales, incrementado la factura de la importación de alimentos, aumentando la carga económica e incrementado el nivel de delincuencia²². En el análisis final, los refugiados se han convertido en una de

21 *Ibidem*, p. 4.

22 *Ibid.*, p. 5.

las causas de la incertidumbre política.

Por último, debido a la inseguridad imperante y a la porosidad de las fronteras, el fenómeno de la proliferación ilegal de armas pequeñas y armas ligeras (SALW²³) no se ha mitigado. Según el Small Arms Survey de 2010, de unos 875 millones de armas en todo el mundo, no más de 11,4 millones están controlados por pandillas y grupos no estatales²⁴. Teniendo en cuenta que la región del CdA es una de las más volátiles políticamente en África, se puede asumir que la mayor parte de ese número ha encontrado su camino ahí. Ante esta situación, la IGAD empezó a discutir la idea de establecer un marco global para hacer frente a todos los conflictos que afligen a la región. Anteriormente, la organización había intervenido en los conflictos de Sudán y Somalia sobre una base *ad hoc*.

3. Los recursos naturales en la región del Cuerno de Africa: fuentes de conflicto

Se ha señalado que en 2015 todos los países de la región del CdA caerán por debajo del umbral de 1.720 metros cúbicos de recursos renovables de agua dulce por persona y por año, y experimentarán una grave escasez de agua²⁵. La distribución estacional y espacial de las lluvias complica aún más el problema. La región del CdA está llena de recursos naturales como, entre otros, pastos, ríos y lagos que se extienden más allá de las fronteras, y que se han convertido en una fuente de conflicto²⁶. La búsqueda de pastos y agua para el ganado de las comunidades étnicas pastoriles en la región ha dado lugar a graves enfrentamientos armados en lo que se ha dado en llamar "Clúster de Karamoja"²⁷. A propósito de los ríos y lagos, el Nilo sigue siendo una fuente de tensiones especialmente entre Etiopía, Kenia, Uganda y Tanzania por un lado, y Egipto y Sudán por el otro. El lago Victoria, con sus recursos pesqueros abundantes también se ha convertido en una fuente de conflicto entre los países de la región, el más reciente de los cuales es el aún no resuelto problema de la isla Migingo entre Uganda y Kenya.

1.1. Pasto para el ganado y puntos de agua

23 N. d. T.: Small Arms and Light Weapons

24 Small Arms Survey, *Gangs, Groups and Guns*, 2010, disponible en línea en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2010/en/Small-Arms-Survey-2010-Chapter-04-summary-EN.pdf>, último acceso: 1 de diciembre de 2010.

25 IGAD, *Annual Report 2009*, p. 22.

26 Existe una abundante literatura académica sobre los recursos naturales, los factores medioambientales y los conflictos. La investigación en torno a este tema ha incluido el análisis de las causas de los conflictos desde el enfoque de la codicia o de las motivaciones económicas. Conceptualmente, la codicia se asocia a las motivaciones económicas de la competición por los recursos naturales como promotora de los conflictos, empleados como herramienta estratégica para que los recursos puedan ser extraídos en impunidad. Los estudios de Paul Collier han dado forma a este discurso. Por otro lado, el conflicto ha sido analizado desde el enfoque del agravio o como derecho. El agravio suele centrarse en las desigualdades horizontales, el poder y las percepciones grupales de desigualdad que pueden causar o conducir a conflictos. Véase BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance... op. cit.*, especialmente los capítulos 5 y 6; véase también HOMER-DIXON, F.T., "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases" en *International Security*, vol. 19, nº 1, 1994, ps. 5-40.

27 Refers to an area of land that straddles the borders between South-Western Ethiopia, North-Western Kenya, South-Eastern Sudan and North-East Uganda. The area is populated by 14 pastoralist tribes.

La región del CdA es un lugar donde predomina la cría de ganado para grupos étnicos como los somalíes, Karimajong, Turkana y Pokot, entre otros. La naturaleza misma de los medios de vida pastoral exige un alto grado de movilidad que se guía por la necesidad de acceso a la tierra el agua y el pastoreo²⁸. Mientras que las comunidades de pastores juegan un papel social importante en todos los países de la región del CdA, el aumento de los movimientos transfronterizos en la medida en que los pueblos se mueven con su ganado en busca de alimentos, agua y mejores pastos ha contribuido a enfrentamientos interétnicos. El conflicto pastoral y la violencia en la subregión están históricamente vinculados a la violencia que acompañó la formación del estado en la época colonial²⁹. La política del estado colonial de apropiación de gran parte de las tierras de pastoreo comunales, como fue el caso en Uganda, desató las contradicciones y conflictos entre los pastores y el estado³⁰. La violencia ejercida por las autoridades empujó a estas comunidades a la periferia del estado y las llevó a su marginación. Finalmente, esto influyó entre los pastores y los impulsó a adquirir armas de fuego para competir o contrarrestar la violencia de estado.

El Clúster de Karamoja tiene abundancia de recursos de pastoreo y agua, que son un recurso estratégico para las comunidades pastorales de todos los países que lo componen. Sin embargo, como se ha observado, “el acceso a estos recursos sólo se pueden obtener a través de negociaciones entre los usuarios y la comunidad en cuyo territorio se producen. La falta de diálogo entre los grupos puede ser desastrosa”³¹. Durante la sequía de 2004-2006, a los pastores Turkana de Kenia se les negó el acceso a los recursos por sus vecinos de Uganda, lo que resultó en un conflicto y la muerte de miles de reses. Sin embargo, con los cambios en los patrones ecológicos, resultantes en la disminución del agua y de los pastos, atacar el ganado se ha convertido en una forma de vida en las comunidades de pastores. El robo de ganado se ha extendido en parte debido a la fácil disponibilidad de armas pequeñas y armas ligeras, resultante de las guerras civiles en Sudán, Uganda y Somalia. El fenómeno de la rivalidad entre señores de la guerra por el ganado ha surgido sobre todo en torno a la frontera entre Kenia, Sudán y Uganda (en particular en las comunidades de Pokot y Turkana)³². En Kenia, los Pokot han atacado a los Tugen, Marakwet y Keiyo; e internacionalmente han atacado a los Turkana y Karimajong de Uganda y a los Toposa de Etiopía. Los señores de la guerra dirigen pequeños y bien equipados ejércitos y “han adquirido armas más sofisticadas que las de las fuerzas de seguridad del gobierno; por tanto, los bandidos se han convertido

28 MWAURA, Ciru; BAECHLER, Gunther y KIPLAGAT, Bethuel, “Background to conflicts in the IGAD Region” en MWAURA, Ciru y SCHMEIDL, Susan (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Asmara, 2001, p. 38.

29 NYABA, Peter Adwok y OTIM, Peter, *Conflicts on Pastoral areas along Borders: The Kenya, Uganda and Sudan: CEWARN Consultancy Report*, FEWER, Londres, 2001.

30 MWAURA et al., *op. cit.*, p. 38.

31 Practical Action, *Building Resilience to Drought in the Karamoja Cluster of East Africa*, Nairobi, Kenia, sin fecha, p. 3.

32 MWAURA et al., *op. cit.* on 40.

en administradores *de facto*...³³. Los intentos de desarme, tanto voluntario como forzado, de las comunidades de pastores, especialmente en Uganda, han tenido resultados dispares. El robo de ganado en el Cluster de Karamoja continúa.

1.2. Lagos

El Lago Victoria está caballo entre los tres países de África Oriental de Uganda, Kenia y Tanzania, siendo el más grande de África. Kenia posee un 6% de las aguas del Lago Victoria, Uganda y Tanzania el 45% y el 49% respectivamente. A pesar de que los tres países pertenecen a la Comunidad del África Oriental (EAC³⁴), y a pesar de que el Lago Victoria está regido bajo la Convención por la Organización de Pesquerías del Lago Victoria³⁵ (1994), en los últimos años los pescadores kenianos han sido arrestados cada vez con más frecuencia tanto por las autoridades de Uganda como por las de Tanzania, por pesca ilegal en aguas extranjeras³⁶. Una vez arrestados, los pescadores están obligados a pagar una multa y sus aperos de pesca confiscados³⁷. Los límites poco claros, la ignorancia de las leyes de pesca que regulan el acceso a los caladeros, junto con la falta de comunicación entre las autoridades de los diferentes estados, se han convertido en la receta para los conflictos acerca del lago³⁸. Compartidos entre los tres estados, los recursos del lago Victoria han sido de importancia para la economía de las poblaciones locales durante décadas³⁹. La tendencia al conflicto también se ha visto intensificada por las disparidades de ingresos en las comunidades pesqueras de todo el lago⁴⁰.

La disputa entre Uganda y Kenia sobre la propiedad de la Isla de Migingo ha llegado a definir las relaciones entre los dos países en los últimos años. La isla Migingo está ocupada por unas quinientas personas, principalmente keniatas de la comunidad étnica de Luo, en su mayoría pescadores. Territorialmente, como Wekesa ha observado, "la isla ha sido administrado por Kenia desde 1926"⁴¹. La isla se habitó por primera vez sólo en 1991, pero la impugnación sobre su propiedad pasó a primer plano en 2004, cuando la policía marina de Uganda aterrizó en Migingo e izó la bandera de Uganda. Los acontecimientos que siguieron a este acto se intensificaron hasta el punto de que, el 27 de mayo de 2009, el parlamento de Kenia votó a favor de una intervención militar unilateral para resolver la crisis de la isla⁴². Sin embargo, la razón y la cooperación prevalecieron

33 OSAMBA, Joshia O., "The Sociology of Insecurity" en *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 1, nº 2, 2000, ps. 11-37.

34 N. d. T.: East African Community.

35 N. d. T.: Lake Victoria Fisheries Organisation Convention.

36 Cf. KAKEETO, Richard A. et al., "Managing trans-boundary water conflicts on Lake Victoria with reference to Kenya, Uganda and Tanzania" en CALAS, Bernard y MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 67.

37 WEKESA, *op. cit.*, p. 336.

38 KAKEETO et al., *op. cit.*, ps. 70-71.

39 WEKESA, *op. cit.*, p. 335.

40 KAKEETO et al., *op. cit.*, p. 71.

41 *Ibidem*, p. 331.

42 *Ibid.*

sobre los impulsos iniciales y los intereses nacionales, cuando los dos gobiernos en mayo del 2009 decidieron establecer un equipo de investigación conjunto para estudiar e indicar claramente el estatuto de la isla Migingo. El trabajo del equipo de investigación conjunta se estancó a finales de 2009, cuando los inspectores de Uganda no coincidieron con sus homólogos de Kenia acerca del análisis de los datos científicos recabados en el lago y otras cuestiones técnicas. Esto llevó a David Nalo, el Secretario Permanente del Ministerio de la Comunidad del África del Este de Kenia a advertir que “el conflicto recurrente sobre la disputa territorial de la isla [Migingo] estaba negando las ganancias de las relaciones bilaterales entre Kenia y Uganda”⁴³. También lamentó que “la resolución de disputa sobre la isla [Migingo] estaba tardando demasiado tiempo”, y por lo tanto hizo “un llamamiento a los estados miembros [de la EAC] para intervenir y [encontrar una solución]”⁴⁴. En agosto de 2011, los gobiernos de Uganda y Kenia firmaron un acuerdo para administrar conjuntamente la isla en espera de la resolución definitiva del litigio⁴⁵. Ambos países, según el acuerdo, mantienen un despliegue policial para mantener el orden público en la isla.

La disputa sobre la isla Migingo no tiene por epicentro el caladero. Lo que está en juego no es el agua o la tierra, sino más bien los recursos entorno a ella⁴⁶. La creciente mala gestión del lago Victoria en los últimos años ha tenido consecuencias de gran alcance en términos de agotamiento de los recursos pesqueros, de amenazas a los medios de vida a través de la pérdida de empleos, de interferencias en el suministro eléctrico e inseguridad alimentaria⁴⁷. La disputa, por tanto, no gira entorno a las fronteras a lo largo del lago, sino que es económico y referente a los medios de subsistencia⁴⁸.

1.3. El río Nilo

El Río Nilo es el sistema internacional de agua más largo del mundo⁴⁹. Discurre a lo largo de 6.700 kilómetros atravesando diez países en el noreste de África: Burundi, Ruanda, República Democrática del Congo (RDC), Tanzania, Kenia, Uganda, Eritrea, Etiopía, Sudán y Egipto antes de llegar al mar Mediterráneo. El río Nilo

43 OTIENO, Kepther, “Nalo urges EAC states to intervene in Migingo row” en *Standard Online*, 14 de noviembre de 2010, disponible en línea en: <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000022427&catid=159&a=1> último acceso el 20 de marzo de 2011.

44 *Ibidem*.

45 OMBATI, Cyrus, “Kenya and Uganda police camp in Migingo” en *The Standard*, 24 de agosto de 2011, disponible en línea en: <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000041464&catid=4&story=Kenya%20and%20Uganda%20police%20camp%20in%20Migingo>, último acceso el 23 de septiembre de 2011.

46 BISSELL, Richard E., “The Resources Dimension of international Conflict” en CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1996, p. 149.

47 OKUMU, W., “Migingo dispute: Replace politicians with experts” en *The East African*, 13 a 19 de abril de 2009, p. 6.

48 KASAIJA Phillip Apuuli, “Assessment of Institutional Development in the East African Community (EAC): 2001-2009” en ROK Ajulu (ed.), *A Region in Transition: Towards a New Integration Agenda in East Africa*, Institute for Global Dialogue, Midrand, 2010, p. 118.

49 SWAIN, Ashok, “Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute” en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, nº 4, 1997, p. 675.

está compuesto por dos afluentes que confluyen en Jartum, Sudán. El Nilo Blanco originario de la región de los lagos ecuatoriales de África Central aporta el 14% de las aguas del Nilo, mientras que el Nilo Azul tiene su origen en las montañas altas de Etiopía y contribuye con un 86%. Los diez países ribereños de la Cuenca del Nilo tienen una población total de 336 millones sobre el total de África de 800 millones, y una zona de captación que constituye el 10% de la superficie terrestre del continente⁵⁰.

Las tensiones sobre las aguas del Nilo han aumentado en los últimos tiempos como resultado de la demanda creciente de agua para generar energía hidroeléctrica, para beber y para riego, en medio de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria, causadas por los ciclos de sequía y hambruna y la creciente población⁵¹. Pero la cuestión más controvertida en la gestión del río Nilo ha sido los acuerdos que rigen el uso del río. Durante siete décadas, entre 1890 y 1960, los británicos erigieron una infraestructura legal que subordinaba los derechos de sus territorios de África Oriental a utilizar las aguas del Nilo a Egipto, asegurando así que no hubiese ningún desarrollo futuro que permitiese reducir el flujo de agua hacia Egipto. Así, por un lado, Egipto reclama derechos históricos sobre el uso del Nilo, mientras que en los otros nueve Estados ribereños se ha defendido el principio de utilización equitativa del río.

En 1955, el presidente Gamal Abdul Nasser anunció que su gobierno iba a construir la Presa Alta de Asuán en el río "para restaurar parte de las glorias del pasado, y para salvaguardar nuestra dignidad y orgullo nacional"⁵². La construcción de la Presa Alta tuvo lugar entre 1960 y 1970 y tenía por objeto, entre otras cosas: la regulación de la descarga aguas abajo de la presa para que coincida con las necesidades reales de agua para los diferentes usos, la protección del valle del Nilo y el Delta ante grandes inundaciones y sequías que pudiesen persistir varios años consecutivos, y la generación de energía hidroeléctrica barata y limpia⁵³.

1.4. Egipto y el el río Nilo

Egipto depende del Nilo para agua dulce y para el riego de su agricultura que alimenta a setenta millones de personas⁵⁴. Así, para Egipto "el control del Nilo es una cuestión de vida o muerte"⁵⁵. De hecho, en el pasado el presidente Anwar

50 KAGWANJA, Peter, "Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources" en *Journal of Eastern African Studies*, vol. 1, nº 3, 2007, p. 323.

51 *Ibidem*, p. 321.

52 BISWAS, Asit K., "Aswan Dam Revisited: The Benefits of a Much-Maligned Dam" en *D+C Development and Cooperation*, nº 6, noviembre/diciembre de 2002, ps. 25-27. Se dice que Nasser señaló que "En la antigüedad construíamos pirámides para los muertos. Ahora construimos nuevas pirámides para los vivos." Véase HEIKEL, H., *The Cairo Documents*, Double Day, Nueva York, 1973, p. 62.

53 ABU-ZEID, M. A. y EL-SHIBIN, F. Z., "Egypt's High Aswan Dam" en *Water Resources Development*, vol. 13, nº 2, 1997, p. 210.

54 RAPHAELI, N., *Rising tensions over the Nile River Basin*, The Middle East Research Institute-Inquiry and Analysis Series, nº 165, 27 de febrero de 2004.

55 KAGWANJA, *op. cit.*, p. 322.

Sadat advirtió que “cualquier acción que pueda poner en peligro las aguas del Nilo se enfrentará a una reacción firme por parte de Egipto, incluso si esa acción debe conducir a la guerra”⁵⁶. Los derechos históricos de Egipto sobre el Nilo son reclamados principalmente en base al Acuerdo sobre las Aguas del Nilo de 1929. Mediante el acuerdo firmado entre Egipto y Gran Bretaña mediante el Canje de Notas, esta última y por extensión todas sus colonias, se abstendrán de emprender acción alguna sobre el Nilo que disminuya el caudal de agua que llega a Egipto⁵⁷. Su cláusula más importante estipula que “ningún trabajo o ninguna otra medida que tenga como resultado reducir el caudal de agua que llega a Egipto se llevará a cabo en Sudán o en cualquier otro territorio bajo administración británica sin el consentimiento previo de Egipto”⁵⁸. Otras cláusulas concedían a Egipto el derecho a construir sistemas de agua, y a tomar otras medidas en los territorios de Sudán y de África Oriental; el derecho a controlar el caudal del Nilo en Sudán; la autoridad para inspeccionar todos los proyectos realizados en el Nilo; y un veto a cualquier empresa que tenga un impacto negativo sobre sus intereses⁵⁹.

Egipto ha mantenido que el Acuerdo de 1929 es el régimen jurídico que debe regir el Nilo. Según él, este tratado en particular “es vinculante a perpetuidad”⁶⁰. Sin embargo, de acuerdo con los países ribereños del norte, especialmente Kenya, Uganda y Tanzania, los acuerdos sobre el agua del Nilo que se concluyeron antes de que obtuviera su independencia son nulos y sin efecto. Esta posición ha sido respaldada por académicos como Okoth-Owiro, que ha afirmado que “los acuerdos sobre las Aguas del Nilo se concluyeron durante la época colonial, por lo que no son vinculantes para los estados sucesores de la cuenca del Nilo y que ésta es la posición en el derecho internacional respaldadas por la práctica de los estados”⁶¹. La misma conclusión también ha sido alcanzada por John Ntambirweki en su estudio titulado: “los tratados coloniales y el Régimen Jurídico del valle del Nilo: repensar el marco jurídico en el siglo XXI, con especial énfasis en los intereses de Uganda”, publicado en el 1997⁶².

Egipto ha sido inflexible con el respeto por parte de los países ribereños aguas arriba de los acuerdos coloniales de las Aguas del Nilo. Incluso ha llegado al extremo de amenazar con la guerra a cualquiera de estos estados ribereños que

56 WRIGHT, P., *Conflict on the Nile: The Fashoda Incident of 1898*, Heinemann, Londres, 1972, p. 44.

57 TEFESSE, T., *The Nile Question: Hydro-politics, Legal Wrangling, Modus Vivendi and Perspectives*, LIT Verlag Munster, Hamburgo, 2001, p. 74.

58 GODANA, Bonaya Adhi, *Africa's shared Water Resources: Legal and Institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, Londres, 1985, p. 117.

59 *Ibidem*, p. 117; KAGWANJA, *op. cit.*, p. 324.

60 OKOTH-OWIRO, Arthur, *The Nile Treaty: State Succession and International Treaty Commitments-A case Study of the Nile Water Treaties*, Konrad Adenauer Stiftung Occasional Papers, Nairobi, sin fecha, p. 1.

61 *Ibidem*.

62 NTAMBIRWEKI, John, “Colonial Treaties and the Legal Regime of the Nile Valley: Rethinking the Legal Framework into the Twenty First Century with Special emphasis on Uganda's Interests” en *The Uganda Journal*, vol. 43, 1996, (Primera Parte) ps. 34-51y vol. 44, 1997, (Segunda Parte) ps. 11-29.

haya expresado su intención de utilizar las aguas del Nilo. A propósito de esto, en 1991 advirtió que estaba dispuesto a utilizar la fuerza para proteger su acceso a las aguas del Nilo si Etiopía y Sudán construían presas en el río⁶³. La política de Egipto, por lo tanto, ha sido la de impedir sistemáticamente a los países ribereños aguas arriba la utilización de las aguas del Nilo⁶⁴. Un elemento importante de esta política ha sido la promoción de la inestabilidad política en Etiopía y el Cuerno de África. Aquí cito el ejemplo de Etiopía y Somalia. Debido a que la mayor parte del Nilo proviene de Etiopía, Egipto cree que si ese país es desgarrado por la guerra, no puede centrar sus esfuerzos en su propio desarrollo recurriendo al río⁶⁵. A lo largo de los años, Egipto ha desarrollado una política deliberada para impedir el uso de las aguas del Nilo Azul incitando al gobierno de Somalia a la guerra contra Etiopía. Por ejemplo, Egipto ha apoyado las reivindicaciones irredentistas de Somalia en la región de Ogadén. En una serie de conflictos armados entre Etiopía y Somalia en 1960, 1964, 1977-1978 y 2006, Egipto apoyó a Somalia⁶⁶. El acto más descarado de apoyo a Somalia fue en mayo de 1978 cuando aviones egipcios que llevaban armas para el combate del ejército somalí en Ogadén contra Etiopía se vieron obligados a aterrizar en el aeropuerto de Nairobi por la Fuerza Aérea de Kenia⁶⁷.

La intromisión de Egipto en los conflictos del Cuerno de África se extiende hasta el hundimiento de los procesos de paz en Somalia⁶⁸. En octubre de 1996, bajo el mandato conferido por la OUA y la IGAD, el gobierno etíope reunió a veintiséis organizaciones de clanes somalíes en Sodere, un centro turístico en Etiopía. Después de seis semanas de intensas negociaciones, los veintiséis clanes firmaron un acuerdo de reconciliación (también llamada Declaración Conjunta), el 3 de enero de 1997⁶⁹. El proceso de paz Sodere fue un momento decisivo en el conflicto en Somalia, ya que por primera vez desde el derrocamiento de Siad Barre en 1991, prácticamente todos los líderes de las facciones de los clanes se reunieron, constituyendo el primer diálogo constructivo entre los actores políticos somalíes. El proceso fue hundido antes de que el acuerdo alcanzado se implementase, entre otras razones porque Egipto convocó otra reunión en El Cairo a finales de 1997. El acuerdo alcanzado en El Cairo, que fue firmado sólo por tres señores de la guerra, dio lugar al fin del proceso más inclusivo de Sodere.

4. Marcos de cooperación con respecto al río Nilo

Antes del comienzo de las negociaciones en 1997, bajo los auspicios del Programa

63 DEBAY Tadesse, *The Nile: Is it a curse or blessing?*, ISS Paper 174, Pretoria, Noviembre de 2008, p. 16.

64 *Ibidem*, p. 17.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

67 KENDIE, D., *The five dimensions of the Eritrean conflict 1941-2004: Deciphering the geo-political puzzle*, Signature Book Printing, 2005, p. 194.

68 Para una discusión más detallada de esta cuestión, véase KASAIJA Phillip Apuuli, "The UN-Led Djibouti Peace Process for Somalia 2008-2009: Results and Problems" en *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, nº 3, 2010, ps. 262-264.

69 KINFE Abraham, *Somalia Calling: The Crisis of Statehood and the Quest for Peace*, EIIPD, Addis Abeba, 2002, ps. 132-139.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que culminó con la celebración del Acuerdo Marco de Cooperación (AMC), los países ribereños tanto de la región superior como de la inferior intentaron forjar marcos de cooperación para el aprovechamiento de las aguas del Nilo. El Estudio de Hidrometeorología de los Lagos Ecuatoriales (Hydromet) de 1967, la creación de Undungu en 1983, y la Comisión de Cooperación Técnica para la Promoción y Desarrollo del Nilo (TECCONILE) establecida en 1992⁷⁰, fueron intentos *ad hoc* que no dieron lugar al establecimiento de un régimen legal permanente para la utilización de las aguas del Nilo. El gran punto de inflexión se produjo en 1997, cuando se iniciaron las negociaciones para establecer la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI⁷¹) en la que participaron todos los estados ribereños, con la formulación del Marco de Cooperación de la Cuenca del Río Nilo (NRBCF⁷²), con la asistencia del PNUD⁷³. El objetivo principal de la NRBCF (también llamado Pilar B bajo el Programa de Acción Subsidiario (SAP⁷⁴), fue el permitir a los estados de la Cuenca del Río Nilo determinar de manera equitativa los derechos para cada país ribereño, para el uso consuntivo y no consuntivo de las aguas del Nilo, y para unos beneficios socio-económicos óptimos para los habitantes de la cuenca⁷⁵. Las negociaciones, realizadas en el marco del foro NBI que se estableció en 1999, fueron largas y dieron lugar a la redacción del Acuerdo Marco de Cooperación (AMC), que se firmó en mayo de 2010.

4.1. El Acuerdo Marco de Cooperación (ACM)

El AMC se basa en una visión compartida para lograr un desarrollo socio-económico sostenible a través de la utilización equitativa de los beneficios y de los recursos comunes de agua de la Cuenca del Nilo⁷⁶. Por primera vez en la historia de los países ribereños del Nilo, el Acuerdo introdujo en la agenda de cooperación la cuestión fundamental de la (re)distribución equitativa de las aguas del Nilo, una cuestión que los anteriores esquemas de cooperación habían omitido completamente⁷⁷. No obstante, el borrador del AMC que se presentó a la Comisión del Nilo⁷⁸ en junio de 2007 encontró problemas cuando Egipto y Sudán mostraron sus reservas a propósito del artículo 14(b). El texto del artículo 14, acordado por los estados ribereños con excepción de Egipto y Sudán dice:

70 Para un análisis detallado de estos marcos de trabajo. véase TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and institution building in the Nile Basin" en SHARAMO, Roba y BEROUK Mesfin (eds.), *Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa*, ISS Monograph, Pretoria, nº 178, 2011, ps. 261-264.

71 N. d. T.: Nile Bassin Initiative.

72 N. d. T.: Nile River Basin Cooperative Framework.

73 TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and Institution building in the Nile Basin" en *op.cit.*, p. 267.

74 N. d. T.: Subsidiary Action Plan.

75 TESFAYE Tafesse, *op.cit.*.

76 DEREJE Zeleke Mekonnen, "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement negotiations and the adoption of a 'water security' paradigm: Flight into obscurity or a logical cul-de-sac?" en *The European Journal of International Law*, vol. 21, nº 2, 2010, p. 425.

77 MASON, Simon A., *From conflict to cooperation in the Nile Basin: Interaction between Water availability, Water Management in Egypt and Sudan, and International Relations in the Eastern Nile Basin*, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich, 2004, p. 201.

78 Compuesto por los Ministros del Agua de los países de la Cuenca del Nilo.

Teniendo en cuenta la disposición de los artículos 4 y 5, los estados de la Cuenca del Nilo reconocen la importancia vital de la seguridad del agua para cada uno de ellos. Los estados también reconocen que la gestión cooperativa y el desarrollo de las aguas del sistema del Nilo facilitarán los logros en materia de seguridad del agua y otros beneficios. Los estados de la cuenca del Nilo acuerdan por tanto, en un espíritu de cooperación:

- a) trabajar juntos para asegurar que todos los estados logren y mantengan la seguridad del agua,
- b) no afectar de manera significativa la seguridad del agua de cualquier otro estado de la cuenca del Nilo.⁷⁹

Las negociaciones no pudieron avanzar porque los otros estados ribereños rechazaron la enmienda de Egipto y Sudán al artículo 14(b) que les obligaría a “no perjudicar la seguridad del agua y los usos actuales y los derechos de cualquier otro estado la Cuenca del Nilo”. Posteriormente, el Ministro de Agua y Riego de Egipto, Mohamed Nasr Eddin Allam, comentó a propósito del artículo 14(b) que:

“Todavía queremos que los usos históricos del agua del Nilo sean reconocidos por los otros países de la Cuenca del Nilo, porque esta es la única fuente de agua que tenemos... queremos que los derechos históricos se reconozcan en el acuerdo antes de firmarlo.”⁸⁰

Incapaces de romper el estancamiento, la Comisión del Nilo aprobó el texto del artículo 14 acordado por todos los demás estados ribereños, junto con la enmienda propuesta⁸¹. Asimismo, decidió remitir la importante cuestión de la seguridad del agua en para su resolución a los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados de la Cuenca del Nilo⁸².

En mayo de 2010, los países ribereños de la región superior, Burundi, la República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda dieron a conocer el AMC, aunque posteriormente sólo cuatro de ellos lo firmaron en una ceremonia organizada en Entebbe, Uganda⁸³. Poco después de la ceremonia de Entebbe Kenia firmó, siendo Burundi el último estado en firmar⁸⁴. El acuerdo ha reunido las seis firmas que se requieren para que sea adoptado. Se espera que los parlamentos de los seis países que han firmado el AMC lo ratifiquen a pesar de las objeciones de Egipto y Sudán. Pero debido a las objeciones de Egipto y Sudán, las tensiones por el AMC permanecen entre los estados de la Cuenca del Nilo. ¿Puede el plan IPSS resolver el problema, y todas las demás cuestiones

79 Citado in MEKONNEN, *op. cit.*, p. 428.

80 PHAM, P., *Crisis, conflict and opportunity in the Nile Basin*, marzo de 2010, disponible en línea en: <http://currentanalyst.com>, último acceso el 20 de septiembre de 2011.

81 MEKONNEN, *op. cit.*, p. 428.

82 IMERU Tamrat, “Prospects and problems of the on-going cooperation in the Nile Basin and the way Forward-A Personal Ethiopian Perspective” Ponencia presentada en el National Consultative Workshop, Addis Abeba, 12 y 13 de febrero de 2009, p. 15.

83 Los cuatro países que firmaron fueron Etiopía, Ruanda, Tanzania y Uganda.

84 SIMON, Ben, “Nile treaty set for ratification” en *Agence France Press*, 3 de marzo de 2011.

relativas a la gestión transfronteriza de los recursos naturales en la región de CdA? Entramos ahora en este debate.

5. Manejo de los Recursos Naturales transfronterizos y el plan de IPSS

Antes de la formulación del Plan IPSS, la región del CdA en general, y los países de la IGAD en particular, no tenían una estrategia integral para hacer frente a los problemas de los recursos naturales transfronterizos. Esto se deriva del hecho de que el acuerdo fundador establece que las competencias de la IGAD se restringen sólo a cuestiones sobre la prevención de la sequía y de la desertificación. Cuando el mandato de la IGAD fue renovado y expandido en 1995, los temas de gestión transfronteriza de los recursos naturales en realidad no se tuvieron como prioritarios. Sin embargo, la necesidad de abordar estas cuestiones fue reconocida en 2003, y por lo tanto la IGAD decidió establecer el Mecanismo de Alerta Temprana y Respuesta al Conflicto (CEWARN⁸⁵) con un punto de entrada en los conflictos pastorales transfronterizos.

5.1. El conflicto de alerta temprana y el mecanismo de respuesta (CEWARN)

Desde su creación, el CEWARN ha tenido resultados mixtos en el área de la prevención de conflictos. Según Franke, "CEWARN es el sistema de alerta temprana más avanzado en el continente [africano]"⁸⁶. El mecanismo ha logrado reunir a los actores estatales y no estatales para colaborar y adoptar estrategias para abordar conflictos violentos pastorales transfronterizos. Asimismo, ha desarrollado con éxito una herramienta para el monitoreo y la recolección de datos junto con la creación de las capacidades necesarias y la estructura de formación⁸⁷.

Sin embargo, una serie de debilidades pueden ser identificadas a partir del funcionamiento del mecanismo. En primer lugar, el mecanismo es aún débil y sufre, por ejemplo, de la falta de sinergias eficaces entre las estructuras nacionales y el CEWARN, y por tanto es incapaz de influir en las autoridades nacionales para que tomen medidas cuando es necesario⁸⁸. Esta falta de sinergia también se traduce en una tendencia a que las autoridades nacionales trabajen de forma independiente del CEWARN. Además, como ya se ha mencionado, se ha concentrado en los conflictos pastorales relacionados con la exclusión de todos los demás conflictos. Sabala ha afirmado que "si bien el conflicto pastoral no debe pasarse por alto e ignorarse como problema menor, son políticamente menos sensibles y el [mecanismo] necesita prestar más atención a situaciones de gravedad que amenazan las relaciones interestatales así como la estabilidad interna"⁸⁹. Ahora esto no parece ser una prioridad ya que incluso en el actual Plan Estratégico del CEWARN (2007-2011), no se prevé que el mecanismo amplíe sus actividades a los conflictos políticamente

85 N. d. T.: Conflict Early Warning and Response Mechanism.

86 FRANKE, Benedikt, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, First Forum Press, Londres, 2009, p. 196.

87 *Ibidem*.

88 SABALA, Kizito, "The African Regional Economic Communities (REC) as building blocks for the African Peace and Security Architecture (APSA)", Mimeo, Nairobi, 2010, archivo personal.

89 *Ibidem*.

sensibles.

En segundo lugar, el trabajo de análisis depende en gran medida de las fuentes de información abierta y no incluye información de inteligencia importante y otros estudios pertinentes. Los estados miembros no han compartido su información de inteligencia con el mecanismo lo que ha resultado en informes de la alerta temprana de baja calidad, sin rigor intelectual y práctico. Al mecanismo le falta aún la integración de datos (por ejemplo sobre la etnia o la cultura) que se requiere para contextualizar e interpretar los datos de campo. El enfoque actual en los conflictos pastorales poco sensibles políticamente todavía no han atraído la atención de los responsables políticos.

En tercer lugar, los esfuerzos del mecanismo siguen siendo en gran parte desconocidos en los estados miembros, en la región y más importante aún, entre las comunidades locales que se supone que son los beneficiarios directos de su trabajo. Además, aparte de los talleres y seminarios regulares, su vinculación con otros organismos regionales como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC⁹⁰), el Mercado Común de los Estados del África del Este y Meridional (COMESA⁹¹) y la Comunidad del África Oriental (EAC⁹²), entre otros, siguen sin estar coordinados⁹³.

Por último, el mecanismo todavía tiene que vincular su exitosa capacidad de alerta temprana con fuentes primarias con un mecanismo efectivo para prevenir y mitigar conflictos. El lento desarrollo de las estructuras CEWARN en los estados miembros, hasta ahora operativo sólo en Etiopía, Kenia y Uganda, que son vitales para el inicio e implementación de las acciones ha dificultado aún más la vinculación de alerta temprana y la respuesta temprana⁹⁴. Las reacciones con retraso para construir los mecanismos de respuesta, tales como el intercambio de información, comunicación y cooperación entre los distintos actores, que podrían activar el mecanismo para evaluar las capacidades y el uso de los recursos disponibles, ha dificultado aún más su funcionamiento. La experiencia del mecanismo para tratar de evitar los conflictos ha demostrado que se requiere una cooperación mucho más profunda y las aportaciones de los interesados, a los niveles tanto local, nacional como regional, en el suministro de información y aplicación de las respuestas que, en la actualidad, son escasos⁹⁵.

Para hacer que el CEWARN sea un mecanismo más eficaz, el plan IPSS

90 N. d. T.: Southern Africa Development Community

91 N. d. T.: Common Market of Eastern and Southern African States

92 N. d. T.: East African Community

93 Conozco esto en detalle dado que mientras que trabajaba como facilitador para la Reconciliación Nacional y de Paz de Somalia de la IGAD, en Addis Ababa, realicé en repetidas ocasiones presentaciones del CEWARN a petición de la institución.

94 Franke, *op. cit.*, p. 196.

95 *Ibidem*.

contempla apoyar el programa de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos (CPMR⁹⁶) de la IGAD con un protocolo que será desarrollado y negociado por los estados miembros. El mandato del CEWARN será revisado y ampliado para mejorar su capacidad de control no sólo sobre los conflictos pastorales, sino también sobre otros tipo de conflictos. Además, se consolidará la alerta temprana del CEWARN mediante la puesta en marcha de las Unidades de Alerta y Respuesta Temprana (CEWERU⁹⁷) en todos los estados miembros, y su papel estará sustentado y relacionado con el sistema de alerta temprana de la UA de manera que pueda contribuir al desarrollo del APSA. Otras iniciativas en esta área prioritaria son, entre otras cosas: desarrollar e implementar un protocolo de no agresión de la IGAD, la implementación de la Carta de la Unión Africana sobre Democracia, Elecciones y Buen Gobierno, el desarrollo e implementación de un protocolo de la IGAD sobre desmovilización y desarme, y el desarrollo e implementación las buenas prácticas de la IGAD en operaciones de paz, que incluyen el mantenimiento de la paz, la imposición de la paz y la reconstrucción y el desarrollo postconflicto.

6. Desafíos para la aplicación del Plan del IPSS vis-a-vis de la gestión de los recursos naturales

La IGAD no ha tenido ningún programa para hacer frente a los problemas de los lagos transfronterizos de la región o del río Nilo. Esto podría ser debido a que la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) están firmemente arraigados en el ámbito de la soberanía nacional. La soberanía en este contexto se define como la máxima autoridad para la toma de decisiones y su implementación poseída por el estado y que no es compartida por ninguna otra institución social. Por ejemplo, cuando se plantean cuestiones sobre el uso del lago Victoria, los estados regionales no utilizan las organizaciones regionales como la IGAD y la Comunidad del África Oriental (EAC) para resolver sus diferencias, sino que más bien recurren a las jurisdicciones nacionales. Etiopía siempre ha sostenido que "es el derecho soberano de cada estado ribereño... proceder de manera unilateral con el desarrollo de los recursos hídricos en el su territorio"⁹⁸. Sin embargo, con el desarrollo del IPSS, parece que hay un cambio de actitud por parte de los estados regionales. Los estados miembros de la IGAD están contemplando la posibilidad de dar los poderes de organización "...para promover el fortalecimiento de los mecanismos institucionales regionales para la gestión de los recursos hídricos compartidos..."⁹⁹, y "...promover la gestión sostenible de los recursos naturales y ambientales y el acceso equitativo a los recursos naturales..."¹⁰⁰. A pesar de ello, las acciones contempladas pueden no llegar a buen término debido a la cuestión de la soberanía.

96 N. d. T.: Conflict Prevention Management and Resolution

97 N. d. T.: Conflict Early Warning and Early Response Units

98 ABDULLAHI Elmi Mohamed y HUSSEIN M. Iman, "Hydropolitics in the Horn of Africa: Conflicts and Cooperation in the Juba and Shabelle Rivers" en CALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 48.

99 IGAD, *Final-IGAD Peace and Security Strategy 2010-2014*, Nairobi, 9 y 10 de diciembre de 2010, párrafo 18(d).

100 *Ibidem*, párrafo 18(f).

En segundo lugar, hay disparidad en los intereses nacionales de los países de la región y en las prioridades en el manejo de la gestión transfronteriza de los recursos naturales. Por ejemplo, en la gestión del río Nilo algunos ribereños apoyan el fortalecimiento de las instituciones existentes, mientras que otros prefieren el establecimiento de otras nuevas¹⁰¹. Por lo tanto, es difícil ver cómo los aspectos del IPSS sobre la gestión de los recursos naturales transfronterizos se logrará en una situación de falta de intereses comunes.

En tercer lugar, las acciones previstas para hacer frente a la gestión transfronteriza de recursos naturales requerirá más recursos humanos y financieros de los que actualmente la IGAD no dispone. Esto se puede comparar con la situación de otras instituciones que se ocupan de la gestión transfronteriza de los recursos naturales. Por ejemplo, si no hubiera sido por las donaciones del Banco Mundial, el PNUD y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la NBI posiblemente no hubiera despegado nunca¹⁰². Por lo tanto, a menos que la IGAD obtenga financiación de los donantes, no contemplo que los programas de gestión transfronteriza de los recursos naturales despeguen¹⁰³. El presupuesto ordinario de la organización no puede apoyar esas actividades¹⁰⁴. A finales del año 2008, Yibuti, Kenia, Sudán y Uganda todavía seguían pagando los atrasos acumulados los años anteriores como contribuciones por ser países miembros de la IGAD¹⁰⁵. Por otra parte, la gestión transfronteriza de los recursos naturales no ha sido aún identificada como un área prioritaria en el IPSS, sino que se engloba dentro de "otras áreas de cooperación"¹⁰⁶. Uno de los problemas que sigue acosando a las comunidades económicas regionales africanas es el tema de la "falta de recursos [financieros]... que lleva a la ineficacia institucional"¹⁰⁷.

7. Conclusión

El IPSS está destinado a crear un marco con el que hacer frente a los factores subyacentes que dan lugar a la inseguridad y, por lo tanto, a los conflictos en la región del Cuerno de África. Identifica la gestión de los recursos naturales transfronterizos, tales como lagos y ríos, como uno de los problemas que pueden dar lugar a conflictos. Sin embargo el IPSS es realmente un trabajo en progreso. Con razón se ha observado que "los enfoques de gestión de conflictos cada vez deben tomar más en cuenta [la gestión de] los recursos naturales para evitar que

101 MARTINON, C. A. Mumma, "Nile Basin Initiative: A Possibility of turning conflict into Opportunities" en ALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters... op. cit.*, p. 62.

102 TAFESSE, *op. cit.*, p. 266. Véase también MARTINON, *Ibid.*, p. 61. Nótese que la NBI parece depender en exceso de los préstamos y fondos externos, particularmente de las agencias de donantes.

103 Véanse programas como el Capacity Programme Against Terrorism (ICPAT) de la IGAD, financiado al cien por cien por los donantes.

104 Al haber trabajado dos años para la IGAD (en 2008 y 2009), conozco bien la situación financiera de la organización.

105 IGAD, *Annual Report 2008*, IGAD; Yibuti, 2009, p. 81.

106 IGAD, *Final-IGAD Peace and Security Strategy 2010-2014*, párrafo 17.

107 FRANKE, *op. cit.*, p. 263.

los conflictos estallen”¹⁰⁸. Esto es lo que el IPSS está tratando de lograr.

Sin embargo, la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) se encuentra en el corazón de las soberanías nacionales de los estados miembros, ámbito prohibido para las organizaciones regionales como la IGAD. La gestión del Lago Victoria y el río Nilo son ejemplos instructivos. Siempre que surgen problemas entre estos dos recursos naturales, los estados miembros no piden arbitraje a las organizaciones regionales establecidas. La disputa entre Kenia y Uganda sobre la propiedad de la isla de Migingo en el lago Victoria es un ejemplo elocuente. Ni Kenia ni Uganda han pedido a la IGAD o a la EAC una resolución de la disputa sino que han decidido utilizar los mecanismos nacionales, lo que significa que tales conflictos se consideran dentro del ámbito de las jurisdicciones nacionales, y por lo tanto más allá de los mecanismos del IPSS.

En segundo lugar, la financiación de los programas de gestión de los recursos naturales transfronterizos de la IGAD están en entredicho. La IGAD es una organización que no está preparada económicamente para financiar estas actividades, los estados miembros siempre están en mora en sus cuotas al presupuesto ordinario. Por otra parte, la gestión transfronteriza de los recursos naturales no es aún un área central de prioridad identificada en el IPSS, sino más bien corresponde a las “áreas de cooperación”.

Traducido del inglés por **Iván Ayala**.

Bibliografía:

- ABU-ZEID, M. A. y EL-SHIBIN, F. Z., “Egypt’s High Aswan Dam” en *Water Resources Development*, vol. 13, nº 2, 1997.
- APUULI, Kasaija Phillip, “Assessment of Institutional Development in the East African Community (EAC): 2001-2009” en ROK Ajulu (ed.), *A Region in Transition: Towards a New Integration Agenda in East Africa*, Institute for Global Dialogue, Midrand, 2010, ps. 99-133.
- APUULI, Kasaija Phillip, “The UN-Led Djibouti Peace Process for Somalia 2008-2009: Results and Problems” en *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, nº 3, 2010, ps. 261-282..
- BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000.
- BISSELL, Richard E., “The Resources Dimension of international Conflict” en CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996, ps. 141-153.
- BISWAS, Asit K., “Aswan Dam Revisited: The Benefits of a Much-Maligned Dam” en *D+C Development and Cooperation*, nº 6, noviembre/diciembre de 2002.
- DEBAY Tadesse, *The Nile: Is it a curse or blessing?*, ISS Paper nº 174, noviembre de 2008.
- DE SOYSA, Indra, “The Resource curse: Are civil wars driven by Rapacity or Paucity?” en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas*

108 KOK, Alida, et al., *Natural Resources, the Environment and Conflict*, ACCORD, Durban, 2009, p. 43.

- in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000, ps. 113-135.
- DE WAAL, Alex, "Identifying and Preventing violent conflict in the Horn" en IGAD, *Towards the IGAD Peace and Security Strategy*, Yibouti, 2007, p. 179-189.
- DEREJE Zeleke Mekonnen, "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement negotiations and the adoption of a 'water security' paradigm: Flight into obscurity or a logical cul-de-sac?" en *The European Journal of International Law*, vol. 21, nº 2, 2010, ps. 421-440.
- FRANKE, Benedikt, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, First Forum Press, Londres, 2009.
- GODANA, Bonaya Adhi, *Africa's shared Water Resources: Legal and Institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, Londres, 1985.
- HEIKEL, H., *The Cairo Documents*, Double Day, Nueva York, 1973.
- HOMER-DIXON, F. T., "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases" en *International Security*, vol. 19, nº 1, 1994, ps. 5-40.
- IGAD, *Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development*, 1996.
- IGAD, Conference to launch the IGAD peace and security discourse: consensus document en IGAD, *Towards the IGAD Peace and Security Strategy*, Jartum, 1 a 3 de octubre de 2005.
- KAGWANJA, Peter, "Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources" en *Journal of Eastern African Studies*, vol. 1, nº 3, 2007, p. 321-337.
- KAKEETO, Richard A. et al., "Managing trans-boundary water conflicts on Lake Victoria with reference to Kenya, Uganda and Tanzania" en CALAS, Bernard y MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 65-75.
- KENDIE, D., *The five dimensions of the Eritrean conflict 1941-2004: Deciphering the geo-political puzzle*, Signature Book Printing, 2005.
- KINFE Abraham, *Somalia Calling: The Crisis of Statehood and the Quest for Peace*, EIIPD, Addis Abeba, 2002.
- MAKINDA, Samuel M., *Security in the Horn: An analysis of Post-Cold war Developments in Regional Security and Emerging Strategic Issues in Ethiopia, Somalia, Sudan and Djibouti*, ADELPHI Paper 269, International Institute of Strategic Studies, Londres, 1992.
- MARTINON, C. A. Mumma, "Nile Basin Initiative: A Possibility of turning conflict into Opportunities" en CALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, ps. 53-64.
- MASON, Simon A., *From conflict to cooperation in the Nile Basin: Interaction between Water availability, Water Management in Egypt and Sudan, and International Relations in the Eastern Nile Basin*, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich, 2004, p. 201.
- MOLVAER, Reidulf K., "Environmentally induced Conflicts? A Discussion based on Studies from the Horn of Africa" en *Security Dialogue*, vol. 22, nº 2, 1991, ps. 175-188.
- MURITHI, Tim, "IGAD on the ground: Comparing interventions in Sudan and Somalia" en *African Security* vol. 2, nº 3, 2009, ps. 136-157.
- MWAURA, Ciru; BAECHLER, Gunther y KIPLAGAT, Bethuel, "Background to conflicts in the IGAD Region" en MWAURA, Ciru y SCHMEIDL, Susan (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Asmara, 2001, ps. 31-42.
- MOHAMED, Abdullahi Elmi e IMAN, Hussein M., "Hydropolitics in the Horn of Africa: Conflicts and Cooperation in the Juba and Shabelle Rivers" en CALAS, Bernard and MARTINON,

- C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, ps. 37-52.
- NTAMBIRWEKI, John, "Colonial Treaties and the Legal Regime of the Nile Valley: Rethinking the Legal Framework into the Twenty First Century with Special emphasis on Uganda's Interests" en *The Uganda Journal*, vol. 43, 1996, (Primera Parte) y vol. 44, 1997, (Segunda Parte).
- NYABA, Peter Adwok y OTIM, Peter, *Conflicts on Pastoral areas along Borders: The Kenya, Uganda and Sudan: CEWARN Consultancy Report*, FEWER, Londres, 2001.
- OKOTH-OWIRO, Arthur, *The Nile Treaty: State Succession and International Treaty Commitments-A case Study of the Nile Water Treaties*, Konrad Adenauer Stiftung Occasional Papers, Nairobi, sin fecha.
- OKUMU, W., "Migingi dispute: Replace politicians with experts" en *The East African*, 13 a 19 de abril de 2009.
- OSAMBA, Joshia O., "The Sociology of Insecurity" en *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 1, nº 2, 2000, ps. 11-37.
- RAPHAELI, N., *Rising tensions over the Nile River Basin*, The Middle East Research Institute-Inquiry and Analysis Series, nº 165, 27 de febrero de 2004.
- ROAPE-Review of African Political Economy, "The Inter-governmental Authority on Drought and Development (IGADD)" en *Review of African Political Economy*, vol. 21, nº 59, 1994, ps. 93-96.
- SWAIN, Ashok, "Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, nº 4, 1997, ps. 675-694.
- TESFAYE Tafesse, *The Nile Question: Hydro-politics, Legal Wrangling, Modus Vivendi and Perspectives*, LIT Verlag Munster, Hamburgo, 2001.
- TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and institution building in the Nile Basin" en SHARAMO, Roba y BEROUK Mesfin (eds.), *Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa*, ISS Monograph, Pretoria, nº 178, 2011, ps. 257-279.
- WEKESA, Peter Wafula. "Old issues and new challenges: The Migingo Island controversy and the Kenya-Uganda borderland" en *Journal of East African Studies* vol. 4, nº 2, 2010, ps. 331-340.
- WRIGHT, P., *Conflict on the Nile: The Fashoda Incident of 1898*, Heinemann, Londres, 1972.

