

Charles Zorgbibe

¿Qué seguridad para Africa?:
tres imágenes del Kaleidoscopio africano

La primera imagen es sorprendentemente clásica: un juego diplomático que no se desarrolla en todo el continente, sino en el seno de diferentes "sub-regiones" africanas, un juego igualitario y fraccionado que nos recuerda a la diplomacia del equilibrio europeo de los siglos XVIII y XIX, con su sucesión de alianzas y contra-alianzas. En Africa Oriental, Tanzania y Uganda (antes de la toma del poder de Amin-Dada) se unen contra la preponderancia económica de Kenia y más tarde Tanzania se aproxima a Zambia para compensar la retirada de Uganda; en Africa del Norte, la alianza Libia-Túnez se estructura a expensas de Egipto y Argelia antes de permitir una alianza Libia-Algeria contra Marruecos. "Cada subsistema regional africano constituye una pequeña Europa o una pequeña América Latina del siglo XIX", señala Boutros Boutros-Ghali.

La segunda imagen es futurista: varios expertos africanos de la nueva generación preconizan, para responder a la ambición de Africa de asegurar su política interna y de participar en la política mundial, un no alineamiento dotado de armas nucleares. Pretenden sustituir la idea de una Africa desnuclearizada, por la de un consorcio nuclear constituido por Nigeria, Zaire y Africa del Sur, que llegaría a ser controlado por su mayoría negra. La vía de la igualdad militar pasaría por la proliferación de armas nucleares en el Tercer Mundo. El acceso al armamento nuclear sería una especie de rito de las naciones que pasan a la edad adulta.

La tercera imagen es más actual y más prosaica: la posición estratégica de Africa no es comparable al escaso poder militar de los Estados africanos, desventaja del subdesarrollo tecnológico. Pero también está presente la vulnerabilidad interna de regímenes políticos escasamente consolidados, de naciones profundamente divididas en grupos étnicos rivales. Si el Estado africano ha sido deseado históricamente por los pueblos de ese continente, ello no ha sido menos conflictivo por lo que se puede ver desde el exterior; el llamado a la conciencia nacional se hace escuchar por el relevo de la pertenencia tribal. Pero hay; sobre todo, injerencias externas: el gran eco de las tensiones Este-Oeste ha llegado al continente negro;

Africa no es más un coto occidental; un verdadero subsistema socialista emergen con el cuadrilátero Etiopía - Mozambique - Angola-Congo, rubricado con la alianza soviético-congoleña de 13 de mayo de 1981.

Tres imágenes del kaleidoscopio africano. Tres aspectos del sistema diplomático y estratégico africano. Tres vías posibles para la exploración de medios y objetivos de una "seguridad africana".

I. *¿Alianzas africanas regionales?*

"En Africa, al igual que en la obra de Samuel Beckett, Godot aún no ha llegado". El Godot que Jean-Claude Gautron evocaba de esta manera era aquel de la integración en Africa. Integración en la que es imposible omitir su racionalidad: en el plano económico, permite el aumento y la diversificación de la producción y una coordinación más eficiente de la inversión; en el plano político, significa el poder africano frente a influencias extranjeras y permite un cierto pluralismo social aun cuando sea solamente a través de la circulación de ideas y de hombres. Pero, incluso si se trata de un proyecto federalista radical a la NKrumah, o de un proceso de federalización más moderado que privilegia el efecto de entrenamiento de la cooperación económica, las dos estrategias presentan fuertes contradicciones estructurales. La mayoría de los escenarios geopolíticos o geoculturales son herencia de la colonización y el poder de innovación de las nuevas organizaciones se ha encontrado adulterado; la primera función de la integración africana no parece sobrepasar las entidades estatales, sino más bien reforzar el poder del Estado, acrecentando la capacidad exterior de los gobiernos y sirviendo de sustituto a infraestructuras diplomáticas inexistentes.

En el área de la defensa y seguridad colectiva, el fracaso de las ambiciones panafricanistas es particularmente claro. Africa no se encuentra cubierta por un pacto de defensa colectivo, similar al de Río para el continente americano. La Organización de la Unidad Africana (OUA) consta de una Comisión de Defensa, que tiene por misión organizar una cooperación militar entre los Estados miembros y asegurar la defensa de su soberanía y de su integridad, pero sucede que esta Comisión casi no se reúne, aun cuando se acumulan nubarrones sobre el continente negro. Y la creación, en la "Cumbre" de Nairobi en junio de 1981, de una "fuerza interafricana de mantenimiento de la Paz en Chad" ha demostrado sobre todo la ambigüedad de la institución: ¿se trataba de una simple fuerza policial, encargada de proteger los poderes públicos de Chad y de desmilitarizar el país según el mandato definido por la OUA o de una "punta de lanza" contra las tropas de Hissène Habré, como lo deseaba el gobierno Goukouni?

