



Comando de África norteamericano:

¿Un nuevo paradigma estratégico?

Sean McFate

Este nuevo comando fortalecerá nuestro nivel de cooperación en materia de seguridad con África y contribuirá a brindar nuevas oportunidades para reforzar las capacidades de nuestros aliados en África. El Comando de África perfeccionará nuestros esfuerzos para ayudar al pueblo africano a establecer la paz y seguridad y a fomentar nuestros objetivos comunes en cuanto a desarrollo, salud, educación, democracia y crecimiento económico en África.¹

—George W. Bush, Presidente de EUA

EL 6 DE febrero de 2007, el Presidente anunció el establecimiento del décimo comando unificado de combate denominado el Comando de África, o el *AFRICOM*. Su área de responsabilidad abarcará a África e incluirá un número sin precedentes de personas de diversas organizaciones civiles asumiendo posiciones de liderazgo (incluso a un subcomandante civil). El objetivo de este nuevo comando será el de aumentar las posibilidades de cooperación del Departamento de Defensa (*DOD*) con nuestros aliados africanos para establecer un ambiente más estable a través de la cooperación en seguridad.

Sin embargo, las preguntas abundan. La visión del *AFRICOM*, como fue delineada por el Presidente en la ceremonia de inauguración del nuevo comando, es rara en comparación con los otros comandos unificados. Términos como “desarrollo, salud, educación, democracia y crecimiento económico” resultan atípicos para misiones militares, las cuales tradicionalmente se orientan a combatir y ganar las guerras. En muchos sentidos, el Comando de África es un experimento pos Guerra Fría que replantea radicalmente el tema de la seguridad en los inicios del siglo XXI, basado en las lecciones aprendidas sobre el fortalecimiento de la paz desde la caída del Muro de Berlín. ¿Acaso, tendrá éxito? Este artículo examina las diversas posibilidades del *AFRICOM* mediante el análisis de su origen, tiempos establecidos, estrategia y organización interna, así como los desafíos iniciales que enfrentará al nuevo comando.

¿Por qué establecer el *AFRICOM*?

El *AFRICOM* se originó como resultado de un cambio administrativo interno realizado en el *DOD* con la finalidad de remediar “un ordenamiento anticuado, vestigio de la Guerra Fría”, como señaló el Secretario de Defensa, Dr. Robert Gates.² O, en las palabras del Embajador Robert

El Sr. Sean McFate es experto en la política de seguridad africana. Fue un relevante colaborador en los esfuerzos de mantenimiento de paz de EUA en Liberia, Burundi y el Sudán, incluyendo el Programa de Reforma del Sector de Seguridad liberiano. Anteriormente, sirvió como oficial en la 82ª División Aerotransportada del Ejército de EUA. El Sr. McFate recibió su Maestría de la Facultad Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard y dos licenciaturas de la Universidad de Brown.

Loftis, ex miembro de mayor jerarquía del equipo de transición del Comando de África del Departamento de Estado, fue creado porque “consideramos a África más importante en términos estratégicos y merece ser mirada desde su propia óptica.”³ Esa perspectiva es la que dará el nuevo comando unificado.

Los comandos unificados, o comandos de combate, se los instituyeron durante la Guerra Fría para gestionar en mejor forma las fuerzas militares ante posibles enfrentamientos armados con la Unión Soviética y sus aliados. Hoy, ellos son prismas a través de los cuales el Pentágono ve el mundo. Cada comando tiene la responsabilidad de coordinar, integrar y administrar todos los recursos y operaciones de defensa en su área jurisdiccional asignada, conforme con el Plan de Comando Unificado. Este plan es revisado, modificado y aprobado por el Presidente con regularidad.

El diseño del comando unificado ha resultado inadecuado para la participación del *DOD* en África, un continente considerado de menor relevancia estratégica durante la Guerra Fría. El hecho de que el *DOD* nunca designaba un comando unificado para África demuestra la falta de preocupación por uno de los continentes más propensos al conflicto de todo el planeta. Más bien, el *DOD* repartió el territorio africano entre tres comandos unificados: Comando Europeo (*EUCOM*), Comando Central (*CENTCOM*) y Comando del Pacífico (*PACOM*). Esta carencia de enfoque produjo muchos efectos dañinos.