LA BRASIL EN EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN Y EL LIDERAZGO

EMILSE CALDERÓN*

RESUMEN:

En el marco de un sistema interamericano de seguridad cuya funcionalidad está comprometida por la escasa correspondencia que tiene su propuesta con la realidad después de la Guerra Fría, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano denota un hito en el tratamiento de las cuestiones propias del sector de defensa y en el devenir de los vínculos de los países de la región. En este marco se analiza el rol desempeñado por Brasil que, en virtud de sus capacidades materiales, estaría en condiciones de liderar un proceso de seguridad regional. Sin embargo, las características de América del Sur como subregión con una dinámica de seguridad particular, obstaculizan la posibilidad de que el concepto de seguridad cooperativa se haga efectivo. Así también desvirtúan, en alguna medida, las intenciones de liderazgo por parte de Brasil. Por tanto, este artículo tiene como propósito abordar la dinámica de seguridad de la región en tanto que generadora de dichos obstáculos.

PALABRAS CLAVE:

Consejo de Defensa Sudamericano; Brasil; amenazas; confianza; cooperación; liderazgo.

TITLE:

Brazil in South American Defense Council: obstacles to cooperation and leadership

ABSTRACT:

In the context of an inter-American security system whose functionality is compromised by the weak correlation between its proposal and the post-Cold War reality, the instauration of the South American Defense Council shows a milestone in the treatment of the issues arising from the defense sector and in the evolution of the links of the region countries. In this framework this article analyzes the role played by Brazil which, by virtue of their material capabilities would be able to lead a regional security process. The characteristics of South America as a sub-region with particular security dynamics prevent the possibility that the concept of cooperative security is affected. Besides, those characteristics detract, to some extent, the intentions of leadership from Brazil. So, this article aims to address the dynamics of security in the region while generating these obstacles.

KEYWORDS:

South American Defense Council; Brazil; threats; trust; cooperation; leadership.

***Emilse CALDERÓN** es Licenciada y Profesora en Relaciones Internacionales, egresada de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la cátedra Política Internacional. Actualmente se encuentra cursando el cuarto año del Doctorado de Relaciones Internacionales, con beca de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: emilsecalderon@hotmail.com

Introducción

En la actualidad los rasgos inherentes a América del Sur en lo que a las cuestiones de seguridad respecta, distancian a la subregión del resto de Latinoamérica, y del sistema continental en general. En este sentido, se puede divisar en Sudamérica una subregión que se caracteriza tanto por la intensidad de los vínculos entre sus miembros cuyo patrón tradicional de amistad-enemistad¹, hasta el inicio de la redemocratización en los ochenta, tiende predominantemente hacia el conflicto; como por una creciente coincidencia en la relevancia de las temáticas de agenda. Esta conjunción deviene en una dinámica de seguridad particular, entendida como la instauración de cierta lógica y modo de vinculación entre los Estados que conforman un todo indivisible en cuestiones de seguridad circunscripto a cierta subregión. Desde una perspectiva analítica-descriptiva, esa dinámica de seguridad puede ser analizada de manera integral, como lo proponen B. Buzan y O. Waever en su teoría de los Complejos Regionales de Seguridad². A partir de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, dicha dinámica de seguridad se manifiesta, por ejemplo, en el tratamiento de las diferencias entre Ecuador y Colombia en 2008 y de las consiguientes tensiones generadas con Venezuela, como en el manejo de la crisis interna de Bolivia a raíz de la problemática de las autonomías.

Ahora bien, la persistencia y consolidación de esta dinámica de seguridad particular en América del Sur, aumenta la distancia entre estos países y la región, repercutiendo sobre la arquitectura institucional continental existente. Si se examina el esquema de seguridad interamericano³ desde una perspectiva histórica y se lo contrasta con la dinámica que la temática de la seguridad adquiere una vez finalizado el período de Guerra Fría, el desfase entre lo ya institucionalizado y la realidad coetánea se hace evidente. Más aún si se atiende a los cambios acaecidos luego de los atentados terroristas del 11 de setiembre que tendieron a fortalecer la construcción de una agenda de seguridad con eje en las amenazas no tradicionales a la seguridad. Es así pues que la arquitectura continental de seguridad no ha sido receptiva de las demandas de sus Estados miembros en general. Las mismas, por consiguiente, no han logrado traducirse en una jerarquización unívoca a nivel continental de temas de agenda, entre otros motivos, debido a las crecientes disparidades que se presentan entre las distintas subregiones.

Por lo dicho, reflexionar sobre la posibilidad de que la subregión comience a transitar por el sendero de un proceso de seguridad, no parece una opción carente de pertinencia⁴. En este sentido, la instauración del Consejo de Defensa

¹ Con el concepto de patrones de amistad-enemistad, utilizado por B. Buzan y O. Waever, se hace referencia a las relaciones tanto de índole cooperativas como conflictivas que sostienen los Estados entre sí, y a partir de las cuales, con una perspectiva histórica, se puede inferir un determinado patrón de relacionamiento.

² Se debe aclarar que del planteo de B. Buzan y O. Waever no se infiere que la subregión, en tanto complejo regional de seguridad, pueda llegar a desarrollar un proceso de seguridad con algún grado de institucionalización.

³ El esquema de seguridad interamericano se basa en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el Pacto de Bogotá de 1948 y la Junta Interamericana de Defensa de 1942.

⁴ Aquí es preciso señalar que por proceso de seguridad se entiende aquel estadio intermedio entre

Sudamericano puede ser interpretada como un primer paso, modesto políticamente, pero relevante a nivel simbólico. Más aún cuando es Brasil quién se presenta como creador y promotor de la propuesta. Al respecto, no se puede dejar de tener en consideración que este país, además de contar con las capacidades materiales necesarias, aspira y dirige su política exterior a alcanzar un mejor posicionamiento en el orden internacional global. Por tanto, la construcción de un liderazgo regional por parte de Brasil en torno al avance de un proceso de seguridad, organizado en el marco institucional del Consejo de Defensa, es una opción cuanto menos razonable. En este marco podemos afirmar que, partiendo desde una perspectiva tradicional que comprende el liderazgo a partir de la concentración de recursos y capacidades por parte de un Estado, Brasil estaría en condiciones de ejercer el rol de líder e impulsar el proceso de seguridad.

Por otra parte, el análisis de las probabilidades que posee la región de transitar por un proceso de seguridad y, por ende, la reflexión en cuanto al peso relativo de la creación del Consejo de Defensa en tanto que avance cooperativo institucionalizado, necesita considerar los obstáculos existentes. Los mismos se derivan de las características de la dinámica de seguridad de América del Sur como subregión, características que se anteponen también a cualquier intención brasileña de ejercer el liderazgo. Respecto a esto último, hay que tener en cuenta que entre los gobiernos y sociedades sudamericanas es ampliamente aceptada la noción del liderazgo como producto de una situación hegemónica basada no sólo en el poder, como ocurre en la concepción tradicional, sino también en la capacidad del líder de generar consensos, lo cual supone su habilidad de representar los intereses del conjunto. Esta situación conlleva concesiones o costos por parte del líder, y este es un punto que, incluso en el interior de Brasil, continúa despertando dudas sobre si existe la voluntad o no de asumirlos. Por otra parte, está claro que si los gobiernos sudamericanos perciben que el liderazgo de Brasil se perfila más cercano a una concepción tradicional, su reacción será de mayor cautela en el momento de aceptarlo, por lo que se limitaría o, al menos, se desaceleraría el proceso de seguridad.

Por lo tanto, en el presente, nos hallamos frente a un Consejo de Defensa que funciona como una instancia preliminar para la administración consensuada tanto de los disensos más descollantes que puedan surgir entre los actores estatales de la región, como de las situaciones que atenten contra la estabilidad y la seguridad. En este sentido además, y desde una visión no tradicional del liderazgo, la falta de consenso entre los Estados de la subregión respecto al otorgamiento del rol de líder a Brasil, sumado a las dudas por parte de éste sobre la asunción de los costos, decanta en el papel de gestor y hacedor del dialogo que dicho país desempeña. La connotación positiva o negativa que se le pueda atribuir a ambas realidades, deben ser sopesadas teniendo en cuenta que la cercanía temporal de la creación

el balance de poder y la seguridad cooperativa (FONTANA, 1994) en el cual, dada la existencia de cierta dinámica de seguridad, los Estados despliegan progresivamente mecanismos e instancias, con diferente nivel de institucionalidad, que promueven el desarrollo de la confianza entre ellos.

del Consejo de Defensa implica que las consideraciones que se realizan en este trabajo se circunscriben a lo acontecido en un breve período de tiempo.

Así las cosas, este artículo tiene como propósito abordar la dinámica de seguridad de la subregión como generadora de obstáculos parciales a la cooperación y a la posibilidad de que ésta sea liderada por Brasil en tanto poder regional. A tal fin el artículo cuenta con un primer apartado, de tinte descriptivo, destinado al análisis de la dinámica de seguridad de la subregión sudamericana. Luego, la segunda sección, versa sobre las características y dinámica institucional del Consejo de Defensa, mientras que en la tercera se aborda la actuación de Brasil en el mismo, teniendo en cuenta los lineamientos de su política exterior para la región y los requerimientos de la política interna en el ámbito de la defensa. Finalmente se articulan los obstáculos a la cooperación que se recogen de la dinámica de seguridad regional, los cuales serán inferidos de las dos primeras secciones, obstáculos que a su vez justifican el rol de gestor que tiene Brasil dentro del Consejo de Defensa Sudamericano.

1. Apuntes sobre la seguridad en la subregión sudamericana

Como se anticipó en la introducción del artículo, este primer apartado nos acerca al escenario subregional sudamericano, con el objetivo de poder ahondar en las características y particularidades de su dinámica de seguridad.

Siguiendo la descripción propuesta por B. Buzan y O. Waeber, se puede afirmar que América del Sur es un complejo de seguridad regional. El mismo, según los mencionados autores, entre otros, posee dos subcomplejos, uno correspondiente al cono sur y el otro a la zona andina. Esta división agrupa respectivamente, por un lado, a los estados de mayor relevancia regional y con patrones de rivalidades de larga fecha que los conectan, y por el otro, estados de menor envergadura que pese a desarrollar también patrones de enemistad, desde hace varios años se los puede aglutinar desde una perspectiva analítica en función de su ligazón con el fenómeno del narcotráfico. No obstante, es preciso aclarar que la identificación de dichos subcomplejos no inhibe el flujo de la dinámica de seguridad en el interior de la totalidad del complejo sudamericano.

El examen en detalle de la subregión sudamericana nos permite hallar, en primer lugar y al contrario de lo que acontece en el ámbito continental, el desarrollo de vínculos interestatales estrechos llevados adelante en el marco de los procesos de integración económico-comercial. Tanto en el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como en el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los Estados han podido establecer una dinámica de seguridad en términos distintos a los históricamente conocidos.⁵ Ambos bloques, además de contener acuerdos bilaterales de promoción de Medidas de Fomento de la Confianza y Cooperación (MFCyC), han diseñado mecanismos concernientes a la seguridad como la Declaración de Ushuaia

⁵ Ejemplo de ello es la desarticulación de las hipótesis de conflicto tradicionales entre Argentina y Chile, y Argentina y Brasil.

y la Carta Andina para la Paz y Seguridad, e incluso en el año 2002 se promulgó una Declaración sobre Zona de paz Sudamericana. Finalmente, en diciembre de 2004, se creó la Comunidad de Naciones Sudamericanas que, a partir de mayo de 2008, pasaría a denominarse Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), organización orientada hacia la construcción de un espacio de integración en un sentido amplio y que prioriza el diálogo político (Tratado Constitutivo de la Unión Sudamericana de Naciones).

En segunda instancia y en lo referente a la agenda de seguridad, el escenario regional disiente diametralmente de la propuesta vigente para el sistema interamericano. Este último carece, a partir del fin de la Guerra Fría⁶, de una agenda de seguridad cuyos temas se encuentren ordenados en una jerarquía compartida. De este modo cobra visibilidad la fragmentación de la dinámica de seguridad y el incremento de la capacidad de los estados latinoamericanos, en general, para establecer de manera autónoma una agenda de seguridad, situación impensable durante el orden bipolar. Esta situación puede ejemplificar con el hecho de que la Organización de Estados Americanos (OEA) sólo establezca los elementos relevantes en seguridad⁷, dejando a criterio de los Estados nacionales su orden de prioridad. En Sudamérica, mientras tanto, si bien se constata la existencia de dos agendas coincidentes con los procesos de integración arriba mencionados, se puede afirmar que ambas tienden a converger en los últimos años. Esto acontece, esencialmente, en virtud de la expansión del tráfico de drogas y la implicación creciente de todos los países, de una u otra manera⁸, mediante las redes del crimen transnacional organizado⁹.

Lo hasta aquí señalado cobra mayor contundencia si tenemos en cuenta que el esquema de seguridad interamericano es muy poco viable en tanto que proceso de seguridad, debido a la amplitud y diversificación de su membresía, y a la falta de operatividad de su estructura formal, sea por carencia de aceptación de sus

⁶ Período en que las amenazas a la seguridad de los Estados procedían de otros actores estatales, motivo por el cual eran claramente identificables y se mantenían visibles en el sistema internacional.

⁷ Al respecto en 2003, con la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA del documento "Declaración de Seguridad en la Américas", se establece como amenazas: narcotráfico, pobreza, migración ilegal, gobernabilidad, corrupción, terrorismo, criminalidad organizada, lavado de dinero, desastres naturales y de origen humano, tráfico de armas, estabilidad financiera, movimientos indigenistas. Todas estas amenazas son de tipo no tradicional, es decir que no se asocian al Estado nacional en cuanto actor del sistema internacional, por lo que se pierde toda precisión en el momento de su identificación, y el peligro inherente a ellas no se asocia a su capacidad de destrucción en un sentido militar. Además poseen un alcance transnacional y global.

⁸ Los modos en que un país puede participar del tráfico de drogas pueden ser clasificados a través de las distintas actividades ilegales que se vinculan a la cadena de producción y comercialización, que son: cultivos ilícitos, contrabando de precursores químicos, producción de drogas, servicios de tránsito o puente y lavado de dinero.

⁹ Es importante destacar, como muestra de la impronta de esta temática, que en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano se suscribió una declaración anexa sobre la necesidad de enfrentar conjuntamente la amenaza del narcotráfico, luego del Primer Encuentro de los Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano.

instrumentos¹⁰ o por la asincronía de sus propósitos¹¹. Además hay que considerar que la estructura institucional, en general, responde a la configuración de América Latina como esfera de influencia homogénea de Estados Unidos, situación que no refleja la realidad contemporánea, más allá de la contundente y continua asimetría de las capacidades materiales y técnico-profesionales en la esfera estratégico-militar a favor de Washington. Es por este conjunto de circunstancias que algunos autores como Rojas Aravena y Robledo Hoecker plantean la idea de la existencia de hecho de un sistema hegemónico de carácter unipolar desinstitucionalizado en el ámbito interamericano.

Este estado de cosas dificulta tanto el funcionamiento del esquema de seguridad continental como la concreción de la idea de hermandad latinoamericana como mito fundante en pos de la integración de toda la región. En consecuencia, se torna más factible un acercamiento cooperativo entre países que mantienen una vinculación de mayor fluidez y comparten una misma priorización de los temas de la agenda de seguridad, como la que se da entre los Estados sudamericanos. En sintonía con esta lógica podemos decir también que la subregión de América del Sur, en comparación con México, América Central y el Caribe, cuenta además con una situación geográfica privilegiada que le otorga cierta distancia de la potencia hegemónica, Estados Unidos. A ello se le añade la circunstancia de ser una subregión compuesta por Estados que han contado con una institucionalización política de mayor solidez y economías relativamente más diversificadas, todo lo cual ha otorgado a los países la posibilidad de desarrollar políticas con un mayor margen de autonomía.

Por lo hasta aquí dicho, América del Sur es una subregión cuya dinámica de seguridad se arraiga en características diferenciadas de las del resto de la región, y por ello puede ser catalogada como un complejo regional de seguridad. En este sentido, además, la dinámica de la subregión torna más evidentes, y profundiza, las debilidades de la arquitectura interamericana posterior a la Segunda Guerra Mundial. Resta ahora introducir algunos de sus rasgos más relevantes.

Siguiendo los criterios utilizados por B. Buzan y O. Waever, en primer lugar, en el interior de la región encontramos patrones de amistad-enemistad debido a que las relaciones entabladas por los Estados a lo largo de su historia, han estado marcadas por diferencias fronterizas (Colombia-Venezuela, Perú-Ecuador, Bolivia-Chile, Perú-Chile, Argentina-Chile por ejemplo). Por tanto, los dilemas de seguridad han abundado en esta parte del planeta hasta no hace mucho tiempo. No obstante, y si bien dichos Estados han podido establecer en las últimas décadas relaciones

¹⁰ Hay que recordar que el Pacto de Bogotá está vigente para 15 de los 21 Estados signatarios, y de ellos 8 países han antepuesto varias reservas (Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Nicaragua, Paraguay, Perú y Chile). Además se destaca la denuncia por parte de El Salvador.

¹¹ Si bien las hipótesis de conflicto tradicionales no han desaparecido del todo, un propósito tal como el de defensa colectiva contra una agresión militar extracontinental (TIAR y JID), ha quedado en desuso si consideramos, entre otros datos, que la disputa en términos ideológicos propios del enfrentamiento este-oeste ha desaparecido y que América Latina es la región del mundo que menos porcentaje de su PIB invierte en defensa.

de seguridad basadas mayormente en la ausencia de conflictividad concebida de modo tradicional¹², algunos analistas sostienen que ciertas percepciones continúan condicionadas por la desconfianza.

Aquellos patrones de amistad-enemistad, por otra parte, pueden verse influidos en la actualidad por una clase distinta de sucesos que, si bien no atañen estrictamente a las cuestiones de defensa nacional y están ligados a temas domésticos, son potencialmente generadores de conflictos en el ámbito interestatal. Tales sucesos son producidos por amenazas no tradicionales a la seguridad, siendo las más destacadas el crimen transnacional organizado, expresado especialmente en el tráfico de drogas y armas y los grupos armados ilegales. En este sentido, a partir de la década de los noventa, podemos mencionar entre dichos sucesos la aparición de Sendero Luminoso en Perú y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el avance en términos conflictivos de la cuestión indigenista en Ecuador y Bolivia; la penetración y compenetración del crimen organizado en varios de los sistemas políticos de la región; y las múltiples rutas de intercambio de drogas por armas. Estas situaciones cuestionan la afirmación del carácter no conflictivo de la región, introduciendo las amenazas no tradicionales como portadoras de un doble peligro. Por un lado para la gobernabilidad en el interior de los países y, por el otro, para la estabilidad sudamericana considerando la ductilidad que poseen esas amenazas para traspasar las fronteras nacionales y acarrear efectos nocivos en los Estados vecinos.

En segundo y último lugar, en lo que respecta a las relaciones de poder, América del Sur es contenedora de una polaridad múltiple que define al complejo como estándar. Esta especificidad conlleva disputas por el liderazgo regional que, si bien no se manifiestan abiertamente, son una constante en las vinculaciones entre los socios mayores de la región. Buena parte de los celos se pueden percibir en la férrea oposición de Argentina a las intenciones de Brasil respecto a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, en los esfuerzos de Venezuela por generar un tipo de liderazgo situacional en diferentes circunstancias conflictivas, o en la simultaneidad del apoyo de Chile a Brasil en su proyecto relativo al Consejo de Seguridad y la reticencias en su relación con el MERCOSUR¹³.

Concluida esta sintética aproximación descriptiva a Sudamérica como complejo regional, y reiterando la aclaración de que la sola existencia de una dinámica particular en seguridad de esta subregión no conlleva en sí misma la factibilidad de que sus Estados transiten por un proceso de seguridad, se puede afirmar que

¹² Como excepción se pueden mencionar la guerra del Cóndor entre Ecuador y Perú en 1995 y la pervivencia de algunas diferencias territoriales puntuales (Chile-Bolivia, Chile-Perú).

¹³ No hay que olvidar que el MERCOSUR, más allá del estado actual en el que se encuentre el proceso de integración, es una opción de política exterior ligada a un proyecto político con una fuerte impronta de predominio brasileño y argentino en la toma de decisiones, no compatible con el perfil de inserción internacional chileno que privilegia la multiplicidad de vínculos bilaterales de índole comercial.

la situación atravesada por el sistema interamericano en el contexto posterior a la Guerra Fría propicia, e incluso legítima, el surgimiento de una instancia de diálogo en defensa entre los Estados de la región. En virtud de ello dicha instancia de diálogo será abordada con detenimiento en el siguiente apartado.

2. La institucionalización de la dinámica de seguridad sudamericana: el Consejo de Defensa

Algunos académicos consideran a América Latina como un santuario de múltiples y variados espacios de concertación y diálogo, como así también de organismos para la cooperación, con sus respectivos órganos y mecanismos. Todas estas instancias estarían llevando una existencia superpuesta desde un punto de vista operacional. Incluso algunos autores como Birle se refieren a la región como museo viviente en lo que respecta a la institucionalización de los procesos de cooperación. Sin embargo, y como pudimos constatar en el primer apartado, tanto los desfases con la realidad internacional tras la Guerra Fría como las deficiencias operativas de las instancias institucionales existentes, abren una ventana a la posibilidad de que surjan nuevas estructuras. En este sentido, se abordarán a continuación las características y la evolución institucional del Consejo de Defensa Sudamericano como órgano que materializa un nuevo espacio de diálogo.

En diciembre de 2008, en el marco de UNASUR, se aprueba el Estatuto Constitutivo del Consejo de Defensa Sudamericano, que surge como “[...] una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa [...]” (Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano, artículo 1), cuyos objetivos generales enfatizan primordialmente la generación de consensos para fortalecer la cooperación en América del Sur. Además, de modo secundario, la enunciación de dichos objetivos advierte que la cooperación sudamericana supondrá un aporte significativo para la unidad latinoamericana, por lo que se indica la necesidad de promover el diálogo y la cooperación de manera preferente con los países de América Latina y el Caribe. Por tanto, la propuesta del Consejo de Defensa no abandona la importancia de la idea de hermandad latinoamericana, aunque señala implícitamente sus limitaciones en cuanto mito fundacional de un proceso de integración en las cuestiones de seguridad y defensa, al situar el núcleo duro del mismo en el contexto subregional.

Ahora bien, la sola creación del Consejo de Defensa no supone *per se* el comienzo de un proceso de seguridad. No obstante, en su instauración se encuentra un incipiente incentivo al desarrollo de la confianza entre los socios regionales. De hecho hacia ello se orienta el Consejo, en el marco de sus objetivos específicos y mediante la implementación de diferentes mecanismos e instancias¹⁴. De esta manera los países, con la instauración del Consejo, persiguen alcanzar una visión conjunta en materia de defensa que identifique los factores de riesgos y amenazas

¹⁴ Entre ellos se encuentran las actividades de análisis y discusión; el intercambio de información, formación y capacitación; las medidas de fomento de la confianza y la difusión de las lecciones aprendidas y de las experiencias.

a la paz, que pueda ser articulada en foros multilaterales y, en definitiva, que los conduzca hacia un planteamiento común respecto de las tareas de la defensa.

Se puede decir por tanto, que las actividades desplegadas por el Consejo podrían significar un avance de alcance limitado, pero no desdeñable, en virtud del desarrollo de la confianza entre los Estados de la región. En este sentido, no se debe perder de vista que la confianza, en líneas generales, es un bien escaso en el sistema internacional, cuya autenticidad es constantemente interpelada. Más aún en tiempos como los actuales, en los que el orden global jerárquico *de facto* —circunstancia que favorece la proyección de incertidumbre— está encabezado desde un punto de vista estratégico militar, por una potencia mundial que sostiene internacionalmente un tipo de acción con visos de unilateralidad y falta de respeto por el derecho internacional.

Dicho esto, es importante abordar las acciones llevadas adelante por el Consejo como símbolo de la existencia de un mínimo de voluntad política por parte de los gobiernos de avanzar por la senda de la cooperación. Sin embargo, esto no implica que se aparten los celos y las desconfianzas propios de una vinculación interestatal, cuyo pasado inmediato estuvo marcado por distintos niveles de conflictividad. Los gobiernos en cuestión, entonces, estarían reconociendo o bien cierta necesidad de apoyar el desarrollo del Consejo en tanto que iniciativa cooperativa, o bien el sentido de oportunidad de esta nueva instancia. Esto último si consideramos el giro a la izquierda en la mayoría de los gobiernos sudamericanos, el alejamiento de Estados Unidos inmerso en la problemática de Medio Oriente y Asia Central como prioritaria y, además, la multiplicación de situaciones de tensión que han ido surgiendo a lo largo de los últimos años en la región.

Con respecto a las actividades y acciones del Consejo, en primer lugar, es importante precisar que se encuentran condensadas en la Declaración de Santiago de Chile, bajo la modalidad Plan de Acción 2009-2010, como resultado de la Primera Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa del Consejo de marzo de 2009. El mencionado Plan despliega cuatro ejes¹⁵, cada cual con sus iniciativas particulares y afines, pensados para darle legitimidad y visibilidad al Consejo. Por un lado, respecto al eje de Políticas de Defensa se creó una Red de Intercambio de Políticas de Defensa¹⁶ y se llevó a cabo un Seminario de Modernización de los Ministerios de Defensa¹⁷. Por otro lado, y con relación al elemento de Formación y Capacitación, se realizó el Primer Encuentro Sudamericano de Estudios Estratégicos¹⁸

¹⁵ Los ejes son: Políticas de Defensa; Cooperación Militar; Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa; Formación y Capacitación.

¹⁶ La Presidencia *pro tempore* presentó en noviembre de 2009 el sitio web www.cdsunasur.org, que es un espacio virtual para el intercambio de información y el aporte de propuestas e inquietudes con respecto al tema de la defensa.

¹⁷ El Seminario se desarrolló en Quito, en noviembre de 2009, con la participación de autoridades civiles y militares, delegados de los países de la UNASUR, catedráticos y expertos, y se debatió acerca del estado de los sistemas de Defensa, sus estructuras institucionales y la gestión y ejecución de políticas.

¹⁸ El encuentro se llevo a cabo en Brasil, en noviembre de 2009, y se plantearon visiones académicas

y se constituyó el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa¹⁹. Todas estas actividades se alinean con los objetivos generales del Consejo y versan sobre la generación de confianza como condición necesaria, aunque no suficiente, para transitar por un proceso de seguridad cooperativo.

El avance por este camino, en lo que al eje Política de Defensa respecta, depende en última instancia de la voluntad política de los gobiernos por hacer transparentes las intenciones del Estado sobre la defensa tradicional. Cabe señalar que la condición de la política de defensa como política pública y el hecho de precisar la percepción del Estado respecto del escenario internacional y las amenazas a la seguridad, hacen de su explicitación y publicidad un requisito indispensable para cualquier proceso de seguridad. Ello se debe a que colaboran en la disminución de la distancia entre la retórica diplomática y la acción concreta de las Fuerzas Armadas en el exterior. Así, el trazado de los objetivos estratégicos de un Estado, la definición del rol que le asigna a sus Fuerzas Armadas y la enunciación de los medios por los cuales planea hacer efectiva su política, contribuyen a cimentar una relación de confianza aumentando relativamente la percepción de previsibilidad entre los estados vecinos. Esta relatividad se funda en la vigencia ininterrumpida de la incertidumbre en el sistema internacional y, en el caso Sudamericano, en la existencia de ciertos dilemas de seguridad que aunque adormecidos, subsiste la mutabilidad de las políticas de los Estados en función de las coyunturas domésticas y las posibilidades de variaciones en las capacidades militares ofensivas de los estados, hechas realidad en países como Chile, Venezuela, Perú, Colombia y Brasil durante los últimos años²⁰. La definición de políticas nacionales de defensa no es un rasgo que haya caracterizado a los Estados de la región de América del Sur. Autores como R. Diamint, consideran que existe una carencia histórica en relación a la formulación estratégica de esas políticas. No obstante ello, en los últimos años y después de los casos iniciales de Chile (1997) y Argentina (1999), se incrementó el número de países poseedores de libro blanco de defensa, con la suma de Ecuador (2002) y Perú (2004). Incluso hay una reafirmación de esta tendencia con la revisión que hizo Chile (2003), el proceso que actualmente está llevando adelante Argentina, a lo cual debemos añadir el documento Política Nacional de Defensa de Brasil (2005) y la Estrategia de Defensa Nacional (2008), cuyo contenido prácticamente hace las veces de un libro blanco. Por tanto, muchos de los estados sudamericanos que tienen como reto aún definir sus políticas de defensa, quizás encuentren un estímulo positivo para realizarlo en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

e institucionales sobre las perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano, la cooperación en defensa y la industria de la Defensa.

¹⁹ Con un estatuto aprobado en mayo de 2010, el Centro representa una instancia de producción de estudios estratégicos para asesorar al Consejo de Defensa cuando éste lo requiera, así como para permitir el avance en la definición e identificación de los intereses regionales.

²⁰ De acuerdo con las conclusiones del informe Military Balance 2010 presentado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Brasil encabezó la lista de los países latinoamericanos que más gastó en defensa en el último año, con 27.780 millones de dólares en 2009. Le siguieron Colombia (10.070 millones) y Chile (5.230 millones). En www.perfil.com/contenidos/2010/02/06/noticia_0006.html

Por otra parte, con referencia al eje de Formación y Capacitación, la generación de adelantos en el proceso de seguridad cooperativa involucra, más allá de las funciones de gestión de los gobiernos²¹, a la comunidad académica especializada en el ámbito de la defensa y seguridad internacional. Al respecto es importante señalar que el intercambio académico de calidad promueve el conocimiento mutuo entre los países, referido a las percepciones y conceptos concernientes a las temáticas en cuestión y, por ende, contribuye en la generación de confianza. Dichos aportes, además, debieran ser recogidos desde las instancias gubernamentales, y orientados hacia la construcción de una burocracia profesional civil capaz de desarrollar la política de defensa nacional como una política de Estado y de gestionar el sector de la defensa en general.

Así entonces, las actividades hasta aquí comentadas que son parte de los ejes Políticas de Defensa y Formación y Capacitación, son la base para acciones futuras de mayor alcance y significado, en cuanto al grado de confianza que implican entre los Estados. Hacia ello se dirigen, por ejemplo, las propuestas de creación de un mecanismo que ayude a articular posiciones conjuntas en los foros multilaterales sobre defensa, y otro que sea funcional para la realización de consultas, información y evaluación inmediata de situaciones de riesgo para la paz.

Retomando las acciones llevadas adelante por el Consejo, en segundo lugar y más allá de las contenidas en el Plan de Acción, cabe destacar la instauración de mecanismos de Medidas de Fomento de la Confianza y Cooperación (MFCyC). Las mismas fueron establecidas en el marco de la Resolución expedida por la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR de noviembre de 2009. Luego, en la Segunda Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Sudamericano de mayo de 2010, se aprobó el conjunto de procedimientos para su aplicación en la Declaración de Guayaquil. Al respecto, y además de que aquellas medidas son un punto central en la construcción de la confianza inherente al proceso de seguridad, hay que considerar que de avanzar en su implementación, ejercerían un efecto de demostración en relación con el sistema interamericano.

Las MFCyC aprobadas en el Consejo versan sobre el intercambio de información y transparencia de los sistemas y gastos de defensa²². Al respecto se considera, además, las actividades militares intra (incluyendo las fuerzas de fronteras) y extrarregionales²³, así como la invitación de observadores militares

²¹ Dichas funciones se vincularían más a los primeros puntos propuestos dentro del eje como el registro de las academias y centros de estudio en defensa y la propuesta de programas de intercambio.

²² En cuanto a este elemento se destaca el compromiso de Argentina, Chile y Perú para liderar un Grupo de Trabajo para el desarrollo de una metodología tendiente a resolver elementos técnicos y de diseño del sistema de medición de los gastos de defensa.

²³ Hay que tener presente que la Declaración de Guayaquil dispuso la formación de un Grupo de Trabajo (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y Ecuador) para que sintetice el documento Estrategia Global de Bases de Apoyo, del Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea de los Estados Unidos, para su posterior incorporación a la agenda del diálogo UNASUR-Estados Unidos.

de países miembros de UNASUR. Con relación a la seguridad, las medidas buscan fortalecer los controles nacionales respecto de los ilícitos transnacionales, rechazar el apoyo activo o pasivo de los Estados hacia organizaciones que cometan actos de terrorismo, y a reafirmar el compromiso con la democracia. Por otra parte, las MFCyC establecen ciertas garantías fundadas en los principios de integridad territorial, no intervención y prohibición de amenaza o uso de la fuerza; mientras que en lo referido al cumplimiento y la verificación se involucran mecanismos voluntarios, además de proponerse que el Consejo aborde el tratamiento de ciertos procedimientos. Estas medidas, por sus características y siguiendo la clasificación de A. Fontana, corresponden a las de primera generación dentro del proceso de seguridad, aunque hay que aclarar que el rasgo de multilateralidad corresponde a las de segunda generación.

En tercer lugar, y para finalizar con la exposición de las acciones llevadas adelante por el Consejo, es importante decir que en el marco de la antes mencionada Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de UNASUR, algunos Estados han elevado propuestas alineadas con el avance del proceso de cooperación²⁴.

Por todo lo hasta aquí expuesto con referencia al Consejo de Defensa Sudamericano, se puede concluir que esta nueva instancia representa un avance en el largo y complejo camino inherente a un proceso de seguridad. Dicho avance consiste en el desarrollo de la confianza necesaria y, si contextualizamos las actividades y acciones promovidas por el Consejo²⁵, podemos afirmar que está dirigido en el corto plazo a atender dos cuestiones: la toma de decisiones unilaterales y los disensos regionales sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad y defensa. La morigeración de la primera y la administración de la segunda, resultan imprescindibles para que hablar de cooperación en América del Sur sea algo más que una posibilidad, y devenga en probable.

Dado que alcanzar la materialización de dicha probabilidad parece ser la meta que alienta a Brasil en su actuación regional sobre temas de seguridad internacional, en el próximo apartado se realizará un acercamiento a su desempeño, teniendo en cuenta tanto los lineamientos de su política exterior para la región como los requerimientos de su política interna en el ámbito de la defensa.

²⁴ Hacia dicho objetivo se dirigen: el Proyecto de Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, de Perú; el Proyecto de Decisión para la apertura de un proceso de debate y negociación de una arquitectura de Seguridad para UNASUR, de Chile; y el Proyecto de Código de Conducta Sobre Cuestiones de Defensa y Seguridad, de Ecuador.

²⁵ Al respecto, y dado que ningún grado de conflictividad es deseable, hay que tener presente que desde hace unos años a esta parte existieron varias situaciones de tensión en la región, a raíz de ciertas decisiones tomadas por los Estados individualmente. Así por ejemplo, la implicación de comandos colombianos en la detención del Canciller de las FARC, Rodrigo Granda, en Caracas durante 2004; la incursión y el bombardeo de Bogotá en territorio ecuatoriano sobre el campamento del comandante de las FARC Raúl Reyes en 2008. Todas estas acciones desembocaron en situaciones de tensión y reclamaciones cruzadas entre los países, incluso se llegó a la movilización de tropas en uno de ellos.

3. El rol de Brasil en la promoción del Consejo de Defensa

Para examinar el rol que desempeñó Brasil en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, es pertinente remitirse al análisis prospectivo que realizó la Secretaría presidencial de Asuntos Estratégicos en 2004, titulado Proyecto Brasil 3 Tiempos: 2007, 2015 y 2022, en el que se identificaron los objetivos estratégicos nacionales a largo plazo, creando las condiciones para la institucionalización de la gestión estratégica. En 2006, después de fundamentarse metodológica y conceptualmente el desarrollo de escenarios prospectivos, y de identificar los objetivos y las rutas alternativas para su cumplimiento, se pudo configurar un Sistema de Identificación de Propuestas de Futuro. El mismo permitió definir cincuenta temas estratégicos relevantes para los objetivos del Proyecto Brasil 3 Tiempos. Uno de ellos, el número treinta y nueve, era el Sistema de Defensa Nacional, y se afirmaba que su perfeccionamiento fortalecería la capacidad de defensa de Brasil, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa junto a los países vecinos, para enfrentar las nuevas amenazas y desafíos, proteger su territorio y respaldar las negociaciones en el ámbito internacional²⁶.

La primera manifestación de la voluntad de Brasilia de indagar sobre la posibilidad de generar un mecanismo multilateral en los temas de defensa, consta en las declaraciones del Coronel O. Oliva Neto, entonces coordinador del Núcleo de Asuntos Estratégicos, en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones de junio de 2006. En dicho encuentro se planteó la discusión de una nueva institucionalidad conjunta regional en defensa y, en la Declaración de Bogotá, se asentó la coincidencia de los países respecto de la necesidad de fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad para consolidar a Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y luchar con efectividad contra las amenazas a la seguridad. El Coronel O. Oliva Neto planteó crear una fuerza militar conjunta para Sudamérica, que inicialmente podría impedir una aventura militar futura o la presión de algún país sobre la región o sobre alguna nación en particular.

Por otra parte, la relevancia del asunto para el gobierno brasileiro se haría evidente con el reemplazo en 2007 de la Secretaría de Planificación a Largo Plazo, por el Núcleo de Asuntos Estratégicos que adquiriría estatus de ministerio.

En diciembre de 2007 y febrero de 2008, el gobierno brasileiro discutió bilateralmente con Chile y Argentina respectivamente, la idea de creación de un Consejo Suramericano de Defensa que se responsabilice de la formular de una estrategia regional de defensa. De igual modo el tema fue expuesto con Bolivia y Ecuador. Finalmente, en marzo, el Ministro de Defensa de Brasil, N. Jobim, entregó

²⁶ “[...] O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer com que o Brasil fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional.”, en www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf

a la Junta Interamericana de Defensa la propuesta referida al Consejo, y se reunió con el Secretario de Defensa, R. Gates, y la Secretaria de Estado, C. Rice, para anunciar el inicio de su gira por la región para presentar la iniciativa brasileña. Asimismo, N. Jobim aclaró que la propuesta del Consejo no implicaba la creación de una alianza militar tradicional ni suponía pretensiones operacionales, aunque sí la posibilidad de integración de entrenamientos. Expuso, además, que los principios rectores serían el respeto a la soberanía, a la auto-determinación, a la integridad territorial de los estados y a la no intervención en los asuntos internos. Culminada la gira de N. Jobim y dado que el balance, aunque con matices, fue positivo, Brasil anticipó la creación de un grupo de trabajo de dos personas por país para el diseño del Consejo.

Como se puede ver a través de este breve recorrido, el gobierno de Brasil ha sido autor y promotor del Consejo de Defensa Sudamericano. Para acercarnos al porqué del interés del gobierno brasileño en promocionar el Consejo, hay que tener presente que el rol desempeñado por este país se ubica dentro del marco proporcionado por los lineamientos de su política exterior y en consideración de los requerimientos de su política nacional en el ámbito de la defensa.

En cuanto a la consideración de la política exterior, es importante tener presente que Brasil, con una extensión territorial de aproximadamente 8.514.876,599 km², 193.017.633 habitantes (en 2010), un PBI en valor de paridad de poder adquisitivo de \$2.139.237 millones de dólares (2008)²⁷ y abundantes recursos naturales²⁸, es actualmente el poder regional emergente por excelencia de América Latina. En este sentido, Brasil cuenta con los requisitos materiales necesarios para convertirse en una potencia mundial, camino hacia el cual se dirige el modelo de inserción internacional que se viene desarrollando, en especial desde la llegada al poder de Luis Ignacio Lula Da Silva en el año 2003. En sintonía con ello, el gobierno de Lula ha llevado adelante una política exterior de gran dinamismo y con miras a optimizar el lugar que ocupa su país en la estructura del sistema internacional, que esté más en consonancia con sus actuales y potenciales capacidades. La estrategia preponderante ha sido la implicación del país, mediante una diplomacia personal, en los asuntos globales más descoltantes mediante la participación en espacios internacionales diversos como el G20, la Organización Mundial del Comercio, el G20 financiero, el grupo BRIC, el grupo IBSA, el G4, y con interlocutores estatales varios, desde el presidente B. Obama hasta M. Ahmadinejad, pasando por H. Chávez.

Dado, entonces, el objetivo de Brasil de ocupar un sitio de mayor relevancia en el escenario internacional, se puede comprender la promoción del Consejo de Defensa como parte de dicha estrategia de inserción mundial. Esto, siguiendo

²⁷ En <http://www.ibge.gov.br/home/>

²⁸ Entre sus recursos naturales, Brasil cuenta con: tierras fértiles para la agricultura, petróleo, yacimientos de hierro y otros minerales metálicos, uranio, biodiversidad, reservas de agua y recursos hidroeléctricos.

una concepción no tradicional del liderazgo que supone que un poder en ascenso necesita poseer cierto consenso de los países de la región en la que se halla inserto respecto de su rol de líder, para convertirse en una potencia mundial. Sin embargo, y como vimos en el primer apartado, los patrones de amistad-enemistad entre los Estados sudamericanos y la existencia de una polaridad múltiple, no son condiciones preexistentes favorables para que un país como Brasil impulse abiertamente su deseo de liderazgo. Ello, además del hecho de que, un segmento de los análisis sobre este tema pone a la luz las dudas respecto de si existe o no la voluntad por parte de Brasil de cargar con los costos que supone un liderazgo. No obstante, y en consonancia con la intención de examinar el rol de Brasil en la propuesta y promoción del Consejo, queda claro que no hay que perder de vista que la trascendencia de dicho Consejo radica en erigirse como el ámbito institucional regional propicio en el que, a futuro, Brasil puede llevar a cabo la búsqueda del liderazgo. Consecuentemente quizás, guarde una mayor pertinencia con la situación actual referirse a la vocación, por parte de Brasilia, de contribuir al orden y a la estabilidad de Sudamérica, propiciando la instauración de un marco institucional adecuado para el tratamiento de las cuestiones de la seguridad y defensa regional. Dicha vocación se derivaría, coincidiendo con la percepción del embajador S. Pinheiro Guimarães, de la circunstancia de que Sudamérica es en sí misma un hecho ineludible desde un punto de vista integral para la sociedad brasileña.

Y es en ese punto en dónde la política exterior de Brasil se entrelaza con los requisitos de la política nacional en el ámbito de la defensa. Ello porque América del Sur como hecho ineludible para Brasil, implica que la cotidianeidad y la realidad inmediata de este país están ligadas al devenir de la región, más allá de si el gobierno pretende o no liderarla. Esta circunstancia, en el ámbito específico de la defensa nacional, radica en la susceptibilidad de la sociedad brasileña de ser afectada por amenazas a la seguridad no tradicionales generadas fronteras afuera. En este sentido el atributo de transnacionalidad de dichas amenazas perfila un coctel peligroso si consideramos las fronteras selváticas, de difícil acceso y control, despobladas y por ende permeables de Brasil. Además, desde la perspectiva de la seguridad, la realidad interna del país marcada por una deuda social²⁹ — aún significativa pese a los avances en la situación socioeconómica de las clases más desfavorecidas acaecidos durante el gobierno de Lula— que condiciona el orden interno, configura un campo fértil para la prosperidad de las amenazas no tradicionales. Cabe apuntar así, la existencia de altos niveles de violencia (Brasil se sitúa cuarto en el ranking mundial de homicidios y secuestros y es uno de los mayores productores y exportadores de armas pequeñas y ligeras) y las amplias capacidades operativas adquiridas por el narcotráfico y el crimen organizado en general (grupos como Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos y Comando Vermelho, controlan casi la totalidad de las favelas del país). Todo ello sin descontar, por otra parte, que Brasil comparte fronteras con

²⁹ Al respecto merece la pena señalar que actualmente un tercio de la población carioca reside en numerosas favelas, entre ellas la más grande de América Latina, La Rocinha.

casi la totalidad de los países del subcontinente, algunos de los cuales atraviesan realidades domésticas complejas que van desde la inestabilidad institucional (Bolivia) o el resurgimiento de actores armados vinculados fuertemente al narcotráfico (Perú) hasta el conflicto armado (Colombia), pasando también por situaciones de fragilidad estatal (Paraguay).