A falta de una integración o de una cooperación militar a escala continental, ¿corresponderían los sistemas regionales de seguridad colectiva a la realidad de una África de patrias que se dedican, en cada escena regional, a las delicias de la diplomacia del equilibrio? Ciertamente, se puede replicar que si es efectivo que existe un sistema de regionalización africana, éste puede ser medido más frecuentemente a través de la intensidad de los conflictos intraregionales que por la densidad de acuerdos de defensa entre vecinos. En África Central, las dos guerras de Shaba han demostrado la fragilidad del ejército de Zaire y su ineficacia operacional, lo que impide a este país asumir el rol de "polo regional" que parecería corresponderle.

En África Oriental, si Tanzania busca desempeñarse como *chefs de file* desde su eficaz intervención contra el régimen de Amin Dada en Uganda y su aliado libio, Etiopía, está demasiado absorbida por el conflicto eritreo para dar libre curso a sus ambiciones. En África Austral, el modelo de "seguridad regional", tan caro a Pretoria —la confederación integrada por una África del Sur políticamente blanca y sus satélites negros— es rechazado, como ilegítimo, por los movimientos de liberación y los "Estados del frente".

Queda aún África Occidental, verdadero laboratorio de futuros sistemas de seguridad regional africanos. El 9 de junio de 1977, en Abidjan, siete Estados de África occidental francófona concluyeron, de acuerdo a la iniciativa de Costa de Marfil, un "acuerdo de no-agresión y de asistencia en materia de defensa" (ANAD). La nueva alianza se fundamenta en tres principios: el no-recurso a la fuerza entre los Estados partes (precaución que se manifestó no supreflúa al ocurrir una amenaza de conflicto fronterizo entre Mali y el Alto Volta); un compromiso de asistencia recíproca en caso de agresión y la disposición conjunta de los medios militares entre los aliados. Se ha instalado en Abidjan un Secretariado General bajo la responsabilidad de un oficial senegalés. ¿Es el comienzo de la institucionalización? Sin embargo, todavía hay reticencias de Mauritania, y sobre todo, de Mali, originadas en el deseo de no incomodar a Argelia, país que se muestra poco propicio a constituir una alianza sub-saheriana exigiendo, por otra parte, el desmantelamiento de las bases francesas instaladas en el territorio de los Estados aliados.

Se vive una nueva etapa de reagrupamiento del oeste-africano, fuera de las divisiones clásicas entre "moderados" y "progresistas", entre "francófonos", "anglófonos" y "lusófonos". Un protocolo de asistencia mutua, de las dimensiones del conjunto de países del Oeste africano se está negociando en el marco de la Comunidad de Estados del África Occidental, constituida el 28 de mayo de 1975. Éste contempla la constitución de fuerzas aliadas de la Comunidad destinadas a intervenir en el caso de una agresión externa, de un

conflicto entre Estados miembros, o en caso de un conflicto interno inducido por potencias externas al continente. Surgieron nuevamente reticencias en algunos de los Estados involucrados, especialmente ante el poder previsible de Nigeria, gigante del Oeste Africano, con sus seiscientos quince millones de habitantes, su petróleo, sus fuerzas armadas —integradas por ciento setenta y tres mil hombres— cuantitativamente la segunda en importancia de Africa sub-saheriana, después de Etiopía, con efectivos superiores a la suma de los otros miembros de la Comunidad de Africa del Oeste, Nigeria cuenta con un presupuesto de defensa de un mil seiscientos cincuenta millones de dólares, el segundo de la Africa sub-saheriana, después de Sudáfrica, mientras que los presupuestos de Ghana, de Costa de Marfil, de Alto Volta, alcanzan, respectivamente, a ciento cincuenta, ciento cuarenta y ciento treinta y seis millones de dólares. Otras reticencias surgen de la “banda de los cuatro” —Benin, Mali, Guinea Bissau y Cabo Verde— debido a que la mayor parte de los Estados de ANAD acusan una excesiva influencia francesa. Niger sugiere, por ejemplo, tres precauciones para evitar las “desviaciones” de la intervención abierta de los aliados por medio de la fuerza: sólo una agresión exterior bien caracterizada podría justificar tal intervención. Las fuerzas aliadas serían entonces puestas bajo el mando del país amenazado, y solamente él estaría capacitado para tomar la decisión definitiva de la intervención.