El primer efecto es que África nunca fue considerada como una primera prioridad para ningún comando unificado. Cada uno estimaba que su imperativo estratégico estaba en otro lugar, dejando los asuntos africanos para un segundo o tercer plano. El centro de gravedad estratégico de *EUCOM*, por ejemplo, siempre ha sido el de Europa, asignando la mayor parte de sus fuerzas, estado mayor y recursos a ese continente, incluso después de la caída del Muro de Berlín.

En segundo lugar, la división del continente bajo el mando de tres autoridades diferentes, viola el principio de unidad de mando, aumentando así la posibilidad de descoordinación en la labor del *DOD* en África. Esta carencia de unidad de mando puede presentarse especialmente donde las áreas de responsabilidad entre los comandos unificados

están relacionadas; una hipotética reacción militar norteamericana a la crisis en la región de Darfur en el Sudán, por ejemplo, puede resultar complicada debido a que el área de interés se ubica entre los límites de sector del *EUCOM* y el *CENTCOM*, provocando así desafíos de coordinación.⁴

En tercer lugar, debido al nivel de desinterés histórico, el *DOD* nunca formó un cuadro considerable de expertos dedicados a cuestiones africanas. El *DOD*, sólo a partir de la última década, ha invertido en la conformación del Centro de Estudios Estratégicos de África (un grupo de expertos parecido al Centro Europeo para Estudios de Seguridad George C. Marshall, en Alemania) con la finalidad de apoyar la formulación de la política estratégica de EUA para África.

Finalmente, África nunca se ha beneficiado de los esfuerzos y atención de un comandante norteamericano a nivel de Cuerpo de Ejército, cuya labor incluye colaborar a quienes tienen la responsabilidad de formular políticas, a entender la perspectiva de los países africanos y a formular una eficaz política de seguridad para África.

En conjunto, las cuatro deficiencias mencionadas produjeron una forma de abordar las cuestiones africanas sin la adecuada integración y carente de la prioridad en el Pentágono y, por ende, en las redes interagenciales de EUA.

El *DOD*, en parte como respuesta a esta falta injustificada de atención, tomó la decisión de modificar la estructura del comando unificado, creando el Comando de África (véase figura 1). El establecimiento del *AFRICOM*, como fue señalado por el Secretario Gates ante el Senado de EUA, “nos permitirá tener una metodología más eficaz e integrada que la estructura actual, la cual reparte a África entre [diversos comandos unificados]”.⁵ El Comando de África incluye bajo un solo comando unificado, todos los países considerados tradicionalmente como “africanos”, menos uno. (Egipto es la excepción, debido a sus vínculos con el Medio Oriente en general e Israel en particular. Este permanece siendo parte del área de responsabilidad del Comando Central).

El *AFRICOM* será un comando unificado independiente, asumiéndose únicamente la responsabilidad de África.⁶ Un General a nivel de Ejército lo comandará junto con aproximadamente 400 a 700 miembros de personal. Será ubicado