Dicho esto, entonces, podemos señalar que algunas de las situaciones que acontecen en Sudamérica pueden configurar un entorno no muy conveniente para Brasil en términos de estabilidad, sea tanto para la proyección de su imagen internacional en el marco de su búsqueda por consolidarse como potencia, como para su seguridad doméstica. Esto último, si partimos del hecho de que un país que aspira a tal posicionamiento en la jerarquía internacional, necesita tener resuelta su situación interna en el sentido de que exista una realidad pacífica que refleje una gestión eficiente de la seguridad pública. Actualmente, además, en un contexto global en el que Estados Unidos en tanto que potencia hegemónica militar, no respeta el Derecho Internacional, la capacidad de resolución de los conflictos y prevención de la violencia interna deviene en una condición esencial para la independencia de los estados.

Además, dada la transnacionalidad de las amenazas, es ineludible el reconocimiento por parte de los Estados de la necesidad de entablar lazos cooperativos. En virtud de esto último planteamos la vocación de Brasil de contribuir con el orden y la estabilidad de la región, es decir sus intenciones de gestionar los disensos, más que de liderar Sudamérica. Cabe mencionar el rol del gobierno brasileño de mediación, desempeñado en situaciones de tensión como las generadas en Bolivia en torno a las autonomías o entre Colombia y Ecuador por la incursión militar no autorizada de 2008³⁰. Por tanto, el Consejo de Defensa le permite a Brasil contar con un marco institucional, aunque flexible y embrionario, apropiado para fomentar los vínculos y el diálogo con sus vecinos, marcando una escisión en la cooperación en defensa, aunque de modo no conflictivo, con la arquitectura interamericana. Esto es lo relevante, más allá de la posibilidad o no del fortalecimiento futuro de la institucionalidad sudamericana que pueda buscar Brasil para asentar su influencia en la región.

Hasta aquí se vislumbra un Consejo Sudamericano creado bajo el patrocinio de Brasil que, en tanto que poder regional con aspiraciones de potencia mundial, necesita garantizarse cierta estabilidad en la región en la que se inserta geográficamente. De ahí que la morigeración en la toma de decisiones unilaterales y la administración de los disensos regionales sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad y defensa, sean los objetivos a los que apunta el funcionamiento de dicho Consejo, a propuesta de Brasil. Ambos propósitos son imprescindibles para

³⁰ En línea con esto hay que destacar que en años anteriores Brasil ha desempeñado en la región un papel de moderador en diversas situaciones. Ejemplo de ello fue el papel de mediador que desempeñó junto a otros 3 países en el proceso de paz entre Ecuador y Perú, y la intervención diplomática que llevó adelante para evitar que la crisis política en Paraguay, de 1996, resultase en un golpe militar.

hablar del inicio de un proceso de seguridad en América del Sur y habilitan a Brasil a desplegar un rol activo, sin generar percepciones negativas respecto de sus intenciones de liderazgo o, al menos, inhibe aquellas percepciones que abortarían desde sus inicios toda posibilidad de llevar adelante dicho proceso.

4. Los obstáculos a la cooperación y al liderazgo

Como se pudo ver, América del Sur es susceptible de ser delineada como una subregión con una dinámica de seguridad particular o, en términos de B. Buzan y O. Waever, como un complejo regional de seguridad. Por otra parte, el Consejo de Defensa Sudamericano se presenta como la primera instancia institucionalizada de cooperación a nivel de la subregión, que puede implicar un primer avance hacia un proceso de seguridad. Ahora bien, habiendo planteado aquellas circunstancias de índole positivas en el momento de analizar las posibilidades de cooperación subregional en seguridad y defensa, esta última sección estará dedicada a la enunciación de los obstáculos a la misma recogidos de la dinámica de seguridad regional, inferidos de los dos primeros apartados. Dichos obstáculos, a su vez justifican el rol de Brasil como gestor dentro del Consejo de Defensa Sudamericano, aunque no así aún como líder del mismo.

Como primer obstáculo, y en términos muy generales, se debe mencionar la complejidad inherente al proceso de seguridad en sí mismo, ya que el área temática es de extrema sensibilidad para el interés nacional de los Estados, constituyendo el núcleo duro de su supervivencia. En este sentido, y a modo de ejemplificar dicha sensibilidad en el caso sudamericano, se puede mencionar el hecho de que se haya instaurado como requisito ineludible el consenso como mecanismo único para la toma de cualquier clase de decisión en el seno del Consejo de Defensa³¹.

En segundo lugar, se debe mencionar un obstáculo que resulta de la confluencia de características propias del complejo regional de seguridad de América del Sur, expuestas en el primer apartado. Así entonces, por un lado, están los patrones de amistad-enemidad entre los Estados, expuestos, a su vez, a los efectos desestabilizadores de las amenazas no tradicionales; mientras que por el otro lado, hay que considerar la existencia de una polaridad múltiple con los problemas relativos a las disputas por el liderazgo regional que ello supone³². Este obstáculo multicausal se despliega entorpeciendo la dinámica funcional del Consejo pese al desarrollo de los vínculos interestatales forjados en el contexto de

³¹ Al respecto, si se observa el caso del proceso de integración europeo que lleva más de 50 años desde su inicio, se verá que la cooperación en defensa es un punto delicado en el que los países todavía no han cedido sus atribuciones soberanas. En tal sentido, con el Tratado de Maastricht el tema de la defensa quedó fuera del pilar comunitario, y es recién con el Tratado de Lisboa que se prevé su inclusión en la agenda comunitaria, aunque aún sin horizontes precisos de concreción ya que si bien se define con más claridad el papel de la Unión Europea en el ámbito de los asuntos exteriores y de la política de seguridad, las decisiones sobre asuntos de defensa seguirán requiriendo la aprobación unánime.

³² Aquí es preciso aclarar que, si bien en este artículo se adopta el concepto de polaridad múltiple de B. Buzan y O. Waever, esto no implica que se considere que los atributos de poder de Brasil, Venezuela, Chile y Argentina sean equiparables entre sí, sino sólo que comparten la condición de ser los de mayor relevancia y peso diferencial en relación a los países restantes de la subregión.

los procesos de integración de la CAN y el MERCOSUR. En este sentido no hay que perder de vista que el impulso de dichos vínculos se da en el marco de procesos de carácter meramente económico-comercial, que incluso en esta misma área no han tenido un devenir prometedor³³.

Un tercer obstáculo relevante se refiere a la existencia de una comunidad de intereses a nivel regional que debe considerarse como “[...] latente, potencial, no necesaria”³⁴. Al respecto, debemos advertir que en el ámbito de la seguridad transformar los intereses de compartidos latentes a compartidos necesarios, no es tarea sencilla. Para ello se requiere que los Estados, luego de analizar cuáles son las pautas de comportamiento que rigen el sistema internacional y cómo afectan al interés nacional, perciban la necesidad de promover los intereses comunes e ideen un modo de relacionarse de su comunidad regional con la global beneficioso, que se materialice en instituciones compartidas. Sin embargo, los Estados sudamericanos instrumentalizan diferentes estrategias de inserción internacional fundadas en orientaciones político-estratégicas distintas, y esta situación repercute negativamente en la promoción de la comunidad de intereses en cuestiones de seguridad. Así por ejemplo tenemos el caso de Brasil, con la potencialidad de convertirse en un gran poder regional, el deseo de transformarse en un actor global y las aparentes dudas acerca de asumir los costos de liderar el subcontinente, todo supeditado a una realidad nacional complicada y a una deuda social que condiciona cada vez más el orden interno desde la perspectiva de la seguridad. Venezuela, por su parte, con la intención de liderar la unión de la región aunque con las capacidades materiales atadas al petróleo y una retórica de confrontación con la potencia hegemónica. Colombia, con una alianza militar con Estados Unidos que le ha dado el espacio suficiente para que el gobierno retome en la medida de lo posible el rumbo de aunque sea parte del territorio nacional, sostiene pero hace complejas las relaciones con sus vecinos en función de los avatares del conflicto interno. Chile, con un proyecto de inserción internacional comercialmente abierto al mundo, y políticamente intentando retornar a su contexto próximo. Argentina, con un rumbo no definido, deseos de otras épocas y capacidades en franco descenso. Mientras, el resto de los países, si bien de menor envergadura en cuanto a sus capacidades materiales y con una trascendencia regional inferior en función de su poca influencia, participan de la dinámica regional haciendo más complicado el entramado sudamericano. De este modo, frente a problemáticas domésticas similares, prevalece la búsqueda de soluciones nacionales, y no los esfuerzos de concertación. Esta situación, debe aclararse, se da pese al aparente contexto político-ideológico regional favorable a la promoción de dicha comunidad de

³³ Por una parte, la CAN se halla debilitada luego del retiro de Venezuela y la partición, desde una perspectiva ideológica, vigente entre Perú y Colombia por un lado, y Ecuador y Bolivia por el otro. En cuanto al MERCOSUR, si bien se puede decir que se ha fortalecido a partir de la asociación de Chile, Colombia, Ecuador y Perú y Bolivia y con el proceso de incorporación de Venezuela, las debilidades estructurales relacionadas con los desencuentros entre los grandes socios sigue rigiendo y condicionando el avance de la integración.

³⁴ TULCHIN, Joseph (2001), “Institucionalización e acuerdos de seguridad”, en DIAMINT, Rut, *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001, p.14.

intereses. Incluso, relativiza la relevancia de factores de aglutinamiento presentes en la región y que normalmente son concebidos como beneficiosos para el devenir de un proceso de cooperación³⁵.

En cuarto lugar, están las disparidades existentes en las capacidades militares como una circunstancia que contribuye a dificultar la concreción de la cooperación, y en este sentido se debe aludir a la profundización de las mismas en algunos de los países desde los primeros años del nuevo siglo. Arguyendo tanto la necesidad de enfrentarse adecuadamente a las amenazas no tradicionales a la seguridad, como la puesta en marcha de procesos de modernización y reposición de equipos, Chile, Venezuela, Brasil, y en menor medida Perú, han engrosado sus capacidades militares significativamente³⁶. En sintonía con esto destaca, además, el impulso dado en Brasil al desarrollo del complejo industrial militar, expresión más acabada de la intención de reducir la lógica de dependencia en equipos, municiones y tecnología, y comenzar a satisfacer las demandas domésticas e incluso llegar a exportar la producción nacional al mercado latinoamericano³⁷. Estas nuevas circunstancias que propician el aumento de las disparidades en las capacidades materiales efectivas con la que cuentan los Estados, incrementan, por un lado, la sensación de inseguridad de aquellos que quedan en posición de desventaja estratégica. Por el otro, dificultan la realización de ejercicios militares conjuntos hasta el punto en algunos casos de imposibilitarlos por la carencia del equipamiento necesario, instalando la necesidad de creación de las capacidades apropiadas en los países que no las posean. El potencial implícito en la continuidad y profundización de ambas situaciones negativas es preocupante si consideramos, al mismo tiempo, la pervivencia de ciertos rasgos conflictivos en los patrones de amistad-enemistad, mencionados anteriormente.

En último lugar, el hecho de que la percepción de seguridad de los países gire en torno a la presencia de amenazas de tipo no tradicionales, constituye un obstáculo en sí mismo con relación a la concreción del proceso de seguridad.

Con respecto a esta última dificultad en el proceso de cooperación, y con el objetivo de contextualizar su contenido, es conveniente recordar que las perspectivas sobre la seguridad surgidas en tras la Guerra Fría tienden a ampliar el alcance del concepto y multiplicar los instrumentos afines a él, como así también a relacionarlo con la satisfacción de las cuestiones económico-sociales, implicando una revisión de los estudios estratégicos tradicionales. Estas visiones se encuentran

³⁵ Algunos de los factores de aglutinamiento son la parcial homogeneidad socio-cultural entre los países, su condición de miembros de la periferia y los coincidentes cuestionamientos de sus líderes políticos a la hegemonía norteamericana y al esquema jerárquico de poder que representa el sistema internacional.

³⁶ Colombia si bien entraría en esta lista de países, no se incluye porque debe sus adquisiciones a la asistencia financiera constantemente recibida desde Estados Unidos en el marco del programa del Plan Colombia y del Plan Patriota.

³⁷ A raíz de ello, para hacer efectivas determinadas adquisiciones en el extranjero el gobierno pone como condición a las empresas que forman parte del complejo militar estatal, la solicitud del desarrollo de *joint ventures*.

en sintonía con las características de las amenazas transnacionales a la seguridad y en general se puede decir que las nuevas líneas de estudio responden mejor a las realidades latinoamericanas, motivo por el cual fueron bien recibidas por los analistas de la región y por los gobiernos, en el caso de los últimos al menos en lo que se refiere a las declaraciones. Y es que la inseguridad en esta parte del mundo proviene primordialmente, no de la anarquía del sistema internacional, sino de la consistencia y solvencia del sistema socio-político estatal. El devenir de la economía definitivamente condiciona el fortalecimiento de la democracia como sistema político más allá de su perfil formal electoralista e influye en la capacidad de gobernabilidad de un país. Es por esto que el desafío de la democracia en América Latina, en general, radica en el estado de tensión que mantiene con la necesidad de alcanzar el desarrollo económico, ya que el logro de democracias electorales si bien necesario, no es suficiente. De ahí entonces que “[...] lo conquistado no está asegurado”³⁸, por lo que la agenda democrática de América Latina debe enfrentar el atraso histórico de la economía, la fractura social y la inserción desventajosa en el sistema internacional, convirtiéndose en una agenda socio-económica por definición.

Volviendo ahora a la explicitación de las amenazas no tradicionales como obstáculo al proceso de cooperación, se debe decir que el modo en que se les hace frente es un problema para los países, y puede ser englobado en la disyuntiva de militarizar o no la respuesta a las demandas de seguridad. En este sentido si bien la postura mayoritariamente adoptada por los gobiernos es la de rechazar dicha militarización, en la práctica, y en correspondencia con el grado de gravedad de las amenazas, el sector militar se halla involucrado en su combate. Por ejemplo, a partir de finales de los años 80 las Fuerzas Armadas en Colombia, Bolivia y Perú participan del combate contra el narcotráfico, mientras que en Brasil brindan soporte logístico y de inteligencia a las fuerzas públicas de seguridad aunque sin involucrarse abiertamente en las operaciones. Por ello, y pese a que las políticas de defensa de los países de América del Sur reservan un rol para las Fuerzas Armadas que sigue siendo el tradicional, éste tiende a ampliarse hacia la realización de actividades que involucran a las fuerzas directamente con la sociedad civil. Existe, entonces, un creciente cruce con las funciones relativas a la seguridad pública y al mantenimiento del orden interno, lo cual permite hablar de una remilitarización como tendencia, con características defensivas que tienden a reforzar los controles fronterizos. Al respecto podemos constatar las movilizaciones de las fuerzas públicas hacia las fronteras con Colombia propiciadas por los países vecinos, como el incremento de puestos de control fronterizos para contener los desbordes de violencia y el tráfico cruzado de armas y drogas. Situaciones como esta dejan en evidencia que la naturaleza mixta de las amenazas afecta al orden interno de los países y los entrelazan externamente mediante el flujo de inseguridad entre sus fronteras territoriales. Por lo tanto hay que considerar además, y más allá del tema de la militarización, el riesgo que se suscita respecto a la reanimación de determinadas situaciones conflictivas no clausuradas entre algunos de los países,

³⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2002.

a raíz del cambio de las percepciones mutuas sobre el balance relativo de poder en la región. Debido a este último punto, podemos decir que el obstáculo inherente a la primacía de amenazas no tradicionales es el más contundente y difícil de superar en la actualidad.

Finalmente, baste con decir que la sumatoria de los obstáculos expuestos dificultan, aunque no anulan, las probabilidades de concreción de un proceso de seguridad, dado el avance que ha implicado la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y las actividades y acciones por él desplegadas. En esta línea, el rol que Brasil puede desempeñar estará ligado a gestionar los disensos, cuando menos en el corto plazo. Por tanto este primer paso dado en Sudamérica puede significar el inicio de una transformación, aunque lenta y dificultosa, en el interior del complejo regional, modificando la dinámica de seguridad y orientándola hacia la cooperación.

Consideraciones finales

Luego de analizar las circunstancias concernientes a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, en tanto que instancia institucional regional que formaliza la posibilidad de la generación de un proceso de seguridad, a partir de la búsqueda del establecimiento de relaciones de confianza entre los países, se da paso a continuación, a la explicitación de algunas reflexiones finales.

Para comenzar, y considerando los obstáculos examinados en el último apartado, las dificultades que deben sortearse para avanzar por la senda de un proceso de seguridad a nivel sudamericano, no sólo no son pocas, sino que se refieren a cuestiones cuya resolución es inviable en el corto y hasta el medio plazo. De ahí que la aspiración de alcanzar un enfoque cooperativo multilateral en temas de defensa, incluso la perspectiva de coordinación de políticas públicas en torno a las temáticas prioritarias, no se conviertan en objetivos factibles.

Sin embargo, teniendo en cuenta por un lado, la coyuntura de seguridad regional dominada por la propagación de las amenazas no tradicionales y, por el otro, el estado de inoperancia que envuelve a la arquitectura de seguridad interamericana, ambas situaciones expuestas en el primer apartado, la idea del Consejo de Defensa Sudamericano quizás sea prometedora. Esto simplemente en virtud del hecho de que propiciar un espacio de discusión propio de los países sudamericanos, sienta un precedente nada menospreciable teniendo en cuenta la dinámica histórica de seguridad regional y las particularidades nacionales. Y la relevancia de dicho precedente no se borra por la realidad de que los estados de la región, en buena medida, participan del Consejo como parte de un juego “[...] de competencia y cooperación utilitarista”³⁹. Incluso, si se promedia el escaso tiempo que lleva vigente el Consejo con el desarrollo de las actividades y propuestas del Plan de Acción hasta el momento acaecidas, las perspectivas tampoco parecen ser

³⁹ BATALEME, “América del Sur: Conflicto y Cooperación en la Dinámica Regional” en *Agenda Internacional*, año 3, número 9, Julio / Septiembre 2006, p. 134.

tan malas.

En lo concerniente a la actuación de Brasil, se puede concluir que, dado el objetivo de política exterior concentrado en el reposicionamiento del país en el sistema internacional, requiere de una base regional de articulaciones físicas, económicas y políticas, que sustenten su papel global. En este sentido Brasil ha de buscar el liderazgo en el ámbito regional. Por ello, pese a la dispersión de la atención que genera desde un punto de vista geográfico llevar adelante una política exterior propia de un actor global, es clara la trascendencia que tiene América del Sur en tanto que vecindario obligado. En este marco, si bien Brasil actualmente no despliega una búsqueda abierta para instaurar su liderazgo regional en cuestiones de seguridad, la importancia de la creación del Consejo de Defensa radica en el hecho de que es el ámbito propicio en el cual, a futuro, Brasil puede llevar a cabo dicha búsqueda. Mientras tanto, el interés brasileño visible reside en su intención de convertirse en un actor capaz de morigerar la toma de decisiones unilaterales en cuestiones referentes al sector de la defensa, y de administrar los disensos entre los Estados sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad. Consecuentemente, se puede afirmar que Brasil, mediante su política exterior en el ámbito regional, responde a los requerimientos de su política exterior en el ámbito global en tanto que administrador de los principales desafíos a la seguridad en su entorno regional.

Bibliografía

- BIRLE, Peter, "Muchas voces, ninguna voz", en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, 2008. Consultado en: www.nuso.org/upload/articulos/3516_1.pdf
- BATTALEME, "América del Sur: Conflicto y Cooperación en la Dinámica Regional" en *Agenda Internacional*, año 3, número 9, Julio / Septiembre 2006, p. 134.
- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole, *Regions and Powers: The Security of International Security*, Cambridge University Press, 2003.
- DIAMINT, Rut, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.
- FONTANA, Andrés, "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", documento de trabajo n° 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1996.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, *Quinhentos anos de periferia*, Editora da UFRGS-Contraponto, Porto Alegre 2005.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2002.
- ROJAS ARAVENA Francisco y ROBLEDO HOECKER M., "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos.", *Fasoc*, Año 17, N° 1 - N°2, enero-junio, 2002. Consultado en: www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fb21bbdfc.pdf
- TULCHIN, Joseph, "Institucionalización e acuerdos de seguridad", en DIAMINT, Rut, *La OTAN y los desafíos en el MERCOSUR*, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001
- ZÖPEL, Christoph (2008), "La integración sudamericana como requisito para la independencia", en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, número 216, julio-agosto de 2006. Consultado en: www.nuso.org/upload/articulos/3531_1.pdf

Documentos

PROTOCOLO PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1966, Bogotá.

DECLARACIÓN DE GUAYAQUIL, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002. Consultado en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE, Marzo de 2009. Consultado en: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm

DECLARACIÓN DE SEGURIDAD EN LA AMÉRICAS, Organización de los Estados Americanos, México, 2003. Consultado en: <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

ESTATUTO DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2009.

Consultado en: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=es

ESTATUTO DEL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, Chile, 2008. Consultado en: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN SURAMERICANA DE NACIONES, Comunicado de Brasilia, I Reunión de Presidentes de América del Sur Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Consultado en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

LOS MOVIMIENTOS ANTIGUBERNAMENTALES EN YEMEN: ¿LA REVOLUCIÓN FRUSTRADA?

LEYLA HAMAD ZAHORENO*

RESUMEN:

Desde que comenzaron las revueltas antigubernamentales en Yemen, la llamada "revolución de los jóvenes" ha tenido que hacer frente a varios desafíos. La comunidad internacional, basándose en el carácter heterogéneo del movimiento, ha tratado de negar la validez del grupo como interlocutor. La participación tardía de la oposición partidista así como de los antiguos colaboradores e incluso miembros del régimen, está secuestrando el espíritu pacífico del movimiento y su carácter revolucionario. Además, la amenaza de una guerra civil que traería importantísimas consecuencias para la seguridad regional e internacional ha hecho que los actores internacionales hayan sido permisivos e incluso indulgentes con el gobierno de Saleh y sus veleidades a la hora de la firma del acuerdo del Golfo. Todos estos factores contribuyen a que exista una amenaza real de que, la actual revolución yemení, acabe siendo una revolución frustrada y que las ambiciones transformadoras de la sociedad queden en una transferencia de poder que, simplemente, opte por el continuismo.

PALABRAS CLAVE:

Yemen; revolución; crisis política; Saleh; oposición.

TITLE:

Anti-Government Protests in Yemen: A Frustrated Revolution?

ABSTRACT:

Ever since the antigovernment demonstrations began, the so-called Youth Revolution has had to deal with several challenges. The International Community has tried to deny the movement as a trustworthy interlocutor on the grounds of its heterogeneity. The belated participation of partisan opposition and the adherence of regime's former allies (and even former government members) have contributed to the kidnapping of the movement's pacific character and is threatening its revolutionary idiosyncrasy. Besides, the threat of a civil war, which would bring devastating consequences for regional and international safety, has led to an excessively indulgent position of international parties towards Saleh government and their fickleness on signing the Gulf's Agreement. These factors threaten to frustrate the current Yemeni Revolution. There is a real chance that popular desire of transformation ends stuck in a simple power transfer that proves to be mere political continuity.

KEYWORDS:

Yemen; revolution; political crisis; Saleh; opposition.

*Leyla HAMAD ZAHORENO es Investigadora de OPEMAM. leylahamad@hotmail.com

Introducción

Desde mediados de enero de 2011 se han sucedido en muchas ciudades de Yemen manifestaciones, sentadas y convocatorias de desobediencia civil. Todos estos actos han sido protagonizados por cientos de miles de yemeníes que, en un movimiento antigubernamental pacífico, trataban de expresar su descontento ante la crisis institucional, política y económica que Yemen arrastra desde hace más de media década. Insertos en la denominada "Primavera Árabe", las protestas antigubernamentales estudiantiles yemeníes exigieron desde un comienzo la caída del régimen mientras que los partidos de la oposición tan sólo reivindicaban reformas prodemocráticas. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos tanto a nivel nacional como internacional propiciaron que los partidos pronto se unieran a las peticiones de los estudiantes y reclamaran también el fin del gobierno de Ali Abdallah Saleh, tras cerca de treinta y tres años en el poder. Este cambio de estrategia de la oposición yemení, unida a las deserciones y dimisiones masivas de los cargos gubernamentales supuso, ya desde un comienzo, el peligro de que la "revolución de los jóvenes" fuera secuestrada por las élites políticas y por parte del *establishment*, repentinamente opositor, del país.

A diferencia de otros países donde la comunidad internacional ha adoptado posturas más firmes y contundentes, en Yemen ha existido una voluntad de reconciliar a las partes instrumentalizando a la oposición y alejándola de las reivindicaciones estudiantiles. La iniciativa de transferencia de poder del Consejo de Cooperación del Golfo (en adelante CCG), avalada por Estados Unidos y la Unión Europea, y que en un comienzo tuvo visos de prosperar, fue rechazada hasta en tres ocasiones por el Presidente Saleh en el momento de la firma. Además, la iniciativa, obviaba las reclamaciones de los estudiantes, marginando a gran parte del movimiento antigubernamental.

El atentado en la mezquita del palacio presidencial el 3 de junio y la guerra en el barrio norteño de Hasaba (Sanaa) a finales de mayo, dan buena muestra del desafío al que Yemen se enfrenta; pues, lo que empezó siendo una revolución pacífica pronto se convirtió en una potencial guerra civil entre dos grandes familias, durante mucho tiempo aliadas y ahora en pugna por el poder.

A día de hoy Yemen es un país fracturado. La pérdida del control gubernamental de algunas provincias como Saada, gobernada por los *huziín*¹, o Abyan en la que desde hace meses se libra una guerra contra supuestos militantes

¹ El movimiento *huziín* es un grupo antigubernamental zaydí que desde 2004 libra una guerra en el norte del país. Reciben el nombre de su líder Hussein Badr al-Din al-Huzí, un antiguo militante del partido zaydí al-Haqq. Según el gobierno, el objetivo de los *huziín* es restaurar el sistema del *imamato* en Yemen. Sin embargo, la élite política del grupo reclama su adhesión a la república y justifican su revuelta en función de la política gubernamental de Saleh, especialmente su orientación pro estadounidense. Para profundizar en la guerra de Saada se recomienda la lectura de SALMONI, Barak A., LOIDOLT, Bryce, y WELLS, Madeleine, *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Huthi Phenomenon*, National Defense Research Institute, 2010. www.rand.org, [Consultado el 27 de diciembre de 2010].

de al-Qaeda, o los enfrentamientos diarios en Taiz, Arhab y Nihm y la inestabilidad en Mareb y al-Jawf, áreas tribales donde el estado tiene poca implementación, han hecho que la reivindicación estudiantil y popular haya caído en el olvido.

La constitución de un consejo transitorio que pretendía liderar la revolución ha sido también un fracaso. A un mes de su establecimiento han dimitido más de cuarenta miembros de los ciento cuarenta que componían sus filas. El proyecto, que trataba de aglutinar todas las fuerzas políticas opositoras, ha perdido en las últimas semanas buena parte del movimiento del sur, los pocos representantes del movimiento estudiantil y el único representante de los *huziín*. En la actualidad, el grueso de los representantes está en los antiguos socios del régimen, hoy convertidos en opositores.

El presente artículo revisa el contexto y las causas de las protestas, así como sus principales protagonistas. A su vez, analiza el papel de los actores internacionales en la crisis yemení, centrándose especialmente en la iniciativa del CCG que, aunque inicialmente fracasada, puede, ante los últimos acontecimientos, convertirse en la hoja de ruta de la transición política en el país. Pero, sobre todo, trata de demostrar que la revolución antigubernamental está a punto de fracasar debido al secuestro de la revolución por los antiguos colaboradores y miembros del régimen de Saleh.

El trabajo de investigación se ha realizado mediante la integración de tres dimensiones metodológicas diferentes: 1) un estudio documental teórico de textos académicos y una revisión de artículos de opinión y trabajos de la blogosfera yemení; 2) un trabajo de campo desarrollado en Sanaa con varias entrevistas a partidarios de Saleh y detractores, así como a analistas políticos del país; y, 3) la aplicación de las herramientas conceptuales y analíticas propias de las ciencias sociales.

1. Antecedentes políticos

Aunque el actual movimiento antigubernamental en Yemen tiene una serie de factores que, en los últimos meses, han conseguido acelerar el proceso de oposición al régimen, hay problemáticas subyacentes que el país arrastra desde hace años y que han sido decisivas en la evolución del movimiento.

Entre los acontecimientos recientes cabe destacar, sobre todo, el bloqueo en las negociaciones entre el partido gubernamental, el Congreso General del Pueblo (CGP) y el principal bloque de la oposición, el Encuentro Común (EC)². En 2006, tras las elecciones presidenciales que dieron, una vez más, la victoria a Ali Abdallah Saleh³, el presidente se comprometió a llevar a cabo una reforma electoral, una

² Encuentro Común es una plataforma de oposición que surgió en 2003 y que aglutina cinco partidos de muy distinta creencia e ideología (*Islah* –Reforma- partido islamista, el Partido Socialista Yemení (PSY), antiguo dirigente del sur, *al-Haqq*, un partido de corte zaydí, el Partido Unionista Nasserista y Unión de Fuerzas Populares).

³ Es importante destacar que las principales misiones de observación avalaron las elecciones

antigua reivindicación de los partidos opositores que desde hace años denuncia graves lagunas y carencias en la ley. El compromiso de Saleh, adquirido ante la Unión Europea, fijaba la reforma antes de los comicios parlamentarios del 27 de abril de 2009. Sin embargo, esta reforma nunca tuvo lugar. La prepotencia e intransigencia del gobierno y la negativa de la oposición a concurrir en los comicios sin que antes se aprobara una reforma electoral, llevaron a un bloqueo político del que Yemen aún no ha sido capaz de salir. En febrero de 2009, un acuerdo de última hora entre oposición y gobierno logró salvar la situación y se decidió el aplazamiento de las elecciones por un periodo de dos años; tiempo que se estimó suficiente para llevar a cabo la reforma prometida. Sin embargo, en su segunda convocatoria, las elecciones parlamentarias fueron simplemente ignoradas.

Otro de los acontecimientos que, en los últimos meses, ha incitado la indignación de la población ha sido el anuncio, en enero de 2011, de una iniciativa gubernamental que pretendía otorgar a Saleh el título de presidente vitalicio. La oposición y el electorado yemení desde hace años tenían alguna maniobra en este sentido, puesto que la legalidad constitucional no permite al presidente que concorra como candidato a las próximas elecciones presidenciales previstas para 2013 tras haber agotado dos mandatos presidenciales.

Cuando comenzaron las protestas, el Presidente Saleh accedió inmediatamente a las tres demandas iniciales de la oposición partidista. Éstas eran: desconvocar las parlamentarias de abril, retirar la iniciativa gubernamental y prometer que ni él ni su hijo Ahmed concurrirían a las elecciones. Pero esta rectificación llegaba tarde y ya no fue suficiente para aplacar las demandas de cambio que se habían iniciado dentro de la sociedad, fortalecidas por la caída de Ben Alí y el fuerte impacto de las movilizaciones en Egipto.

Pero, si bien éstas son las causas más recientes del origen de la oposición al régimen de Saleh, existen otras más profundas que han sido igualmente decisivas y que afectan a los pactos fundacionales de la república. Resulta sorprendente que en un país como Yemen que tiene una sociedad compleja con múltiples tribus autónomas o semiautónomas, dividida en diferentes identidades religiosas, con una supuesta militancia islamista cercana al ideario de al-Qaeda y una tensión permanente en la convivencia norte sur, el presidente de la nación haya sido capaz de sobrevivir más de tres décadas sin tener que hacer frente a grandes desafíos. Sobre todo, si tenemos en cuenta que Yemen es el segundo país más armado del

en Yemen y coincidieron en destacar que no fueron ni fraudulentas ni violentas y que existió una competencia real. Aunque los informes se refieren a algunas irregularidades menores, éstas se califican como no graves o no muy graves. Véase: IFES, *Post-Election Report on the 2006 Presidential and Local Council Elections in Yemen*, noviembre 2006. http://www.ifes.org/publication/be266fe0d59797a237_434815ab984a64/FINAL%20ENG%20IFES%20Report%20on%202006%20elections.pdf [Consultado el 20 de mayo de 2007]; NDI *Report on the 2006 Presidential and Local Council Elections in the Republic of Yemen*, noviembre 2006. http://www.accessdemocracy.org/library/2152ye_report_elections_042407.pdf [Consultado el 26 de mayo de 2007]; EU EOM, *Yemen Final Report. Presidential and Local Council Elections, 20 September 2006*. http://www.ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/yemen/final_report_2006_en.pdf [Consultado el 30 de abril de 2007].

mundo y que existen más de sesenta millones de armas en manos privadas para una población de veinticuatro millones⁴.

Lo cierto es que el régimen de Saleh ha sido capaz de crear una efectiva red clientelar -lo que Dresch denomina el eje económico-militar-tribal⁵- que ha garantizado su supervivencia. Por medio de la cooptación e integración de las distintas fuerzas potencialmente opositoras, Saleh ha logrado minimizar las resistencias sociales y sobrevivir en el poder sin mayores sobresaltos. A diferencia de otros países árabes que han optado por la represión y la eliminación del adversario político -lo que Burgat llama la norma institucional árabe de autoritarismo⁶- el régimen de Saleh ha tratado de crear un equilibrio de poder compartido, al menos en apariencia, que ha permitido cierta estabilidad a su gobierno.

Sin embargo, los últimos años han estado marcados por una paulatina fisura en la compleja red clientelar de Saleh. La guerra de Saada con sus millares de muertos, la cuestión del sur y el paulatino distanciamiento de los socios tradicionales del régimen, han abierto la brecha de la oposición. Una oposición que hasta el momento, había optado por la comodidad de la cooptación en lugar de la ruptura y confrontación al régimen⁷.

No obstante, no todos los pactos sociales han sido establecidos por Saleh. Hay otros, como el pacto fundacional entre *shafís* y *zaydís*, que son herencia de los jóvenes republicanos que consiguieron derrocar al Imamato⁸ en 1962. Tras ocho años de guerra civil entre los partidarios de la república y los defensores del sistema *zaydí*, los líderes de la recién nacida república trataron de integrar a los perdedores de la guerra en el nuevo proyecto político. Para ello, debían crear una nueva identidad que superara el dualismo religioso del país. De este modo, en una hábil estrategia de integración y evitando la estigmatización y marginalización, Yemen consiguió un compromiso fundacional sobre el que descansa el principio de la reconciliación nacional.

La unificación de Yemen en 1990 propició un segundo pacto; esta vez, entre los socialistas y el gobierno de Saleh. El nuevo Yemen unificado surgió de la fusión

⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Yemen: Coping with terrorism and violence in a fragile state*, enero 2003. www.icg.org [Consultado el 5 de febrero de 2008].

⁵ "Military-economic-tribal complex", concepto acuñado por Paul Dresch, que sirve para designar una compleja pero efectiva red clientelar formada por altos cargos militares, prominentes hombres de negocio y tribus, y sobre la que se sustenta el apoyo al actual presidente de la república. DRESCH, Paul, "The tribal factor in the Yemeni crisis" en AL-SUWAIDI, Jamal S. (de.), *The Yemeni War of 1994: Causes and Consequences*, Saqi Books, Londres, 1995, p. 34.

⁶ BURGAT, François y BONNEFOY, Laurent, "El Yemen, entre la integración política y la espiral de la (contra) violencia" en *Documentos de Trabajo de Casa Árabe*, nº 7, julio 2009, p. 25.

⁷ DAAIR, Omar, "He Who Rides the Lion. Authoritarian Rule in Plural Society: the Republic of Yemen" en *Yemen Gateway*, septiembre 2001 ". www.al-bab.com [Consultado el 10 de julio de 2006].

⁸ El *imamato* es el sistema de gobierno que durante más de mil años rigió Yemen del norte. El sistema se basa en el poder teocrático de la élite *zaydí* y, en concreto, de los *sada*, los descendientes del profeta Mahoma.

de dos estados soberanos: la socialista y laica República Democrática y Popular de Yemen (RDPY) y la conservadora e islamista República Árabe de Yemen (RAY). La necesidad de aglutinar dos concepciones del poder tan dispares y antagónicas, y de satisfacer la demanda de democratización que había en el seno social de ambos países antes de su unificación favoreció la adopción de un sistema democrático multipartidista. Lo cierto es que el nuevo Yemen trajo un periodo sin precedentes de diversidad y libertad política⁹. Sin embargo, la alianza entre el PSY y del CGP, consolidada en un gobierno paritario del poder, pronto comenzó a quebrarse. Las acusaciones y desconfianza mutua por ambas partes culminó en una guerra civil y constituyó una barrera para que la unificación y la democracia llegaran a culminarse de manera satisfactoria¹⁰.

La guerra de 1994 y la eliminación política del PSY tras su boicot de las elecciones parlamentarias de 1997, dio paso a una tercera alianza. Esta vez entre el partido gubernamental y el partido islamista *Islah*, convertido en la segunda fuerza política del país¹¹. Dicho partido, de orientación islamista, tribal y conservador, fue fundado en 1990 y brindó un inestimable apoyo al CGP a la hora de luchar y marginar al PSY. Una vez convertido en aliado, el *Islah* y el CGP se dispusieron a una reconfiguración estatal en la que eliminaron las nociones socialistas de la constitución de 1991 e introdujeron la *shari'ah* como fuente única de la legislación yemení y al Consejo Consultivo, una institución no electa, como órgano asesor.

Todas estas alianzas han servido, durante mucho tiempo, de garante de supervivencia del régimen. En los últimos años la estrategia de integración se ha centrado en los líderes tribales pero también en partidos de la oposición. Quizá el caso más paradigmático de la cooptación lo encontremos en la figura del ya desaparecido *shayj* Abdallah bin Hussein al-Ahmar, líder del *Islah* y *shayj al-mashayj* de Hashid (la principal confederación tribal de Yemen). Desde la década de los noventa hasta su defunción en 2007, Abdallah al-Ahmar fue, no sólo el presidente del Parlamento, sino también uno de los principales baluartes sobre el que se apoyaba el régimen de Saleh. A día de hoy, los hijos de al-Ahmar, son los que desafían y se enfrentan a su poder.

En 1997 el *Islah* fue llamado a formar gobierno con el CGP a pesar de que éste último había logrado una mayoría suficiente para gobernar en solitario. Sin embargo, alarmado por el crecimiento del partido, el presidente tomó algunas medidas que pretendían recortar su poder; la destitución de al-Zindani, el número dos del *Islah* del Consejo Presidencial y la cesión de la Cartera de Asuntos Religiosos al partido *al-Haqq*, hasta el momento en manos de los socios islamistas.

⁹ WHITAKER, Brian, "Commentary; the Law of Political Parties", 2002. www.al-bab.com [Consultado el 17 de febrero 2006].

¹⁰ WHITAKER, Brian, "National Unity and Democracy in Yemen. A Marriage of Inconvenience" en JOFFRÉ, E. G. H., HACHEMI, M. J., y WATKINS, E. W. (eds.), *Yemen Today: Crisis and Solutions*, Paperback, Londres, 1997, p. 22.

¹¹ Para una ampliación sobre el *Islah*, véase: ALVISO, Anahi, "Contentious dynamics for sociopolitical change? The case of the *Islah* Party in the Republic of Yemen" en *Chroniques Yéménites*, nº 16, 2010.

Sin embargo, la ruptura de la alianza entre el *Islah* y el partido gubernamental no se hizo efectiva hasta 2009. Desde un plano formal, y a pesar de que el partido islamista formaba parte del bloque de oposición EC, nunca protagonizó una oposición real. Buena prueba de ello es el apoyo que la cúpula del *Islah* ha brindado a Saleh en las elecciones presidenciales de 1999 y 2006.

En cuanto a los comicios presidenciales de 1999, el *Islah* optó por no presentar ningún candidato a las elecciones, avalando de manera oficial la candidatura de Saleh. Y en 2006, aunque el EC presentaba la candidatura de Faisal bin Shamlan, tanto al-Zindani como Abdullah al-Ahmar pidieron públicamente el voto para Saleh en detrimento de su propio candidato.

Otra de las cuestiones que en los últimos tiempos ha incrementado la oposición al régimen ha sido el innegable reforzamiento de la figura del presidente y el avance hacia el unipolarismo político. Si bien la unificación y la constitución de 1991 y 1994 se caracterizaron por un avance democrático, en 2001 tuvo lugar un bloque de enmiendas que contribuyeron a la regresión política. Nos referimos a la ampliación de las competencias del Consejo Consultivo, una cámara no electa cuyos ciento once miembros son elegidos a dedo por el presidente, y el recorte de las funciones del Parlamento y la marginalización parcial del electorado, así como la ampliación del mandato presidencial, de cinco a siete años. Esta última medida se interpretó como una estrategia para que Saleh no tuviera que abandonar el poder en 2009 sino en 2013, fecha en la que su hijo Ahmed Ali Saleh, habría alcanzado los cuarenta años y legalmente podría ser un candidato presidencial.

Aunque Saleh prometió en 2005 que no concurriría a las elecciones de 2006, un año después y amparándose en unas manifestaciones supuestamente espontáneas que pedían su continuidad en la política, anunció su candidatura. De este modo quedaban rotas las esperanzas de miles de ciudadanos que esperaban una renovación política y esta desilusión quedó reflejada en los índices de participación, los más bajos de la historia democrática de Yemen.

Lo cierto es que, como afirma Gregory D. Johnsen, el hecho de que Saleh saliera reelegido en unas elecciones competitivas permitió que, aquellos que querían ver progreso, *"pudieran verlo en un incremento enorme respecto a las anteriores elecciones y que aquellos que querían ver una democracia estancada derivando a una dictadura, pudieran verlo en el ineluctable hecho de que Saleh lograba otros siete años en el poder"*¹².

Un año después de su reelección, en 2007, el complejo entramado de redes clientelares que Saleh había creado comenzó a quebrarse y las diferentes fuerzas

¹² JOHNSEN, Gregory D., "The Election Yemen Was Supposed to Have" en *Merip Online*, 3 de octubre de 2006. <http://www.merip.org/mero/mero100306.html> [Consultado el 15 de marzo 2007].

opositoras comenzaron un proceso de distanciamiento del régimen. Por una parte, los problemas de la débil economía se vieron acuciados por los recortes de la ayuda internacional debido a las denuncias de corrupción internacional¹³ y a unas altísimas tasas de desempleo del 15% de la población activa, según el Banco Mundial¹⁴. La crisis económica y el deterioro de la calidad de vida de los yemenís potenció las reivindicaciones de cambio.

La deteriorada relación entre el norte y el sur desde la guerra de 1994 y las denuncias sureñas de marginalización se incrementaron significativamente. Algunas provincias como Layeh, Adén o Abyan comenzaron en 2007 una oleada de huelgas y manifestaciones y otros actos de protesta. En este contexto, el gobierno cerró varios periódicos y acusó al movimiento sureño de haber establecido una alianza con al-Qaeda y reavivó el fantasma de la amenaza secesionista. Éste es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la militancia antigubernamental del sur, pues con estas acusaciones se intenta deslegitimar las reivindicaciones sureñas. Si bien es cierto que existe un incipiente movimiento secesionista, el problema del sur y la oposición antigubernamental no puede simplemente simplificarse a una cuestión separatista.

Otro de los conflictos sociales que amenazan en los últimos tiempos la estabilidad de Yemen es el conflicto de Saada. El enfrentamiento, iniciado en 2004 entre las fuerzas de seguridad yemení y el Grupo Juventud Creyente, ha pasado ya por siete guerras y la incapacidad del ejército de frenar la avanzada de los rebeldes *chiís* preocupa, no sólo a la opinión pública nacional, sino también a las potencias regionales. Y lo más grave de todo, amenaza con quebrar el pacto fundacional de la república.

Las nuevas resistencias sociales que nacen del conflicto de Saada, de la cuestión del sur, del cansancio popular tras treinta y tres años en el poder y de las dificultades económicas han entrado en una nueva dinámica. Además, la desaparición del *shayj* Abdallah al-Ahmar, un importante nexo entre el gobierno, el *Islah* y las tribus, dificulta aún más el escenario político yemení y abre la brecha de la disidencia y de la oposición real.

2. El movimiento anti Saleh

En un comienzo, las protestas fueron protagonizadas sobre todo por reconocidos activistas yemenís y estudiantes universitarios. Durante las primeras semanas las concentraciones tenían lugar frente a la Embajada tunecina y pretendían demostrar la solidaridad de los jóvenes con el pueblo tunecino al tiempo que se reclamaban

¹³ La corrupción es uno de los problemas políticos más importantes del Yemen actual. Según el último informe del *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, una organización dedicada a medir los niveles de corrupción en distintos países a partir de valoraciones de expertos y encuestas, Yemen tiene un índice de corrupción del 2.2, siendo 1 muy corrupto y 10 nada corrupto. Véase: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [Consultado en junio de 2011]

¹⁴ Véase: *World Factbook* del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/country/yemen-republic>

cambios en la política nacional yemení. Durante estas concentraciones tuvieron lugar decenas de detenciones ilegales y arbitrarias que crisparon aún más los ánimos¹⁵.

Mientras, los partidos de la oposición mantuvieron, durante enero y comienzos de febrero, un perfil bajo y se debatían entre la negociación con el gobierno y la participación activa en los actos de protesta. Sin embargo, poco a poco, el movimiento antigubernamental fue cobrando cada vez más fuerza y se unieron a él agentes sociales de diferentes ideologías, credos y estratos sociales, convirtiéndose en la actualidad en un grupo heterogéneo de estudiantes, desempleados, intelectuales, socialistas, islamistas, militares desertores, tribus, clérigos religiosos, *huzíin* y el movimiento sureño, entre otros. Veamos brevemente cada uno de estos colectivos.

2.1. El movimiento estudiantil

El movimiento estudiantil es un movimiento heterogéneo¹⁶ que, desde febrero, se ha unido en acampadas en las plazas de las principales ciudades del país reivindicando la dimisión de Saleh y la caída del régimen. Aunque los medios nacionales oficiales y algunos internacionales insisten en que el movimiento estudiantil carece de un programa y un liderazgo bien definido, lo cierto es que ha logrado unificar sus demandas y se ha unido en la labor de tratar de acallar las acusaciones de falta de un ideario y un proyecto político. En este sentido, son varios los comunicados y vídeos de las distintas propuestas políticas a la crisis yemení[□]. La comunicación del movimiento estudiantil más importante hasta la fecha ha sido el Plan de Transición de Poder de la Juventud de 30 de marzo. Sus líneas de actuación y objetivos son:

1. Dimisión pacífica del presidente y de sus familiares de los puestos claves en el ejército y administración yemení;
2. Establecimiento de un periodo transitorio de seis meses que comenzará con la revocación de la Constitución, la disolución del Parlamento, el Consejo Consultivo y los Consejos de Administración locales y judiciales;
3. Formación de un Consejo Presidencial Interino de cinco miembros no pertenecientes al régimen;
4. Formación de un Consejo Nacional Transitorio que forme un comité para el Diálogo Nacional y elabore una Constitución para un estado moderno y democrático;

¹⁵ Entre los detenidos figuraban personajes muy conocidos en el escenario yemení por su activismo político: Jaled al-Ansi, perteneciente al ejecutivo de la Organización Nacional para la Defensa de los Derechos y Libertades; Abdullah al-Sufi, periodista de la cadena *Arabiyya*; Abdulkarim al-Jewani, periodista; Naeif al-Ansi, líder del partido al-Baath; y, Tawakol Karman, una reconocida activista ya encarcelada con anterioridad.