¿Tendrá éxito esta tentativa de cooperación militar africano-occidental? Si así fuese, constituiría una primera respuesta africana a esta inmensa necesidad de seguridad que quedó de manifiesto durante la cumbre franco-africana de París, en mayo de 1978, y a la sugerencia del Ministro Louis de Guiringand, quien, después de haber reafirmado la voluntad de París de trabajar para la estabilidad de Africa, subrayó la necesidad de que los propios estados africanos monten “dispositivos operacionales”.

II. *¿Una détente de las potencias exteriores?*

Africa extrovertida: los acuerdos de defensa concluidos por los Estados africanos con las potencias exteriores al continente, como las intervenciones militares de estos últimos años, prueban la dependencia diplomática y estratégica de Africa. Africa permanece como una apuesta internacional, el instrumento de una confrontación que la sobrepasa. Han irrumpido nuevos actores, ya se trate de la presión árabe-islámica sobre la “corona sahariana”, de múltiples formas, partiendo de la rivalidad Algeria-Marruecos acerca del Sahara occidental hasta el sueño africano del Coronel Kadhafi, o del regreso de la Unión Soviética y sus aliados a la escena africana sub-sahariana, o del regreso o verdadero ingreso, si no se tienen

en cuenta las tímidas tentativas de los años 60, en Guinea, por ejemplo.

De hecho, la Comunidad socialista presenta gran atractivo para el Tercer Mundo: la URSS es perfectamente capaz de distribuir a sus satélites o asociados medios de poder que ellos no podrían alcanzar jamás por sí solos; el marxismo rudimentario, al que adhieren numerosos dirigentes de los Estados socialistas, es un instrumento maravilloso, si no de análisis, al menos de acción que expresa sus intenciones nacionalistas. Subsiste una contradicción fundamental: ¿puede la Comunidad Socialista reunir a regímenes del Tercer Mundo que lucha contra el "imperialismo" occidental e imponer a sus miembros europeos una "soberanía limitada"? Pero la contradicción no es más que potencial y ella no es percibida, por el momento, por los Estados del Tercer Mundo.

Apuesta africana: debido a que los recursos minerales y la posición estratégica de Africa son vitales para las economías occidentales, constituyen un hecho sin duda esencial, de la política soviética. ¿Es acaso la aplicación de un plan conjunto, de un gran diseño para dominar el mundo? No subestimemos la influencia de factores circunstanciales. La intromisión soviética en Somalía en 1968 se debe, tal como el acercamiento a Egipto ocho años antes, a la conjunción de intereses nacionales de una Somalía aislada, olvidada de los occidentales, inquieta por el poder etíope y las ventajas que procura a los soviéticos un acceso al Cuerno de Africa, una posición naval sobre el Mar Rojo... Y no olvidemos los golpes desfavorables que puede sufrir la penetración soviética en Africa, como en todo el Tercer Mundo. El fracaso sufrido en Egipto, se reproduce en 1977 en Sudán, que expulsa a los expertos soviéticos, y en Somalía, quien al comprobar el acercamiento soviético-etíope, denuncia el tratado firmado tres años antes con la Unión Soviética.

Más espectacular que la de la Unión Soviética es la presencia de Cuba. En la primavera de 1965, Guevara se había comprometido en un recorrido africano de nueve meses, que debía conducirlo al Congo y Guinea, a las guerrillas de Guinea Bissau y Angola. El régimen cubano, mantenido fuera de una América Latina considerada como la explanada geopolítica de los Estados Unidos, iba a realizar sus ambiciones mundiales en Africa. Vocación africana concretizada en la "Operación Carlotta" de 1975. En Angola, la "Unión Nacional para la Independencia" (UNITA) ha recibido el apoyo de Africa del Sur y del "Frente Nacional de Liberación" (FNLA) de Zaire; presionado, el "Movimiento Popular de Liberación" (MPLA) de Agostinho Neto formula un llamado a La Habana. La intervención masiva de fuerzas cubanas —y la pasividad de los Estados Unidos, impuesta por el Congreso— aseguraron el éxito del MPLA. La intromisión militar de Cuba se desarrolla en 1977 en Etiopía, con ocasión de las operaciones de Ogaden, después del