¹⁶ El movimiento juvenil acoge a más de treinta agrupaciones políticas y sociales entre las que cabe destacar: el Movimiento Juventud Revolucionaria, el Movimiento Independiente de la Juventud Libre, Dignidad para los Yemenís, Unión General de la Juventud Revolucionaria Yemení, Movimiento pacífico, Iniciativa Patriótica, la Coalición del 15 de Enero, Forum de la Libertad y el Cambio, entre otros.

5. Nombramiento por el Consejo Nacional del encargado de formar un gobierno tecnocrático transitorio;
6. Disolución del Ministerio de Información y promoción de las libertades de prensa;
7. Disolución del Ministerio de Derechos Humanos y sus sustitución por un Consejo Supremo para los Derechos Humanos;
8. Juzgar todos los casos de corrupción del régimen y recuperar las propiedades públicas robadas en los sectores público y privado;
9. Puesta en libertad inmediata de los presos políticos;
10. Juzgar a los responsables de la violencia y compensar a las familias de las víctimas mortales y de los heridos;
11. Disolución de las organizaciones de seguridad y defensa, así como formación de un nuevo aparato de seguridad.

Los estudiantes han manifestado su total oposición a la iniciativa del Golfo ya que el acuerdo asegura la inmunidad del Presidente Saleh, una prerrogativa que, a ojos del movimiento estudiantil, es inaceptable, sobre todo teniendo en cuenta que la represión en las manifestaciones ha causado ya más de doscientos muertos. Sin embargo, han manifestado su apoyo al Vicepresidente al-Hadi y le han emplazado a que inicie el cambio político en el país.

En los últimos meses se ha registrado un notable descenso de la participación popular en las acampadas así como en las manifestaciones que aún tienen lugar todos los viernes -a pesar de que las tiendas siguen montadas, es evidente que no hay la misma afluencia de gente que meses atrás-. Esto se debe, en parte, al cansancio después de meses de concentración pero también a una nueva fractura dentro del movimiento antigubernamental estudiantil entre los que abogan por una acción programada y paulatina, y los que defienden una acción continua y espontánea. La irrupción protagonista de la familia al-Ahmar y del general Ali Mohsen como líderes de la revuelta, también ha sido objeto de controversia. Mientras muchos estudiantes creen que su apoyo va a ser decisivo, otros critican su pasado cercano al régimen¹⁷.

2.2. Partidos de oposición

¹⁷ Al hablar con los jóvenes de la Plaza del Cambio rápidamente se percibe que muchos muestran cierto grado de desconfianza respecto al General Ali Mohsen, aunque lo consideran su "protector". Es importante destacar que, desde los primeros días de la acampada, hay en la plaza un cartel con todas las fotos de los miembros del régimen que el movimiento entiende que deben ser juzgados. La foto de Ali Mohsen era una de las que se exhibía allí. El mismo día de su desertión, su foto se retiró. Por otra parte, Sadiq al-Ahmar fue recibido como un héroe durante una de las treguas que tuvo lugar en la guerra de Hasaba. Sin embargo, en los últimos meses se han empezado a oír críticas a la figura del *shayj* y de sus hermanos.

La participación activa e incondicional de los partidos de la oposición en la revuelta yemení no tuvo lugar hasta el 1 de marzo. Hasta ese momento, participó y convocó las manifestaciones del 20 y 29 de enero y la del 3 de febrero pero no participó en las demás convocatorias ya que estaba negociando con el partido gubernamental. A diferencia del movimiento estudiantil que exigió desde un comienzo la dimisión de Saleh, la oposición solicitaba en un principio reformas políticas. A medida que el presidente accedía a sus peticiones, el umbral de exigencias del EC fue creciendo hasta que, a mediados de marzo, se unió a la reivindicación juvenil pidiendo la caída del régimen. El 2 de marzo presentó su Plan de cinco puntos de Transición Política modificado un mes después. El plan final era el siguiente:

1. Renuncia de Saleh y transferencia de poderes al Vicepresidente AbdelRabo Mansur al-Hadi;
2. Reestructuración de las instituciones de seguridad: la Seguridad Nacional y Seguridad Central y la Guardia Republicana, para que funcionen conforme a la constitución y las leyes, alejándose del nepotismo¹⁸;
3. Lograr un compromiso con al-Hadi para la transición de poder conforme a: 1) la creación de un consejo transitorio que incluya a los jóvenes y las mujeres para establecer un diálogo nacional que debata temas de interés nacional, incluida la cuestión del sur y la creación de un estado civil basado en un sistema parlamentario y electoral proporcional; 2) formación de un Comité de expertos que elaboren una reforma constitucional como resultado del diálogo; 3) formación de un gobierno de coalición nacional que incluya a los partidos y a los jóvenes; 4) creación de un consejo militar temporal que incluya a los militares sureños obligados a retirarse en 1994.
4. Formación de una Comisión Suprema para las Elecciones y Referéndums que conduzca a un referéndum sobre la nueva constitución y elecciones parlamentarias y presidenciales;
5. Confirmación del derecho a manifestarse pacíficamente e investigar los ataques contra los manifestantes -especialmente en Adén, Sanaa y Abyan- y juzgar a los responsables e indemnizar a los familiares de las víctimas y heridos;

Aunque este plan tiene en cuenta las aspiraciones de los jóvenes y trata de integrarlos en el proceso de transición política, posteriormente el EC no atendió a las peticiones juveniles y aceptó rubricar la iniciativa del Golfo. Y es que si los estudiantes representan a la línea más intransigente de la revolución, el EC ha demostrado tener más flexibilidad negociadora y, en líneas generales, ha optado por una solución pactada y negociada a la crisis.

¹⁸ Estas tres instituciones están dirigidas por Ammar Muhammad Saleh, Yahya Muhammad Saleh (ambos sobrinos del presidente) y por su hijo Ahmed Ali Saleh, respectivamente.

Como hemos visto en los antecedentes políticos, el EC es una plataforma que integra varios partidos políticos, siendo los más importantes el PSY y el *Islah*. Cuenta en la actualidad con una representación parlamentaria de cerca de cincuenta escaños de los trescientos uno de la cámara. La relación entre el EC y el CGP ha estado marcada en los últimos años por el enfrentamiento político, sobre todo en materia de la Ley Electoral, pero también por la firma de acuerdos de última hora.

Aunque generalmente se asocia la familia al-Ahmar al partido *Islah*, lo cierto es que algunos de sus miembros han sido militantes del partido gubernamental. Es el caso de Hussein, parlamentario del CGP, y Himyar al-Ahmar, vicepresidente del Parlamento.

2.3. Las tribus

Es bien sabido que las tribus juegan un rol preponderante en la vida política en Yemen. Su participación en la revuelta ha sido especialmente significativa e importante, sobre todo en los últimos meses. Ya desde las primeras semanas, muchos hombres tribales optaron por instalarse junto a los jóvenes de la Plaza del Cambio o con los manifestantes pro Saleh en la plaza de *Tahrir*. Lo sorprendente fue cuando tribus enfrentadas por conflictos intertribales y sumidas en espirales de violencia de *vendettas* y contra *vendettas*, decidieron firmar treguas en la Plaza del Cambio “*hasta la dimisión de Saleh*”¹⁹.

Resulta muy interesante resaltar otro de los fenómenos que han tenido lugar desde el comienzo de las manifestaciones. Muchos de los hombres tribales que se instalaban en las concentraciones antigubernamentales pertenecían a tribus cuyos líderes continuaban siendo leales al régimen de Saleh²⁰. Este hecho evidencia una de las tendencias de los últimos años del sistema tribal: el progresivo distanciamiento entre los hombres tribales y sus líderes. Puesto que el sistema no contempla la necesidad de seguir a los líderes y existen herramientas para sustituir a los *mashayj* que han dejado de tener apoyo,²¹ no es aventurado afirmar que, con mucha probabilidad, una vez finalizado el proceso revolucionario de Yemen tengan lugar cambios en los liderazgos tribales del sistema yemení.

¹⁹ Un hombre tribal de Jawlán en la Plaza del Cambio dijo: “*mi clan tiene una deuda de sangre con uno de los clanes de Jawlán que está en la sentada de la universidad. Han sido años de guerra entre nosotros, pero las hostilidades han cesado ahora. Tenemos un enemigo común al que hay que hacer frente. Habrá tregua hasta que Saleh se vaya*”. En entrevista realizada el 14 de marzo de 2011 en Sanaa.

²⁰ Un ejemplo muy gráfico de lo que a día de hoy sucede con las tribus, lo podemos encontrar en Murad, una de las tribus más poderosas y extensas de Mareb. Si bien hay una parte de la tribu que se ha unido a las manifestaciones antigubernamentales, otra está en la plaza de *Tahrir* junto a los pro gubernamentales. El 18 de marzo, varios francotiradores dispararon contra los manifestantes antigubernamentales desde las casa ubicadas cerca de la Plaza del Cambio provocando la muerte de cincuenta y dos personas. Una de las azoteas desde la que se disparó fue precisamente la casa del gobernador de Mahwit, un líder de Murad leal al régimen. En el tiroteo se hirió a varios muradíes provocando gran indignación y más divisiones en la tribu.

²¹ Para profundizar en el tema del funcionamiento de las tribus, véase: WEIR, Shelagh, *Tribal Order: Politics and Law in the Mountains of Yemen*, University of Texas Press, Tejas, 2007; y DRESCH, Paul, *Tribes, Government and History in Yemen*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

Muy en contra de lo que comúnmente se piensa, las tribus en Yemen no actúan en bloque y la división es generalmente el fenómeno más frecuente. El 26 de febrero pudimos asistir a un hecho que evidenció la falta de consenso dentro del sistema tribal. Un conocido líder, Hussein bin Abdullah al-Ahmar, hijo de Abdallah al-Ahmar, organizó un mitin en Amrán en el que anunció su dimisión del partido gubernamental y manifestó su apoyo al movimiento estudiantil. El *sheij* dijo hablar en nombre de los líderes tribales de Bakil y Hashid, las dos confederaciones tribales más importantes del país. Sus declaraciones levantaron una oleada de críticas así como de manifestaciones negando la adhesión tribal a las protestas en Yemen²².

Sin embargo, otro hecho de mayor relevancia tuvo lugar días después cuando el 21 de marzo Sadiq al-Ahmar, *sheij al-mashaij* de Hashid tras la muerte de su padre, anunció públicamente su apoyo a los manifestantes antigubernamentales y la necesidad de que Saleh abandonara el poder. Aunque Saleh aún contaba con el respaldo de muchos líderes tribales, la pérdida de Sadiq al-Ahmar era muy relevante no sólo por la capacidad de movilización del líder sino también porque es el máximo líder de la confederación Hashid y Sanhan, tribu a la que pertenece Saleh. Días después otro importantísimo líder de Bakil, el *sheij* Mohammed Abu Lahoum, también mostró su desafección al régimen mediante una declaración escrita.

La guerra iniciada entre la Guardia Republicana de Ahmed Ali Saleh y la familia al-Ahmar que tuvo lugar durante la última semana de mayo y se desarrolló en el barrio norteño de Hasaba, dio lugar también a una nueva cadena de desafecciones en el ámbito tribal. Aunque en los medios se ha hablado mucho de que el origen del enfrentamiento se debió a que ambos bandos estaban introduciendo artillería en el barrio (la familia al-Ahmar en la casa del líder Sadiq y la Guardia Republicana en una escuela al-Ramah enfrente de la vivienda), lo cierto es que el día anterior tuvo lugar un hecho que ha pasado desapercibido en general, pero de gran transcendencia. Y es que Sadiq al-Ahmar puso en entredicho la actuación de Saleh el día 22 de mayo, cuando sus seguidores acorralaron la Embajada de Emiratos Árabes Unidos no permitiendo la salida a los embajadores allí concentrados. Este episodio fue el detonante de unas duras críticas de Sadiq al-Ahmar al presidente, al que acusó de no respetar la ley tribal y de haber perdido legitimidad de cara a las tribus. Horas después de estas declaraciones comenzaron las hostilidades.

Sin embargo, el conflicto se agravó cuando una comisión mediadora pidió el alto el fuego y se trasladó a casa de al-Ahmar para lograr un acuerdo entre las partes. Un nuevo ataque tuvo lugar en ese preciso momento provocando la muerte de cinco destacados *mashayjs*, lo que generó nuevas desafecciones, entre la que cabe destacar la del *sheij* de Bakil Naji al-Sahayef quien dijo que "*atacar la casa de*

²² Entre estas declaraciones cabe destacar las del *sheij* al-Mashiriqi quien dijo que "*merecería la pena que Hussein consultara con nosotros en lugar de hablar en el nombre de las dos principales confederaciones de Yemen, las que todavía están del lado del presidente*". *Yemen Observer*, 13 de marzo de 2011.

*al-Ahmar es atacar la casa de todos los yemenís*²³.

2.4.- Deserciones militares

El 21 de marzo, un nuevo giro político modificó sustancialmente la correlación de fuerzas en el país. Esa mañana, cuando todo Yemen seguía conmocionado por la matanza del 18 de marzo en la Plaza del Cambio de Sanaa, el Comandante General Ali Mohsen al-Ahmar²⁴ anunció su deserción del ejército y su apoyo al movimiento antigubernamental²⁵. El General, jefe de la Primera División Blindada y Comandante Militar del Sector Noroeste es, sin lugar a dudas, la figura militar más poderosa de Yemen. Su deserción constituyó un duro golpe para el régimen de Saleh ya que implicaba la pérdida de un estrecho colaborador del presidente²⁶. No obstante, es importante señalar que las relaciones entre ambos, aunque estrechas, siempre han estado marcadas con ciertos tintes de suspicacia. Desde hace años se habla de Ali Mohsen como un potencial sucesor de Saleh en el poder. Sarah Philips incluso apunta a la existencia de un acuerdo llamado *al-ahd* entre los líderes de Sanhan en el que se confirmaba el apoyo a Saleh y se estipulaba que la sucesión recaería en Ali Mohsen²⁷. Según la autora, la negativa del presidente a abandonar el poder y el incremento del mandato presidencial evidenciaban la falta de voluntad de Saleh de cumplir el pacto.

Por otra parte, muchos yemenís creen que el hecho de que Saleh encomendara a Ali Mohsen la jefatura de la sección noroeste del ejército, donde se desarrolla la guerra de Saada, no era más que una maniobra para desgastar el apoyo social del general en una guerra difícil de ganar. Lo cierto es que durante la guerra de Saada contra los *huziín*, Ali Mohsen adquirió una fama de hombre cruel y sanguinario, al tiempo que incompetente. Por otra parte, sus conocidas tendencias al salafismo y su estrecha relación con la familia al-Ahmar y con Arabia Saudí, han hecho que sea visto con desconfianza por la administración norteamericana y por gran parte del pueblo yemení.

²³ El ataque a la casa de Sadiq al-Ahmar constituye una violación del derecho tribal. Según la costumbre de las tribus, todo ataque contra una vivienda constituye una "afrenta negra" puesto que genera una "brecha a la paz del hogar", el lugar del descanso del hombre de tribu y donde además están las mujeres y los niños. Además este ataque se agravó por el hecho de que había una comisión mediadora tratando de resolver la crisis abierta entre la familia al-Ahmar y Saleh. Aunque el presidente manifestó al día siguiente que él no dio la orden de disparar, este episodio llevó a la ruptura de muchas tribus con el poder de Saleh, así como a una guerra en Mareb que, a día de hoy, aún se libra entre la Guardia Republicana y la tribu de uno de los *mashayj* fallecidos.

²⁴ A pesar de que la Ali Mohsen comparte apellido con la familia al-Ahmar no deben confundirse. No son familiares. El general está emparentado con el Presidente Saleh, pertenecen a la misma tribu Sanhan y vienen del mismo pueblo de la provincia de Sanaa, aunque pertenecen a clanes diferentes. Mientras que el presidente es Afaash, Ali Mohsen es al-Qadhi.

²⁵ Es importante destacar que el general no anunció que se uniría a las protestas antigubernamentales, sino que su rol sería el de proteger a los estudiantes y garantizar su seguridad.

²⁶ Ali Mohsen ha sido vital para el acceso del presidente al poder así como para su mantenimiento. Al morir asesinado el predecesor de Abdallah Saleh, Presidente Gashmi, el general tomó el control de los Cuarteles Generales del Mando Central del Ejército en Sanaa durante cuarenta días hasta que su tribu logró apoyos en el ejército para la presidencia de Saleh.

²⁷ PHILIPS, Sarah, "Who Tried to Kill Ali Abdullah Saleh?" en *Foreign Policy*, 13 de junio de 2011. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/13/who_tried_to_kill_ali_abdullah_saleh [Consultado el 25 de junio de 2011].

El episodio más conflictivo entre Saleh y Ali Mohsen tuvo lugar en 2010, cuando los saudís entraron en la contienda de Saada. El Presidente Saleh entregó a los militares del país vecino las coordenadas de un supuesto campamento de los *huziín* para que sus aviones los bombardearan. Pero, una vez llevada a cabo la operación, se hizo público que esas instalaciones no pertenecían a los *huziín* sino que era el cuartel general de Ali Mohsen, quien salió ileso del ataque. Saleh manifestó que se había tratado de un error pero la brecha entre ambos hombres se abrió aún más.

Muchas personas creen, incluso a día de hoy, que el anuncio de Ali Mohsen y la reubicación de sus soldados dentro de la acampada estudiantil es una maniobra orquestada por Saleh, logrando introducir las tropas de Ali Mohsen en el corazón del movimiento antigubernamental como si un caballo de Troya se tratara. Esta convicción, por desconcertante que parezca, revela con exactitud la mentalidad política en Yemen y cómo los yemenís perciben la política de Saleh, marcada por las manipulaciones y los trucos sucios. Sin embargo, esta teoría no parece cierta, puesto que la desertión de Ali Mohsen ha dañado profundamente la imagen del presidente. Más probable es que el general decidiera erigirse como protector de los manifestantes para ganar la simpatía de la opinión pública y asegurarse un puesto oficial en el futuro Yemen.

La desertión de Ali Mohsen provocó una cascada de dimisiones políticas y diplomáticas y de desertiones en el ejército en un solo día, ante una población que, asombrada, era incapaz de seguir los anuncios de renuncias por el increíble número de personajes que se iban uniendo²⁸.

Durante la guerra de Hasaba, Ali Mohsen rehusó entrar en las acciones bélicas a pesar de las provocaciones y emitió comunicados de gran dureza tanto contra Saleh como contra la familia al-Ahmar. Recordó que su objetivo era proteger a los estudiantes concentrados en la Plaza del Cambio y no la de conducir al país a una guerra civil. Sin embargo, su reciente participación en el Consejo Nacional junto a la familia al-Ahmar y sus últimas declaraciones, eminentemente beligerantes, apuntan a que ha decidido abandonar su inicial neutralidad.

2.5. Los *huziín* y el movimiento sureño

Cuando los soldados de Ali Mohsen entraron triunfalmente en la Plaza del Cambio había cierta expectación por saber lo que ocurriría con los *huziín*. Éstos se habían unido a la revuelta estudiantil el 20 de febrero, cuando su portavoz Mohamad AbdelSalam anunció que su grupo saldría a las calles de Saada para pedir la caída del régimen como muestra de apoyo a las revueltas estudiantiles de Adén, Taiz, Sanaa y otras provincias del país. Días después, decenas de *huziín* se instalaron en

²⁸ En tan sólo veinticuatro horas tuvieron lugar más de cuarenta dimisiones parlamentarias, tres ministeriales, doce desertiones del ejército y cerca de una veintena de empleados en sedes diplomáticas por todo el mundo anunciaron también su renuncia.

la Plaza del Cambio, dando lugar a una interesante interacción con los estudiantes antigubernamentales y participando con ellos activamente en sus asambleas y reivindicaciones. Pero cabe no olvidar que el hecho de que Ali Mohsen entrara en la acampada para proteger a los estudiantes resultaba desconcertante, pues se trataba del máximo responsable de la guerra de Saada y estuvo más de un lustro luchando contra las facciones *huziín* en este lugar. A pesar de los temores no se registraron enfrentamientos.

La pérdida del control gubernamental de Saada y el nombramiento del *huziín* Fares Manaa como gobernador de la provincia a finales de marzo, ha restado presencia a los rebeldes *zaydí*s en las protestas. Por otra parte, los enfrentamientos que están teniendo lugar entre leales a los al-Ahmar y los *huziín* en al-Jawf imposibilitaron que estos últimos aceptaran participar en el consejo nacional transitorio.

En cuanto al movimiento sureño, como hemos visto, recobró fuerzas en 2007 bajo el liderazgo del ex general Naser Ali al-Nuba, quien exigía para el sur un trato igual al del norte. Paulatinamente y debido en parte a la represión gubernamental, las exigencias sureñas fueron incrementándose llegando a pedir la secesión. Al comenzar las protestas antigubernamentales en febrero, los líderes del movimiento, Ahmad Saleh Qadish y Hassam Baoum, anunciaron su apoyo a los jóvenes de otras provincias y manifestaron su deseo por construir un nuevo Yemen en la era post Saleh. Meses después, la mayoría de los líderes del movimiento sureño dimitieron del consejo nacional transitorio dos días después de su constitución, algunos argumentando que no fueron consultados en el nombramiento y otros porque no se observaba la cuestión del sur.

2.6. Ulemas opositores

Aunque en un principio la Asociación de Líderes Religiosos decidió mediar entre las distintas partes llamando a la contención y la negociación, a principios de marzo se desmarcaron totalmente del régimen de Saleh y presentaron un plan de transferencia de poder.

Quizá la voz más crítica con el gobierno ha sido la de al-Zindani. Este antiguo colaborador del régimen se ha convertido en la autoridad religiosa más activa y opositora del movimiento antigubernamental. El 1 de marzo, ante masas de estudiantes en la Plaza del Cambio, pronunció un discurso en el que dijo: "*Saleh llegó al poder por la fuerza y la única manera de que nos podamos deshacer de él será por la fuerza del pueblo*". En diversas ocasiones ha proclamado su fuerte convicción de que Yemen será en un futuro próximo un Estado islámico y Estados Unidos reclama desde 2004 el arresto de este líder religioso al que considera un peligroso militante de al-Qaeda y desde ese mismo año figura en la lista de terroristas de Naciones Unidas.

El plan de los ulemas, presentado el 3 de marzo pedía:

1. Todas las partes deben comprometerse con el fin de los actos de protesta, sentadas, acabar con el caos y la destrucción de propiedades públicas y privadas;
2. Todas las partes deben acabar con las provocaciones y crear un ambiente propicio para el diálogo nacional;
3. Debe establecerse un comité de mediación de cinco jueces que acabe con las disputas políticas. El partido gubernamental deberá elegir dos jueces, el bloque de oposición otros dos y el comité religioso elegirá el quinto miembro;
4. Liberación inmediata de los detenidos que no hayan sido declarados culpables o que no tengan causas pendientes con la justicia;
5. Formar un gobierno de unidad nacional;
6. Investigar los casos de corrupción;
7. Derogar la actual Ley Electoral y aprobar en el Parlamento una nueva con el consenso de la oposición y el gobierno;
8. Retirar la propuesta de enmiendas a la Constitución.

3. Actores internacionales

Desde el comienzo de las protestas, los jóvenes antigubernamentales fueron muy conscientes de la necesidad de atraer la mirada de los medios de comunicación, pues creían que el fracaso o el éxito de sus aspiraciones dependería en gran medida del apoyo de la comunidad internacional. Por este motivo, durante los primeros meses de protestas fue muy frecuente ver pancartas en las que pedían la cobertura de las manifestaciones en los medios, en especial, en *al-Jazeera*. Una vez se atrajo la mirada internacional, también se llevaron a cabo campañas para lograr el apoyo de Estados Unidos, los países europeos y la ONU. Además de los vídeos y las misivas, se desarrollaron manifestaciones ante la sede de la Comisión Europea, la ONU y la Embajada norteamericana²⁹.

Simultáneamente a la necesidad de atraer la atención de potencias internacionales, los manifestantes sabían que, si bien la comunidad internacional podía ayudar a impulsar su causa, también las potencias podrían tratar de incidir en la elección del sucesor de Saleh, y preocupaba que optaran por el continuismo.

3.1. El papel de Estados Unidos

Una de las quejas más frecuentes del movimiento estudiantil respecto al papel jugado por Estados Unidos en la crisis política ha sido su transigencia ante los excesos

²⁹ Una vez más hay que destacar que no sólo tuvieron lugar manifestaciones antigubernamentales en estas delegaciones diplomáticas. Los leales a Saleh también se manifestaron en estos lugares para dejar constancia de que el presidente tiene seguidores en el país.

de las fuerzas de seguridad yemení. Hasta en los momentos más dramáticos, como la matanza del 18 de marzo, Estados Unidos tan sólo dirigió una pequeña reprimenda a Saleh y manifestó su preocupación por la escalada de la violencia en el país. La política estadounidense ante esta crisis ha estado caracterizada por la llamada a la contención de las distintas partes y al diálogo, pero en ningún momento ha existido una declaración firme en contra de Saleh o exigiendo su dimisión, como ocurrió con Mubarak, Ben Alí o Gaddafi.

Para comprender el posicionamiento de Estados Unidos es necesario hacer un breve repaso a la relación entre ambos países. En 1990 Yemen era miembro rotativo del Consejo de Seguridad de la ONU y votó en contra de la imposición de sanciones a Irak por la invasión de Kuwait. Las consecuencias de esta decisión fueron inmediatas y devastadoras para el país; no sólo significaron su aislamiento internacional durante más de diez años, sino que el recién unificado Yemen también tuvo que hacer frente a un severo castigo internacional³⁰. Durante muchos años Yemen estuvo en el punto de mira estadounidense por sus supuestas conexiones con el terrorismo internacional tras los atentados del USS COLE en Adén en 2000 y del Hospital Baptista de Yibla. Tras el 11-S, Saleh había aprendido la lección de 1990 y aceptó el envío de agentes estadounidenses para preparar al ejército yemení en la lucha antiterrorista. De esta manera, logró mejorar sus relaciones con Estados Unidos y pasar a ser un estado aliado. Desde entonces, y a pesar de que la administración norteamericana ha lamentado algunas veces la ineficacia de Saleh en la lucha contra al-Qaeda en su país, lo considera un aliado en la lucha antiterrorista.

Por otra parte, Estados Unidos ha manifestado su desconfianza respecto a los manifestantes antigubernamentales y su capacidad política. La primera semana de marzo, el embajador de este país en Yemen dijo: *"no sabemos qué es lo que los estudiantes de la Plaza del Cambio quieren"*. A partir de ese momento se sucedieron los mensajes de los activistas antigubernamentales que, por medio de vídeos y cartas al Presidente Obama, trataron de demostrar que sí tenían planes para un futuro post Saleh y aclaraban cuáles eran los objetivos de la revolución yemení.

El 17 de marzo se hizo pública una carta dirigida al Presidente Obama, *"fuente inspiradora de la revuelta yemení"*. En dicho comunicado los jóvenes expresaron el carácter democrático y pacífico del movimiento y apelaron reiteradamente a la solidaridad del pueblo norteamericano, al que pedían su apoyo a los jóvenes en su reivindicación de libertad y respeto a los derechos humanos ya que *"ambos pueblos comparten el amor a estos valores"*. En la misiva los jóvenes aclaraban que el Consejo de la Juventud Revolucionaria carece de ambición política y que *"simplemente representa a millones de yemenís [...] que ven que el único recurso de Yemen es el cambio inmediato con la caída del régimen que ha mantenido a*

³⁰ Arabia Saudí decidió revocar el permiso de trabajo a cerca de setecientos mil yemenís que trabajaban en el país vecino perdiendo cerca de trescientos millones de dólares mensuales en remesas, y teniendo que absorber a casi un millón de desempleados. Estados Unidos canceló su cooperación militar y todas las ayudas humanitarias, al igual que los países del Golfo.

Saleh como el mandatario incontestado por más de tres décadas". Por otra parte, explicaban que, a diferencia de la confianza depositada por Estados Unidos en Saleh como su mejor apuesta en la lucha antiterrorista, se trata de "una imagen fabricada" por el presidente ya que, por el contrario, ha sido Saleh el responsable de "traer el terrorismo al país desde el comienzo de su régimen"³¹.

Una vez aceptados los términos de la iniciativa del Golfo por parte del EC y del partido gubernamental, Estados Unidos decidió apadrinar el acuerdo y se empeñó en el emplazamiento a ambas partes a que firmaran el proceso de transición política. La desconfianza estadounidense respecto a la familia al-Ahmar y a Ali Mohsen por sus convicciones religiosas, también han jugado un papel vital en el posicionamiento de la potencia mundial en la crisis.

3.2. El papel de los países del Golfo

Los países del CCG han sido los más activos en la negociación de una transición pactada en Yemen, ya que también eran los más interesados en evitar una guerra civil en la región. A pesar de que el CCG ha actuado en bloque, las aspiraciones de los diferentes países y sus relaciones bilaterales han marcado sus posturas frente al acuerdo, siendo muy importantes el papel de Arabia Saudí y Qatar.

Arabia Saudí siempre ha mantenido una relación intensa y controvertida con Yemen. La injerencia saudí en sus asuntos internos ha sido en las últimas décadas constante; financiando y reabasteciendo tanto al gobierno como a sus enemigos tribales, religiosos y sociales –a veces incluso simultáneamente-. Por otra parte la buena relación personal entre Riyad, Ali Mohsen y la familia al-Ahmar, así como con las tribus opositoras de Mareb, ha garantizado que Arabia Saudí fuera capaz de establecer contactos formales e informales con agentes sociales diversos, convirtiéndose en una pieza clave de la negociación. La posición saudí ha sido firme pero conciliadora, tratando de ajustar las necesidades y las peticiones tanto del EC como del CGP. Por otra parte, el hecho de que Saleh se encuentre en Riyad hospitalizado, ha dado gran ventaja a Arabia Saudí que asegura que tratará de presionar al presidente para que no regrese a Yemen.

Bien distinto ha sido el papel de Qatar. Aunque las relaciones bilaterales entre Qatar y el gobierno yemení siempre fueron más bien cordiales, la cobertura de *al-Jazeera* de las protestas y la mediación qatarí en la guerra de Saada ha enturbiado estas relaciones. Saleh acusa a Qatar de incitar la revuelta y de conspirar contra su poder, así como de haber apoyado a los *huziín* en lugar de al gobierno legítimo de Yemen durante el transcurso de las negociaciones de 2007. Esta tensión en las relaciones de ambos países se agudizó cuando Saleh, el 28 de abril, anunció que no firmaría la iniciativa del Golfo si Qatar era uno de los patrocinadores del acuerdo. De modo que Qatar, que en los últimos años ha tratado de erigirse como una potencia regional con un importante rol mediador, se vio forzada, por el bien

³¹ Carta a Obama de 17 de marzo de 2001. Véase: <http://es.scribd.com/doc/51338625/To-Obama-from-Yemen-Youth-Council> [Consultado el 25 de marzo 2011].

de la transición en Yemen, a renunciar a su papel de patrocinador del acuerdo disfrazándolo como una salida por motivos morales³².

4.- La iniciativa del Golfo

Como hemos visto fueron muchas las iniciativas y los intentos de mediación por parte de agentes sociales internos y externos. Sin embargo, la propuesta del Consejo de Cooperación del Golfo ha sido la que ha contado con más apoyos y la que, en un principio, tuvo más probabilidades de aceptarse. Retocada hasta en cinco ocasiones, la iniciativa se publicó de manera definitiva el 23 de abril. Los términos del acuerdo son los siguientes:

Principios básicos

1. El acuerdo debe garantizar la seguridad, estabilidad y unidad de Yemen;
2. El acuerdo debe responder a las ambiciones del pueblo yemení de cambio y reforma;
3. El acuerdo garantizará la transición política del poder, y evitará que Yemen entre en el caos y la violencia, y así quedará recogido en un acuerdo nacional;
4. Ambas partes se comprometerán a acabar con todos los elementos de tensión;
5. Ambas partes estarán obligadas a poner fin a todo tipo de venganzas y persecuciones conforme a las garantías ofrecidas en esta propuesta.

Pasos ejecutivos

1. Desde el primer día de la firma del acuerdo, el presidente formará un gobierno de unidad nacional (50% partido gubernamental, 40% oposición, 10% otras fuerzas);
2. El nuevo gobierno se formará siete días después de la firma del acuerdo;
3. El nuevo gobierno creará una atmósfera adecuada para lograr un acuerdo nacional y renunciará a todos los elementos de tensión política y de seguridad;
4. En el día 29, tras la firma del acuerdo, el Parlamento, incluyendo la oposición, decretará una ley que garantice la inmunidad del presidente así como de aquellos que sirvieron en su gobierno;

³² En la declaración pública del Ministro de Asuntos Exteriores de Qatar en la que se anunció la salida de este país como patrocinador del acuerdo dijo que "Qatar no podía aceptar la inmunidad de Saleh después de la gran represión ejercida contra los manifestantes y el retraso en los calendarios". A su vez, aprovechó para recalcar que su retirada se debía a una cuestión moral y una decisión propia y no a presiones por las declaraciones de Saleh.

5. El día 30, tras la firma del acuerdo y tras el decreto de inmunidad, el presidente presentará su renuncia al parlamento y el vicepresidente se convertirá en el nuevo presidente tras la aprobación parlamentaria de la renuncia;
6. El nuevo presidente formará un comité constitucional que supervise y prepare una nueva constitución;
7. Tras la redacción de la constitución se convocará un referéndum para aprobar el nuevo texto constitucional;
8. Cuando la constitución sea aprobada por el pueblo se convocarán elecciones parlamentarias conforme a la constitución;
9. Tras la celebración de las elecciones parlamentarias, el partido mayoritario formará un nuevo gobierno;
10. El CCG, la UE y EE UU serán testigos de este acuerdo.

Uno de los problemas principales de la iniciativa del Golfo fue, desde un principio, poder ajustarla a los calendarios. La urgencia en la firma se debía a una cuestión pragmática, ya que el plan, consistente en dos fases (treinta días para la creación del un gobierno de coalición nacional y noventa para la celebración de las elecciones presidenciales) no podían coincidir con el mes sagrado del Ramadán. Las partes, conscientes de esta limitación han jugado con las fechas con tal de forzar la situación a su conveniencia.

En los últimos meses, las declaraciones contradictorias sobre la intención de las distintas partes de aceptar o rechazar la propuesta se sucedían día a día. Mientras Saleh aseguraba a los representantes de la Unión Europea, a Estados Unidos y al CCG su intención de rubricar el acuerdo, en el mitin semanal de los viernes en la calle Setenta, frente a cientos de miles de seguidores, afirmaba que no aceptaría el "golpe de estado" y calificaba de "injerencia extranjera" la iniciativa del Golfo. En varias ocasiones animó a los estudiantes de la Plaza del Cambio a que se constituyeran en un partido político y que concurriesen contra él en las elecciones.

De hecho, Saleh siempre ha manifestado su preferencia por resolver la crisis a través de las urnas; una opción que tanto la oposición como los estudiantes rechazan, probablemente, porque son conscientes de que Saleh aún cuenta con muchos apoyos en el país. Saleh siempre se autorepresenta como el garante de la unidad del país y como el único capaz de controlar a las tribus y luchar contra al-Qaeda. Con esta tarjeta de visita ha tratado de hacer creer a la opinión pública que deseaba salir del poder pero siempre que dejara el poder "en manos seguras". Sin embargo, como hemos visto, Saleh rechazó rubricar el acuerdo en tres ocasiones

con diferentes justificaciones³³.

Conclusiones

Aunque Saleh desarrolló una efectiva red clientelar que le permitió permanecer en el poder durante mucho tiempo, los conflictos derivados de un estado cada vez más disfuncional y dividido, la guerra de Saada, la cuestión del sur y su distanciamiento paulatino de la élite política y tribal del país, han contribuido a que esta red se haya quebrado y el presidente haya tenido que hacer frente, por primera vez, a una oposición real.

Steve Caton explica que la estrategia de integrar a las tribus puede resultar un arma de doble filo para los regímenes puesto que al tratar de acomodarlas las refuerza y éstas pueden desafiar al poder central. En el caso de Saleh, la integración tanto de tribus como de élites religiosas, políticas y económicas no ha sido ni completa ni equitativa en términos de redistribución del poder, ya que los puestos claves militares y administrativos se han reservado al círculo privado del presidente³⁴. De este modo, la estrategia de Saleh tan sólo ha conseguido evitar temporalmente una oposición fuerte pero, al mismo tiempo, ha reforzado política y económicamente a sus opositores.

Precisamente los líderes de la oposición, acomodados en el sistema de cooptaciones pero sin capacidad de incidencia real en la toma de decisiones políticas, son quienes se han erigido ahora como máximos representantes y líderes del movimiento antigubernamental, restando protagonismo y marginando a aquellos grupos opositores que siempre han eludido entrar en el sistema de patronazgo del presidente.

Los conflictos bélicos en al-Jawf, Arhab, Abyan, Nihm, Mareb y Hasaba en los que están involucrados los al-Ahmar, al-Zindani y Ali Mohsen, están desvirtuando el carácter pacífico de la revuelta inicial. Y las declaraciones públicas tanto de Ali Mohsen como de Sadiq al-Ahmar y de los familiares de Saleh hacen presagiar una inminente guerra civil. Sin embargo, no podemos obviar el hecho de que Yemen es un país acostumbrado a los pactos de última hora y que, a pesar de las declaraciones incendiarias y los conflictos abiertos, existen negociaciones entre bastidores que podrían resolver pacíficamente el conflicto.

³³ En la primera ocasión, exigió que la oposición firmara primero y más tarde, cuando ésta había firmado, dijo que se debía consultar al Consejo Consultivo y que firmaría en calidad de Secretario General del CGP y no como presidente. En la segunda ocasión dijo que no firmaría el acuerdo si Qatar era patrocinador y exigió la expulsión del país de quince opositores, entre ellos la familia al-Ahmar y Ali Mohsen. En el momento de la firma declinó su rúbrica porque no estaba de acuerdo con los miembros del EC que habían firmado la iniciativa. Y, la tercera vez, la más escandalosa de todas, exigió que el acuerdo se firmara en el palacio. Sin embargo, sus leales rodearon la Embajada de Emiratos donde se concentraban los embajadores de la UE, EE UU y los países del Golfo e impidieron su salida durante horas. Posteriormente, cuando llegaron al palacio, el presidente rehusó firmar nuevamente.

³⁴ Según datos de Kostiner, el 48% de los puestos políticos más altos y el 70% de los puestos administrativos están ocupados por miembros del clan de Saleh. Véase: KOSTINER, Joseph, "Yemen: The Tortuous Quest for Unity, 1990-94" en *Royal Institute for International Affairs*, 1996, p. 86.

En la actualidad, Yemen ha entrado en un *impasse* en el que, mientras continúan las concentraciones y manifestaciones, la economía se deteriora día a día. Desde abril, el gobierno dice que las tribus de Mareb boicotean las plantas energéticas sumiendo al país en interminables horas sin electricidad. Hay carestía de gas y petróleo, y muchos comercios se han visto obligados a cerrar. Además ha tenido lugar una salida masiva de yemenís y de capitales.

La decisión de Saleh de volver a Yemen será determinante en la evolución de los acontecimientos que, a día de hoy, oscilan entre la guerra civil, una crisis económica sin precedentes y el nacimiento de un "nuevo Yemen". Todo esto en un país cada vez más fracturado y en el que las instituciones estatales son cada vez más débiles e inoperantes.

Bibliografía

- AL-SUWAIDI, Jamal S. (de.), *The Yemeni War of 1994: Causes and Consequences*, Saqi Books, Londres, 1995.
- ALVISO, Anahi, "Contentious dynamics for sociopolitical change? The case of the Islah Party in the Republic of Yemen" en *Chroniques Yéménites*, nº 16, 2010.
- BURGAT, François y BONNEFOY, Laurent, "El Yemen, entre la integración política y la espiral de la (contra) violencia" en *Documentos de Trabajo de Casa Árabe*, nº 7, julio de 2009.
- DAAIR, Omar, "He Who Rides the Lion. Authoritarian Rule in Plural Society: the Republic of Yemen" en *Yemen Gateway*, septiembre 2001.
- DRESCH, Paul, *Tribes, Government and History in Yemen*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- EU EOM, *Yemen Final Report. Presidential and Local Council Elections, 20 September 2006*.
- HACHEMI, M. J. Y WATKINS, E. W. (eds.), *Yemen Today: Crisis and Solutions*. Paperback, Londres, 1997.
- IFES, *Post-Election Report on the 2006 Presidential and Local Council Elections in Yemen*, noviembre 2006.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Yemen: Coping with terrorism and violence in a fragile state*, enero 2003.
- JOHNSEN, Gregory D., "The Election Yemen Was Supposed to Have" en *Merip Online*, 3 de octubre de 2006.
- KOSTINER, Joseph, "Yemen: The Tortuous Quest for Unity, 1990-94" en *Royal Institute for International Affairs*, 1996.
- NDI *Report on the 2006 Presidential and Local Council Elections in the Republic of Yemen*, noviembre 2006.
- PHILIPS, Sarah, "Who Tried to Kill Ali Abdullah Saleh?" en *Foreign Policy*, 13 de junio de 2011.
- SALMONI, Barak A., LOIDOLT, Bryce, y WELLS, Madeleine, *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Huthi Phenomenon*, National Defense Research Institute (RAND), 2010.
- WEIR, Shelagh, *Tribal Order: Politics and Law in the Mountains of Yemen*, University of Texas Press, Tejas, 2007.
- WHITAKER, Brian, "Commentary; the Law of Political Parties" en *Yemen Gateway*, junio 2002.
- WHITAKER, Brian, "National Unity and Democracy in Yemen. A Marriage of Inconvenience" en JOFFRÉ, E. G. H., HACHEMI, M. J., y WATKINS, E. W. (eds.), *Yemen Today: Crisis and Solutions*, Paperback Caravel Press, Londres, 1997

LA SOBERANÍA EN ÁFRICA: CASI ESTADOS Y OTROS MITOS EN LA TEORÍA INTERNACIONAL

SIBA N. GROVOGUI*

RESUMEN:

Este capítulo se centra en dos errores a menudo repetidos. El primero es la idea de que los estados poseen, de modo uniforme, una cierta coherencia orgánica generada por un ajuste resuelto entre estado y nación, un deseo legítimo del estado de mantener esta relación, una probada aptitud por su parte para crear y conservar un entorno seguro para la nación, así como una capacidad verosímil para defenderse frente a las entidades competidoras. El segundo es que la soberanía postcolonial constituya una desviación histórica del sistema westfaliano, tanto en lo relativo a la ficción jurídica como a la realidad empírica. [...] Para ilustrar mis argumentos, tendré en cuenta las formas de soberanía histórica que los *hegemon*s occidentales previeron para Bélgica y Suiza por un lado, y para el Congo/Zaire por otro, durante los dos últimos siglos.

PALABRAS CLAVE:

Régimen de soberanía; estado postcolonial; República Democrática del Congo/Zaire; Bélgica; Suiza; África; poder.

TITLE:

Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory

ABSTRACT:

This chapter focuses on two oft-repeated errors. One is the notion that Western states uniformly possess a certain organic coherence generated by a purposeful fit between state and nation, a legitimate state desire to maintain this relation, a proven state capacity to defend itself against competing entities. The other is that post-colonial sovereignty constitutes an historical deviation from Western norms, both as a juridical fiction and an empirical reality. [...] To illustrate my points, I will consider the historical forms of sovereignty that Western hegemon

KEYWORDS:

Regime of sovereignty; post-colonial state; Democratic Republic of Congo/Zaire; Belgium; Switzerland; Africa; power.

* **Siba N. GROVOGUI** es Doctor por la Universidad de Wisconsin, Madison, y Licenciado en Derecho por el Instituto Politécnico Gamal Abdel Nasser de Guinea. Actualmente es profesor de Ciencia Política del Centro de Estudios Africanos de la Universidad John Hopkins, y especialista en teoría de las relaciones internacionales y en teoría política. Ha publicados diferentes libros, artículos y capítulos de libros entre los que cabe destacar *Sovereigns, Quasi-Sovereigns, and Africans: Race and Self-Determination in International Law* (University of Minnesota Press, 1996) y *Beyond Eurocentrism and anarchy memories of international order and institutions* (Palgrave MacMillan 2006).

El texto traducido es el capítulo 3 «Sovereignty in Africa: Quasi-Statehood and Other Myths in International Theory», ps. 29-45, 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.

Introducción

Algunos teóricos y publicistas en Relaciones Internacionales (RRII) han planteado la necesidad de reconsiderar el concepto de soberanía con vistas a una reforma de la práctica¹. Han llegado a estas conclusiones a raíz de acontecimientos internacionales tales como la plétora de guerras internas debidas a conflictos étnicos y el colapso de la autoridad legítima, el creciente flujo de refugiados en el mundo y el consiguiente despliegue de miseria y enfermedades pandémicas que traspasan las fronteras. Estos críticos denuncian de forma invariable la rigidez del actual régimen de soberanía y señalan sus carencias como base para comprender y gestionar la existencia internacional. En general, asumen la existencia de un régimen de soberanía internacional de estados territoriales con absoluta autonomía. Muchos se quejan de que la fe en el sistema westfaliano impide ver la fluidez de las dinámicas internacionales y de las relaciones de poder. Encuentran por tanto paradójico que persista el régimen de soberanía-como-territorio-cerrado como la forma privilegiada de existencia internacional². Mantienen esta postura Robert H. Jackson³, Robert Kaplan⁴ y otros autores que sostienen que los estados postcoloniales no poseen ni gobiernos suficientemente creíbles, ni la cohesión interna necesaria para que se les reconozca el estatuto de plena soberanía. No cuestiono las disposiciones humanitarias tras sus argumentos, pero encuentro que sus representaciones de soberanía, orden internacional y relaciones internacionales se encuentran plagadas de errores analíticos, confusiones ideológicas y omisiones de tipo histórico.

Sus debates acerca de la soberanía no toman en consideración las estructuras globales de las relaciones económicas ni los procesos políticos y las controversias ideológicas que condujeron a las formulaciones postcoloniales de soberanía. Impiden, por lo tanto, observar importantes estructuras de poder y gobierno así como procesos políticos que han mantenido la subjetividad dentro del orden internacional. Estas estructuras se reflejan en modelos históricos (o regímenes internacionales) de soberanía y en una moral internacional afín. Los procesos pertinentes se ven reflejados en tradiciones ideológicas, culturales y políticas que han dominado las relaciones entre estados, primero en la Europa del siglo XVII y más tarde en el resto del mundo, tras las expansiones y conquistas europeas⁵. Estas tradiciones han dado lugar a una serie de distinciones ontológicas arbitrarias entre Occidente y el resto del mundo, resultando asimismo históricamente en el *ethos* internacional correspondiente.

¹ KEGLEY, Charles W. Jr., "The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the new International Realities" en *International Studies Quarterly*, vol. 37, 1993.

² LYONS, Gene M y MASTANDUNO, Mike, "International Intervention, State Sovereignty and the Future of International Society" en *International Social Science Journal*, vol. 45, 1993.

³ LYONS, Gene M y MASTANDUNO, Mike (eds.) *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

⁴ JACKSON, Robert H., *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁵ KAPLAN, Robert, "The Coming Anarchy" en *The Atlantic Monthly*, febrero de 1994.

⁶ MALNES, Raino, *National Interests, Morality, and International Law*, Scandinavian University Press, Oslo, 1994

Este capítulo se centrará en dos errores a menudo repetidos. El primero es la idea de que los estados poseen, de modo uniforme, una cierta coherencia orgánica generada por un ajuste resuelto entre estado y nación, un deseo legítimo del estado de mantener esta relación, una probada aptitud por su parte para crear y conservar un entorno seguro para la nación, así como una capacidad verosímil para defenderse frente a las entidades competidoras. El segundo es que la soberanía postcolonial constituya una desviación histórica del sistema westfaliano, tanto en lo relativo a la ficción jurídica como a la realidad empírica. Estos errores se ven acrecentados por una confusión analítica general que une, por un lado, la estabilidad global con la hegemonía occidental y, por otro lado, la moral universal con la sumisión colectiva a la voluntad (y deseo) de unos pocos presuntos *hegemons*⁶.

De hecho, la soberanía representa un modelo histórico de gobernanza global que pretende lograr un orden moral de identidad y subjetividad. El orden moral actual corresponde a una distribución histórica del poder y recursos estratégicos, iniciada en Europa a lo largo de su ascendencia a la hegemonía global. Se generó conjuntamente entre soberanos europeos (gobernantes dinásticos, príncipes y otros soberanos) y las élites europeas con relevancia política, a saber aventureros, mercaderes, empresarios y otros capitalistas. Los regímenes de soberanía establecidos resultaban globalmente de dinámicas y conflictos de poder, pero los modelos resultantes de gobierno reflejaban las voluntades y deseos tanto particulares como colectivos de los participantes. Sobre este fenómeno se sostienen las posteriores desigualdades globales. Establecen el contexto para las ideologías y tradiciones políticas que han justificado el orden establecido pero también socavado discursos y modelos de representación alternativos. Lamentablemente, las estructuras discursivas, ideologías e instituciones políticas resultantes se encuentran ahora irreflexivamente encapsuladas en la teoría internacional y en unas "normas internacionales" reproducidas de forma autoritaria. No es éste, sin embargo, el punto principal que quiero tratar. Mi primer argumento es que el régimen de soberanía ejecutado en África no implicaba una moralidad diferente de la aplicada a los poderes europeos. Establecía simplemente un grado distinto de requerimiento social concordante con los deseos y voluntades que llevaban a cabo modelos de identidad y subjetividad específicos y los correspondientes modelos de reparto de valores e intereses. El segundo punto que quiero tratar es que los regímenes de soberanía concurrentes permanecían conectados de forma genealógica a una teleología histórica que había mantenido unificado el imaginario moral de base: la hegemonía de Occidente.

Para ilustrar mis argumentos, tendré en cuenta las formas de soberanía histórica que los *hegemons* occidentales previeron para Bélgica y Suiza por un lado, y para el Congo/Zaire por otro, durante los dos últimos siglos. Mi intención es poner de relieve la trascendencia política y las implicaciones económicas prestando atención a dos regímenes de soberanía distintos pero simultáneos:

⁶ N.d.T.: el término hace referencia a la hegemonía de los estados más poderosos del sistema internacional.

uno aplicable a Europa (Bélgica en el siglo XIX y Suiza en el siglo XX) y otro a África, específicamente al Congo (antiguo Zaire). Bélgica y Suiza muestran los mismos rasgos "artificiales" que su homólogo africano, el Congo. Sin embargo, las potencias occidentales diseñaron los regímenes internacionales de soberanía y las estructuras de reparto de recursos significantes estratégicamente de forma que los dos países europeos desempeñaran un papel significativo en los asuntos internacionales inconmensurable con respecto a su capacidad (teniendo en cuenta su tamaño, poder y recursos domésticos). Por otra parte, los dos estados europeos ejercieron su rol global en detrimento del Congo. Estas estructuras de poder y subordinación, y los correspondientes procesos de gobierno global, son los temas centrales de este capítulo.

1. Teoría y práctica de la soberanía

La proposición inicial de Jackson⁷ consiste en que, tras la Segunda Guerra Mundial, los poderes occidentales extendieron la moral internacional sobre la representación colectiva para llevar a cabo la descolonización y soberanía en sus imperios coloniales. La satisfacción de las necesidades de los pequeños estados fue, según Jackson, una excepción histórica en la medida en que las nuevas entidades carecían de los atributos necesarios para una soberanía positiva o real: la capacidad de procurar seguridad y bienestar domésticos. Poseían sólo la soberanía negativa, limitada exclusivamente a la no interferencia en los asuntos domésticos⁸. Dado que los "casi estados" resultantes debían su existencia a normas derivadas de Occidente, Jackson percibe como una paradoja su rechazo hacia las "obligaciones legales internacionales" o deberes morales relacionados. Le irrita que los "gobernadores" de los "casi estados" censuren las intervenciones de Occidente insistiendo en la inviolabilidad de la doctrina de no interferencia cuando dicha interferencia está destinada a implementar los estándares internacionales. De ahí que concluya que el único propósito de la "soberanía negativa" haya sido dar cobijo a los autócratas africanos. A la vez que culpa el "liberalismo internacional" de esta situación, considera que la generosidad occidental ha resultado equivocada ya que sólo ha promovido la supervivencia de "estados ilegítimos, incapaces, desorganizados, divididos, corruptos e incluso caóticos"⁹. En resumen, para Jackson los estados africanos y sus soberanos no son merecedores de un trato igual en tanto que entidades soberanas.

La visión de Jackson de la soberanía africana es deliberadamente incompleta y fundada en representaciones parciales de los modelos históricos de identidad y subjetividad dentro del orden moral. Es incompleta ya que deja fuera importantes procesos globales (incluyendo procesos económicos) que han determinado históricamente varios regímenes de soberanía (englobando

⁷ JACKSON, Robert H, "Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa" en *Journal of International Affairs*, vol. 46, nº 1, 1992.

⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁹ *Ibid*, p. 2. Con frecuencia, Jackson ha mantenido que los líderes africanos, sin excepción, ejercen el poder para su propio interés. Véase JACKSON, Robert y ROSBERG, Carl, *Personal Rule in Black Africa: Prophet, Prince, Autocrat, and Tyrant*, University of California Press, Berkeley, 1982.

estructuras extraterritoriales tales como el colonialismo) que Europa impuso a otras regiones del mundo¹⁰. Es tendenciosa ya que deja de lado el contexto de las reivindicaciones africanas a la soberanía y la autonomía postcolonial: por un lado, las estructuras materiales de poder político y subordinación dentro del orden internacional postcolonial y, por otro, la exclusión histórica de África de las relaciones políticamente relevantes en el orden global¹¹.

Jackson está equivocado al alegar que, históricamente, los regímenes de soberanía pertinentes dependían únicamente de las condiciones materiales domésticas o la capacidad del soberano para mantener a raya una invasión. Rob Walker, por ejemplo, ha puesto en entredicho la visión según la cual existe una norma de soberanía occidental que se encuentra firmemente establecida en una órbita westfaliana y que este modelo sirva como “una especie de contrapunto” a unas prácticas postcoloniales más caóticas¹². Para sostener esta creencia, es necesario pasar por alto la supervivencia en Europa de una variedad de microestados (Andorra, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y el Vaticano) y otros (Bélgica y Suiza) que deben su existencia a consideraciones, entre otras de tipo geopolítico, por parte de sus vecinos más poderosos¹³. De hecho, la soberanía refleja regímenes históricos o pactos sociales, reales o imaginarios, que dan forma al poder y a la legitimidad¹⁴. Estas entidades existen ya que la moral internacional nunca ha sido fundada sobre un solo estándar de autoridad moral o legitimidad soberana. Tampoco nunca ningún código unificado sobre los estándares éticos ha determinado la naturaleza de los intercambios simbólicos y materiales entre soberanos ni regulado las acciones de estados competidores entre ellos.

Se da el caso de que la moral internacional ha reflejado condiciones asociadas de forma histórica con el orden doméstico. De este modo, para su propia supervivencia, los soberanos han buscado la legitimidad doméstica a través del establecimiento de alianzas históricas o estratégicas con componentes domésticos políticamente significantes. La capacidad del soberano para amasar los recursos necesarios para defenderse o hacer la guerra también justifica su autoridad y el reconocimiento de las autoridades competidoras. Aun así, en tanto que realidades éticas, los regímenes históricos de soberanía han dependido también de condiciones subjetivas, incluyendo el deseo de los soberanos de proyectar sus voluntades sobre otros. De tal manera, en tercer lugar, la moralidad internacional no es global ya que es universalmente consensual. Emerge como un componente intrínseco a las aspiraciones, u objetivos, comunes de los soberanos políticamente significativos. En

¹⁰ WALKER, R.B.J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

¹¹ CLAPHAM, Christopher, *Africa and the international system. The politics of state survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹² WALKER, R.B.J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 80.

¹³ Véase DUURSMA, Jorri, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States*, Cambridge University Press, Londres, 1996.

¹⁴ BARTELSON, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, ps. 186-248.

cuarto lugar, el proceso de universalización de los deseos y voluntades particulares hacia la moral internacional no es claro y conciso. Es mediada a través de un ordenamiento de los valores, identidades e intereses de los distintos sujetos del orden moral.

Históricamente, como expresaba Hegel, las condiciones subjetivas de la soberanía han consistido en la clasificación de las civilizaciones (subjetividades) y de las facultades, de tal forma que el cristianismo y el racionalismo occidental han tomado precedencia sobre los demás¹⁵. Hegel admite las disparidades en la capacidad de los estados para imponer su voluntad como voluntad universal y para traducir su deseo en objetivos comunes¹⁶. Consecuentemente, un conjunto de poderes cristianos/europeos u occidentales generaron de forma deliberada la moral internacional existente al conciliar sus voluntades enfrentadas y sus deseos contradictorios —autonomía e interdependencia, antagonismo y cooperación, exclusión e inclusión, libertad y subordinación, etc.— y convertirlos en objetivos comunes. En otras palabras, las condiciones externas de soberanía no son completamente independientes de las decisiones colectivas tomadas por los poderes occidentales para establecer reglas, normas y mecanismos de resolución de voluntades en competencia¹⁷. También establecieron deliberadamente renunciar a las alternativas disponibles. De este modo, por ejemplo, los poderes europeos llevaron a cabo el régimen colonial de soberanía estableciendo una jerarquía de subjetividades, basado en un imaginario ético que organiza la solicitud moral de acuerdo a la combinación de un conjunto de consideraciones subjetivas (étnicas, raciales, ideológicas, políticas y/o económicas). Este régimen privilegió los deseos, las voluntades y los intereses de los poderes coloniales a costa de los de los colonizados.

En efecto, los llamados “determinantes objetivos” de las políticas occidentales modernas respecto a ellos mismos y hacia otros no pueden ser contemplados sin los fines subjetivos relacionados. El más elemental es la voluntad de los soberanos occidentales, expresada por determinación política, para “emanciparse” de la alienación mutua y colectiva a través la cooperación, que lleva a reglas consensuales de reconocimiento mutuo y la consecución de fines culturales, ideológicos y económicos históricamente definidos. Este deseo histórico estuvo inducido por el caos resultante de varios siglos de antagonismo entre las potencias occidentales. De este modo, la Paz de Westfalia, los tratados de Augsburgo, Viena y otros, establecieron una igualdad ficticia entre estados desiguales en tamaño, capacidad y otros aspectos. Esta ficción permitió también a los estados europeos unirse al Concierto de Europa, la Santa Alianza, la Organización del Tratado Atlántico Norte

¹⁵ Hegel rechaza la ética de la voluntad general propagada por Rousseau, Kant y otros que “promete ir más allá de sólo lo dado... hacia fines derivados [exclusivamente] de la voluntad racional.” Aun así, se unió a ellos en aspectos relevantes acerca de la ordenación de las facultades y la racionalidad. Véase TAYLOR, Charles, *Hegel*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975, ps. 392-402.

¹⁶ TAYLOR, Charles, *Hegel*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.

¹⁷ BARTELSON, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 217.

(OTAN) y agrupaciones similares en las que la mutualidad y el multilateralismo son esenciales. El régimen de soberanía internacional pertinente efectuaba la autoemancipación de todos los demás miembros del orden europeo (y más tarde occidental) a través de los principios de reconocimiento de igualdad soberana y deliberada reciprocidad. Estos principios se aplicaron a estados menos poderosos como Suiza o Bélgica, así como a microestados tales como el Vaticano, Andorra y Liechtenstein.

La anterior disposición histórica debe ser contrastada con una determinación paralela por parte de Occidente de someter a las entidades políticas no occidentales a sus propias necesidades y deseos¹⁸. Por supuesto, este proceso no fue ni uniforme ni completamente coactivo, ni estuvo libre de conflictos y contradicciones. En su rol de impulsores autoproclamados de la moral internacional, los poderes occidentales extrajeron la conformidad de sus subordinados aplicando de manera selectiva pero estratégica su destreza política (incluyendo negociaciones o favores financieros) y sus recursos militares. Las elecciones dependían de una jerarquía de subjetividades que determinaban el grado de solicitud moral. De ahí que, desde comienzos del siglo XVIII, los poderes hegemónicos de Occidente no hayan sido equitativamente solícitos hacia, por un lado, los demás estados europeos y, por el otro, las entidades asiáticas (los “Infieles” del viejo mundo), africanas y otras organizaciones políticas. A la vez que toleraban los deseos y las voluntades de los soberanos europeos menos poderosos, los poderes europeos sencillamente subordinaban las expectativas y necesidades de otros a las suyas. En ambos casos, la elección de los medios de solicitud dependían de la predisposición de los subordinados hacia el régimen internacional, particularmente de su buena voluntad (o la falta de ella) para alinear sus expectativas en materia política, ideológica o económica con los deseos, voluntades e intereses de los *hegemons*. Este proceso de manipulación rara vez dependía de estructuras domésticas de legitimación (democrática o de otro tipo) o de las expectativas históricamente relacionadas de los gobernados. Bastaba con que el requisito externo de soberanía (convenientemente alineado con las necesidades e intereses de los *hegemons*) prevaleciera.

Estos procesos de manipulación impregnaron tanto los proyectos coloniales como los neocoloniales. La Conferencia de Berlín, la consiguiente partición de África y los cuestionables tratados que condujeron a ella, todos dejan entrever la premeditación con la que unos pocos poderes europeos establecieron, de forma unilateral, el estatus de África, la forma requerida de autonomía aplicable a los africanos y la subordinación de ese continente dentro de un orden moral más amplio. Conseguidos a través de la fuerza, negociaciones y engaños por corporaciones y especuladores europeos individuales, los correspondientes tratados sobre capitulación, concesiones y transferencias de poder impusieron cargas a las poblaciones locales que excedían los límites éticos de las convenciones intraeuropeas. Por lo general, estos tratados impusieron un sinnúmero de cargas en

¹⁸ CLAPHAM, Christopher, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 3.

un solo sentido sobre entidades anteriormente autónomas, lo que tuvo por efecto desproveerlas de sus derechos de soberanía. De igual modo, en la era postcolonial, los poderes occidentales han seguido estableciendo alianzas con gobernantes africanos despóticos —como en el Congo— sencillamente porque estos últimos apoyaban los intereses políticos, ideológicos o económicos de aquellos.

2. Modelos históricos de soberanía y gobernanza global

La moral y las normas internacionales no emergieron como un conjunto uniforme de reglas y principios jurídicos que se aplicaban de igual forma a todos. Las normas aplicadas a las interacciones entre comunidades europeas dentro de las fronteras de la cristiandad occidental formaban un cuerpo jurídico particular conocido como *ius gentilis*. Esta legislación difería intencionalmente de las reglas y procedimientos aplicables a las transacciones entre mercaderes, colonos y aventureros occidentales en el extranjero. Ninguna de estas dos series de leyes guardaban sin embargo semejanza alguna con una tercera, aquella que gobernaba las dinámicas entre occidentales y no europeos¹⁹. De este modo, a lo largo de toda la era moderna, las formulaciones europeas acerca de los derechos de propiedad, los principios de reciprocidad, y la justicia no tenían la misma articulación fuera de Europa. Algunos teóricos tales como Emerich de Vattel sostuvieron que los pueblos indígenas o nativos poseían una religión, unos hábitos sociales, unos sentimientos morales y unas estructuras políticas inferiores. Se consideraba igualmente que estas poblaciones carecían de instituciones civiles y de noción de derechos. El sentimiento afín que prevaleció hasta comienzos del siglo XX era que los nativos no poseían un vínculo físico, legal o emocional con la tierra, que mereciera el respeto de los europeos²⁰. Versiones de la fórmula de Emerich de Vattel formaron la base del reparto de valores dentro del orden internacional, incluyendo la soberanía, y de varios modelos determinados de interacciones entre comunidades. Este punto ha recibido mucha atención por parte de críticos de la llamada "ley colonial internacional"²¹. La coexistencia de distintos regímenes es la dimensión más significativa de la moralidad histórica que emergía del imaginario moral occidental. A continuación, me centraré en su teleología central como modo de unificar el orden moral de forma a subordinarlo a los deseos particulares de unos pocos estados selectos. Para demostrar mi argumento me centraré en los regímenes de soberanía del Congo, Bélgica y Suiza.

Trataremos en un primer momento Bélgica. Desde su constitución en 1830, esta entidad europea carecía de casi todas las características de los estados más establecidos. Era, de acuerdo con Christopher Clapham, el prototipo

¹⁹ DAVIDSON, Basil, *Black Mother Africa: the Years of Trial*, London, Victor Gollancz, 1961, p. 53; ALEXANDROWICZ, Charles, *An Introduction to the History of the Law of Nations*, Clarendon Press, Oxford, 1967, ps. 150-57; REYNOLDS, Henry, *The Law of the Land*, Penguin Books, Victoria, 1992, ps. 1-54.

²⁰ REYNOLDS, Henry, *op. cit.* ps. 9-22.

²¹ Véase DE COURCEL, Geoffrey, *L'influence de la conférence de Berlin sur le droit international*, Internationales, París, 1935.

de un estado artificial²². Al igual que muchos de los países africanos hoy, apareció fundamentalmente como resultado de una revuelta de un pueblo unido principalmente por su aversión a la inserción en otro país: los Países Bajos. También de forma paralela con los casos contemporáneos africanos, la creación de Bélgica fue precipitada por la urgencia de las realidades estratégicas del momento, ya que el nuevo estado fue deliberadamente mantenido como una entidad independiente por los Grandes Poderes del Concierto europeo²³. Estos poderes europeos garantizaban la supervivencia de Bélgica a través de un sistema de neutralidad garantizado por una estructura política respaldada por la amenaza de la fuerza. Los Grandes Poderes también aseguraron la independencia belga prohibiendo la interferencia política exterior en los asuntos domésticos del nuevo estado.

La existencia de Suiza también supuso una ruptura con el modelo y la trayectoria westfaliana²⁴. Cuando la República Helvética emergió de la ocupación francesa, también se parecía en muchos aspectos a las postcolonias de hoy en día. Desde 1802, momento en el que dejó de ser un estado títere de Francia, hasta 1848 la Confederación Suiza no era internamente muy firme ni estuvo nunca, tampoco ahora, étnicamente unificada. Carecía del tipo de autoridad centralizada (o, parafraseando a Jackson, "autorización política interna") de la que disfrutaban otros soberanos europeos. Aun así, Suiza fue integrada dentro del sistema europeo de estados. Concretamente, los requisitos del equilibrio de poder europeo, que autorizó la existencia de Suiza, permitieron que el estado se expandiera, adquiriendo las áreas italooparlantes de Tesino y las áreas francófonas de Valais, Ginebra y Neuchâtel²⁵. Los poderes europeos no sólo reconocieron el estatus confederado de este estado, sino que también tomaron medidas para preservar su neutralidad e independencia de la Santa Alianza y los poderes imperiales futuros. En resumen, aunque el estado suizo carecía de cohesión orgánica interna y de un gobierno capaz de defenderse unilateralmente de demandas de competidores, el orden europeo le permitió superar ambos hándicaps —como veremos más adelante— para conseguir ciertos fines políticos y económicos.

Tanto Bélgica como Suiza deben su supervivencia en parte a los Grandes Poderes. Desde 1815, estos poderes europeos decidieron, en beneficio del equilibrio de poder y de la estabilidad regional, incorporar en las estructuras de poder continentales a algunos de los miembros más débiles. La voluntad colectiva europea de incorporar y nutrir a estados más flojos fue particularmente evidente durante la era de la conquista imperial, cuando se concedió a Bélgica el acceso a los importantes recursos estratégicos de un poder global. De este modo, a pesar de sus deficiencias intrínsecas, este pequeño reino jugó un papel durante el reparto de África de 1884-1885 que sobrepasaba ampliamente su tamaño y capacidad

²² CLAPHAM, Christopher, *Africa and the International System... op. cit.*, p. 3.

²³ *Ibidem*, p. 16.

²⁴ HOBBSBAWN, Eric, *Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, ps. 80-100

²⁵ ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities, Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1991, ps. 135-38.

estratégica. Emergió en la Conferencia de Berlín como un contendiente colonial junto con los demás poderes coloniales tradicionales y más poderosos: Francia, Alemania, Gran Bretaña y Portugal²⁶. Los poderes europeos aseguraron la supervivencia de Suiza reconociendo e implementando su neutralidad, que aún mantiene hoy en día, y extendiéndola a un régimen de no interferencia, cooperación y asistencia. Estos poderes acordaron no socavar los esfuerzos de los cantones suizos para resolver sus disputas internas. Este acuerdo no solo prohibió la intrusión exterior, sino que los poderes regionales actuaron también para mediar las frecuentes rebeliones que aquejaban al nuevo estado. De este modo disuadieron, por un lado, a los grupos étnicos franceses, alemanes e italianos de perseguir la incorporación a los estados vecinos más poderosos, y por el otro, a estos vecinos de desbaratar la unidad administrativa del estado emergente a través de la partición territorial²⁷.

La actitud de los poderes occidentales hacia África no ha sido sin embargo tan caritativa. Así lo evidencian las peculiares consecuencias políticas relativas a las deficiencias materiales del Congo. Al igual que Bélgica y Suiza, las entidades políticas de África Central, amalgamadas dentro del discurso colonial como "El Congo", no seguían la trayectoria mítica westfaliana. En el momento de la amalgamación, la región se componía de un conjunto de reinos y entidades políticas (algunas de ellas confederadas) vagamente conectadas entre sí. El último reino del Congo fue reunificado en 1710²⁸. El nombre de la región (ahora país) puede incluso estar relacionado con uno de estos antiguos reinos. Por supuesto estas entidades diferían en su aspecto de las europeas. Las estructuras de legitimación interna del siglo XIX, en lo que quedaba de los principescos reinos africanos y de las estructuras políticas, procedía sin duda de una articulación históricamente específica de la subjetividad, ligada a las culturas y políticas regionales. Es sencillo suponer que estas estructuras de legitimación —no afectadas por la cultura política que condujo al Renacimiento, la Reforma y la Contrarreforma— diferían profundamente de las implantadas en los sistemas monárquicos y confederados de Bélgica y Suiza. No obstante, antes del colonialismo, varios poderes europeos vieron tales modos de legitimación como funcionalmente equivalentes a los europeos puesto que correspondían con las necesidades políticas domésticas de la gobernanza. En efecto, algunos soberanos africanos de la región mantenían relaciones diplomáticas con el papado y con sucesivos monarcas portugueses²⁹. A lo largo de la era que precedió el comercio de esclavos y el imperialismo occidental, las poblaciones de la región mantenían contactos regulares (aunque contenciosos) con dirigentes, asociaciones, y comerciantes, marchantes, aventureros y demás, sudaneses, árabes y europeos. Entre estos últimos se incluían, una vez más, portugueses, españoles, franceses, ingleses, y más tarde belgas.

²⁶ Aunque cuestionada por los parlamentarios y por los intereses coloniales en Gran Bretaña, Francia y Alemania, sus gobiernos continuaron defendiendo el principio de igual estatus para Bélgica.

²⁷ ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities... op.cit.*, p. 137.

²⁸ COLLINS, Robert O., *Central and South African History*, Markus Wiener Publishing, Nueva York, 1990.

²⁹ *Ibidem*.

Sería poco honrado por tanto atribuir las actitudes occidentales y las disposiciones políticas modernas hacia África exclusivamente a diferencias inconmensurables en las estructuras internas de autoridad, poder y legitimidad. Otra vez, al aceptar la especificidad de las entidades belga y suiza, los poderes europeos no solamente reconocieron sus estructuras domésticas de gobernanza como funcionalmente equivalentes a las de los demás, sino que también validaron una larga tradición de tolerancia de múltiples y divergentes formas de autoridad política en Europa. De igual forma, antes del imperialismo moderno, era común que los europeos reconocieran estructuras de legitimación no cristianas como funcionalmente equivalentes a las suyas. El proyecto colonial debe ser contemplado en este contexto como correspondiente a un nuevo imaginario occidental y a un orden moral relacionado, que transgrede el espíritu de siglos de contacto diplomático y reconocimiento mutuo entre entidades políticas y religiosas europeas y africanas. La Iglesia Católica y Portugal jugaron un papel considerable en la formulación de este imaginario, trazando el camino hacia la norma formal colonial.

La teleología de estos regímenes de soberanía dispares era el integrar el orden moral bajo una economía política unificada, subordinada a los peculiares deseos, voluntades y/o necesidades occidentales. De este modo, el destino del Congo (Zaire) estuvo irremediamente vinculado a los de Bélgica y Suiza. Desde 1885 hasta hoy, estos dos países han beneficiado directamente de privilegios conferidos por otros poderes occidentales. Deliberadamente, estos privilegios invadieron la autonomía y la soberanía del Congo. Estos regímenes de soberanía, impuestos por los poderes occidentales a, entre otras regiones, África Central, facilitaron el traspaso de recursos estratégicamente significativos del Congo a Bélgica (entre 1884 y la independencia política del país africano en 1960) y Suiza (desde el momento de la independencia congoleña a nuestros días). La naturaleza de estos recursos varió a lo largo del tiempo, dependiendo de los menesteres de la economía política global y de las necesidades percibidas subjetivamente por los estados europeos: intereses comerciales, imperio, recursos naturales y financieros. Así, en 1885, los poderes occidentales (incluyendo los Estados Unidos) establecieron el Estado Libre del Congo para satisfacer los intereses comerciales de los participantes. El rey Leopoldo II de Bélgica transformó el Estado Libre primero en un feudo personal y, más tarde, en una colonia para Bélgica bajo su señoría personal. Cabe recordar que la colonia era ocho veces mayor que Bélgica y que ésta carecía en ese momento de los medios políticos y militares necesarios para proyectar unilateralmente el tipo de influencia que proyectaba en Europa y África³⁰. Arrojando aún más luz sobre la discriminación europea hacia los africanos, Leopoldo estableció su imperio comercial mediante los mismos métodos prohibidos por el Congreso de Viena, incluyendo el establecimiento de un monopolio de estado sobre el comercio para promover intereses privados, el "uso sistemático de la

³⁰ En el momento de la Conferencia de Berlín, la influencia de Bélgica en África Central estaba limitada a las actividades de una organización voluntaria, no podía competir con los mucho más establecidos intereses portugueses, franceses, británicos y alemanes.

fuerza, principalmente a través del reclutamiento de mercenarios y una política de desarrollo de plantaciones para el comercio”, particularmente de caucho³¹.

Por su parte, Suiza se ha visto implicada en la pérdida de poder del Congo postcolonial —también con la colusión de los actuales poderes hegemónicos y en contra de los deseos de los congoleños—. Ese país pobre en recursos fue ayudado en su ascendencia hacia un papel de jugador influyente en la economía política global por su neutralidad política y sus leyes sobre el secreto bancario. Estas leyes, originadas en el periodo posterior a la revocación del Edicto de Nantes, cuando los protestantes franceses y los financieros italianos se dirigieron a Ginebra para guarecer sus fortunas, estaban destinadas a proteger los intereses privados de los abusos del poder del estado. Fueron reiteradas en 1934, convirtiendo Suiza en un paraíso seguro para la finanzas y el capital internacional instalados en Occidente³². Sin embargo, las leyes suizas de secreto bancario han servido también para incitar las transacciones ilícitas, autorizadas o no por los poderes occidentales, en interés de los gobiernos nacionales, agencias y corporaciones. De este modo, los bancos suizos han aceptado depósitos de dinero blanqueado, chantajes y sobornos pagados a líderes y negocios ilegítimos, sin miedo a reprimendas ni sanciones de los estados y organizaciones ante los que son responsables³³. De hecho, los dirigentes occidentales, las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones transnacionales han usado a menudo los canales bancarios suizos para subvertir y burlar la autonomía y la soberanía política de los estados postcoloniales. La república postcolonial del Congo ha sido una de las principales víctimas de tales operaciones. Su anterior dictador, Mobutu Sese Seko, ascendió en un primer momento al poder supuestamente a través de la asistencia de poderes externos y de sus agencias. Mobutu, como autócrata, renombró el país Zaire y procedió al desfalco y pillaje de sus recursos. Los poderes occidentales (incluidos Estados Unidos y Suiza), las corporaciones multinacionales e individuos extranjeros proporcionaron los incentivos para esta corrupción así como las redes a través de las cuales los fondos se desviaban fuera de Zaire. Estos procesos llevaron al país africano al borde de la bancarrota, volviéndolo más dependiente de los caprichos de las instituciones financieras institucionales para su salvación³⁴.

3. Conocimiento, historia e identidad africana

No es mi intención el sugerir que las normas, reglas y principios de la ética, la ley y las políticas internacionales hayan permanecido fijas respecto a la subjetividad de los no europeos, sino más bien lo contrario. El pensamiento legal y político europeo ha evolucionado en concordancia con las transformaciones políticas y los cambios en las estructuras ideológicas de legitimación, tanto doméstica como globalmente. Como

³¹ VELLUT, Jean-Luc, “The Congo Basin and Angola” en ADE AJAYI, J.F., *General History of Africa VI: Africa in the Nineteenth Century until 1880*, University of California Press, Berkeley, 1989.

³² ZIEGLER, Jean, *Une Suisse au dessus de tout soupçon*, Éditions du Seuil, París, 1976, ps. 54-56; COX, Robert W., “Global Restructuring” en STUBBS, Richard y UNDERHILL, Geoffrey R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1994, ps. 48-50.

³³ ZIEGLER, Jean, *Une Suisse au dessus de tout soupçon*, Éditions du Seuil, París, 1976.

³⁴ BLUMENTHAL, Erwin, “Zaire”, *Rapport sur sa crédibilité internationale*, junio de 1979.

muestra, a finales del siglo XIX, teólogos, filántropos, abolicionistas y misioneros de todo el mundo denunciaron la crueldad de toda forma de esclavitud³⁵. Los políticos no pudieron ignorar estas manifestaciones de indignación, pero apaciguaron a estos manifestantes sencillamente convenciéndoles de que el colonialismo era un acto de consciencia. De ahí las cláusulas humanitarias de la Declaración de Berlín (artículo 9), del Pacto de la Sociedad de las Naciones (artículos 22 y 23) y de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 72 y 73). Sin embargo, estos actos redujeron las preocupaciones humanitarias originales a clichés retóricos que, paradójicamente, hicieron avanzar los procesos de dominación y subordinación de las “poblaciones nativas”³⁶. Al final, los que tomaban las decisiones en Occidente minaron los principios generativos morales, filosóficos y jurídicos del humanitarismo, y en su lugar simplemente los incluyeron para que coincidieran con los valores centrales de la *realpolitik*: la primacía de la razón de estado y del interés nacional así como el monopolio de la soberanía sobre los medios y el uso de la violencia.

La repulsa de Jackson de las lenguas y de las estructuras de la legislación colonial, aun formando una parte sustancial de la ley internacional, pasa por alto consecuentemente el permisivo clima político y comportamiento real de los participantes. Al hacerlo, reorganiza viejos modelos de conocimiento y esconde evidentes procesos de subordinación y verdaderas estructuras de dominación³⁷. Propugna eficazmente una ontología que, según Richard Falk, encuentra sus raíces en “formas colonizadoras de conocimiento”³⁸. Primero, Jackson perpetúa la tan repetida, a la par que infundada, alegoría de la privación de un África crónicamente sepultada en el caos dado el antagonismo inherente entre “tribus” enemigas o la obsesiva persecución por parte de grupos domésticos de sus propios intereses, sin freno por parte del estado o de instituciones civiles. Se une en este punto a él, de forma más enérgica, Kaplan³⁹ que insiste en que el abrupto final del gobierno blanco colonizador dejó un vacío cultural en África que los anteriormente colonizados no estaban preparados para colmar. Afirman de igual forma que los africanos carecían de los recursos ideológicos, culturales e intelectuales para sobreponerse a esta deficiencia⁴⁰.

³⁵ GALTON, Francis, *Tropical South Africa*, John Murray, Londres, 1853; GORE, Charles, *The League of the Nations: The Opportunity of the Church*, Doran, Nueva York, ca. 1919; HARRIS, John, *Slavery or Sacred Trust?*, Victor Gollanz, Londres, 1938.

³⁶ BANNING, Emile, *La Conférence africaine de Berlin et l'Association internationale du Congo*, Muquardt, Bruselas, 1885; ENGELHARDT, Edouard E., *Étude de la déclaration de la Conférence de Berlin relative aux occupations africaines*, Librairie Européenne C Muquardt, Bruselas, 1887; SANDHAUS, Edith, *Les Mandats C de l'empire britannique*, Saint-Bruno, Grenoble, 1931.

³⁷ Jackson sostiene que deberíamos esperar de los estados que continúen siempre actuando en su propio interés ya que “[existe] una antigua aplicación de la ciencia maquiavélica (*realpolitik*) sobre este tema”. Véase JACKSON, Robert H., “International Community Beyond the Cold War” en LYONS, Gene M. y MASTANDUNO, Mike (eds.) *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

³⁸ FALK, Richard, *Explorations at the Edge of Time*, Temple University Press, Filadelfia, 1992, p. 5.

³⁹ KAPLAN, Robert, “The Coming Anarchy” en *The Atlantic Monthly*, Febrero 1994.

⁴⁰ Incluso aquellos que rechazan las intervenciones apoyan la visión de un caos africano inherente. Así, Stephen Krasner rechaza la utilidad de la intervención norteamericana en los “desarrollos domésticos” en África debido a una total ausencia de los recursos culturales y psicológicos adaptados al orden. Véase KRASNER, Stephen “Realism, Imperialism, and Democracy” en *Political Theory*, 20(1), 1992.

Esta perspectiva autoritativa reduce la teoría social relativa a África a observaciones de tipo *cronopolítico* en los conflictos diarios. Está desprovista de cualquier reflexión sobre (a) la historicidad del orden postcolonial, (b) la racionalidad del estado africano dentro de él (respecto tanto a contingencias domésticas como externas), y (c) las tensiones necesarias entre estado y sociedad civil en relación a la gobernanza postcolonial. Aún peor, como se muestra más abajo, asume un imaginario de soberanía y de orden sociopolítico dañado por anticuadas etnografías de la etnicidad y la raza, hermenéuticas de la subjetividad erróneas y una ausencia de perspectivas históricas sobre la soberanía. De una manera significativa, este tipo de conocimiento social engendra necesariamente estructuras de dominación, en particular el borrado o destierro de los africanos de las propias esferas soberanas de producción del conocimiento, particularmente de la teoría internacional.

Con respecto a este último punto, Jackson reivindica un conocimiento privilegiado de las condiciones del estado postcolonial al asumir falsamente que los africanos no han reflexionado (o son incapaces de hacerlo) sobre sus propias circunstancias. En realidad, durante treinta años, un sinnúmero de africanos han expresado sus opiniones sobre los requerimientos de la soberanía, las obligaciones morales de los soberanos, y las consecuencias de la opresión patrocinada por el estado en conjunción con tratados sobre las facultades, en particular las voluntades y deseos de libertad y de dignidad humana:

En 1966, Camara Laye produjo en *Dramouss* una visión horrorosa del gamberrismo político y la violencia asesina. Convencido, ya en 1968 de que “los bellos aún no han nacido”⁴¹, Ayi Kwei Armah (Ghana) continuó explorando sus “dos mil estaciones” de comportamiento degradado y degradante por y hacia los africanos. Mientras tanto, ambientando en las vísperas de la independencia keniana, el libro de Ngugi *A Grain of Wheat*⁴² publicado en 1968, terminaba de manera contundente, con un político decidido a alimentar su mala conducta, y a traicionar la inversión en vida humana y en pasión para la que los kenianos se habían rebelado en los años cincuenta. Sólo unos pocos años después, Mariama Ba y Aminata Sow Fall (Senegal), Ama Ata Aidoo (Ghana) y Micere Mugo (Kenia) aportaron todas una mirada especial sobre un modelo de prodredumbre y degradación en crecimiento. También lo hizo Ousmane Sembene —en películas, relatos cortos y novelas—. De igual modo, en 1968, Chinua Achebe (Nigeria), Wole Soyinka (Nigeria) en *Dance of the Forest*⁴³ y Ahmadou Kourouma (Mali) en *The Suns of Independance*⁴⁴ denunciaron la corrupción política y cleptómana, la violencia y el rotundo canibalismo perpetrado por los semejantes a Nguema (Guinea Ecuatorial), Bokassa (República Centroafricana) e Idi

⁴¹ N.d.T.: *The beautiful ones are not yet born*, título de uno de los libros de Avi Kwei Armah.

⁴² N.d.T.: *Un grano de trigo*.

⁴³ N.d.T.: *El baile del bosque*.

⁴⁴ N.d.T.: *Los soles de la independencia*.

Amin (Uganda).⁴⁵

Estas perspectivas africanas de la crisis del estado, basadas en la experiencia, son más perspicaces y cautelosas. Combinan una crítica intransigente de la tiranía interna con uno de los modelos históricos de gobernanza global e interacciones —los medios mediante los cuales los poderes hegemónicos ordenan el sistema internacional y definen el acceso a sus recursos estratégicos—. El coste personal de estas denuncias, incluyendo el encarcelamiento y la muerte, no causó que estos intelectuales se rindieran al innecesario escapismo de atribuir los males internos a factores externos (es decir, extranjeros). El enfoque doméstico es evidente. En estos casos, las críticas africanas centran su mirada en las formas de ser internas que perpetúan la subordinación y explotación de África. De este modo, no sólo denuncian la tiranía política, los flagrantes fallos directivos y la corrupción, sino que también examinan las contradicciones sociales históricas que envuelven el continente africano. Todos están de acuerdo en que la usurpación de la voluntad popular por parte de gobernantes déspotas y la subsecuente violación de la autonomía y dignidad de las ciudadanías constituye un grave hándicap para la autodeterminación y la soberanía positiva africana. De este modo, por ejemplo, Cheikh Hamidou Kane describe de forma elocuente la dolorosa confusión política y el conflicto social que facilitaron el camino hacia la esclavitud y el comercio transatlántico de esclavos así como el imperio informal y el colonialismo. Por otro lado, muchos muestran su preocupación por la posibilidad de que la clase, el género y las diferenciaciones regionales así como el “tribalismo” impongan impedimentos estructurales e influencias corruptoras en la política africana postcolonial. Por lo tanto, son elementos constitutivos de las crisis del estado postcolonial⁴⁶.

A diferencia de Jackson y Kaplan, sin embargo, éstos e innumerables críticos africanos se fijan, siempre que sea necesario, en dos complejos conjuntos de factores que definen la experiencia africana dentro del orden global. El primer conjunto de factores son los modelos hegemónicos de orden internacional que han obstaculizado la auto realización o auto determinación africana y causado alienación. Para Yambo Ouologuem y Mongo Beti, por ejemplo, los modelos históricos de subordinación derivaban instrumentalmente de los mecanismos de distribución de los recursos estratégicos del orden moral (incluyendo la solicitud moral) y de la economía política internacional. Están posibilitados por estructuras de subordinación cultural y marginación económica de África impuestas desde el exterior, resultante de políticas extranjeras basadas en restringidos intereses geopolíticos y regionales y, a veces, ignorando totalmente los derechos y dignidad de los africanos⁴⁷.

⁴⁵ Lemuel Johnson, comunicación personal 17 de febrero de 1997.

⁴⁶ MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Latter Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996.

⁴⁷ *Ibidem*.

En efecto, la usurpación de la voluntad popular por parte de los soberanos despóticos, significativa en cualquier caso de la violación de la autonomía y la dignidad de las ciudadanías, es el único hándicap para la autodeterminación y la soberanía positiva en África. La subjetividad africana dentro del orden global moral ha sido una condición general de subordinación y exclusión amplificada por (a) disfunciones domésticas y (b) políticas de los países hegemónicos basadas en intereses geopolíticos y regionales estrechos. Estos últimos alejaron de forma efectiva a los africanos de los procesos del orden internacional y, de forma previsible, dispusieron las bases históricas de la conciencia anticolonial y contra hegemónica. Ayudaron así a generar las identidades africanas y el deseo de emancipación dentro de esferas autónomas. Tal autonomía ha sido concebida como la única condición previa a la autodeterminación y la soberanía. La realización de tal autonomía necesita de la no interferencia como condición para la integridad propia y la independencia de la voluntad, pero tiene y debe coexistir con el deseo de permanecer comprometido con los demás.

Los caminos hacia la autorrealización africana han sido desde hace tiempo evidentes y aún así inalcanzables. Los críticos africanos han militado por la supresión de los hándicaps tanto internos como externos a esta autorrealización. De esta forma, a menudo han insistido —junto con “sus” dictadores— en la autonomía interna, pero también han reclamado la plena inclusión y participación en la determinación de las normas jurídicas, los mecanismos políticos y los instrumentos económicos que dan forma al empoderamiento soberano. Estas demandas han sido constantemente evidenciadas, particularmente en los intentos fallidos de llevar a cabo un nuevo orden económico internacional, de mantener la neutralidad durante la Guerra Fría, de instituir regímenes internacionales para el mar, el aire y el espacio convenientes a todas las partes interesadas, de reorientar los recursos empleados en la carrera armamentística hacia necesidades humanas y así sucesivamente. Estas tentativas de reformas globales de la administración de los asuntos internacionales flaquearon en parte bajo su propio peso, pero fracasaron principalmente debido a la ardua oposición de los actuales *hegemons* del orden global.

Los caminos internos hacia la autorrealización son también claros. Incluyen la democratización y la rearticulación de la racionalidad del estado histórico postcolonial a la luz de las necesidades de las ciudadanías y en función de las exigencias tanto domésticas como internacionales. Consecuentemente, los africanos han reclamado a menudo el derecho y la libertad de tomar la resolución final sobre sus asuntos domésticos y asuntos culturales. Han insistido en el derecho a reclamar su trabajo y una mínima devolución de sus recursos naturales. Como es evidente en el caso del Congo, la capacidad de los africanos para ejercer positivamente la soberanía en estas esferas se ha visto perjudicada por constantes interferencias de actores externos —principalmente estados hegemónicos, sus agentes económicos y políticos, o las organizaciones transnacionales que las reemplazan— que actúan de acuerdo con el *ethos* y las normas del régimen internacional actual.

Conclusión

A pesar de lo que cada uno puede opinar sobre los actuales soberanos africanos, sus reivindicaciones de no intervención bajo las actuales normas de soberanía no constituyen los obstáculos más serios para una gobernanza global disciplinada. Los impedimentos más arraigados para una moralidad internacional universalmente aceptable hay que buscarlos en los discursos de relaciones y legislaciones internacionales, que aún dependen por un lado de la perpetuación del poder y de los intereses de unos pocos, y por el otro de la alienación de muchas de las relaciones políticamente significantes en el orden internacional. Según James Mayall, “Lo triste es que el final de la Guerra Fría no ha alterado fundamentalmente el problema del poder en las relaciones internacionales más que el fin de la Primera y de la Segunda Guerra Mundial”⁴⁸. Mayall se ha sentido particularmente decepcionado por el hecho de que los poderes occidentales no acertaran a cambiar su enfoque por encima de la percepción de sus “intereses nacionales”, ni a tomar en cuenta las implicaciones políticas de la “soberanía política y el concepto de democracia” tanto doméstica como internacionalmente. En este contexto, hay que ser cauteloso frente a la proposición de que la solución a la condición postcolonial de África es continuar debilitando sus estados imponiéndoles una forma, ya sea manifiesta o disfrazada, de tutela internacional, tal como Jackson expone muy enfáticamente.

Concluyo con la convicción de que la realización de una nueva moralidad internacional requiere nuevas prácticas discursivas y culturales que transgredan los límites teóricos y conceptuales de las instituciones y normas internacionales imperantes. Tal proceso dependería de la ampliación del conocimiento social en base a múltiples marcos de referencia, de acuerdo con la complejidad de la práctica de soberanía —y no un conocimiento basado simplemente en la realidad internacional como se entiende a través del prisma y las experiencias vividas por Occidente—. De aquí en adelante, cualquier moralidad internacional legítima y viable debe permitir la paridad en el juicio e iguales consecuencias de las acciones y omisiones de todos los participantes de las relaciones internacionales, sin importar su estado o sus hábitos. Mobutu debe ser criticado por la bancarrota que causó en el antiguo Zaire. Igualmente, Suiza debe proceder a la restitución integral de los fondos malversados que se encuentran actualmente en sus bancos, así como a la compensación por la facilitación de otras transferencias ilícitas. Bélgica y los aliados occidentales deben ser considerados responsables por su papel en la creación del *mobutismo* (el fenómeno Mobutu), al mantener al autócrata en el poder y participar en la expropiación de las tierras y en los abusos de los derechos humanos en su búsqueda de la riqueza y la hegemonía regional, incluyendo el anticomunismo. Además, los futuros líderes del Congo deberán ser responsables doméstica e internacionalmente por el tratamiento de los derechos de sus ciudadanos.

* Artículo traducido del inglés por **Irene Casado López**, licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Autónoma de Madrid.

⁴⁸ MAYALL, James (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 18.

Bibliografía:

- ALEXANDROWICZ, Charles, *An Introduction to the History of the Law of Nations*, Clarendon Press, Oxford, 1967.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities, Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991.
- BANNING, Emile, *La Conférence africaine de Berlin et l'Association internationale du Congo*, Muquardt, Bruselas, 1885.
- BARTELSON, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- BLUMENTHAL, Erwin, "Zaire", *Rapport sur sa crédibilité internationale*, junio de 1979.
- CLAPHAM, Christopher, *Africa and the international system. The politics of state survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- COLLINS, Robert O., *Central and South African History*, Markus Wiener Publishing, Nueva York, 1990.
- COX, Robert W., "Global Restructuring" en STUBBS, Richard y UNDERHILL, Geoffrey R.D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.
- DAVIDSON, Basil, *Black Mother Africa: the Years of Trial*, Victor Gollanz, Londres, 1961.
- DE COURCEL, Geoffrey, *L'influence de la conférence de Berlin sur le droit international*, Internationales, París, 1935.
- DUURSMA, Jorri, *Fragmentation and the International Relations of Micro-States*, Cambridge University Press, Londres, 1996.
- ENGELHARDT, Edouard E., *Étude de la déclaration de la Conférence de Berlin relative aux occupations africaines*, Librairie Européenne C Muquardt, Bruselas, 1887.
- FALK, Richard, *Explorations at the Edge of Time*, Temple University Press, Filadelfia, 1992.
- GALTON, Francis, *Tropical South Africa*, John Murray, Londres, 1853.
- GORE, Charles, *The League of the Nations: The Opportunity of the Church*, Doran, Nueva York, ca. 1919.
- HARRIS, John, *Slavery or Sacred Trust?*, Victor Gollanz, Londres, 1938.
- HOBSBAWN, Eric, *Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- JACKSON, Robert y ROSBERG, Carl, *Personal Rule in Black Africa: Prophet, Prince, Autocrat, and Tyrant*, University of California Press, Berkeley, 1982.
- JACKSON, Robert H., *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- JACKSON, Robert H., "Juridical Statehood in Sub-Saharan Africa" en *Journal of International Affairs*, vol. 46, nº 1, 1992.
- KAPLAN, Robert, "The Coming Anarchy" en *The Atlantic Monthly*, febrero de 1994.
- KEGLEY, Charles W. Jr., "The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the new International Realities" en *International Studies Quarterly*, vol. 37, 1993.
- KRASNER, Stephen, "Realism, Imperialism, and Democracy" en *Political Theory*, vol. 20, nº 1, 1992.
- LYONS, Gene M, y MASTANDUNO, Mike (eds.) *Beyond Westphalia? Sovereignty and International Intervention*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- LYONS, Gene M y MASTANDUNO, Mike, "International Intervention, State Sovereignty and the Future of International Society" en *International Social Science Journal*, vol. 45, 1993.
- MALNES, Raino, *National Interests, Morality, and International Law*, Oslo, Scandinavian University Press, 1994.
- MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Latter*

- Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- MAYALL, James (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- REYNOLDS, Henry, *The Law of the Land*, Penguin Books, Victoria, 1992.
- SANDHAUS, Edith, *Les Mandats C de l'empire britannique*, Saint-Bruno, Grenoble, 1931.
- TAYLOR, Charles, *Hegel*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.
- VELLUT, Jean-Luc, "The Congo Basin and Angola" en ADE AJAYI, J.F., *General History of Africa VI: Africa in the Nineteenth Century until 1880*, University of California Press, Berkeley, 1989.
- WALKER, R.B.J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- ZIEGLER, Jean, *Une Suisse au dessus de tout soupçon*, Éditions du Seuil, París, 1976.