cambio de opinión de Somalia. Otros destacamentos se instalan en Mozambique, en Tanzania, en el Congo, en Sierra Leona. Hoy día, Cuba es la primera potencia extranjera en el continente negro: un cuarto de sus fuerzas armadas están en Africa. ¿Se trata de un "mercenario" de Moscú? Parece que la intervención en Angola ha sido decidida por los propios cubanos, mientras que la participación en la campaña de Ogaden habría sido inspirada por la Unión Soviética... La relación Moscú-La Habana permanece compleja. Cuba es sumamente dependiente de la Unión Soviética para su armamento; pero el hecho mismo de su presencia en Africa, por cuenta del campo socialista, da al régimen castrista un cierto margen de autonomía política en relación a Moscú.

Frente a una Africa que ha llegado a ser uno de los sitios de la confrontación Este-Oeste, se pueden concebir dos reflexiones. ¿Es necesario, prioritariamente, reducir el riesgo de desestabilización política? La fragilidad institucional y el vacío demográfico de Africa suscitan naturalmente a las fuerzas exteriores: se multiplicarán los acuerdos extra-africanos, se suscitarán las intervenciones extranjeras, se entrará en la espiral de la pactomanía. ¿Es necesario privilegiar el peligro de una utilización del territorio africano por las grandes potencias con objetivos militares planetarios? Desnuclearizar, desmilitarizar, neutralizar, aparentemente se presentan como soluciones posibles. Se evocará la experiencia del Tratado de Tlatelolco, se pensará extender por toda el Africa palabras de orden tales como aquellas del "Océano Indico-zona de paz", se soñará con una autolimitación de los Grandes, en una nueva "doctrina de Guam" para el Africa.

¿Prevenir la desestabilización política del continente negro? La preocupación está presente en la política de seguridad global definida por la administración Reagan; la defensa de los Estados Unidos está tanto ligada como resentida a la evolución política y estratégica de numerosas zonas periféricas, estando Africa identificada con América Latina, como el sexto sector geográfico de relevancia para "intereses vitales" de los Estados Unidos. La misma inspiración, pero en un plano de comunidad occidental y no unilateral como el de Estados Unidos, aparece en el informe de cuatro institutos de política exterior occidentales sobre "La Seguridad de Occidente": las amenazas "periféricas" que pueden surgir en el Tercer Mundo son tomadas en cuenta especialmente y se preconiza una estructura permanente de concertación. Sin embargo, se puede lamentar que no se hayan considerado ciertos países de Europa meridional que tienen, quizás, una mayor vocación para tratar los conflictos del Tercer Mundo que la que tienen, por ejemplo, Alemania Federal o Japón. Igualmente, debemos destacar que una complementariedad de políticas, —y no aquella mecánica de los medios— permitiría obtener mejor partido de la densidad occidental y

hacer fructificar el "capital histórico" de cada nación (lo que es especialmente evidente tratándose de lazos de Francia con África). No es menos cierto que la existencia de una estructura permanente de concertación, afirmando públicamente la solidaridad occidental, evitaría a la Unión Soviética todo error de cálculo y evitaría, al mismo tiempo, el desarrollo de graves crisis.