¿CUÁNDO UN ESTADO ES UN ESTADO? EXPLORANDO PUNTLANDIA, SOMALIA

MARTIN DOORNBOS *

RESUMEN:

Este fragmento se escribió en un contexto, que puede seguir pareciendo familiar hoy día, en el que varios estados africanos estaban atravesando diversas crisis. Martin Doornbos advierte de que este fenómeno no es homogéneo y que cada estado estaba entonces en una fase diferente de crisis, con unas circunstancias y características propias. El Estado de Somalia se encontraba en un momento de estancamiento. Se trata así de un estado fallido en el que, no obstante, parece que han ido surgiendo elementos que podríamos denominar estatales. Por eso este capítulo se va a centrar en el caso de Puntlandia, una región somalí en la que se ha producido este fenómeno. Se analizará así cuándo se puede considerar que un estado efectivamente es un estado, y si Puntlandia realmente cumple las condiciones fundamentales para ser considerado de esta manera. También surgirá la pregunta de si el camino seguido por Puntlandia puede servir como guía para una Somalia unida en el futuro.

PALABRAS CLAVE:

Somalia; Puntlandia; estatalidad; soberanía; estado fallido.

TITLE:

When is a State a State?: Exploring Puntland, Somalia

ABSTRACT:

This fragment was written in a context, which may seem familiar nowadays, where a number of African States were experiencing different crisis. Martin Doornbos advises us that these phenomena were not homogenous and that each state was in a different stage of crisis with independent circumstances and characteristics. Somalia was in a period of stagnation. It is a failed State in which elements of stateness nevertheless seem to reappear. For this reason this chapter concentrates on the case of Puntland, a Somali region where this phenomenon is taking place. It will analyze when a State is a State and if Puntland complies with the fundamental conditions that make it possible for it to be considered one. It also asks us whether the path followed by Puntland could serve as a guide for a unified Somalia in the future.

KEYWORDS:

Somalia; Puntland; stateness; sovereignty; failed state.

*Martin Doornbos (1934) es Profesor Emérito en el *International Institute of Social Studies* de La Haya (Holanda). Ha trabajado en diferentes cuestiones como las relaciones estado-sociedad en África y en India, la gobernanza, los conflictos y la construcción de la paz. Entre sus libros, destacan: *Beyond Conflict in the Horn: the Prospects for Peace, Recovery and Development in Ethiopia, Somalia, Eritrea and Sudan* (Red Sea Press, 1994) del que es coautor junto con Lionel Cliffe; así como: *Post-conflict Eritrea: prospects for reconstruction and development*, (Red Sea Press, 1999), coescrito junto con Alemseged Tesfai

Este fragmento se corresponde con el Capítulo 8 de su libro: *Global Forces and State Restructuring Dynamics of State Formation and Collapse*, Palgrave MacMillan, Hampshire & New York, 2006.

Traducido y reproducido con permiso de Palgrave Macmillan.

Introducción

Como han remarcado los capítulos anteriores, debido a la persistente frecuencia de crisis estatales el número de estados africanos que en décadas recientes han sido objeto de graves conflictos internos impresiona, a la vez que da que pensar. Uganda, Somalia, Mozambique, Angola, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Ruanda, Burundi, Sudán, Etiopía y Eritrea han ido copando antes o después los titulares de la prensa internacional, representando los ejemplos más llamativos de lo que parece haberse convertido en un fenómeno, si se le puede llamar así, que afecta a todo el continente. No es así sorprendente que tanto los académicos como las explicaciones más populares hayan esbozado frecuentemente unas imágenes casi apocalípticas de la trayectoria política y de la falta de perspectivas sostenibles del continente; algunos quizás demasiado alarmistas y otros no tanto, todos comparten, sin embargo, un mismo sentimiento de preocupación. Incluso aquí se podría hacer una salvedad. Mientras que la mayoría de estos países han pasado por una crisis o aún están en ella, es importante darse cuenta de que cada uno está en un punto diferente dentro de sus respectivas espirales de conflicto, enfrentamiento y recuperación. Mientras países como la República Democrática del Congo y Sudán están todavía en una crisis profunda, Uganda y Mozambique, al menos actualmente, parece que han pasado esa etapa y desde hace algunos años han mostrado una apreciable rehabilitación en varios frentes, aunque es posible que recaigan. En otros casos, como Burundi o Etiopía, la crisis puede todavía agravarse más debido a los conflictos internos que han quedado sin resolver.

Si estas dimensiones temporales exigen que cuando se estudia el panorama político africano se diferencien los casos, también debe prestarse mayor atención al abanico de temas asociados a las crisis estatales. Algunos de los conceptos que se han puesto de moda para describir las situaciones de crisis en África son: estados fallidos y colapso de los mismos, fragmentación, desintegración, criminalización, señores de la guerra, etnocidio, genocidio, etc. En la medida en que cada uno de estos términos tiende a resaltar diferentes temas, tenemos que estar atentos a las variaciones que sean en realidad significativas para las crisis de los estados africanos. Aunque constituyan una parte de los patrones de malestar que van creciendo, cada caso tiene sus rasgos distintivos y sigue sus propias líneas de falla, así como su potencial para sacar a luz sus particulares formas de lucha y sus soluciones. Es por tanto necesario tomar precauciones para no proyectar teologías negativas unidimensionales a lo Robert Kaplan¹.

Además, estos procesos ni apuntan ni van hacia la misma dirección y no todos son necesariamente "negativos". También podemos encontrarnos con optimistas referencias a asuntos como iniciativas de base, estructuras administrativas creadas "de abajo a arriba", economías informales fuertes, resurgir cultural, etc. que

¹ KAPLAN, Robert D., "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet" en *Atlantic Monthly*, February, 1994, ps. 44-76, 1994.

representan las condiciones fluctuantes del continente. En relación con esto, es posible que estén emergiendo de manera significativa nuevas formas de compromiso político, a veces sin precedentes, en las que se puede ver a los estados actuar como entidades privadas mientras que los actores privados parecen apropiarse de poderes estatales. De este modo la política y el poder pueden gravitar hacia procesos no estatales, así como hacia nuevos procesos políticos en formación. El colapso de un estado podría ser el final de un proceso largo y complicado o indicar una transformación básica capaz de abrir una nueva página. Como Shmuel N. Eisenstadt recordaba, siempre hay algo "más allá del colapso"². A pesar de que se le considera el fin de todo, del colapso estatal pueden surgir procesos de reconstrucción que sigan patrones de desintegración pero también, de forma imperceptible, nuevos procesos de formación estatal.

Una de las premisas de las que parte este estudio ha sido que los procesos de formación, decadencia y colapso estatal pertenecen temáticamente al mismo campo de estudio, incluso cuando en sus dinámicas reales sigan caminos opuestos. A la formación estatal le puede seguir su decadencia, y al colapso la reconstrucción y la (re)formación. En esta zona gris constituida por dichas tendencias diversas, un área que como ya se ha indicado puede acoger cierta clase de "instituciones crepusculares"³, debemos esperar encontrar casos de formación estatal "en construcción" tanto como de decadencia, intercalados, eso sí, por períodos prolongados de punto muerto y estancamiento. En no pocas ocasiones las nuevas manifestaciones de ejercicio del poder, de violencia política o de los propios procesos políticos, han ocurrido en una especie de esfera semipública, semiprivada, no estatal o sin estado⁴. En esos casos surge la pregunta de cuándo y si es apropiado hablar (otra vez) de un "estado", sin referenciar esas nuevas entidades políticas que están emergiendo de entre los vestigios de los estados colapsados o, a la inversa, si este tipo de designaciones continúan siendo válidas. Como consecuencia, esto puede plantear nuevos interrogantes en cuanto a cómo deberíamos tratar de entender esta problemática y cuáles serán las cuestiones relevantes a preguntar.

Para centrarnos en un ejemplo concreto, este capítulo explora esta cuestión refiriéndose especialmente al Estado de Puntlandia, una nueva entidad política que ha ido surgiendo en el noreste de la República de Somalia, la cual colapsó en 1991. De manera indirecta, este caso puede arrojar luz sobre los intentos que se están llevando a cabo para restablecer el Estado somalí como un todo. A partir de 1988 Puntlandia ha ido dando pasos, constitucional y administrativamente, hacia el establecimiento de su propia estatalidad, aunque con la condición de que este proceso debía ser visto como una construcción provisional dirigida hacia la

² EISENSTADT, Shmuel N., "Beyond Collapse", en YOFFEE, Norman y COWGILL, George (eds.) *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, University of Arizona Press, Tucson, 1988.

³ LUND, Christian, "Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa" en *Development and Change*, vol. 37, nº 4, 2006.

⁴ DOORNBOOS, Martin, "State Formation and Collapse: Reflections on Identity and Power", en VAN BAKEL, Martin; HAGESTEIJN, René y VAN DE VELDE, Pieter (eds.), *Pivot Politics: Changing Cultural Identities in Early State Formation Processes*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.

reconstrucción de un Estado unitario en Somalia. Estuviera o no cerca de alcanzarse este último objetivo, a finales de 2004 el líder de Puntlandia, Abdullahi Yusuf, fue elegido presidente de Somalia por una asamblea representativa que se reunió en el exilio en Nairobi, Kenia, y que, a principios de 2005, ya se estaba preparando para instalar su gobierno dentro de la propia Somalia, aun cuando el lugar exacto no estaba decidido. Era evidente, sin embargo, que al presidente se le iba a recibir en un ambiente bastante hostil, lo que hacía surgir dudas importantes (y todavía sin resolver) sobre el éxito de su empresa. En el estadio actual, aunque sería posible reflexionar sobre ciertos aspectos de la formación estatal y de la estatalidad respecto al Estado de Puntlandia, lo mismo sólo puede hacerse en el sentido más tentativo con referencia a la cuestión más inclusiva de la estatalidad somalí. Aun así, el propósito principal de este debate no es necesariamente el llegar a una resolución final sobre la "estatalidad" de Puntlandia (o de Somalia), sino tratar de lidiar con el aparato conceptual de que disponemos para explorar el terreno. Básicamente, se busca reflexionar sobre esta cuestión, así como sobre la pregunta "¿cuándo un estado es un estado?" y qué crisis y procesos los ocasionan. Al asumir esto, este capítulo recurre a los procesos de deliberación política y los cambios políticos que han ocurrido en Puntlandia y en el contexto de toda Somalia.

1. Preguntas sobre la "estatalidad": el ejemplo de Chad

Como punto de partida, podría ser de ayuda un pequeño cambio de enfoque. Rob Buijtenhuijs, observador en Chad, en cierto momento de su carrera se preguntó: "¿Es Chad todavía un estado?"⁵. Esto fue en un momento en que una profunda lucha interna había llevado al surgimiento de dos centros y esferas de poder rivales, cada una reclamando el control del país pero incapaz de conseguirlo y consolidarlo. La pregunta era, obviamente, pertinente en el Chad de la época, pero su importancia fue mucho más allá de ese caso específico, pues nos obligó a revisar nuestros criterios de "estatalidad". El significado de la pregunta parece aún más relevante en el idioma en que se expresó por primera vez, el holandés ("Is Tsjaad nog een Staat?"), dado que las dos palabras claves concuerdan fonéticamente de forma casi idéntica.

Al Chad de esa época o, mejor, a las dos fuerzas principales en lucha, les faltaba uno de los criterios básicos de Max Weber para la estatalidad: el monopolio del control sobre los medios de violencia a lo largo del territorio del estado. Los dos actores clave involucrados eran el gobierno "nacional" dominado por el sur del Presidente Tombalbaye —que a principios de 1979 se vio forzado a huir al sur del país— y el movimiento islámico FROLINAT, del presidente Goukouni Oueddei y del que fuera ministro de defensa, Hissein Habré, —que dominaba el norte y controlaba la capital, N'Djamena. Cada uno se consideró el representante del gobierno legítimo del país en su totalidad, tal y como se configura en el mapa internacional. Por un tiempo, cada grupo ejerció el poder y el control dentro de sus

⁵ BUIJTENHUIJS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984.

respectivos territorios, pero poco más. En 1980-81 la situación llegó a ser incluso más complicada debido a la ruptura entre Goukouni y Habré. Por algún tiempo esto llevó a que gran parte del norte fuese administrado *de facto* por Libia, en nombre de Goukouni, mientras que Habré se mantenía en el poder en el este⁶. Respecto a si se podrían destacar en esta situación signos de estatalidad, Chad planteó una importante cuestión teórica: ¿seguía constituyendo una sola entidad política o se había fragmentado en dos o tres distintas?

La situación de Chad en ese momento era todavía bastante excepcional en el contexto africano. Durante las décadas de los setenta y ochenta, la Guerra Fría había asegurado el que la mayoría de los gobiernos entonces en el poder recibieran el apoyo de una de las superpotencias para, así, controlar a los insurgentes que estaban desafiando al régimen y acorralando al estado. La integridad del estado, o al menos su apariencia, se mantenía así más fácilmente. En un estadio mucho más avanzado, sin embargo, se hizo evidente que el desmembramiento de Chad en ese momento no había constituido más que un temprano ejemplo de los patrones de fragmentación que posteriormente se convertirían en comunes y permanentes en el continente. Naturalmente, en la estela de estas tendencias, las preguntas sobre la relativa resistencia o fragilidad de los estados, y sobre el estado mismo como categoría conceptual, ganarían cada vez más relevancia.

La pregunta inicial de Buijtenhuijs ha seguido siendo válida a lo largo de los años. Invita a una discusión más profunda sobre la naturaleza conceptual del espacio fronterizo entre el "estado" y la "falta de estatalidad", así como sobre la manera en que estructuras políticas no "estatales" sino "parecidas al estado" pueden funcionar y fluctuar en ese ámbito, considerado en "declive" o en "formación" dependiendo del caso. Entre las formaciones políticas que en la actualidad están apareciendo en África hay, de hecho, entidades que parecen estados o proto-estados que varían muy poco del criterio de Max Weber de estatalidad, es decir, un pueblo y un territorio comunes con un órgano de gobierno que tiene el monopolio legítimo de la violencia. En esta área gris entre el estado y la falta de estatalidad que, en cierto sentido, podría ser planteada como una hipótesis y que está señalando un "estadio final de descolonización", se pueden anticipar fluctuaciones en ambas direcciones. Como continuación de la pregunta de Buijtenhuijs sobre si una configuración como la de Chad en 1980 podría "aún" seguir llamándose estado, en lo que se refiere a otras entidades emergentes la pregunta entonces sería si "ya" se puede hablar justificadamente de un estado. Una de esas entidades es Puntlandia.

2. El contexto somalí

Tres son los aspectos del contexto somalí que, resultado del colapso de su antiguo marco estatal, han explicado en líneas generales la situación y han determinado las posibilidades de reconstrucción del Estado en Puntlandia y otras regiones. Estos

⁶ BUIJTENHUIJS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?" y DOORNBOS, Paul, "Enkele Opmerkingen over Tsjaad en Noord-Oost Afrika", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984, ps. 305-306, 312-322.

han sido la casi completa ausencia durante más de una década de estructuras de gobierno que funcionen, las relaciones sin resolver entre los diferentes integrantes del anterior Estado somalí y, en tercer lugar, la herencia de contactos problemáticos con organismos externos, especialmente con las agencias de la ONU. Al principio, estos tres elementos han estado muy relacionados, en el sentido de que todos derivan de la desintegración del anterior sistema estatal somalí y las intervenciones internacionales que le siguieron. En los intentos que se iniciaron entonces desde varios frentes para salir del punto muerto, la dificultad para desenmarañar estos tres aspectos parecía que solo iba a prolongar la crisis somalí y el estancamiento. El restablecimiento de las estructuras gubernamentales se ha considerado dependiente de la re-creación de la unidad nacional y de la reconciliación, y viceversa; mientras, en retrospectiva, la intervención y mediación internacional parece haber aumentado más que reducido los niveles de complejidad. Para un mejor entendimiento del contexto somalí y de las perspectivas que ofrece, será útil examinar más a fondo, por lo tanto, las implicaciones de cada uno de estos tres aspectos⁷.

Como antecedente, y dado que no es posible contar aquí la historia del colapso de Somalia, una breve reflexión sobre cómo esta particular cadena de acontecimientos se ha sucedido puede llegar a ser útil. Como se recordará, la intensa competición por el poder tras la caída del régimen de Siyaad Barre en 1991 culminó en una guerra civil entre varias facciones que, rápidamente, incluyó a la mayor parte del país y sus diferentes grupos⁸. La doble consecuencia de esta lucha generalizada fue el ejemplo relativamente único que constituyó el desmoronamiento, más o menos completo, del marco político poscolonial que derivó enseguida en entidades basadas en el clan y el territorio, varias de ellas dirigidas por los llamados "señores de la guerra", cesando las funciones normales de gobierno en esas zonas. En el caso somalí, el estado, tanto como entidad territorial como aparato efectivo de gobierno, dejó de existir. Con respecto a los aspectos problemáticos, enseguida tuvo que añadirse a los otros dos la dimensión internacional, provocada por la intervención humanitaria y por las preocupaciones en cuanto a cómo relacionarse con una entidad geo-política que no tiene un agente que hable por ella y, por tanto, está sin voz en un mundo de estados. Sin embargo, en términos jurídicos, el Estado somalí no desapareció del contexto legal internacional. Desde esta perspectiva, fue el gobierno y su estructura lo que colapsó. Es por ello que en 2001, en uno de los primeros intentos por resucitar el Estado en Somalia, instituciones internacionales (ONU) y regionales (Unión Africana, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y Liga Árabe) pudieron aceptar un gobierno de transición instalado en Mogadiscio. Sin embargo, pronto se vio que dicho gobierno no sería capaz de cumplir su promesa de unificar el país y restablecer la estructura estatal.

⁷ DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP (War-Torn Societies Project) in Somalia*, UNRISD/WSP, Ginebra, 1998.

⁸ LYONS, Terrence y SAMATAR, Ahmed I., *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*, The Bookings Institution, Washington D.C., 1995.

3. El colapso de las instituciones del estado

Hay una cuestión académica, conectada con el colapso de las instituciones del Estado en Somalia, que parece pertinente hacerse en cuanto al primer aspecto del contexto somalí y a las perspectivas de reconstruir las estructuras del estado en Somalia: ¿fue solo coincidencia que Somalia se convirtiera en el primer ejemplo de la era post Guerra Fría donde un estado dejaba de existir en los dos sentidos anteriormente mencionados, o había alguna lógica en todo ello? La pregunta es relevante en el contexto de los debates sobre su reconstrucción, ya que la respuesta a la misma podría arrojar algo de luz sobre si la viabilidad de la estructura del estado se ajusta a su base social.

Básicamente, cuando se observa la desintegración de las funciones estatales, parece que hay buenas razones para pensar que el colapso de las instituciones en Somalia no fue una coincidencia, sino que, a partir de una cadena de acontecimientos, se podía predecir que eso podría ocurrir “primero” en Somalia⁹. Al contrario que la mayoría del resto de países de África, la experiencia de Somalia en la formación de un estado moderno ha sido relativamente limitada. En general, la(s) experiencia(s) con la estatalidad colonial —a pesar de las prolongadas luchas de resistencia a principios de siglo de Sayyid Mohamed Abdallah Hassan y sus fuerzas derviches contra la presencia británica, italiana y etíope— han sido considerablemente más “ligeras” que en muchas otras partes del continente¹⁰. Gran parte del país, especialmente el norte, había disfrutado durante largo tiempo de una especie de abandono benigno durante el período colonial, dirigido simplemente a no incrementar los gastos del gobierno. La preparación de la “formación estatal” de Somalia con miras a su independencia en 1960 había sido notablemente breve y precipitada¹¹. Sin llegar a afirmar que las estructuras estatales coloniales y poscoloniales habían dejado intactos los procesos y patrones sociales y económicos preexistentes, en general parece que aquellas estructuras estatales han arraigado menos en el tejido social somalí que en muchos otros contextos africanos. Esto se vio favorecido por la forma de vida y la organización nómada y de pastoreo de la mayoría de la población. Como organismo institucional el aparato estatal moderno mantuvo, más que en otros lugares, una característica culturalmente distinta, si no ajena, a las actuales formas de organización social básicas en Somalia. De este modo, especialmente durante el último período del régimen de Siyaad Barre, fue aumentando el uso de los poderes represivos otorgados a un gobierno altamente centralizado. Una de las consecuencias de esto fue que se subrayó la sensación de separación y distanciamiento que existía entre la sociedad y el estado. Cuando

⁹ El ejemplo de Chad que se ha comentado anteriormente era diferente en cuanto a que suponía una separación entre, al menos, dos centros de poder, de los que cada uno reclamaba, y reclamaba ser, “el Estado”. La novedad en Somalia fue que, aunque fuera por defecto, desde entonces ha ido bien sin Estado durante una década.

¹⁰ DOORNBOS, Martin, “The Shehu and the Mullah: The Jihads of Usuman Dan Fodio and Mohammed Abdallah Hassan in comparative Perspective” en *Genève-Afrique*, vol. 14, nº 2, 1975; SHEIK-ALI, Abdi, *Divine Madness: Mohammed Abdille Hassan (1856-1920)*, Zed Books, London, 1993.

¹¹ DOORNBOS, Martin, “Pasture and Polis: The Roots of Political Marginalization of Somali Pastoralism”, en MARKAKIS, John (ed.), *Conflict and the Decline of Pastoralism in the Horn of Africa*, Macmillan, Basingstoke/London, 1993.

finalmente el régimen fue derrocado en 1991, la estructura estatal que —por usar la frase de Max Weber de nuevo— se había comparado tanto con el monopolio de los medios de la violencia, se pudo desechar fácilmente. Desde ese momento hasta la actualidad (2005), en Somalia se ha denegado a todos los aspirantes al liderazgo que ha tenido el país el monopolio del uso de la fuerza requerido por un estado para funcionar¹².

Estos antecedentes son relevantes para ver lo que implica (re)construir un estado. En el caso de Somalia, es menos evidente que haya sido históricamente un “estado” en comparación con muchos otros casos¹³. En experiencias pasadas que han gozado de estructuras estatales, remontándonos incluso a tiempos inmemoriales, se ha provisto a veces de bases ya preparadas y disposiciones socioculturales en las que se podían injertar los nuevos marcos políticos. Por el contrario, la fragilidad fundamental que ha caracterizado las relaciones estado-sociedad en el contexto somalí ha seguido influyendo en los esfuerzos por reconstruir el estado. Las formas no estatales de interacción política y ejercicio de poder, que habían sido características del contexto precolonial —especialmente el sistema de clanes como una construcción representativa, y ciertas formas de resolución de conflictos derivadas del modo de producción del pastoreo—, seguirían jugando papeles importantes en escenarios, no obstante, radicalmente distintos. Su importancia final es cuestión de un diálogo y un debate aparentemente inagotables: a la estela del análisis de I. M. Lewis¹⁴ muchos podrían ver la relación dentro del clan como la variable explicativa básica en casi todos los conflictos de la política somalí, mientras que otros apuntarían a su limitada capacidad para apreciar las condiciones y las cuestiones socioeconómicas y políticas de principios del siglo veintiuno. A su vez, esto puede llevar a la paradoja de que las instituciones “tradicionales” podrían llegar a ser consideradas, en parte, la clave para solucionar el problema somalí y, al mismo tiempo, uno de los principales obstáculos para superar sus problemas actuales. En general, sin embargo, el hecho de que la mayoría de los somalíes en los últimos 15 años hayan logrado salir más o menos del paso sin estructuras estatales parece subrayar la falta de evidencia de la idea de la estatalidad en el contexto de Somalia.

Esto no quiere decir que los somalíes no reconozcan la necesidad de contar con funciones gubernamentales de varios tipos. Al contrario, la demanda de las mismas, expresada en no pocas ocasiones, a veces ha parecido sorprendentemente

¹² Habrá que esperar a ver si el actual presidente, Abdullahi Yusuf, puede cambiar esta situación. En marzo de 2005 los debates del parlamento somalí en el exilio sobre dónde iba a establecerse finalmente el gobierno, y si debería acompañarlo las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la Unión Africana o no, finalizaron en caos, lo que no es un buen presagio para la tranquilidad del país.

¹³ LEWIS, I. M., *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Longman Group, London, 1980; LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia: Nation in Search of a State*, Westview Press, Boulder, 1987.

¹⁴ LEWIS, I. M., *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press, London, 1961.

fuerte¹⁵. Hay así un amplio reconocimiento desde las bases populares, por ejemplo, de la necesidad de una regulación mínima para los comerciantes: el urbanismo, un plan de base sobre el terreno, servicios sociales, algo de coordinación general, etc. Otras funciones estatales típicas, que en este caso han “perdido” los somalíes en el contexto de “la ausencia de estado”, han sido la expedición de documentos de viaje reconocidos, el establecimiento y la regulación de las instituciones financieras, un marco para la inversión internacional, la protección de sus aguas territoriales y el acceso a la ayuda bilateral e internacional. En otros aspectos, sin embargo, incluidos la comunicación y el comercio internacionales, así como las facilidades para el acceso a la educación y a los servicios de salud, los somalíes se las han arreglado razonablemente bien en los últimos diez años sin estructuras estatales. Los servicios telefónicos y de internet son sorprendentemente baratos y en los últimos años ha habido una explosión de exportaciones e importaciones no oficiales¹⁶. Algo que implica la creciente “falta de estatalidad” de Somalia y sus precedentes históricos, no obstante, es que los renovados esfuerzos por reconstruir el estado parece que se van a encontrar con grandes obstáculos, y solo podrían tener éxito si se procediese con extremada paciencia y sensibilidad hacia las necesidades y preocupaciones locales.

Una cuestión clave en esta conexión es si se pueden concebir unas estructuras administrativas y gubernamentales modernas que sean consecuentes con las divisiones sociales existentes —particularmente en términos de la relación del clan y el parentesco— y, al mismo tiempo, que sean relevantes para los objetivos ocupaciones del gran número de somalíes comprometidos con un modo de vida que gira en torno al pastoreo. Esto no quiere decir que aquéllas deban estar *basadas* en estructuras de parentesco: aunque ciertos sectores de la sociedad somalí puedan estar a favor de esta alternativa, para muchos intereses e intenciones esto podría ser demasiado restrictivo. Se necesitaría buscar, sin embargo, un tipo de instituciones que pudiesen coexistir con una organización basada en el clan, desarrollando sinergias exitosas con ella, sin pretender reemplazarla ni ser absorbida por ella. De hecho esto representa un desafío esencial, desde el contexto somalí, a los modos contemporáneos de pensar las alternativas institucionales.

4. La fragmentación del Estado somalí

La segunda dimensión de la desintegración estatal somalí tiene relación con su fragmentación en numerosas entidades basadas en el clan, cada una con su propia milicia. En el noreste, las condiciones de una relativa estabilidad habían prevalecido por un período prolongado de tiempo hasta que la tranquilidad se rompió por una nueva lucha interna que surgió en 2001. En otras partes de la actual Somalia, especialmente en las áreas centrales, la violencia y las hostilidades entre varios

¹⁵ DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP...op cit.*; HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace: Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993-1996*, Life and Peace Institute, Uppsala, 1997; y HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State: Reflections on Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia*, Somali Studies Association Conference, Aalborg, 2004.

¹⁶ LITTLE, Peter D., *Somalia: Economy without a State*, James Currey, Oxford, 2003.

clanes o entre sub-clanes de un mismo grupo que luchan por tener el control, han sido recurrentes durante un largo período de tiempo.

Indirectamente, el más amplio panorama de la fragmentación de Somalia seguía teniendo efectos importantes para la situación interna y las perspectivas de reconstrucción del noreste. Paradójicamente, la feroz competición por el poder estatal que siguió a la caída del régimen anterior fue el catalizador para el colapso del Estado de Somalia en 1991. Diferentes facciones lideradas por señores de la guerra, que antes habían formado parte en la lucha para derrocar al régimen de Siyaad Barre, se enfrentaban ahora entre sí por el control del estado. Esta guerra civil duró varios años y se agravó con la intervención de UNOSOM, de 1992 a 1995, antes de que la situación se tranquilizara por algún tiempo, permitiendo la intervención de una serie de iniciativas regionales de mediación y reconciliación. Dirigidas sucesivamente por Kenia, Etiopía, Egipto, Djibuti y, otra vez, por Kenia, estas iniciativas han estado orientadas básicamente a intentar restablecer algún tipo de Estado somalí unido. Esas iniciativas se diferenciaban, sobre todo, por el tipo de perfil de liderazgo y el grado de centralización que promovían los mediadores. A pesar de los profundos traumas aún presentes producidos por la guerra civil, durante largo tiempo creció la idea de una identidad somalí compartida por los diferentes clanes y la mayoría de los grupos sintió que se debía dar una oportunidad a los esfuerzos de reconciliación nacional. Solo los Isaaq y Gadabursi, en el noroeste del país, que a la caída del régimen de Barre restablecieron la antigua colonia británica de Somalilandia —a la vista de las experiencias frustradas de la unificación con la Somalia italiana producidas en el momento de la independencia—, se quedaron fuera de la mayoría de las conversaciones que buscaban restablecer una Somalia unida. El resto de las regiones de la antigua República de Somalia ha aprovechado, sin embargo, esta circunstancia para convertir a Somalilandia en el chivo expiatorio cuando fracasan sus intentos de reunificación y, así, le acusan repetidamente de bloquear la reintegración del resto después de haberse salido para así reclamar su propio estatus de "independiente".

Durante los años que siguieron al colapso de 1991 este panorama empezó a cambiar. Como los intentos internacionales de reconciliación parecían ser tan vagos como siempre, en varias partes de la antigua República, especialmente en el noreste y más tarde en el suroeste, se extendió la creencia de que no tenía sentido esperar una reunificación. En lugar de ello, se habló de que había llegado el momento de organizar primero cada región por su cuenta y revisar las relaciones con el resto más tarde.

5. Intervenciones fallidas

El tercer aspecto relevante del contexto somalí ha sido la herencia de unas relaciones problemáticas con las organizaciones internacionales y su limitada presencia en Somalia. Gran parte de las dudas y la desconfianza vienen de la época de la operación de la UNOSOM liderada por EEUU. En ese intervalo, los intentos mal concebidos para la intervención humanitaria en una situación de grave hambruna

provocada por el hombre, provocaron que las tropas internacionales se enredasen sin solución en las redes del conflicto interno, llegando a ser al final el principal objeto del escarnio y el odio de muchos sectores. Debido a los altos factores de riesgo resultantes, agencias internacionales como PNUD, ACNUR, UNICEF, WPF, FAO, UE, CICR y diversas ONG internacionales, han estado desde entonces dirigiendo sus operaciones desde Nairobi y dejando únicamente personal mínimo en alguna de las principales ciudades como Boosaaso y Kismayo.

Dentro de la comunidad internacional, se defendió la intervención de la UNOSOM desde el argumento humanitario de que el sistema de Naciones Unidas tiene el derecho, si no la obligación, de intervenir en situaciones de crisis que se dan en países donde el gobierno es incapaz de ejercer su soberanía. En ese momento, sin embargo, la crisis somalí y sus repercusiones representaban una situación novedosa para el derecho internacional y las relaciones internacionales. De hecho, los juristas internacionales podrían haber tenido grandes dificultades a la hora de citar argumentos legales sólidos para justificar cualquier tipo de intervención, lo que incluía aquellos intentos de restablecer funciones gubernamentales¹⁷. En lugar de esto, la intervención de la ONU posiblemente se puede ver mucho mejor si la comprendemos como el reflejo “natural” del sistema internacional ante la emergencia de espacios en blanco en el mapa político global —una situación a la que, para muchos, es difícil acostumbrarse. Pero si el fondo de la crisis de Somalia se leyera como una situación en la que la población hubiera retirado la soberanía otorgada al gobierno cuando este había dejado de cumplir con su tarea principal —que es la de suministrar seguridad básica¹⁸—, entonces no sería probable que la intervención internacional pudiese constructivamente proporcionar un sucedáneo de “soberanía”.

6. ¿Se ha convertido Puntlandia en un estado?

En el contexto del persistente estancamiento de la posible reconstitución de la antigua estructura estatal somalí a finales de los noventa, una idea diferente empezó a ganar peso: la esperanza de que las administraciones políticas y administrativas que se estaban desarrollando a nivel regional se convirtieran en una alternativa creíble. En el noreste, se llegó a esta conclusión debido a una serie de factores a tener en cuenta. Las tres regiones administrativas que conforman el noreste —Bari, Nugal y Mudug del norte— habían disfrutado de una relativa tranquilidad desde 1991, a pesar de que en la región de Mudug y su ciudad principal, Galkaayo, habían tenido lugar algunos choques entre clanes rivales en 1992. Al final, se dividió en dos partes, cada una de ellas dirigida por un clan y separadas por una invisible línea “verde”: la de los Daarood-Majeerteen (Mudug del Norte) y la de los Hawiye-Habar Gedir. Demográficamente, el área era relativamente homogénea, ya que la mayoría de la población era, y sigue siendo, Majeerteen, el sub-clan de Daarood mayoritario

¹⁷ YANNIS, Alexandros, “State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction” en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002, ps. 817-835.

¹⁸ BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia, from Statelessness to Statelessness?*, International Books, Utrecht, 2001.

en las tres regiones. Además, los sub-clanes Dulbahante y Warsengeli, asentados en la frontera con Somalilandia, comparten la identidad Harti con los Majeerteen. Muchos Majeerteen que vivían en Mogadiscio, y que habían huido al noreste durante el conflicto de principios de los noventa, provocaron un crecimiento de población sin precedentes en lugares como Boosaaso y otras ciudades. Asimismo, las tres regiones se complementaban económicamente, siendo la actividad predominante el comercio de ganado en el puerto de Boosaaso desde donde se exportaba a los países del Golfo, seguida de la producción y exportación de incienso y pesca¹⁹. Casualmente, de nuevo, el hecho de que la mayoría de la población hubiera estado relacionada en el pasado con actividades de pastoreo ha tenido importantes consecuencias —y limitaciones— en la creación de instituciones gubernamentales, y puede tenerlas de nuevo en el futuro. Si se creasen estructuras gubernamentales en las que las comunidades de pastores solo tuviesen una participación marginal, las instituciones estatales resultantes no serían viables a largo plazo.

Finalmente parecía, y así se sostenía a finales de los noventa, que las regiones de Bari, Nugal y Mudug del Norte habían tenido desde 1991 una experiencia positiva al trabajar juntas, generalmente bajo el liderazgo político del Frente Democrático de Salvación de Somalia (FDSS), la milicia principal en el noreste. El FDSS, aunque estaba dividido en dos alas políticas principales, había llegado a jugar un papel unificador, especialmente después de 1992, cuando sus fuerzas derrotaron a un grupo islamista radical que había intentado controlar por un breve periodo el puerto estratégico de Boosaaso y ganar así poder en una región más amplia. Desde entonces, el FDSS ha proporcionado extraoficialmente el marco político para que se desarrollasen los contactos entre las tres regiones del noreste con el objetivo de colaborar conjuntamente. Básicamente, la conclusión que se sacó de todo esto en 1998 fue que el noreste cumplía con las pre-condiciones principales para crear su propia estructura estatal que, se pensaba, sería uno los bloques que compondrían la futura Somalia reunificada. Incluso se pensó un nombre, apropiado para él, con los antecedentes históricos adecuados: Puntlandia²⁰.

Como preludeo a los procesos de formación del estado específicos de Puntlandia, ciertas deliberaciones sobre las prioridades de reconstrucción y desarrollo se habían puesto en marcha en diferentes partes del noreste durante un tiempo, a iniciativa del *Life and Peace Institute* (Uppsala) y de las *War-torn Societies Project* del UNRISD (Ginebra)²¹. La intención de estos proyectos había sido ayudar a los representantes de las diferentes comunidades a identificar las prioridades políticas para la reconstrucción socio-política, económica y de rehabilitación. Los animados debates que se llevaron a cabo fueron importantes en un aspecto fundamental.

¹⁹ Recientemente, no obstante, el embargo de ganado somalí por parte de los países del Golfo, debido a la infección de Fiebre del Valle del Rift, ha tenido consecuencias devastadoras en la economía de Puntland y de Somalia en general.

²⁰ KITCHEN, Kenneth, "The Land of Punt", en SHAW, T., SINCLAIR, P., ANDAH, B. y OKPOKO, A. (eds.), *The Archeology of Africa: Foods, Metals and Towns*, Routledge, London, 1993.

²¹ DOORBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP... op cit.*; HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace... op cit.*

En la situación de “falta de estatalidad” en la que varias regiones se encontraban, se llamaba la atención sobre el orden de actuación: qué hacer primero. Cuando se empieza desde cero la reconstrucción estatal, ¿por dónde se empieza? ¿Por conseguir una seguridad básica, establecer un marco para el desarrollo económico y social, o se debe empezar, primero, por actividades claves de desarrollo de las que pueda emanar la seguridad indirectamente? Y entonces, ¿cómo se debe entender esta seguridad: como seguridad humana en términos de bienestar social individual y colectivo, y cuidados recíprocos, como intentaron plantear algunas de las representantes? ¿O mejor como seguridad física a través del reclutamiento de fuerzas policiales que se hiciesen cargo de la ley y el orden? Pero, de nuevo, ¿cómo se puede establecer y mantener la seguridad si no hay, en primer lugar, un acuerdo sobre el marco e instrumentos legales desde los que apoyarse? Y finalmente, pero no por ello menos importante, ¿cómo se podría pagar a las fuerzas de seguridad y a otros equipos administrativos desde impuestos locales, aún no establecidos, si no existen los instrumentos de la ley y el orden? Estas y otras preguntas relacionadas son, por supuesto, de un impacto filosófico profundo, aunque normalmente no salgan del ámbito de los libros de texto. Es muy raro que se planteen en situaciones no estatales concretas. Y es incluso más extraño encontrárselas en un contexto en el que se sea consciente de la importancia de sus implicaciones por las incertidumbres y las opciones a las que se enfrentaba la gente, como en el caso del noreste de Somalia en torno a 1998²².

En todo caso, se debería tener en cuenta que la condición de “falta de estatalidad” en la que se produjeron esos debates no era desconocida en la región somalí. Históricamente, la falta de estatalidad ha significado que otras instituciones —clanes y linajes, así como aquellos procedimientos aceptados para la resolución de conflictos— han ejecutado tareas que en cualquier otro lugar se hubiesen asociado con procesos políticos en, o alrededor, del “gobierno” y del “estado”. La ausencia de estructuras estatales en situaciones como esta, así, no es necesariamente tan dramática, como sería en el caso de contextos en los que hubiese habido estructuras del estado bien consolidadas, ni la reintroducción de estructuras del estado sería necesariamente una señal de desarrollo positiva.

Un factor importante que en 1998 dio más interés a las deliberaciones que tuvieron lugar en lo que después se iba a convertir en Puntlandia surgió de los significativos cambios que estaban teniendo lugar en el amplio contexto político del noreste. Como se ha mencionado anteriormente, las perspectivas locales de reconstrucción política habían empezado a alejarse de la idea de que la reconciliación nacional debería ser lo primero y, solo después, se podrían determinar los acuerdos institucionales secundarios. En lugar de ello, a la luz de las frustraciones con los resultados del proceso de paz auspiciado por Etiopía en Sodere (desde finales de 1996 hasta finales de 1997), y con la subsecuente estrategia de reconciliación dirigida por Egipto en el Cairo desde finales de 1997 hasta principios de 1998, creció la convicción de que el noreste debería arreglar primero su situación interna.

²² DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP... op cit.*

Así en julio de 1998, después de casi tres meses de deliberaciones, se declaró la formación del Estado de Puntlandia como una sub-unidad del futuro Estado federal o confederal de Somalia, en una conferencia que reunió a las tres regiones del noreste de Somalia y a algunos representantes de las áreas vecinas de Sanaag y Sool (Somalilandia). Se adoptó una Constitución y se nombró un presidente y un primer ministro, aunque no sin algunos obstáculos iniciales como la cuestión de quién debería ostentar qué cargo. Pero, al menos en ese momento, el Estado de Puntlandia era ya un hecho.

A pesar del fuerte apoyo popular que obtuvo inicialmente el gobierno del nuevo presidente de Puntlandia, Abdullahi Yusuf, antiguo líder de la milicia FDSS, pronto se encontró con oposición interna, especialmente después de que escogiese seguir su propia interpretación sobre las normas de sucesión en lugar de acatar los nuevos acuerdos constitucionales, o las leyes del Tribunal Supremo que intentaban precisamente reforzarlos. Su mandato terminó en 2001 y no fue reelegido, tal como indican los procesos constitucionales en Puntlandia. Sin embargo, Abdullahi Yusuf estaba determinado a permanecer en el poder alegando que él era el legítimo presidente y acusando a la oposición, liderada por Ali Jama, de apoyar a Osama Bin Laden²³. Su salida del cargo en junio-julio de 2001 se llevo a cabo, supuestamente, con el apoyo del nuevo gobierno de transición que había llegado a Mogadiscio, pero rápidamente volvió al poder con el apoyo fiel de la milicia, así como de EEUU y Etiopía. En ese momento, los etíopes enviaron tropas y los americanos bloquearon Boosaaso con la excusa de impedir que Al Qaeda consiguiera una base en Somalia. Desde entonces hasta principios de 2003, las luchas internas y la repetida violencia, con numerosas víctimas, volvieron a ser características de la política en Puntlandia. De alguna manera, resulta irónica la relación entre la resurrección de las instituciones formales de gobierno y la reanudación de los enfrentamientos por el poder. A principios de 2003, una iniciativa por la paz dirigida por el líder tradicional Boqor Buurmadow terminó con el conflicto entre Abdullahi Yusuf y su principal oponente, el general Adde Muuse, quien había continuado la lucha después de que Jama Ali Jama huyese. Adde Muuse y sus tropas fueron parcialmente incorporadas a la estructura militar y política de Puntlandia, hasta tal punto que Adde Muuse llegó a ser el nuevo presidente en 2005. No obstante, las tensiones políticas sobre cómo compartir el poder no cesaron²⁴.

Dada su apuesta por un futuro estado unitario a partir las entidades regionales creadas, los líderes de Puntlandia participaron en las negociaciones en Nairobi bajo el patrocinio internacional. Así, en 2004 se formó un parlamento a partir de representantes de varios clanes y regiones que eligió un presidente que, a su vez, debía elegir un primer ministro y un nuevo gobierno. De forma quizá sorpresiva para quienes no estén familiarizados con las complejidades de la política somalí, salió elegido el coronel Abdullahi Yusuf como presidente. Evidentemente, la razón

²³ DORWARD, David, "Insights from a Trip through Puntland: Civil Society in a «Quango-state»" en *Australasian Review of African Studies*, vol. 25 nº 1, 2003, ps. 38-51.

²⁴ Conversación personal con Markus Höne.

de esta elección fue optar por un hombre fuerte con respecto a los clanes que hay en toda Somalia, y opuesto a los líderes de Somalilandia, quienes persistían en su reclamación de independencia. Asimismo, era precisamente con Somalilandia con quien había que arreglar ciertos asuntos en disputa sobre la jurisdicción de las zonas de Sanaag y Sool, lo que había agravado la ya de por sí tensa situación en la que el gobierno somalí resucitado debía empezar sus actividades.

7. ¿Es Puntlandia un estado? Algunas observaciones preliminares

El Estado de Puntlandia tiene una población, un territorio y un marco político constitucional que, teóricamente, tiene el monopolio sobre los medios de la violencia, algo que, en sus inicios, parecía tener el consentimiento de la mayoría de la población. También se ha empezado a desarrollar una capacidad impositiva a través de la recaudación de tasas en el puerto de Boosaaso. Sin embargo, se deben realizar algunas puntualizaciones con respecto a cada uno de los criterios weberianos de estatalidad. Primero, las renovadas pugnas internas respecto a la presidencia de Puntlandia entre Abdullahi Yusuf y sus oponentes podrían difícilmente calificarse de propicias para fortalecer la legitimidad del marco político. Aun así, tampoco se puede decir que se la reste. El apoyo popular "ayuda", sin duda, pero (demasiados) sistemas estatales a lo largo de la historia han podido funcionar sin él. En la línea en que Maurice Duverger formuló sus distinciones²⁵, la población en Puntlandia podría querer diferenciar entre la legitimidad del marco político y la de los que detentan el poder en ese momento; concediendo así legitimidad al marco, pero no a sus componentes. Por otro lado se ha de reconocer que, desde sus comienzos, el Estado de Puntlandia no ha tenido mucho tiempo para demostrar y establecerse como una entidad político-jurídica diferente. Algunos observadores locales, por tanto, pueden no diferenciar entre el "estado" y sus gobernantes (o incluso la FDSS). Al final, la cuestión se reducía a si el estado de Puntlandia habría sido capaz de sobrevivir al aferramiento al poder del coronel Abdullahi Yusuf. Un desafío importante a la supervivencia de la idea de Puntlandia como estado regional había llegado de hecho a ser la avaricia por el poder y la falta de respeto por la Constitución que demostró el coronel. Está por ver si su elección como presidente de Somalia ha dejado a su circunscripción de Puntlandia con mayor confianza en su propia condición de estado.

En cuanto a los criterios weberianos anteriormente mencionados sobre el monopolio de los medios de la violencia por parte del Estado de Puntlandia, con Kalashnikovs disponibles en prácticamente todos los hogares, parecería más bien un asunto bastante teórico. En parte, la pregunta depende de si el gobierno tiene la última palabra sobre las condiciones en que se usarían estas armas. Dada la revitalización de la violencia interna y los nuevos rifirrafes dentro del orden político-constitucional, sería en todo caso menos seguro que Puntlandia pudiese pasar esta prueba particular sobre su estatalidad.

Los observadores más prudentes podrían pedir más tiempo para que

²⁵ DUVERGER, Maurice, *Political Parties*, Science Editions, John Wiley, Nueva York, 1963.

Puntlandia pudiera demostrar su viabilidad como estado en varios aspectos antes de la sentencia final. Al contrario que la antigua República de Somalia que, en sus últimos días, ya no tenía la aceptación tácita de la mayoría de su población para el ejercicio de su soberanía, Puntlandia, en sus comienzos, parecía tener mejores cartas para presentarse como una alternativa legítima²⁶. A la luz de las nuevas luchas que siguieron a la creación del Estado de Puntlandia, muchas personas comenzaron a preguntarse si su identificación con la idea de un estado en Puntlandia era lo suficientemente fuerte como para sobrevivir a sus recelos sobre el mal uso del poder.

Con respecto a la dimensión territorial, los líderes de Puntlandia no lo pusieron fácil al reclamar la integración en su estado de parte del territorio de la Somalilandia colindante (los distritos de Sanaag y Sool habitados por los sub-clanes Warsangeli y Dulbahnte). Somalilandia se tomó este reclamo como un desafío. El problema aquí es si se debe tomar la *pertenencia al clan* como base de la formación del estado, postura que defiende Puntlandia, o si se reconocen las *fronteras coloniales* como punto de partida, lo cual defiende Somalilandia y es su razón de ser. Sin embargo, si prevalece la opinión constitucionalista, es muy poco probable que se imponga la primera postura frente a la segunda. Mientras que las aspiraciones de cada zona por ser reconocida como estado son un tema delicado —en el caso de Puntlandia “internamente”, y en el de Somalilandia “externamente”—, no será fácil encontrar apoyos internacionales para la posición de Puntlandia debido a los criterios imperantes sobre las fronteras estatales. En todo caso, a diferencia de Somalilandia, el reconocimiento internacional no ha sido una prioridad para Puntlandia. Por el contrario, el pulso por el reconocimiento de su reclamación sobre Sanaag y Sool se podría interpretar como un sabotaje a los intentos de Somalilandia de independizarse²⁷. Uno parece esperar que el coronel Abdullahi Yusuf, en su nuevo papel de presidente de Somalia, siga siendo inflexible sobre este tema en particular y continúe oponiéndose a la lucha de Somalilandia por convertirse en un estado independiente dentro de las ex fronteras coloniales. Es significativo que ahora, gracias al cargo que ahora ocupa, puede conseguir al apoyo de la comunidad internacional en este asunto. Para Somalilandia, sin embargo, aceptar unas fronteras basadas en la pertenencia a clanes significaría negar su (intento de) existencia como estado ex colonial. Incluso en términos de la población de los clanes estos están dominados, casualmente, por los Isaaq.

A la vista del punto muerto en el que la situación se encuentra, ninguna de las dos partes admite una opción alternativa que encuentre, vía referéndum o de otra manera, lo que la población en cuestión querría. Dada la regionalización basada en los clanes que se dió en el problemático contexto somalí de la década de los noventa, es bastante probable que un buen número de habitantes de Sanaag y Sool optasen ahora por unirse a Puntlandia (como los ancianos de sus clanes hicieron en 1998) por miedo a convertirse en una minoría dentro de

²⁶ BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State... op cit.*

²⁷ HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State... op cit.*

una Somalilandia dominada por los Isaaq²⁸. Es un hecho significativo que, en las elecciones acontecidas en Somalilandia en abril de 2003, no se pudiera votar en tres distritos de Sanaag y Sool “por razones de seguridad”²⁹. A partir del 2000, con la instauración de un nuevo gobierno de transición en Mogadiscio, y la amenaza que esto parecía conllevar para Puntlandia y Somalilandia, parece que ambos se han inclinado por aparcar sus diferencias sobre Sanaag y Sool. Desde entonces, sin embargo, ha habido al menos en una ocasión enfrentamientos por esta cuestión entre las fuerzas armadas de Somalilandia y las de Puntlandia. Hoy día la cuestión sigue siendo explosiva ya que las propuestas de “construcción estatal” de ambas regiones son diferentes, lo que añade un elemento altamente inestable a la ya compleja situación.

Por diversas razones, por tanto, se seguirá debatiendo en el futuro sobre si Puntlandia “ya” es —o “aún no”— un estado, lo que parece que será tema de debate por algún tiempo. Esto se podría decir para reflejar su condición embrionaria. Pero podría resultar interesante mirar este asunto desde otra perspectiva, enfocándolo desde una dimensión diferente de la construcción estatal. En primer lugar, debe destacarse cómo el asunto del futuro de Sanaag y Sool (e indirectamente, de las relaciones entre Somalilandia, Puntlandia y Somalia) gira en torno a la primacía otorgada, en este caso, a la identidad política en el contexto de la formación estatal. A diferencia de otras situaciones en las que la construcción estatal *per se* tuvo prioridad y la reorientación de la identidad política pudo (o no) venir después, en este caso, la identidad es, sin duda, el punto de partida para diseñar la construcción estatal. De la misma manera, sin embargo, esto podría enmascarar otra diferencia. El tipo de situaciones en las que los esfuerzos por la construcción estatal son lo primero, y lo segundo la identidad, por así decirlo, suelen revelar la existencia en el poder de una serie de constructores estatales relativamente más poderosos que lo que ocurre en este caso. Por otro lado, la susceptibilidad actualmente demostrada por las diversas partes interesadas en la cuestión de Sanaag y Sool más bien parece reflejar una relativa debilidad y una falta de capacidad para “actuar” de los diversos órganos estatales que representan a las diferentes entidades políticas del noreste de la antigua Somalia. La cuestión causa una situación de continuo estancamiento y parece que va a quedarse como un punto sensible en el contexto de agitación política en la que se encuentra la región de Somalia.

Tal y como nos preguntamos si Chad era “todavía” un estado en 1981, de la misma manera y por distintas razones no se puede determinar de forma inequívoca si Puntlandia es “ya” un estado o una “estatalidad”. Puntlandia dependerá de los criterios y perspectivas desde los que se aproxime uno a la cuestión, así como de quién lo haga. Posiblemente, muchas personas en Puntlandia podrían defender que tienen su propio estado a pesar de los importantes retos a los que han enfrentado en años recientes. Otros dentro de la antigua Somalia, no obstante, podrían negar a los

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ DE WIT, Annemieke y RIP, Riemke, *Voting for Democracy: Presidential Elections in Somaliland April 2003*, Alkmaars Steunpunt Vluchtelingen, Alkmaar, 2003.

habitantes de Puntlandia el derecho a ir por libre, o no considerarían que el Estado de Puntlandia posea la legitimidad necesaria para ser reconocido como estado. Si bien es algo teórico en este momento, ésta última posición tendría a priori un fuerte apoyo dentro del sistema internacional, el cual tiende a ser extremadamente reacio a reconocer ninguna frontera estatal excepto las ya "existentes". En este sentido es significativo cómo Somalilandia, a pesar de tener credenciales históricas más fuertes, no ha conseguido el reconocimiento internacional. Pero tampoco es seguro que los nuevos esfuerzos hacia la reunificación de Somalia vayan a tener éxito. Si fallan, Puntlandia tendrá de nuevo que enfrentarse sola a su futuro.

En conclusión: evaluando la "estatalidad"

¿Cómo hubiera evaluado Max Weber la "estatalidad" de Puntlandia? Los criterios por los cuales en el siglo veintiuno continuaremos juzgando esta pregunta son esencialmente los mismos que Weber conceptualizó hace más o menos un siglo, un período que parecía particularmente preocupado por la jerarquía, la integridad territorial y las fronteras. Los criterios de Weber para la "estatalidad" eran esencialmente formales y analítico-descriptivos. Al haber resistido el paso del tiempo, a veces se les ha dado un estatus prescriptivo como criterios de evaluación para contextos que son muy diferentes a los de la Europa del siglo diecinueve. Sin embargo, con la incuestionable imaginación y capacidad de análisis de Weber, parece plausible pensar que, hoy en día, este habría puesto más énfasis en aspectos relacionados con los diferentes tipos de funcionalidad que las entidades políticas tienen (o no) dentro de sus contextos socio-políticos. En particular, actualmente un criterio y una prueba para saber si una entidad política puede ser llamada "estado" debería subrayar el número, variedad y peso de las decisiones políticas que regulan diferentes esferas de actividad pública, así como el grado con el que parecen controlar la gestión de los conflictos por los recursos en sus dominios.

Con ciertas diferencias, este enfoque parece similar a los criterios que Karl Deutsch propuso en su momento a la hora de analizar los gobiernos como centros de comunicación y de toma de decisiones³⁰. Desde esa perspectiva, se podría entender que la "estatalidad" se refiere, en un principio, a la medida en que las instituciones del estado implicadas están efectivamente involucradas en procesos de toma de decisión y en políticas relacionados con procesos sociales y gestiones económicas. Si Puntlandia pasara o no, basándonos en este criterio, el examen de la "estatalidad" requeriría un examen más profundo que no puede asumirse a priori. A la vez, esto requiere una metodología adecuada que, en la actualidad, no existe. Sin embargo, podría ser este tipo de examen el que nos dijera si, o en qué medida, una entidad político-institucional particular está demostrando o adquiriendo una funcionalidad sustantiva como opuesta a los rasgos puramente formales de un estado. Teóricamente, la "estatalidad" en este caso puede dejar

³⁰ DEUTSCH, Karl W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press of Glencoe, 2^o ed., Nueva York, 1966. Es interesante que Deutsch avisó de que una sobrecarga de comunicación o de decisión podría llevar a la quiebra de Estados y gobiernos, un problema al que Puntland y varios otros Estados africanos no es probable que se enfrenten. *Ibidem*, p. 162.

de lado la cuestión de la soberanía última o yuxtaponerla con otros criterios, lo que en el caso de Puntlandia es relevante ya que sus declaradas intenciones han sido construir un estado como una entidad provisional “en construcción” hacia una futura reunificación somalí. En principio esto podría subrayar la posible paradoja entre un Estado somalí central al que se le ha dado soberanía, pero sin suficiente “estatalidad” en términos sustanciales, y un Estado de Puntlandia sin soberanía pero que muestre una considerable estatalidad en términos funcionales y sustanciales.

Otro aspecto potencialmente útil de esta manera de evaluar la “estatalidad” podría residir en que en principio es aplicable a situaciones reversibles, y también sirve para analizar soluciones de compromiso entre procesos de ascenso y declive de estados. Se ha observado continuamente, por ejemplo, que mientras que crece el peso del impacto de las decisiones de la Unión Europea en los procesos sociales y económicos de todos sus países miembros, el papel e influencia de los gobiernos de los estados miembros tienden a disminuir. Los procesos de formación estatal (en expansión) pueden ir de la mano con (y ser reflejados) en procesos paralelos de reducción o declive relativo en otros niveles. Se podría, asimismo, aplicar un contraste interesante en lo que respecta a los respectivos contextos de Somalia y Puntlandia: *si* Puntlandia pudiera mantener una relativa relevancia en términos de extensión de la formulación de políticas públicas dentro de su territorio, el peso del “Estado” somalí en el contexto seguiría siendo reducido y viceversa. Claramente, esta es solo una proposición teórica provisional. Pero intentar aplicarla podría ayudar a identificar si podemos hablar de un estado emergente o de existencia de “estatalidad” en determinadas situaciones.

Si ampliamos esa dimensión con otros criterios más conocidos se podría iluminar aún más las pautas y tendencias implicadas. Al conceptualizar el estado y la “estatalidad”, cabe la posibilidad de que Max Weber hubiese podido reconocer que en África y en otras regiones fuera de Europa la idea de territorio hoy debería tratarse de manera menos categórica y “fija” porque, a veces, parece que se agotan los márgenes, como ocurrió en Europa en su momento. En las realidades actuales cada vez son más frecuentes los casos de mayor fluidez en este aspecto, a pesar de que el derecho internacional aún tiene pocas formas, o ninguna, de acomodarse a esta diversidad. Pensando en términos de “estados centrales” —es decir, sistemas estatales con una presencia relativa permanente en el centro de su dominio político-judicial, pero con una “presencia” nominal en su periferia—, deberían encuadrarse mejor estas diferentes realidades y añadir así un complemento realista a nuestras maneras de conceptualizar el estado.

En conclusión, la cuestión de si a Puntlandia hoy día le podemos poner la etiqueta de estado puede seguir teniendo interés teórico. Pero indagando en su estatus y en el de otras entidades similares en otros lugares, sería más ilustrativo que el análisis fuera más allá de satisfacer curiosidades taxonómicas formales y que abriese las puertas hacia un mejor conocimiento de los procesos de formación que se están llevando a cabo en África y en otras regiones. En definitiva, la

cuestión sobre si (y cuándo) un estado es un estado debería complementarse, y operacionalizarse, mediante la pregunta de cómo podemos reconocer grados de "estatalidad", e intentando determinar las dinámicas relevantes en este aspecto.

* Traducido del inglés con autorización de Palgrave MacMillan por **Sofía HAWARNI** (sofia.hawarni@estudiante.uam.es).

Bibliografía

- BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia, from Statelessness to Statelessness?*, International Books, Utrecht, 2001.
- BUITENJUIS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984.
- DE WIT, Annemieke y RIP, Riemke, *Voting for Democracy: Presidential Elections in Somaliland April 2003*, Alkmaars Steunpunt Vluchtelingen, Alkmaar, 2003.
- DEUTSCH, Karl W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1966.
- DOORNBOS, Martin, "Pasture and Polis: The Roots of Political Marginalization of Somali Pastoralism", en MARKAKIS, John (ed.), *Conflict and the Decline of Pastoralism in the Horn of Africa*, Macmillan, Basingstoke/London, 1993.
- DOORNBOS, Martin, "State Formation and Collapse: Reflections on Identity and Power", en VAN BAKEL, Martin; HAGESTEIJN, René y VAN DE VELDE, Pieter (eds.), *Pivot Politics: Changing Cultural Identities in Early State Formation Processes*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.
- DOORNBOS, Martin, "The Shehu and the Mullah: The Jihads of Usman Dan Fodio and Mohammed Abdallah Hassan in comparative Perspective" en *Genève-Afrique*, vol. 14 nº 2, 1975.
- DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP (War-Torn Societies Project) in Somalia*, UNRISD/WSP, Ginebra, 1998.
- DOORNBOS, Paul, "Enkele Opmerkingen over Tsjaad en Noord-Oost Afrika", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº22, African Studies Centre, Leiden, 1984.
- DORWARD, David, "Insights from a Trip through Puntlandia: Civil Society in a «Quango-state»" en *Australasian Review of African Studies*, vol. 25 nº 1, 2003.
- DUVERGER, Maurice, *Political Parties*, Science Editions, John Wiley, Nueva York, 1963.
- EISENSTADT, Shmuel, "Beyond Collapse", en YOFFEE y COWGILL (eds.) *The Collapse of Ancient States and Civilisations*, University of Arizona Press, Tucson, 1988.
- HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace: Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993-1996*, Life and Peace Institute, Uppsala, 1997.
- HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State: Reflections on Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia*, Somali Studies Association Conference, Aalborg, 2004.
- KAPLAN, Robert D., "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet" en *Atlantic Monthly* (February, 1994).

- KITCHEN, Kenneth, "The Land of Punt", en SHAW, T., SINCLAIR, P., ANDAH, B. y OKPOKO, A. (eds.), *The Archeology of Africa: Foods, Metals and Towns*, Routledge, London, 1993.
- LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia: Nation in Search of a State*, Westview Press, Boulder, CO, 1987.
- LEWIS, I. M., *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Longman Group, London, 1980.
- LEWIS, I. M., *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press, London, 1961.
- LITTLE, Peter D., *Somalia: Economy without a State*, James Currey, Oxford, 2003.
- LUND, Christian, "Twilight Institutions, Public Authority and Political Culture in Local Contexts" en *Development and Change*, vol. 37, nº 4, 2006.
- LYONS, Terrence y SAMATAR, Ahmed I., *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*, The Bookings Institution, Washington D.C., 1995.
- SHEIK-ALI, Abdi, *Divine Madness: Mohammed Abdille Hassan (1856-1920)*, Zed Books, London, 1993.
- YANNIS, Alexandros, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction" en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002.

DOCUMENTOS



Mapa del Cuerno de África
Organización de las Naciones Unidas

→ Haga click sobre las imágenes o los textos para acceder a los documentos.





Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo
Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África, Comisión Europea, 2006.

→ Haga click sobre las imágenes o los textos para acceder a los documentos.



Diario Oficial de la Unión Europea, Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2009, sobre la situación en el Cuerno de África.

→ Haga click sobre las imágenes o los textos para acceder a los documentos.

SEQUÍA Y HAMBRUNA EN EL CUERNO DE ÁFRICA: LA CRISIS DEL VERANO DE 2011

ENTREVISTAS A MARICELA DANIEL (ACNUR) Y A LARA
CONTRERAS (INTERMÓN OXFAM)

Una vez más, el Cuerno de África ha saltado a los titulares de los periódicos por la sequía que está azotando la región, la peor en los últimos sesenta años. Se han organizado diferentes cumbres, como la de la UA o la FAO, con el fin de obtener la financiación necesaria para la ayuda humanitaria que se quiere hacer llegar hasta la región. Somalia, por la situación política que atraviesa, ha acaparado los focos pero de los 12,5 millones de seres humanos que están sufriendo de forma directa las consecuencias de la sequía, muchos se encuentran también en Etiopía, en Kenia, e incluso en Yibuti, lo que nos sitúa frente a una crisis regional. Si bien la sequía actual resulta sorprendente por su gravedad, no es un fenómeno nuevo sino recurrente, y sobre todo previsible. En los últimos años, ha habido múltiples sequías, cuyo impacto ha estado estrechamente ligado a la gestión política por parte de los estados de la región y a la actuación de los donantes, sean estados o sean instituciones internacionales, así como a la economía y a la degradación del medio ambiente.

A través de dos entrevistas¹, a ACNUR y a Intermón Oxfam, hemos tratado de esclarecer las causas de esta crisis, dar a conocer las actuaciones que se están realizando para frenar o contrarrestar sus consecuencias, y acercarnos a lo que sucede en los campos de refugiados y en las zonas más afectadas.

1. Entrevista a Maricela Daniel, Representante del ACNUR en España, realizada el 22 de septiembre de 2011 en las oficinas del ACNUR en Madrid.

¿Cuáles son las principales causas según ACNUR de la actual sequía en el Cuerno de África y de los movimientos de refugiados que ha generado?

Lo primero es contextualizar el problema: se trata de una región que ha conocido diferentes conflictos desde hace tiempo, y concretamente ACNUR ya tenía presencia en Somalia. En los setenta y ochenta se trataba de refugiados etíopes en Somalia por el conflicto del Ogaden y consecuencia de la dictadura de Mengistu. Con la caída de Siyad Barre, el movimiento de refugiados conoció un cambio de patrón al haber ahora movimientos de refugiados de Somalia hacia Etiopía.

La visión de ACNUR es en este sentido a largo plazo y tiene en cuenta la perspectiva del personal local en el terreno, que transmite una fuerte preocupación por la polémica social existente entre agriculturalistas y pastoralistas derivada de

¹ Realizadas por Elsa González Aimé miembro del Equipo de Redacción de la revista.

la degradación del medio ambiente por el uso de la madera para la producción de carbón y por el uso (y abuso) de las capas acuíferas, todo ello combinado con la falta de lluvia perdurable en el tiempo. Estos factores limitan fuertemente las capacidades de supervivencia en un contexto en el que se combina conflicto, sequía y dificultades de movimiento.

ACNUR lleva tiempo alertando del impacto del cambio del medio ambiente en la generación de conflictos. Es difícil hablar de una sola causa en el problema actual; hay más bien una combinación de cuestiones, a lo largo de varios años, y están ligadas al uso del medio ambiente. En el caso de los pastoralistas, el uso de los recursos hidráulicos les permitió aumentar sus rebaños a corto plazo, pero a la larga tuvo un efecto negativo al agotar las reservas. Además, generó relaciones de poder en torno al control del agua y su almacenamiento. Las dificultades en el ámbito del pastoreo ha motivado que los jóvenes se dirijan a nuevas formas de supervivencia y de vida: reclutamiento en las milicias, piratería, consumo de khat.

El año pasado, la migración de los pastoralistas somalíes en busca de pasto para los camellos y el resto del ganado generó inestabilidad en el Norte de Kenia, aunque al no tratarse de un caso propiamente dicho de refugiados no se le prestó atención. Sin embargo, ACNUR ya alertó en enero de 2010 de que era previsible que se produjera en el futuro un flujo masivo de los somalíes hacia los países vecinos. Las causas se pueden ver, pero en la medida en que ACNUR no es una agencia de desarrollo tiene pocos medios para impedir que lo que se anticipaba se hiciese realidad y las medidas que se han tomado hasta ahora son paliativas. En Somalia ha sido muy difícil tomar medidas para aliviar la insuficiencia alimentaria, en gran medida por las dificultades del PNUD para hacer llegar alimentos a la población sin que estos sean instrumentalizados o robados; esto ha contribuido a la subida del precio del grano y de los alimentos en los mercados somalíes.

¿Cuáles son los principales campos de refugiados y los retos a los que se enfrenta?
En Etiopía y Kenia, donde también se están produciendo problemas derivados de la sequía, la diferencia estriba en la existencia de unas instituciones estatales que facilitan las intervenciones y permiten un mayor margen de acción y con las que ACNUR ha podido negociar para desarrollar sus actividades en los campos de refugiados, por ejemplo para ampliar el campo de Dadaab en el Norte de Kenia.

Kenia ha abierto sus puertas a la entrada de refugiados, ubicados en el campo de Dadaab que acoge en estos momentos en torno a 478.000 somalíes, de los cuales 162.000 han llegado en 2011 como consecuencia de la sequía actual; esta apertura de fronteras dista mucho de la que los propios estados europeos han adoptado tanto hoy como en el pasado, por ejemplo en el momento de los refugiados provenientes de Bosnia Herzegovina. Por otra parte, en Etiopía se encuentra en campo de refugiados de Dollo Ado, al que han llegado en lo que va de año unos 90.000 somalíes, entre ellos algunos provenientes del cercano campo de Kobe que se cerró. También hay un campo con unos 4.000 refugiados en Djibuti, y

se han producido movimientos hacia Yemen. La dificultad principal es el encontrar soluciones duraderas para los refugiados y lograr que dejen de serlo.

¿Se ha logrado movilizar a la comunidad internacional?

Hay varios niveles de respuesta. Se ha logrado bastante en cuanto a la respuesta inmediata; en la provisión de tiendas, en la financiación global de los campamentos y de las necesidades prioritarias creo que hemos tenido éxito. Sin embargo, en lo que concierne las necesidades “completas” o “más amplias”, que realmente son las que debería tener cubiertas un individuo, todavía nos falta. Pero, dada la situación económica que estamos viviendo, en general la respuesta ha sido relativamente positiva.

El problema fundamental al que nos enfrentamos es el de encontrar soluciones duraderas para los refugiados que se encuentran en esos campos. Sin embargo, las perspectivas de asilo o de retorno son improbables a largo plazo dadas las restricciones impuestas por los estados a nivel global. ACNUR está este año conmemorando las Convenciones sobre Refugiados y Apatridia, y tratando de lograr impulsar la aceptación de las demandas de asilo como una vía de salida a la condición de refugiado, pues si bien no es la mejor solución ofrece una protección efectiva.

2. Entrevista a Lara Contreras, Responsable de Incidencia Política Humanitaria de Intermon Oxfam. Entrevista realizada el 17 de octubre de 2011, en las oficinas de Intermon Oxfam en Madrid.

¿Cuáles son los principales factores que se pueden identificar como causa de la crisis y cómo se interrelacionan?

Hay varios factores que han confluído en una crisis de esta envergadura, pero hay uno que es clave y es la respuesta tardía, es decir, la ignorancia de la comunidad internacional y de los gobiernos regionales de la alerta temprana, ya que esta crisis se predijo y se podría haber evitado. Había unos niveles muy sofisticados en la zona de alerta temprana, que empezaron a alarmar desde el pasado mes de noviembre —estamos hablando de hace casi un año— y no se atendió a esas alertas. Esto ha hecho que la crisis llegue donde estamos hoy en día; en Somalia hay seis regiones declaradas como hambruna. El resto de factores se podrían haber manejado si se hubiera respondido a la alerta temprana.

Yendo más allá, esta combinación de factores pasa por una cuestión meteorológica, la sequía más grave de los últimos sesenta años en algunas zonas —una sequía muy reiterativa, que antes se producía cada seis u ocho años, mientras que ahora se produce cada dos años y sus efectos se van acumulando—; esto se une a una reducción del poder adquisitivo de las personas, inherente a la reducción de las cosechas y a las pérdidas de ganado, y a la subida del precio de los alimentos en la zona —en algunos países el precio de los cereales ha subido en un 240% con respecto al año anterior—.

Todo ello impide el acceso de las comunidades a los alimentos básicos, y a ello se une el que haya un conflicto de más de veinte años en Somalia, ante el cual la comunidad internacional no ha respondido y lo ha ignorado, y que ha hecho que la envergadura del problema sea mucho mayor. La situación por tanto se ha agravado, primero porque en Somalia no hay acceso a las poblaciones, que no pueden ser atendidas ahí, y que por lo tanto tienen que huir a otros países como son Kenia y Etiopía que también se ven afectados por la sequía. Segundo, porque hay mucha población desplazada dentro de Somalia que se está concentrando en la capital y que es muy difícil atender. Coincide que las zonas de menos acceso son las más afectadas por la sequía y las que menos inversión han recibido por parte de los gobiernos de la región —ni en los pequeños agricultores y ganaderos para que tengan los mecanismos de resiliencia que les permitan enfrentarse a este tipo de situación—. Son como zonas olvidadas.

¿Puedes explicarnos los mecanismos de alerta temprana que existían y esa diferencia entre mecanismos de alerta temprana y acción temprana?

Es una pregunta muy técnica, pero para responder a la pregunta podemos señalar que existe un grupo de trabajo que hace seguimiento de una serie de indicadores en las zonas que son susceptibles de sufrir una crisis alimentaria, como por ejemplo las fluctuaciones en los niveles de malnutrición para determinar cuando una situación está empeorando o mejorando. Los indicadores de hambruna por ejemplo son muy claros: cuando dos niños menores de cinco años mueren al día entre mil personas; ahora mismo estamos hablando de quince niños al día en Somalia.

Cada zona tiene su propio grupo de seguimiento, Etiopía por ejemplo tiene su propia red de seguimiento, y van dando los datos de forma mensual si bien ahora se está haciendo diariamente. En noviembre de 2010 se lanzó una declaración pública alertando que los niveles de malnutrición se estaban incrementando en Somalia y que si no se actuaba se iba a llegar a una crisis alimentaria. En ese momento aún no se hablaba de hambruna, si bien hubo otro aviso en diciembre informando de la carencia de lluvias, y de nuevo otro en marzo de 2011, alertando que si no llovía y la cosecha de mayo no era la adecuada habría una crisis muy grave; sin embargo en marzo aún no se respondió. En mayo de 2011, cuando las lluvias no fueron las esperadas, se empezó a plantear la situación de hambruna, pero la respuesta por parte de la comunidad internacional no llegó hasta junio/julio, una vez se declaró la hambruna por parte de la ONU.

¿En esta combinación de factores, se puede considerar que exista algún tipo de vínculo entre la crisis en el Cuerno de África y la situación económica internacional?

No hay datos que permitan corroborar esa relación en estos momentos. El problema de la volatilidad de los precios en la región es por un problema regional, porque no son mercados que estén expuestos al mercado internacional. La subida de precios se debe a la escasez de alimentos por la sequía, las barreras a la importación y la exportación que imposibilita el comercio de algunos productos que se necesitan y

que están disponibles en otros países de la región; y como he mencionado antes, la pérdida de cabezas de ganado que producían también otra serie de recursos imprescindibles para reactivar el mercado. Es necesario ser cautos, y recordar que nos encontramos ante una crisis regional.

¿Qué número de personas se están viendo afectadas por esta crisis, y qué diferencias existen entre unos países y otros? ¿Por qué en los medios de comunicación se habla particularmente de Somalia si la situación en Etiopía y Kenia también es muy grave?

En Etiopía hay 4,5 millones de personas afectadas, 4 millones en Somalia, 3,5 en Kenia; la diferencia entre unos países y otros estriba en la proporción de personas afectadas con respecto a la población total de cada país. Eso significa que en Somalia estamos hablando de la mitad de la población afectada por la crisis alimentaria. Además, en Etiopía y Kenia no existe una situación de hambruna, se han reducido los niveles de malnutrición, y sendos gobiernos están respondiendo y coordinando las respuestas. Las poblaciones de Etiopía y Kenia están recibiendo ayuda, igual que la reciben los campos de refugiados somalíes que hay en los dos países. En Mogadiscio también se está logrando llegar a la población desplazada a través de los corredores, y el acceso a las diferentes zonas de Somalia es desigual. Oxfam tiene presencia en otras zonas de Somalia afectadas, por ejemplo con el programa de higiene y salud más grande de todo el país.

¿Qué acciones está realizando Oxfam en la región?

Oxfam en estos momentos atiende aproximadamente a 1,7 millones de personas, en los tres países, principalmente con acciones de agua y saneamiento, ámbito en el que Oxfam es experta. En los campos de refugiados de Kenia y Etiopía Oxfam es responsable del agua y del saneamiento, y también en formación en salud pública e higiene.

También tiene programas de manutención del ganado porque una de las poblaciones más afectadas son los ganaderos, que han perdido en algunos casos hasta el 80% de las reses, por lo que tenemos proyectos desde provisión del ganado hasta atención veterinaria y alimentación y agua para el ganado. Existen también muchos programas de dinero por trabajo o de provisión de dinero, con los que intentamos dar a las poblaciones los medios de vida para que tengan acceso al mercado y de esa forma el mercado vuelva a funcionar, haciendo un seguimiento del impacto que pueda tener en la economía local.

Estos proyectos se desarrollan a través de contrapartes locales, por ejemplo en Kenia en las zonas de Wahir y Turkana, que son las que llevan a cabo el proyecto y tienen relación directa con las comunidades, lo que permite hablar de una apropiación de los mismos por las poblaciones. En muchos sitios se crean comités de agua y saneamiento, de salud pública, que son los que al final desarrollan el proyecto que está totalmente vinculado a la comunidad. Estas actuaciones se diseñan en base a las peticiones de las poblaciones, que son las que conocen sus

necesidades.

¿Cómo se coordina Oxfam con otras organizaciones e instituciones presentes en la región? ¿Cómo mejorar esa coordinación?

En este tipo de crisis humanitarias, la coordinación depende de la ONU y concretamente de OCHA, la Oficina de para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios, mediante un sistema de clusters temáticos (por ejemplo, agua y saneamiento, salud, educación) a través de los cuales se realizan valoraciones conjuntas y se comparte información. En algunos lugares Oxfam ha liderado el cluster de agua y saneamiento. Sin embargo, la responsabilidad última de la coordinación recae en los gobiernos nacionales, que son quienes mejor conocen las necesidades, y que además tienen aparte una respuesta y fondos propios con los que responden. Por ello, la coordinación real varía en función de las capacidad de los gobiernos; en Somalia por ejemplo OCHA no es capaz de actuar, la ONU no tiene acceso a las zonas, por lo que la coordinación entre las ONG que llegan hasta ahí no es muy buena. En todas las crisis, uno de los mensajes de Oxfam es que se mejore la coordinación.

La propuesta para la mejora pasa por que todas las agencias estén dentro de esa coordinación que hace OCHA en los clusters y que OCHA tenga una relación con los gobiernos nacionales que permita primero por un lado un análisis conjunto de las necesidades, y por el otro un buen reparto y seguimiento de las actividades. Los mecanismos están ahí, pero uno de los problemas graves de cualquier respuesta a una crisis es la coordinación, sobre todo cuando son crisis muy mediáticas, en las que hay muchísimos actores trabajando. Además, el papel de los gobiernos es clave; si es un gobierno fuerte como el de Kenia y es capaz de coordinar la respuesta será mejor. Si sucede como en Haití, donde el gobierno es prácticamente inexistente, y además Naciones Unidas queda tocada, es muy difícil lograr una buena coordinación.

¿Cómo valorar la cobertura y tratamiento que han dado los medios de comunicación de la crisis?

El papel de los medios es clave: si la crisis está en los medios existe, si no lo está no existe, y por ejemplo, una pelea de organizaciones como Oxfam es tratar de poner en los medios crisis olvidadas. Esto marca la diferencia para la obtención de medios por parte de la comunidad internacional. En julio de 2011, antes de declararse la hambruna, faltaban 1.500 millones de dólares, y ahora [octubre] faltan menos de 500 millones, cuando además han ido aumentando las peticiones en función de las necesidades. Oxfam solicitaba cerca de unos 100 millones de dólares para articular su respuesta, y al principio tenía en torno a 20 millones; ahora nos queda por recaudar sólo el 20% de lo que necesitamos.

Con esta crisis estamos muy sorprendidos porque a pesar de todo sigue habiendo mucha respuesta, si bien no es igual la reacción de la población que la de los gobiernos. Pensábamos que en verano iba a haber poca reacción por

parte de la población al estar de vacaciones, y sin embargo ha sido muy buena. El gobierno por su parte respondió en principio con 25 millones, que es casi el 30% del presupuesto humanitario que tiene la AECID, pero no ha puesto más fondos a pesar de que la crisis ha empeorado.

¿Qué valoración podemos hacer de la respuesta por parte de la comunidad internacional?

En la medida en que estamos hablando de una crisis que se podía haber evitado no podemos hacer una valoración positiva. Una respuesta positiva habría sido haber evitado la crisis. Oxfam está elaborando un documento en el que se denuncia que si bien la respuesta ha sido más o menos aceptable a partir del momento en el que se declara la hambruna, es una respuesta negativa que lleva consigo la ignorancia de un problema que venía existiendo desde hace mucho tiempo. Ya no se trata sólo de que se tenía que haber respondido a la primera alerta temprana, sino que tendría que haber habido medidas anteriores para evitar la misma alerta. Esas medidas se conocían, eran posibles, y esto no puede volver a suceder porque se puede evitar que se vuelva a reproducir una hambruna.

Es verdad que se han reducido los niveles de malnutrición, tanto en los campos de refugiados en Etiopía como en Kenia, que se está atendiendo a la población, pero los campos están al límite; el campo de Dadaab tiene una capacidad para 90.000 personas pero hay ahora una población superior a las 450.000. Si no llega la ayuda a Somalia van a seguir llegando más refugiados. La respuesta sigue siendo mala. La comunidad internacional no se ha presionado a las partes en Somalia para que haya un alto al fuego, se inicie un proceso de paz, y haya acceso a las víctimas. Es una de las principales peticiones, porque sin acceso a las víctimas en Somalia, el problema se va agravar cada vez más y va a repercutir en los países de la región.

La respuesta no ha estado a la altura porque es un tipo de crisis que se puede evitar, y aún así las medidas siguen si ser suficientes: estamos respondiendo a la emergencia sin todavía tener planes de reconstrucción suficientes para ahondar en las medidas que permitan resolver definitivamente este tipo de situaciones.

¿Cómo lograr ese cambio por parte de la comunidad de donantes?

Los nuevos donantes juegan un papel importantísimo en este tipo de crisis. La comunidad islámica por ejemplo comprometió 300 millones para la crisis, pero siguen siendo respuestas a posteriori. No estamos ante un terremoto, sino ante un fenómeno mucho más previsible.

La comunidad internacional y los gobiernos de la zona tienen que cambiar de mentalidad, hay que invertir en adaptación al cambio climático, en prevención de, y preparación ante, los desastres, invertir en medios de vida para los posibles afectados (pequeños ganaderos y agricultores). Hay muchas medidas que se pueden tomar y que se tendrían que haber tomado para reducir las probabilidades

de que se repita una crisis de este tipo. Uno de los mensajes claros es que es más eficaz y barato, en términos humanos y materiales, invertir en prevención que en respuesta.

¿Cómo combatir la reducción del espacio humanitario que parece que se está produciendo, especialmente en términos de seguridad?

La ayuda humanitaria se mueve bajo unos principios muy claros de neutralidad, imparcialidad, independencia; estos principios son los que garantizan la seguridad. El problema es que la politización de la ayuda es cada vez mayor, el rol de las Fuerzas Armadas también es cada vez mayor en la respuesta humanitaria, y al final esto genera inseguridad. Creemos que las Fuerzas Armadas pueden tener un rol en las respuestas humanitarias, que pasa por la protección de la población, que es lo que pedimos por ejemplo ahora en Dadaab, donde hay 500 policías para 450.000 personas. Tiene que incrementarse la seguridad del campo, con más policías, para que tanto los refugiados como los trabajadores humanitarios estén protegidos, pero en Somalia, cuantos más militares haya en la zona más inseguridad va a haber. Cuanto más se prolonguen las situaciones de alarma por la inseguridad más se reducirán los programas, con el consiguiente impacto en los refugiados. Cada situación es muy diferente y requiere medidas específicas que permitan una respuesta humanitaria independiente, imparcial y neutral.

REVISANDO LA SECURITIZACIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL: LA NORMALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL PÁNICO

SUSANA TELLO*

BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*, PRIO New Security Studies, Ed. Routledge, Nueva York, 2011.

ABRAHAMSEN, Rita y WILLIAMS, Michael C., *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011.

Una década después de su inicio, cuando se cumple la señalada efemérides del mayor ataque terrorista de la historia, la narrativa de la guerra global contra el terror (GWOT, según sus siglas en inglés), declarada por George W. Bush el 11 de septiembre de 2001, ha atenuado su controvertida doctrina a favor de la agresión preventiva hasta una suavizada –pero ingente– retórica sobre la seguridad como paradigma de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve proporciona un actualizado estado de esta cuestión, marcada por el hito que representó en 1998 la formulación de la teoría de la Escuela de Copenhague sobre el carácter extraordinario que adquiere la mecánica de las políticas de emergencia en el escenario de la posguerra fría; un planteamiento que resultó profético poco después, a la luz del 11-S.

A lo largo de estos años, en nombre del principio ordenador de la seguridad, la identificación de amenazas se ha convertido en un ejercicio habitual de los documentos políticos de alto nivel que configuran la agenda internacional. La Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003 señalaba los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado, –por este orden–, como tres de los cinco peligros clave para Europa; por detrás del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, una obvia influencia –este último– de la coyuntura mundial del momento, con la estela reciente de los atentados de Washington y Nueva York, y pocos meses después de que EEUU invadiera Irak, tras tratar de legitimar en Naciones Unidas su acción con un falso informe sobre la existencia de armamento proscrito para el régimen *canalla* –*rogue state*– de Sadam Hussein¹.

¹ El mimetismo euroatlántico se refleja incluso en la literalidad de los textos. La Estrategia Europea de Seguridad es la versión comunitaria de la casi homónima Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, publicada en el primer aniversario del 11-S, en 2002, que contenía la tesis del ataque preventivo del presidente Bush. El documento de la Casa Blanca se encuentra disponible en: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>, [accedido el 10 de septiembre de 2011].

Review-essays

La práctica totalidad del planeta, más allá de las fronteras occidentales, quedaba englobada en las categorías de riesgo del texto firmado por el entonces alto representante de la política exterior de la Unión Europea, Javier Solana. El manifiesto extendía incluso el manto securitizador al concepto de desarrollo, que salía de la esfera de la disciplina económica en la que campaba desde los años ochenta, al resituarse “la seguridad como precondition del desarrollo”².

La consiguiente criminalización de la pobreza implícita en el nexo seguridad-desarrollo se consolidó en marzo de 2005, cuando el ex primer ministro británico Tony Blair presentó la política subsahariana del Nuevo Laborismo en el informe titulado Comisión para África. Las profundas implicaciones del abandono del enfoque humanitario del desarrollo en aras de la preeminencia de la seguridad se han traducido en realidades como las de Sierra Leona, donde los presupuestos de cooperación británicos se dedican desde 1998 prioritariamente a la reforma del sector de seguridad³, con exiguos porcentajes destinados a las causas sociales y económicas del subdesarrollo.

En el telón de fondo de estos hechos y palabras subyacen las “políticas del miedo”, que conllevan una inevitable asociación de África con las fuentes del terrorismo internacional, –a cuya prevención se dirige el grueso de los recursos del Norte–, y que fueron en su día denunciadas en un célebre artículo por Rita Abrahamsen⁴, conocida africanista, directora de *African Affairs* –publicación de la Royal African Society–, y coautora de la segunda de las obras que nos ocupan.

En *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, la profesora Abrahamsen recopila, junto a su compañero de la Universidad galesa de Aberystwyth⁵, Michael C. Williams, el trabajo de campo financiado por el gobierno británico a través del Economic and Social Research Council (ESRC), que les llevó en 2009, durante dos años, por Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica y Kenia, con la misión de analizar el fenómeno transnacional de la privatización de la seguridad en el continente.

Además de constatar sobre el terreno la expansión de las multinacionales de la protección en los barrios acaudalados de las megaciudades de Sudáfrica y Kenia, y en los enclaves de petróleo y diamantes de Nigeria y Sierra Leona,

² “A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 2, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, [accedido el 10 de septiembre de 2011].

³ ABRAHAMSEN, Rita y WILLIAMS, Michael C., *Security Beyond the State. Private Security in International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, p. 156.

⁴ ABRAHAMSEN, Rita, “Blair’s Africa: The Politics of Securitization and Fear”, en *Alternatives*, Volume 30, 2005, pp. 55-80.

⁵ En la actualidad, ambos autores trabajan en la Universidad de Ottawa (Canadá).

respectivamente, –también en manos de compañías occidentales al amparo de las élites estatales africanas–, Williams y Abrahamsen explican las complejidades del funcionamiento de la seguridad privada y su relación con las fuerzas del orden públicas, sea en Ciudad del Cabo o en el Delta del Níger, a través de la idea de “comunidades de riesgo”⁶.

En un entorno de constante crecimiento demográfico de las grandes urbes en todo el mundo, pero especialmente notable en las áreas más subdesarrolladas, debido al éxodo rural generado por la carencia de oportunidades, la inseguridad ciudadana representa un problema en aumento, reflejado en las calles desiertas de Nairobi, –constatan los autores⁷–. Sin embargo, estadísticamente tienen más probabilidades de ser víctimas de crímenes urbanos los núcleos pobres que los habitantes de las zonas residenciales adineradas, quienes, no obstante, paradójicamente, se perciben a sí mismos más como víctimas potenciales que los auténticos perdedores de esta situación. La característica de los clientes de las redes globales de seguridad privada consiste no en estar sometidos a amenazas externas, sino en “definirse, orientarse, organizarse y gobernarse crecientemente en torno a apreciaciones de riesgo”. El riesgo, dicen Abrahamsen y Williams, es “interno a las propias comunidades, está constituido por sus experiencias cotidianas”.

El riesgo es construido gracias al “registro del miedo”⁸, denominador común de los diferentes parámetros de seguridad, prácticos y teóricos. Williams aporta esta clave en su contribución al primer estudio que reseñamos, *Securitization Theory*, donde firma el capítulo final de esta obra, dirigida por Thierry Balzacq, profesor del Instituto de Estudios Políticos (Science Po) de París, especialista en constructivismo y seguridad. Williams, también experto en estudios de seguridad y en las teorías realistas de Hans Morgenthau, recuerda que, desde Franklin Roosevelt con su discurso de 1941 a favor de liberar al ser humano de la percepción de temor (*freedom from fear*), hasta la interdependiente sociedad del riesgo global, necesitada de una gestión o “gobernanza” también globalizada, descrita en las contemporáneas tesis cosmopolitas de Ulrich Beck⁹, la filosofía del miedo es patrimonio de Thomas Hobbes, el referente ideológico del realismo en la disciplina de Relaciones Internacionales.

En un estado depredador de la naturaleza humana, el miedo a morir, al deshonor, a lo desconocido... domina al individuo y condiciona su conducta.

⁶ ABRAHAMSEN, Rita y WILLIAMS, Michael C., *Security Beyond the State...*, op cit, p. 194.

⁷ *Ibidem*, p. 200.

⁸ WILLIAMS, Michael C., “The continuing evolution of securitization theory”, en BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, PRIO New Security Studies, Ed. Routledge, Nueva York, 2011, p. 218.

⁹ TROMBETTA, Maria Julia, “Rethinking the securitization of environment”, en BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, op cit, p. 138.

Extrapolado a las relaciones internacionales, de acuerdo al patrón académico realista, la reacción lógica al natural temor hobbesiano es la búsqueda de la seguridad. Aunque las circunstancias históricas que alumbraron al realismo obedecen al sistema westfaliano de estados, hoy cuestionado o desbordado en múltiples aspectos por las tendencias globalizadoras que *Security Beyond the State* pretende capturar, esta "lógica de guerra"¹⁰ se mantiene, más allá del restringido significado estatocéntrico de seguridad nacional, y permea también los intentos constructivistas de la Escuela de Copenhague de superarla al plantear una agenda de la seguridad más amplia que su tradicional sentido militar¹¹.

En 1998, algunos investigadores del Instituto de Investigación de la Paz de Copenhague (COPRI), ante las perspectivas de descentralización del sistema internacional de estados que se auguraban tras el fin de la Guerra Fría, se propusieron actualizar la teoría de los complejos regionales de seguridad de Barry Buzan, con la pretensión de colocar a la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales, de la que procedía Buzan, a la cabeza de la renovación de la academia en la posguerra fría¹².

En plena discusión de la disciplina entre el racionalismo y el reflectivismo, –reflejo del más amplio debate sobre el lugar de las ciencias sociales a favor o en contra del positivismo epistemológico y ontológico, y de su papel dentro de la filosofía de la ciencia–, los miembros de la Escuela de Copenhague apostaron por el carácter interparadigmático que la disciplina ha acabado asumiendo y, pese a mantener las premisas teleológicas kantianas y el carácter normativo sobre el progreso hacia un orden institucional supranacional a través de la cooperación, incorporaron las posiciones reflectivistas de Alexander Wendt y su visión de la anarquía como construcción de la práctica conductual de los estados¹³. Wæver y Buzan se declararon explícitamente constructivistas¹⁴, y adoptaron como método de cabecera el análisis postmoderno del discurso, guiado por la subjetividad del científico, al estilo de Jacques Derrida, dirigido a desagregar eslabón a eslabón la cadena de las narrativas gubernamentales, para rastrear su verdadero origen y propósito.

A partir de la tesis doctoral de Ole Wæver sobre los conceptos de seguridad, de 1997, y la revisión de la obra *People, States and Fear*, de Buzan (1985),

¹⁰ *Íbidem*, p. 148.

¹¹ Así lo manifiestan Buzan y Wæver en la declaración de intenciones de *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc., Colorado, 1998, p. vii. A estos dos autores se sumó más tarde otro miembro del Instituto de Copenhague, Jaap de Wilde, que coautoriza el libro, aunque su aportación es menor.

¹² Emanuel Alder estudia esta maniobra académica en "Barry Buzan's Use of Constructivism to Reconstruct the English School: 'Not All the Way Down'", en *Millennium: Journal of International Studies*, 2005, Vol. 34, Nº 1, pp. 171-182.

¹³ *Íbidem*, p. 173.

¹⁴ BUZAN, Barry; WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc., Colorado, 1998, pp. 203-207.

plantearon como hipótesis que “la seguridad es un tipo particular de política”, exportable a un vasto abanico de temas susceptibles de ser “securitizados”, es decir, extraídos del debate “normal” y elevados al rango de emergencia. Ante este postulado, observaron el tratamiento extraordinario de asuntos en la agenda respecto a cuatro sectores, además del militar: la arena política, el espectro social, la economía y el medio ambiente, y se preguntaron “quién puede securitizar qué y bajo qué condiciones”¹⁵. La respuesta es la teoría de la securitización, erigida como “un nuevo marco para el análisis”, que ha guiado los estudios de la materia en el primer decenio del siglo y que ahora revisa la edición de Thierry Balzacq.