¿Privilegiar el peligro de una utilización del territorio africano por parte de las grandes potencias con fines militares planetarios? Una primera manifestación de la auto-restricción de los Grandes podría consistir en la conclusión de un acuerdo sobre la limitación de las transferencias de armamentos clásicos en África. Ello tendría una ventaja. Las ventas de armas tienen una significación política y militar: con su reglamentación se podrían romper ciertas relaciones de "clientelismo político" que están basadas solamente en ellas. El armamentismo de ciertos Estados africanos conduce a una militarización de los regímenes y de las sociedades, por obra de unas fuerzas armadas sobre-equipadas, entrenadas a veces por consejeros extranjeros. Existe una tendencia a confundir la protección del territorio nacional con la represión de movimientos sociales internos, y una limitación contractual de las transferencias de armas podría sanear las evoluciones políticas nacionales. Una negociación como esa entre los principales Estados proveedores no podría ser sino progresiva e informal, tendiente a la elaboración de un código de conducta más próximo a los Acuerdos de Londres, concluidos en 1975 entre países exportadores de equipos nucleares, que a un tratado clásico. ¿Pero cómo comprometer un proceso como éste? ¿Por la virtud del ejemplo, tomando medidas unilaterales? La *detêté* americana, impuesta por el Congreso en el caso de Angola, ha permitido la intromisión cubana. ¿Por limitaciones aceptadas mutuamente? Los soviéticos pueden pensar que ellos no disponen de un espacio de confrontación más favorable que el de África sub-sahariana, gracias a su lucha determinada por la adopción de la regla de la mayoría en África austral, su crítica al neo-colonialismo, su antiguo apoyo a los movimientos de liberación nacional. Otras razones pueden, sin embargo, inclinar a los soviéticos a la moderación: la escasa influencia que procuran las ventas de armas, (Somalia, militarmente asistida por Moscú, se ha lanzado a conquistar Etiopía en el momento en que la Unión Soviética trataba de desarrollar sus relaciones con Addis Abeba); el "alza de la subasta", de hecho de un gran voluntarismo de Occidente (la administración Reagan sostiene abiertamente a los guerrilleros de la UNITA de Angola, mientras que Cuba ha llegado al límite extremo de sus posibilidades de intervención en el exterior). Ya el fracaso de la Cumbre de la OUA en Trípoli en agosto de 1982, muestra el retroceso de las influencias soviéticas y libia frente a un compromiso más determinado de los Estados Unidos. La limitación contractual de la ac-

ción de los Grandes pasaría entonces, dialécticamente, por el reequilibrio de las intervenciones del Este y del Oeste.

III. *¿Un no-alineamiento africano dotado de armas nucleares?*

El agravamiento de la confrontación Este-Oeste en el Tercer Mundo, al acentuar la inseguridad de los Estados locales, puede hacer surgir en ciertos dirigentes un imperativo diplomático y estratégico. El acceso al arma nuclear, provista de seguridad absoluta y única capaz de transformar en "santuarios" los territorios disputados, al mismo tiempo que el fracaso de los procedimientos para fabricar armamentos y el crecimiento constante de los arsenales nucleares de los super grandes suprimen todo obstáculo moral a una ambición como esa. En este contexto, se comprenden las peticiones de expertos de la nueva generación africana para llegar a un no-alineamiento dotado de armas nucleares. La tesis fue presentada en la primavera de 1980 por Ali Mazrui, de Tanzania, en la revista del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres; fue compartida, en marzo de 1982, por el Director del Instituto de Relaciones Internacionales de Camerún, señor Owona. Se postula que los países africanos deben dejar de ver su continente como una zona desnuclearizada; que la renuncia a las armas nucleares no garantiza la seguridad de Africa; y que la única seguridad está en la disuación nuclear.

Se trataría, según estos expertos africanos, de desarrollar en una primera fase una pequeña capacidad nuclear en Nigeria y después en Zaire. Sudáfrica, al llegar a ser controlada por su mayoría negra antes de terminar este siglo, permitiría establecer un triunvirato en el que la potencia nuclear sudafricana desempeñaría un rol principal. Técnicamente, es un hecho que si Sudáfrica es desde ahora un miembro oficioso del club nuclear, Nigeria y Zaire serán considerados como "potenciales proliferadoras" a fines de la década del 80. Políticamente, la idea de este consorcio es tranquilizadora e implica la búsqueda de una verdadera seguridad continental y el aflojamiento de empresas exteriores, y no una derivación peligrosa hacia conflictos intra-africanos; de hecho, la inestabilidad política de ciertos regímenes involucrados, la ausencia de racionalidad común entre adversarios irreductibles en esta parte del continente...

Por lo tanto, la tesis de la nuclearización del Africa, suscita dos problemas:

— Implica la realización deseable de una unidad continental. ¿El progreso hacia la realización de un consorcio nuclear servirá de catalizador para la unificación política de Africa, o suscitará simplemente la aparición de un imperialismo colegiado, de un condominio continental?

— Se supone resuelto el problema de Sudáfrica. Pero, ¿aceptará sin reaccionar la república sudafricana el fin de su monopolio oficioso respecto a la constitución de fuerzas nucleares entre sus potenciales adversarios? ¿No estaría tentada de aniquilar —por medios convencionales o nucleares— el potencial emergente, como lo ha hecho Israel mediante su *raid* a Irak en 1981, como fracasó de hacerlo la Unión Soviética en contra de China en 1969

Retengamos la aspiración de una identidad africana, de una África para los africanos, de una doctrina Monroe para el África. ¿O es tal la dureza de los tiempos que esta doctrina no puede ser sino solamente nuclear?