Como explica el profesor Mark B. Salter, de la Universidad de Ottawa, en su capítulo sobre los fracasos de las prácticas securitizadoras, Buzan y Wæver tomaron prestada la teoría de los actos de habla –*speech acts*– de los filósofos del lenguaje John L. Austin y su discípulo John Searle, que en los años sesenta estudiaron la relación entre lenguaje y realidad y determinaron su carácter “performativo”: verbalizar ideas implica en ocasiones materializarlas en el mero acto de hablar. Al hilo de la elocuente obra de Austin *How to make things with words*, de 1962¹⁶, la seguridad se define como un acto discursivo –*speech act*– autoreferencial, que se convierte en realidad cuando la audiencia reconoce como verdadera la declaración del actor o agente securitizador.

El éxito del binomio seguridad-desarrollo, –entablado, entre otros actos, por el discurso de Blair sobre África–, radica en la aceptación de ese vínculo por parte de la audiencia. En este sentido, la securitización es un proceso intersubjetivo. No estamos ante una realidad constatada, sino constitutiva, que se crea a sí misma en la interacción de los sujetos –actor securitizador y audiencia– y objetos –referente a securitizar– que la informan.

La enunciación de Bush al calificar como “acto de guerra” los atentados contra el World Trade Center, y situar así a su audiencia –el pueblo americano y, por extensión, la totalidad de la población mundial– en el escenario de medidas extraordinarias, representa otro claro ejemplo de securitización discursiva: la GWOT cobró vida con la declaración del presidente norteamericano, no a partir de la acción propiamente dicha de estrellar los aviones contra las Torres Gemelas.

Afirma Balzacq que el gran logro de la Escuela de Copenhague estriba en haber cambiado la actitud de los teóricos hacia el lenguaje¹⁷. En una era de revolución científica, donde las fronteras disciplinares son transgredidas a la búsqueda de modelos teóricos más integradores, que reflejen con más fidelidad las prácticas

¹⁵ *Íbidem*, p. vii.

¹⁶ BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, pp. 4-5, 117.

¹⁷ *Íbidem*, p. xiii.

internacionales, los trabajos recopilados por Balzacq extienden hacia las causas últimas los interrogantes iniciales de Copenhague que constataban la existencia de los procesos de securitización. Si la versión original observaba los resultados de este fenómeno, ahora, el interés se centra en la secuencia que conduce a dichos resultados. Los teóricos de la securitización escarban en sus porqués y recurren a métodos y orientaciones multidisciplinares. Con el objetivo de satisfacer las dudas sobre cómo emergen y se disuelven los problemas de seguridad, los autores de *Securitization Theory* intentan ir más lejos del acto discursivo de Wæver, para incorporar un enfoque sociológico, capaz de paliar las debilidades filosóficas de Copenhague y reformular la securitización desde una base teórica más comprensiva, entablando un "diálogo metodológico" o "pluralismo reflexivo", que permita articular los estudios empíricos de la materia¹⁸.

La falta de desarrollo del papel de la audiencia en los procesos de securitización, o la escasa atención prestada a los contextos en los que éstos tienen lugar, son las principales críticas a los pioneros de Copenhague, recogidas en la primera parte de *Securitization Theory...*, en la que se analizan las "reglas de la securitización". Tanto Balzacq como Williams y Abrahamsen recurren a la sociología crítica de Pierre Bourdieu, con su catálogo de formas de "capital" simbólico y cultural, que atribuyen el "poder casi mágico" de las palabras al conjunto de creencias a través de las cuales la gente confirma o transforma su visión del mundo.

Los significados culturales, influidos por los entornos de la audiencia, producto de las diferentes particularidades históricas, se suman al sentido textual de los discursos. Y en este campo, la legitimidad social del securitizador, su credibilidad, desempeña un rol esencial en la persuasión del público, que cualquier proceso debe tener en cuenta. Desde este punto de vista, el lenguaje no construye la realidad, sino que "conforma nuestra percepción" de la misma¹⁹. Son las "prácticas" lingüísticas y no lingüísticas las que operan en el seno de nuestras estructuras de conocimiento, lo que George Lakoff, desde el campo de la lingüística, califica como el "inconsciente cognitivo", los marcos del lenguaje, o lo que es lo mismo, "las estructuras mentales que conforman nuestra forma de ver el mundo"²⁰.

La securitización pasa así, al adoptar la perspectiva sociológica, del mero acto discursivo a convertirse en un "acto pragmático", relacional, un "fenómeno colectivo de práctica intersubjetiva"²¹, que contempla efectos tales como el *bandwagoning*, la reacción de rebaño que se produce en los momentos de toma de decisiones, cuando las dialécticas de persuasión encuentran el "ambiente político" –*political*

¹⁸ *Íbidem*, p. 52.

¹⁹ *Íbidem*, p. 12.

²⁰ LAKOFF, George, *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político*, Editorial Complutense, Madrid, 2007, p. 17.

²¹ BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, pp. 118, 138.

mood– idóneo y, gracias a esa predisposición receptiva, calan en los dirigentes con capacidad de mando. Se abre entonces lo que el modelo de la triple corriente del experto en *agenda-setting* y procesos políticos John W. Kingdon llamó en 1984 una “ventana de oportunidad”, por la que se articula el cambio en política²².

Sarah Léonard y Christian Kaunert, investigadores de la Universidad Libre de Bruselas, especializados en la securitización de las políticas de asilo y migración de la Unión Europea, y en contraterrorismo, respectivamente, recuperan para la securitización el esquema de Kingdon, útil para entender, por ejemplo, la legitimación recabada por la administración Bush en la comunidad internacional para, pese a las múltiples reticencias, proceder a la invasión de Irak en 2003. La segunda guerra del Golfo puede juzgarse en clave de securitización exitosa, obtenida a través de la ventana de oportunidad abierta en el ambiente político del momento en Naciones Unidas, de consternación tras los atentados de septiembre de 2001, que hizo prevalecer el efecto rebaño a favor de las intenciones vindicativas de Washington por encima de los poderosos desacuerdos políticos y jurídicos que trataban de frenar la acción bélica en el Consejo de Seguridad.

La práctica de la securitización revela que unas ventanas abren otras. Después de haber atacado Afganistán en respuesta inmediata –y apenas contestada en los círculos internacionales– a los ataques de Al Qaeda en EEUU, el caso de Irak encontró rápido acomodo en el espacio decisorio. Aprovechó la existencia de un “*continuum*” de seguridad, una noción que Léonard y Kaunert toman prestada del académico británico Jef Huysmans²³, y su análisis sobre la securitización de la migración²⁴, que constata las probabilidades crecientes de que nuevos temas –asilo político, drogas, crimen organizado, terrorismo, etc...– se añadan al registro de amenazas una vez que éste se ha abierto. Abrahamsen también detecta tal efecto dominó en su modelo sobre las dinámicas que van de la normalidad al riesgo, para desembocar en el estadio de amenaza²⁵.

Las continuidades son producto de los significados compartidos, en evolución, articulados a través del uso que se da a las palabras en el lenguaje, siguiendo la lógica semántica de Ludwig Wittgenstein, cuyo legado filosófico también se incluye en la revisión de la securitización que edita Balzacq²⁶. Los elementos de continuidad se engarzan a lo largo de los mapas mentales trazados en el imaginario colectivo, que hunden sus raíces en la idea de seguridad nacional, inextricablemente ligada

²² LÉONARD, Sarah y KAUNERT, Christian, “Reconceptualizing the audience”, en BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, pp. 68-69.

²³ Citado en *ibidem*, p. 69.

²⁴ HUYSMANS, Jef, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, Londres, 2006.

²⁵ Citada en SALTER, Mark B., “When securitization fails”, en BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, p. 119.

²⁶ BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, p. 29.

al concepto de soberanía estatal. C. Wilkinson, –que ha aplicado la teoría de la securitización a la inestabilidad política en Kirguizistán en 2005–, denomina “la chaqueta de fuerza westfaliana”²⁷ a esta especie de prejuicio parroquial, que presupone la validez universal de los preceptos de seguridad occidentales. Pero el corsé cognitivo del moderno sistema de estados surgido de la Paz de Westfalia en 1648 tiene, además, otras acepciones.

Michael C. Williams acierta al resaltar el monolitismo estatocéntrico que conlleva el concepto de seguridad de la Escuela de Copenhague, que no es otra cosa que “una variante del estado de excepción”²⁸. El análisis de Buzan y Wæver sobre la securitización pretende dar con los mecanismos para “desecuritizar” la agenda internacional, en la creencia de que es preferible la normalización de los debates políticos. Por ello, devolver los temas securitizados a su estado anterior a la excepcionalidad consiste en repolitizarlos. La finalidad de *Security. A New Framework for Analysis* es desenmascarar las secuencias de lo que los autores llaman “políticas del pánico” –*panic politics*–, para detener estos escenarios de emergencia en los que se abordan los asuntos relacionados con la seguridad, desde la convicción de que tales prácticas son negativas.

Algunos de los trabajos editados por Thierry Balzacq contradicen esta presunción. Maria Julia Trombetta, –profesora de Relaciones Internacionales en las universidades de Aberystwyth y Oxford Brookes, actualmente embarcada en un proyecto sobre seguridad energética en Europa–, pone de relieve los aspectos positivos que ha reportado a la cuestión medioambiental su securitización, a partir de la consideración de amenaza colectiva del agujero de la capa de ozono, a finales de los años ochenta. Los tratados internacionales para la reducción de emisiones contaminantes o la financiación de la investigación científica paliativa no habrían llegado sin el tratamiento de emergencia que, de forma exitosa, logró sacar a la preocupación medioambiental del segundo plano en el que se encontraba desde su descubrimiento en los años setenta.

Como muestra Roxanna Sjöstedt, la lucha contra el VIH/SIDA, aunque ha adolecido de la discriminación de sus portadores en las fases iniciales de su securitización, ha obtenido réditos de la experiencia de pasar de ser un problema de salud pública a una amenaza a la integridad física de los ciudadanos de EEUU, ya que, tras los primeros momentos de repudio, consiguió cambiar los marcos léxicos de referencia y transformar la solución a la enfermedad en una prioridad social y política colectiva. El final feliz se ha producido, además, a nivel internacional, donde la condición privilegiada del SIDA, gracias a su securitización, ha llegado a contar con un departamento especializado y dotado de fondos en el sistema de las

²⁷ WILKINSON, C., “The limits of spoken words”, en BALZACQ, Thierry (ed.), *Securitization Theory...*, *op cit*, p. 96.

²⁸ Citado en SALTER, Mark B., “When securitization fails”..., *op cit*, p.118.

Naciones Unidas.

Sin embargo, al margen de la bondad de los fines que pueden acompañar a un proceso de securitización, la intuición de Wæver y Buzan recelando de la securitización tenía fundamento. Desde el 11-S, la generalización del discurso de la seguridad está normalizando formas de hacer política internacional para las que tradicionalmente se había reservado un carácter extraordinario, de excepción severamente restringida, debido a los especiales poderes que acarrea su condición temporal de emergencia. Muestra de ello son las detenciones de sospechosos de terrorismo en la base militar de Guantánamo, en flagrante violación de la legislación internacional, que han quedado diluidas en la legitimación moral de la defensa preventiva de EEUU ante la amenaza potencial de otro ataque terrorista.

Los profesores Williams y Abrahamsen suministran en *Security Beyond the State* pruebas empíricas de las consecuencias de securitizar incluso la propia seguridad. Su honesto relato de la privatización de la seguridad en África Subsahariana no olvida que la actual situación de falta de recursos de los estados africanos para proveer a sus ciudadanos de servicios básicos, como la protección, es consecuencia de los severos planes de ajuste estructural que las políticas neoliberales de las instituciones financieras internacionales impusieron durante las décadas de los ochenta y los noventa, como precondition para la recepción continuada de ayuda extranjera.

Comparten también la línea de autores como Jean-François Bayart sobre la criminalización de las élites africanas y el saqueo sistemático de los recursos naturales por parte de las redes clientelares alimentadas por una concepción neopatrimonial del poder, tolerada –y hasta fomentada, en algunos casos–, por los donantes desarrollados a cambio de un favorable reparto del botín de las materias primas. A estos intereses obedece la presencia de las grandes multinacionales de seguridad privada, –en un oligopolio prácticamente reducido a dos compañías: G4Securicor, por un lado, y Securitas, por otro–, que controlan los distritos financieros de los mercados de Nairobi y Ciudad del Cabo, y protegen las áreas de extracción de petróleo y minerales explotadas por las corporaciones occidentales.

Aunque admiten las razones para la polémica acerca de la mercantilización de un bien público, como es la seguridad ciudadana, acaban por justificar esta realidad al presentarla, en primer lugar, como un hecho consumado, derivado del amplio proceso de “desmontaje” del estado prescrito por los teóricos de la globalización, con Saskia Sassen a la cabeza. Las híbridas relaciones de subordinación encubierta entre los actores no estatales –las empresas de seguridad privada– y las fuerzas de seguridad oficiales africanas, que proveen de escolta armada a los agentes particulares, son, a juicio de los autores, positivas porque, dicen, la dirección ética

de los guardas privados sirve en muchas ocasiones de freno a los abusos de poder y a las violaciones de derechos humanos que tradicionalmente han protagonizado las policías subsaharianas, como la keniana²⁹.

Dedican una buena parte del libro a desmontar lo que denominan “la distorsión mercenaria”, que asocia a las empresas de seguridad privada con su anterior papel de suministradoras de combatientes al mejor postor durante los conflictos armados que asolaron África a lo largo de los noventa. Los lavados de imagen de firmas como la polémica *Executive Outcomes* (EO)³⁰, cuyo apoyo a la guerrilla angoleña de UNITA, despertó severas críticas internacionales, han permitido el actual reciclaje en respetuosos guardas jurados de los mismos ex policías de extrema derecha que mantuvieron el criminal régimen del *apartheid* en Sudáfrica y que, tras su disolución en 1994, pasaron a engrosar las filas de asesinos a sueldo de EO.

A pesar de estos antecedentes, Williams y Abrahamsen trazan una artificial distinción entre las ramas militar y comercial de la seguridad privada, y aplauden el hecho de que ésta última esté siendo regularizada en las legislaciones africanas, a base de presiones como las sufridas por los parlamentarios sudafricanos que trataron infructuosamente de impedir la presencia de empresas extranjeras en las actividades de control del crimen en el país³¹.

Los académicos asumen como inevitable esta reestructuración de fuerzas, ocasionada por las corrientes transnacionales de la globalización, que etiquetan como “las nuevas geografías del poder”³², en las que se desdibujan las fronteras internas y externas, públicas y privadas, del estado. La desterritorialización del poder es prueba de la invalidez del paradigma realista y, a tenor de los argumentos sostenidos en *Security Beyond the State*, muestra de la vigencia del nuevo institucionalismo, en el que el campo de la seguridad privada aparece como ejemplo piloto de la necesidad de gobernanza global.

La posición abiertamente racionalista de Williams y Abrahamsen contiene una tácita asunción de la narrativa neoimperialista de la *pax democrática*, que incorpora las ideas expresadas en el título de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, bautizada como “Una Europa más segura en un mundo mejor”. El documento describe el mejor de los mundos posibles como aquél que exporta la democracia, los derechos humanos y el libre mercado, –es decir, el sistema capitalista y liberal–. La importancia de la seguridad, desmilitarizada, desprovista de los matices peyorativos de poder duro de los enfoques realistas, forma parte de

²⁹ ABRAHAMSEN, Rita y WILLIAMS, Michael C., *Security Beyond the State...*, *op cit*, pp. 205-207.

³⁰ *Íbidem*, p. 124.

³¹ *Íbidem*, pp. 98-100.

³² *Íbidem*, pp. 95, 110.

dichos estándares de desarrollo, que acompañan tanto la práctica de la cooperación Norte-Sur como la teoría de sus ideólogos.

Williams y Abrahamsen son exponentes, con su estudio de la seguridad privada global, del honrado intento de erigir un cuerpo científico más ajustado a la realidad de las Relaciones Internacionales, desde el planteamiento del constructivismo como puente, a caballo entre el racionalismo que se toca con las radicales dicotomías realistas sobre la estructura rígida y anárquica del sistema de estados, y el reflectivismo que lleva la imposibilidad de neutralidad del científico social al extremo del relativismo moral.

El afán integrador de paradigmas y metodologías recopilados por Thierry Balzacq es otro síntoma de la fuerza que está despertando en la academia este movimiento, en vigor desde finales de los noventa, registrado por Emanuel Adler en su defensa proselitista del constructivismo como terreno intermedio –*middle-ground*³³–, como espacio de encuentro entre el cosmopolitismo normativo que postulan Williams y Abrahamsen en su última obra, y la deconstrucción de la realidad propuesta por la Escuela de Copenhague, empeñada en suministrar herramientas de cuestionamiento sistemático de la corriente ideológica dominante, tradicional, capaces de ofrecer una alternativa al *mainstream*, anclado en la lucrativa retórica de la seguridad para los intereses neoliberales.

Intentos que en definitiva resultan fallidos, porque, como apunta agudamente Michael C. Williams en su crítica a los planteamientos de Copenhague, que pone el broche al libro editado por el profesor Balzacq, la desecuritización propugnada por Buzan y Wæver acaba empleando el binomio amigo-enemigo, impregnado de dualismos morales sobre el bien y el mal, que subyace en el significado realista de seguridad y que elaboró a principios del siglo XX, en pleno período de entreguerras, Carl Schmitt. El que fuera jurista de cabecera del nazismo reducía la política a un juego falaz, de suma cero, –muy similar al empleado por George W. Bush tras el 11-S–, que limita las posibilidades de acción del conjunto de participantes de la política internacional a elegir entre situarse ‘conmigo o contra mí’.

La Escuela de Copenhague, y sus acólitos revisionistas contemporáneos, pretenden proporcionar un “nuevo marco de análisis” que rompa los esquemas realistas vigentes en el “*continuum*” de los mapas cognitivos de la disciplina, pero caen en la trampa de querer hacerlo desde ese mismo marco. En su popular manual de discurso político al servicio de la causa demócrata norteamericana, George Lakoff recomendaba en 2004 al partido escapar del lenguaje republicano. Los demócratas, estimaba Lakoff, entraban en los debates diseñados por sus

³³ ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, en *European Journal of International Relations*, Vol. 3 (3), 1997, pp. 319-363.

adversarios, contenedores de los preceptos culturales de superioridad moral sobre los que se basa el poder republicano. La doctrina del padre protector frente al que propugna el ejercicio de la libertad responsable de sus hijos, más próximo a la forma de entender el mundo demócrata, era una de sus señas de identidad más destacadas. Los demócratas, advertía, rebatían los planteamientos republicanos, en lugar de dedicarse a difundir los suyos propios. En ese error radicaban sus derrotas electorales, presas de los marcos cognitivos rivales, evocados en el tótem del elefante que simboliza al partido republicano. La clave de la victoria demócrata, insistía el lingüista, residía en evitar la evocación del elefante y escapar del marco republicano.

La seguridad es el elefante de la teoría de Copenhague y del constructivismo conciliador de la disciplina. Deconstruir el discurso del miedo conduce en última instancia a su reificación, un camino en dirección opuesta al cambio que persiguen los teóricos de la securitización. Un nuevo marco necesita un nuevo lenguaje, porque, como afirma Lakoff, "pensar de modo diferente requiere hablar de modo diferente"³⁴.

* **Susana TELLO** es periodista especializada en información internacional, licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UCM, y máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha trabajado como reportera y enviada especial.

³⁴ LAKOFF, George, *No pienses en un elefante...*, op cit, p. 17.

RESEÑAS

ADEBAJO, Adekeye, *The Curse of Berlin. Africa after the Cold War*, University of KwaZulu-Natal Press, Scottsville, 2010, p. 384.

Rodrigo NÚÑEZ*

El 15 de noviembre de 1884, representantes de catorce potencias occidentales acudieron a Berlín para diseñar conjuntamente un plan de acción consensuado con respecto a África, y evitar así posibles confrontaciones entre los estados europeos. Durante tres meses los asistentes a la conferencia entablaron negociaciones para formalizar cuestiones relativas a la circulación en el río Níger o el libre comercio en la cuenca del Congo. Sin embargo, la verdadera motivación que subyacía a la lógica del evento no era otra que la repartición del continente, siempre enmascarada bajo el pretexto de promover el desarrollo de los pueblos “primitivos”. Este hecho cambiaría para siempre la historia de África, sembrando las semillas de problemáticas cuyos efectos perduran hasta nuestros días. En este sentido, podría decirse que los asistentes a la conferencia lanzaron una maldición sobre el continente. Berlín se convertiría así en una especie de aquelarre diplomático, un conciliábulo en el que Otto von Bismarck reunió a los delegados de las élites políticas europeas que, como si de hechiceros virtuosos en la nigromancia se tratara, invocaron un maleficio que condenaría a África al sufrimiento

eterno.

Esta es la tesis central de *The Curse of Berlin: Africa after the Cold War*. Su autor, el nigeriano afincado en Sudáfrica Adekeye Adebajo, emplea la metáfora de la maldición para expresar las consecuencias que la conferencia tendría en África: fronteras artificiales, explotación de la población y sus recursos naturales, economías especializadas en las necesidades de consumo de las metrópolis, imposición de la religión y educación europeas o apoyo de ciertos grupos africanos en detrimento de otros. Pero la consecución de las independencias no consiguió romper esta maldición. Los recién creados estados se convertirían a menudo en marionetas en el escenario de la guerra fría y permanecerían apartados en la economía mundial.

No obstante, no se trata de una obra de condena, condimentada con clichés o sentencias hiperbólicas que alienten a los africanos a cobijarse bajo el paraguas del victimismo. Adebajo no responsabiliza completamente a Europa de los males que aquejan a África en la actualidad y no tiene inconveniente en mencionar —y criticar— la

Reseñas

corrupción de muchos gobiernos africanos y la falta de cohesión regional. Sin embargo, el autor insiste en que es imposible exponer la realidad africana contemporánea sin tener en cuenta los acontecimientos que emergieron tras la conferencia. Es por ello que, a pesar de que la obra está centrada en la posguerra fría, se detalla exhaustivamente el periodo bautizado como "siglo de la pestilencia", comprendido entre la conferencia de 1884 y el final de la guerra fría en 1989.

The Curse of Berlin es, en definitiva, la historia de África narrada por un africano. El autor, que trabajó como observador electoral en Sudáfrica en 1994 y participó en la misión de Naciones Unidas en el Sáhara Occidental, es un gran conocedor de la realidad africana y un candidato idóneo para exponer los retos a los que se enfrenta África en la post Guerra Fría. Al adentrarnos en las páginas nos damos cuenta de que no nos encontramos ante una obra occidental. Si bien la estructura, redacción y presentación de los contenidos corresponden al modelo académico dominante, la obra está repleta de alusiones a fábulas, tradiciones y piezas literarias africanas que enfatizan la idiosincrasia del continente. Adebajo procede así a deseuropeizar el discurso histórico y político sobre África, regionalizando su narración mediante una valoración intrínseca sobre lo que acontece en su continente e introduciendo comparaciones y metáforas relacionadas con leyendas tradicionales, en un mundo donde realidad y magia aparecen más diluidas que en la tradición occidental,

heredera de la racionalidad ilustrada.

Asimismo, un rasgo que caracteriza esta obra es la franqueza, en ocasiones impactante, del autor. *The Curse* rezuma una elocuencia asertiva exenta de autocensuras. Resulta evidente que Adebajo no teme crearse enemistades entre la comunidad académica de africanistas occidentales (algunos de los cuales "no se molestan en aprender ninguna lengua africana") o determinados sectores de la prensa internacional (que presentan a África como "un continente sin solución, de gente culturalmente atrasada y propicio a conflictos perennes"). Pero también es obvio que no es la intención del autor crear una obra que complazca a todos a través de un discurso vacío y políticamente correcto que evite herir sensibilidades. Adebajo no busca crear polémica, sino sencillamente mostrar una perspectiva realista de lo que acontece en África, aportando valoraciones hábilmente argumentadas y documentadas que van más allá de meras reflexiones subjetivas.

Adebajo desarrolla su tesis señalando que la maldición invocada en Berlín ha impedido que África logre un grado de autonomía similar al que gozan sus antiguos ocupantes europeos. El autor estructura esta extensa obra de más de cuatrocientas páginas vertebrándola en tres partes, que constituyen los tres "reinos mágicos" que África debe conquistar para alcanzar esa autonomía: los reinos de la seguridad, la hegemonía y la unidad. Cada una de las partes se divide en varios capítulos —un total de catorce— que desarrollan aspectos

relativos a la consecución de cada uno de los reinos. En realidad, *The Curse* contiene una gran cantidad de temas desarrollados en obras anteriores del autor, como *Los Problemas de Gulliver: la Política Exterior de Nigeria después de la Guerra Fría*, *Desde el Apartheid Global hasta la Aldea Global: África y las Naciones Unidas*, o *Sudáfrica y África: la Era pos-Apartheid*, lo que convierte a *The Curse* en la culminación de años de investigación de autor, que realiza una síntesis exhaustiva de sus principales hallazgos, aglutinándolos esta vez mediante el hilo conductor literario de la maldición. Por otra parte, si bien la consecución de los reinos mágicos traerá consigo el tan anhelado reino socioeconómico, Adebajo advierte que el continente únicamente logrará esta hazaña una vez haya superado la maldición de Berlín.

La conquista de la seguridad implicaría desarrollar una *Pax Africana*: la resolución de los conflictos africanos a manos de actores regionales. En este sentido, la Unión Africana ha desempeñado un importante papel, puesto que, a diferencia de la OUA, permite la interferencia en los asuntos internos de sus miembros en casos de cambios inconstitucionales de gobierno, violación de derechos humanos o conflictos que amenacen la estabilidad regional. Para solucionar los diversos problemas que dificultan la autonomía de África en el reino de la seguridad, Adebajo sugiere un mayor compromiso por parte de los líderes africanos para financiar la Unión Africana y las distintas organizaciones regionales, una implicación de los donantes occidentales similar a la que tuvieron en Bosnia o Afganistán

y una división de trabajo clara entre Naciones Unidas y las organizaciones africanas para incrementar su coordinación.

En ocasiones las Naciones Unidas han constituido una dificultad, más que una oportunidad, para la consecución del reino de la seguridad. El autor sostiene que existiría un apartheid político en la propia composición de la organización, dado que ningún país africano ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, y ello a pesar de que en 2009 el 70% del personal de las misiones de paz fue desplegado en ese continente. Existiría igualmente un apartheid en el ámbito de las operaciones de paz. El informe Brahimi de 2000, que intentaba fortalecer la capacidad operativa de las misiones de paz, solicitaba a Naciones Unidas no embarcarse en operaciones que no garantizaran un resultado positivo. Los africanos percibieron esta recomendación como una incitación a no intervenir en conflictos desarrollados en su continente, aún marcado por los desastres de Somalia y Ruanda. De la misma forma, tanto los intentos del Panel de Alto Nivel en 2004, como el de Kofi Annan en 2005 por incrementar el apoyo financiero a las organizaciones regionales africanas, encontraron serias reticencias por parte de los estados más poderosos de la organización.

Finalmente, Adebajo examina el rol desempeñado en el ámbito de la seguridad por los dos Secretarios Generales africanos que ocuparon sus puestos en la inmediata post Guerra Fría: Boutros-Ghali y Kofi Annan. El egipcio propuso en 1992 su "Agenda

para la Paz”, solicitando un despliegue preventivo y un fortalecimiento de las organizaciones regionales de seguridad. Por su parte, Annan fue el abanderado de la intervención humanitaria y el autor del informe “Un Concepto más Amplio de la Libertad” de 2005, en el que solicitaba a los donantes la creación de un plan de capacitación junto con la Unión Africana.

Al describir la conquista del segundo reino —la hegemonía—, Adebajo analiza los dos estados africanos que han mostrado un mayor anhelo de liderazgo en el continente: Sudáfrica y Nigeria. La primera posee cualidades intrínsecas para convertirse en una potencia regional. No obstante, sus vecinos aún recuerdan el pasado belicoso de la Sudáfrica del apartheid, que se embarcó en una *Pax Pretoriana* a través de la administración de Namibia hasta 1989, la ocupación de parte de Angola y la desestabilización en Mozambique, Zambia o Zimbabwe. Esta agresividad se manifestó igualmente en el ámbito económico, al liderar despóticamente la unión aduanera SACU. La llegada al poder de Mandela en la post Guerra Fría supuso el fin de la era de las albinocracias en el África austral, pero Sudáfrica no logró desprenderse completamente de esta imagen opresiva.

Por su parte, Nigeria es comparada por Adebajo con el gigante Gulliver: se trata del país más poblado de África y el sexto productor de petróleo del mundo, pero sus líderes han resultado ser liliputienses, cuya avaricia y agresividad han impedido que el potencial del coloso pueda

desarrollarse. El país se ha embarcado también en una *Pax Nigeriana* hacia el liderazgo en África, intentando tener un papel predominante en Naciones Unidas y la UA, participando con afán de protagonismo en la mayoría de las misiones de paz en el continente y ejerciendo una gran influencia a través de ECOWAS. Sin embargo, al igual que en Sudáfrica, Nigeria no goza del beneplácito de los africanos para convertirse en una potencia regional. Como señala Adebajo, la hegemonía requiere no solo capacidad, sino también legitimidad, y una guerra civil, siete regímenes militares o la perenne violencia interna no constituyen en absoluto la tarjeta de presentación más adecuada.

El deseo de alcanzar un rol hegemónico en el continente, no obstante, puede proceder de fuera, en cuyo caso Adebajo aboga por transformar las influencias externas en relaciones mutuamente beneficiosas. En el caso de Estados Unidos y Francia, esta tarea parece extremadamente complicada. La política de Washington con respecto a África pasó de estar centrada en la lucha anticomunista durante la Guerra Fría —apoyando regímenes autoritarios en el proceso— a estar dominada por la lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre, que condujo a la administración Bush a colaborar con gobiernos autocráticos en Mauritania o Chad a través de la Iniciativa Pan-Sahel.

Francia, por su parte, es especialmente castigada en esta obra. El autor considera que el rol de *gendarme d’Afrique* desempañado

por el gobierno galo durante la Guerra Fría no se ha visto modificado en las dos últimas décadas. Esto puede apreciarse desde el genocidio ruandés, durante y tras el cual París proporcionó ayuda a sus aliados hutus y menospreció al nuevo gobierno tutsi, hasta el apoyo a autócratas en Madagascar, Togo o Chad en el siglo XXI, pasando por políticas de desestabilización en República Centroafricana y Congo-Brazaville en 1997. La actitud de Francia en África no sería más que el reflejo del paternalismo y de los estereotipos que nutren el discurso de su clase política: Chirac consideraba la democracia como un “lujo” para los africanos, mientras que Sarkozy declaró que en África no hay sitio para la idea de progreso.

El caso de China es más complejo. Adebajo reconoce la controversia que suscita la presencia del gigante asiático en algunos ámbitos africanos, como la venta de armas a regímenes autocráticos y la importación de petróleo de los mismos. Sin embargo, la política china en la mayor parte del continente se ha traducido en avances positivos: cancelación de la deuda externa, inversión en infraestructuras y diversificación del comercio, medidas en las que Occidente ha permanecido totalmente al margen. Adebajo es consciente de que la gestión china no es altruista, pero es percibida como una oportunidad para intentar construir unas relaciones sino-africanas beneficiosas para ambas regiones.

Finalmente, el último reino que ha de conquistar África es el de la unidad. El autor sostiene que si los

africanos desean disfrutar de una mayor autonomía deben incrementar la cohesión entre ellos, promoviendo la integración regional y construyendo alianzas con otros estados del sur. Al describir la búsqueda de la unidad, Adebajo analiza el rol desempeñado por diversas personalidades, desde Gandhi y Nkrumah hasta Mbeki y Obama, que han tenido una gran influencia a la hora de aglutinar los intereses de los distintos pueblos africanos. Nelson Mandela se convirtió en una figura no solo de la unidad entre la población negra de Sudáfrica, sino de toda la población en su conjunto, y construyó una nación cimentada en la reconciliación. Su sucesor, Thabo Mbeki, fue otro motor de la unidad africana al difundir la idea de un Renacimiento Africano que implicaba una renovación política, económica y social, y aspiraba a que los africanos recuperaran la confianza en su propia identidad tras décadas de esclavitud y colonización.

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos no es percibida por Adebajo como un hecho que necesariamente vaya a traducirse en un incremento inmediato de la atención prestada a África. Obama tiene otras prioridades en Irak o Afganistán. Sin embargo, el autor invita a la población afroamericana a caminar hacia la unidad y organizarse para ejercer incidencia política, como hace el lobby judío, con el fin de presionar al primer presidente con ascendencia africana a mostrar un mayor compromiso con la región de sus orígenes.

La figura de Gandhi también fue esencial para la unidad africana. El

Mahatma, que residió veintiún años en Sudáfrica, no sólo inspiraría la posterior lucha contra la ocupación europea y el apartheid, sino que incrementaría también la cohesión entre los estados de África y Asia. Efectivamente, el legado de Gandhi constituyó el germen de la conferencia de Bandung y el Movimiento de los No Alineados, que derivarían en los procesos de descolonización pero también en una comunicación fluida entre los estados del Sur en cuestiones de paz, democracia y desarrollo. Para Adebajo, la continuidad de estos lazos entre ambos continentes es esencial para que África conquiste el reino de la unidad.

El autor repara en que no deja de ser paradójico que Berlín, la ciudad que albergó la conferencia que fragmentó África, terminara siendo dividida un siglo después de una manera igualmente artificial, y que ello coincidiera con el momento en que las colonias africanas lograban su independencia. Pero el autor no cae en la falacia de pensar que la maldición retornara de África a Europa. África continúa sumida en la pobreza mientras que Europa superó la escisión geográfica e ideológica de la guerra fría. Los africanos solo podrán conquistar los tres reinos mágicos si neutralizan la maldición derivada de la aleatoriedad cartográfica impuesta en Berlín. Para ello, el autor defiende la celebración de una nueva conferencia de Berlín, esta vez en África, en la que los líderes africanos planteen federaciones y bloques regionales para que en última instancia puedan renegociarse consensuadamente unas líneas

fronterizas que reflejen fielmente las particularidades políticas, sociales y culturales existentes en un continente tan heterogéneo. La idoneidad de la propuesta, susceptible de ser tachada de utópica en un mundo donde la inmutabilidad de las fronteras constituye la máxima de la soberanía estatal, deberá ser juzgada por el lector, quien a lo largo de toda la obra se verá conducido a reflexionar y en ocasiones a replantearse opiniones propias que creía profundamente arraigadas.

* **Rodrigo NÚÑEZ** es licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid, ha cursado el título en Estudios Internacionales y Europeos del Birkbeck College en Londres y el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM.

ABDI ELMI, Afyare, *Understanding the Somalia conflagration. Identity, Political Islam and Peacebuilding*, Pambazuka Press, Pluto Press, Londres, 2010, ps 193.

David NIEVAS*

El libro *Understanding the Somalia Conflagration* que tratamos es el producto del trabajo de investigación de tesis de Afyare Abdi Elmi, profesor de origen somalí del departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Qatar. La obra intenta responder a la pregunta: ¿Por qué hasta ahora han fracasado todas las conferencias de paz sobre Somalia? El profesor Abdi Elmi se ha basado en su propia experiencia, en entrevistas con diversas personalidades islamistas, laicas y empresarios de dentro del país y de la diáspora, y en una revisión crítica de la historia contemporánea de Somalia con el fin de analizar el fracaso de los numerosos intentos internacionales de restablecer la paz.

Recordemos que Somalia vive sumida en una mortífera guerra civil que dura ya dos décadas, llegando a ser considerada como el paradigma de estado fallido en el siglo XXI¹, y de un tiempo a esta parte, como zona sospechosa de ser el refugio de terroristas yihadistas internacionales. Precisamente porque se suele asumir que el conflicto actual que protagoniza el grupo islamista Al Shabaab frente al gobierno federal transitorio somalí es un problema de terrorismo yihadista, este libro pretende poner

el foco sobre el islamismo político somalí y su aportación a la solución al conflicto. El islamismo político somalí está arraigado en el país y puede ser un actor fundamental para impulsar el necesario orden y la estabilidad, pero la adopción de políticas defectuosas hacia el país por parte de la comunidad internacional y los países vecinos del Cuerno de África, ha influido negativamente en la evolución del movimiento, estimulando su radicalidad. A lo largo de la obra subyace la idea de que un reajuste de las políticas internacionales hacia Somalia podría contribuir a asentar las condiciones para que se dé, por lo menos, una reducción de la violencia que abra la puerta a una verdadera transición política.

El libro está dividido en nueve capítulos que exploran y analizan las respuestas a los desafíos de Somalia. El capítulo 2 discute las principales causas del conflicto somalí, que según el autor, son, la "competición por los recursos y/o el poder, el legado colonial y la represión por el régimen militar" de Siad Barre, que gobernó con mano de hierro durante más de veinte años. Cabe destacar que incide en la diferenciación de dichas causas de las razones que "contribuyen" al conflicto, como "una identidad clánica politizada, la disponibilidad de armas y la presencia de un gran número de jóvenes desempleados" en Somalia.

¹ FOREIGN POLICY, Índice de estados fallidos 2011, http://www.fp-es.org/index_estados_fallidos_2011/index.html (Consultado el 28 de agosto de 2011).

No obstante, estas no son las únicas causas del conflicto. Coincidiendo con el autor del libro, la injerencia extranjera contemporánea en los asuntos internos y la falta de voluntad de la comunidad internacional en implicarse en la resolución del conflicto, desdeñando opciones locales que restablecieron el orden, como la administración islamista en 2006, son otros factores que han influido en la deriva del país. Abdi Elmi remarca que se han sucedido un gran número de conferencias de paz sobre Somalia a lo largo de dos décadas y ninguna de ellas ha tenido éxito en devolver la paz por factores como los anteriores. La última de las conferencias se celebró en 2008 en Yibuti mientras las tropas etíopes mantenían su presencia en suelo somalí tras desbancar a los tribunales islámicos, y es un ejemplo del fracaso de las conferencias de paz somalíes.

Como decíamos, para muchos Somalia es el paradigma de estado fallido, estado cuyo gobierno no es capaz de ejercer la autoridad sobre el territorio. Somalia, a pesar de poseer una sociedad étnicamente homogénea, factor que proporcionaría cierta estabilidad, está profundamente dividida entre clanes y subclanes. El capítulo 3 trata la identidad clánica en Somalia, elemento que muchas veces ha sido señalado como único culpable del desfonde del estado somalí. A juicio de Abdi Elmi el factor clánico tiene un "papel instrumental" de movilización para lograr objetivos, y no es el principal problema del conflicto; para el autor había otras "causas substanciales políticas, económicas y psicológicas", acuciadas por un interés en el control de los

"escasos recursos".

No obstante, reconoce que la identidad clánica ha jugado y juega un papel importante en la perpetuación del conflicto, y se aventura a proponer algunas fórmulas para minimizar su exacerbación de los últimos años. El autor, que se basa en numerosas entrevistas y en su propia experiencia, subraya que la estrategia de reparto de poder entre clanes y la estrategia de la reconstrucción de una identidad inclusiva, como la identidad islámica o una vuelta del nacionalismo somalí, son estrategias que pueden ayudar a la solución del conflicto a corto plazo.

Sin embargo, el reparto del poder entre clanes ya se ha traducido en el parlamento transitorio en una distribución de la representación parlamentaria y parece que ha sido de utilidad para contentar a ciertos clanes somalíes en disputa, pero totalmente inefectiva a la hora de proporcionar una solución del conflicto y la reconstrucción del estado. Hay muchas dudas sobre la eficacia de un abultado parlamento con 550 diputados, además del clima de guerra de fondo que es incapaz de contener. Respecto a la identidad islámica, el actual presidente interino, Sharif Sheikh Ahmed, es islamista, y a pesar de impulsar la ley islámica o *sharia* como fuente de jurisprudencia del estado, no ha servido para acabar con la violencia.

El islamismo en Somalia se analiza en el capítulo 4 cuyas páginas se dedican a la explicación del "despertar" del islamismo en Somalia. Este capítulo traza la trayectoria del islamismo desde los años 60, cuando,

tras la independencia, empezó a ser un factor a tener en cuenta en la sociedad somalí. El profesor Abdi Elmi concluye que la realidad de la existencia de un movimiento islamista, a pesar de estar dividido en varios grupos e ideologías, es inevitable; todo intento de derrotarlo o eliminarlo, como pretende la vecina Etiopía, no va a hacer más que su apoyo popular sea más amplio y que resurjan más experimentados. El movimiento islamista somalí ha tenido sus éxitos como la posibilidad de llegar a la presidencia del gobierno interino tras la conferencia de Yibuti de 2008, sin embargo, la debilidad del presidente a la hora de tomar decisiones y su acercamiento a EEUU y Etiopía, han hecho que su imagen se haya visto deteriorada dentro de Somalia y especialmente ante los grupos islamistas que no se incluyeron en la mencionada conferencia.

Más tarde, en el capítulo 5, el profesor Abdi Elmi prosigue con la descripción de los asuntos clave en la comprensión del conflicto de Somalia. Uno de ellos es la política de los EEUU hacia el país del Cuerno del África a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre 2001. El autor señala que desgraciadamente la política estadounidense hacia Somalia se ha centrado en crear un nuevo "frente" contra el terrorismo, y que ha abordado los síntomas y no las causas del conflicto y de la extensión del desorden. Por ejemplo, decisiones como la designación de Al Shabaab como entidad terrorista en mayo de 2008 o la extensión al territorio de Somalia de operaciones especiales militares para la eliminación de sospechosos terroristas son muestras

de su obsesión por la "guerra contra el terror" que indirectamente han proporcionado más publicidad y alcance a la rama radical del movimiento.

Otro de los factores que *Understanding the Somalia Conflagration* examina es el papel de los países vecinos y organizaciones regionales, cuyo análisis ocupa el capítulo 6. El profesor Abdi Elmi destaca la relación de "enemistad" que une a Etiopía con Somalia y la responsabilidad del país vecino en los fracasos de las conferencias de paz y la dramática situación actual. Para el autor, desde la caída del régimen de Barre en 1991, Etiopía ha estado involucrada política y militarmente en los asuntos internos de Somalia, entorpeciendo cualquier iniciativa de paz al velar únicamente por sus intereses regionales para erigirse como potencia en la zona, y especialmente, para mantener a Somalia en su esfera de influencia. Para ello, Addis Abeba ha intentado controlar o imponer sus tesis en todas las conferencias de paz, y si no lo ha conseguido ha optado por llevar a cabo intervenciones militares o por armar e influir en grupos armados locales bajo sus órdenes. Un buen ejemplo es la campaña militar etíope del 2007 en respuesta a la anteriormente mencionada toma del poder de los tribunales islámicos en Mogadiscio y en otras zonas del país.

En el penúltimo capítulo del libro, Abdi Elmi analiza el papel de la comunidad internacional en los esfuerzos de construcción de la paz en Somalia, en especial, lo que él llama el desajuste entre la ideología

occidental y los valores locales de construcción de la paz. Hace hincapié en la desgracia que supuso que la comunidad internacional no respondiera al conflicto en sus primeros años, cuando el país todavía no había descendido al abismo del caos y violencia. Más tarde crítica la continua pérdida de oportunidades sobre el terreno por parte de la comunidad internacional. La administración de los tribunales islámicos en 2006 en Mogadiscio y en otras zonas del país fue interrumpida por la invasión etíope tras la obtención del consentimiento de EEUU; esta experiencia islamista ha sido la única opción local que ha tenido gran acogida entre la población y que pudo devolver orden a la capital, erradicando incluso la piratería en ciertas zonas del país.

Por último encontramos el apartado de recomendaciones para la construcción de la paz. Abdi Elmi enumera en los últimos dos capítulos sus propuestas: hace hincapié en un esfuerzo en la educación al servicio de la agenda de construcción de la paz y su inclusión en la misma como uno de los temas principales; la consideración de las opciones locales islamistas como una alternativa viable para la devolución de la paz y como un posible elemento positivo en los próximos procesos de paz; la utilización de la identidad islámica o de la somalí como un posible instrumento para alcanzar la paz; y el apoyo internacional a un gobierno de transición que se comprometa con una estrategia exhaustiva de construcción de la paz.

Mientras que el primer

apunte se puede considerar como un necesidad plausible en la reconstrucción de la paz en Somalia, la segunda recomendación despierta bastantes recelos entre la comunidad internacional y especialmente entre sus vecinos, como Etiopía que no estaría dispuesta a tolerar una Somalia donde las fuerzas islamistas somalíes tuvieran un peso importante. Un país rehabilitado bajo una identidad supraclánica como el islam podría ser un elemento de estabilidad pero mientras las fuerzas clánicas y la identificación en clanes siga exacerbándose no parece que vaya a triunfar. No obstante, estamos lejos de que se pueda poner en práctica dicha estrategia: el actual presidente tiene una agenda islamista, pero ha conseguido pocos avances en la rehabilitación del país. Respecto a la recomendación a la comunidad internacional de apoyar el gobierno transitorio somalí, es la estrategia que se viene practicando sin éxito desde hace ya cerca de una década; mientras la transición somalí siga viciada por la injerencia de los países de la zona o el conflicto se aborde como un problema de terrorismo, no es probable que sea efectiva.

Si tuviéramos que hablar sobre los aspectos a mejorar de *Understanding the Somalia Conflagration*, podríamos decir que pasa por encima de asuntos importantes que a nuestro juicio completarían los elementos necesarios para el análisis del conflicto somalí. Desde el desfonde del estado central en 1991, Somalia vive también una tensión creada por los proyectos de autodeterminación de las entidades de Somaliland y Puntland, a las que

se han añadido una serie de regiones meridionales que desean más autodeterminación. En el análisis del papel de los países vecinos, Abdi Elmy pasa por alto a Eritrea, cuyo gobierno ha sido sancionado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por ser sospechoso de violar el embargo internacional de armas hacia Somalia y de distribuir armas a grupos locales. Asimismo, omite el papel de Uganda, país que últimamente está teniendo un perfil alto en los asuntos somalíes y que proporciona el grueso de efectivos desplegados en Somalia por la fuerza africana de “mantenimiento de la paz” AMISOM. Por otro lado, se echa de menos un análisis más profundo de los actores políticos actuales que tienen cierta importancia en la transición somalí, como el presidente islamista del gobierno federal transitorio Sheikh Sherif Sheikh Ahmed o el presidente del parlamento, Hassan Sherif Sheikh Aden.

La dificultad de viajar al país y la escasez de fuentes de información causado por dos décadas de guerra armada, hacen que *Understanding the Somalia Conflagration* sea una guía útil para acercarse al conflicto. Sin duda, este libro es una contribución digna de leer para entender las claves de la persistencia del conflicto somalí en el siglo XXI cuyo primordial valor reside en el punto de vista de un ciudadano e investigador somalí, y en los testimonios y opiniones que jalonan los capítulos de una variedad de somalíes sobre el terreno.

* **David NIEVAS** es miembro del Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe e Islámico, UAM.

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