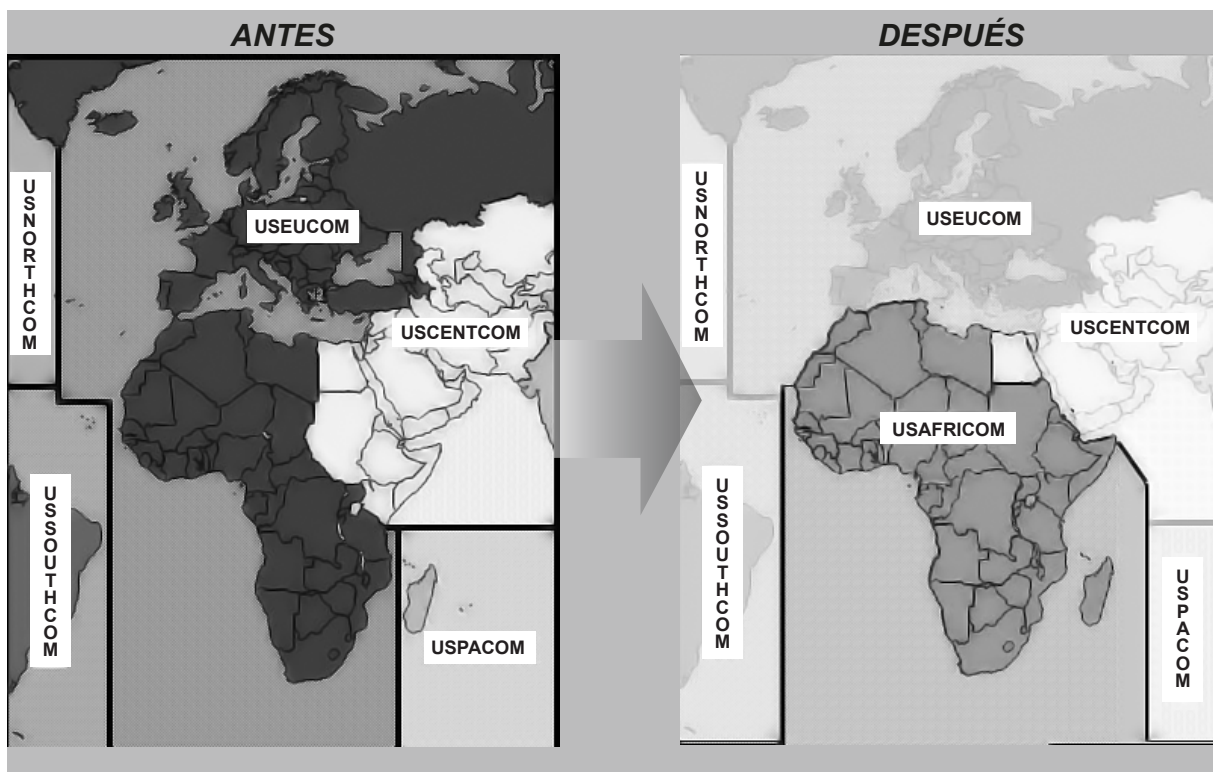


Figura 1. El AFRICOM asumirá la responsabilidad de todos los países de África (salvo Egipto) del EUCOM, CENTCOM y el PACOM en octubre de 2008.

temporalmente en Stuttgart, Alemania, como un comando unificado subordinado; sin embargo, está programado su traslado a África (en un lugar por determinar) e inicio de actividades para el 1 de octubre de 2008.⁷ Su Comandante podrá perfeccionar la toma de decisiones sobre formulación de políticas para África al representar los aspectos de seguridad africana en el Capitolio y promover el conocimiento estratégico del continente en las fuerzas armadas (FF.AA.).

El DOD quiere que la presencia del Comando de África sea inofensiva y transparente para los países africanos. Ryan Henry, el representante más importante del secretario de Defensa de Política, reitera continuamente que: “El objetivo del AFRICOM no es el de asumir una posición de liderazgo en el continente, sino más bien apoyar los esfuerzos locales de liderazgo en desarrollo”.⁸ En las relaciones del DOD con el AFRICOM y África está siempre presente el tema de colaboración. El departamento, por ejemplo, ha destinado a delegaciones de alta jerarquía a países africanos para entablar discusiones acerca de la creación del comando. Como explica Theresa Whelan, la Subsecretaria Auxiliar de Defensa de

Asuntos Africanos, “Si tomamos en serio el tema de la cooperación, entonces debemos hacerlo como nunca antes y consultar a las naciones afectadas. Esta manera de aproximarse al tema de la colaboración nunca fue practicada por el EUCOM, PACOM o CENTCOM”.⁹

¿Por qué en este momento?

El establecimiento del Comando de África es más que sólo un cambio administrativo en el DOD; este obedece a la creciente importancia geopolítica que África representa para los intereses de EUA. Como ha indicado el Vicesecretario Henry, “África... está emergiendo en el escenario mundial como un participante de nivel estratégico y necesitamos relacionarnos con el como un continente”.¹⁰ EUA tiene muchos intereses estratégicos en África, incluyendo la necesidad de combatir el terrorismo, garantizar el acceso a recursos naturales, contener conflictos armados y crisis humanitarias, retardar la difusión del VIH/SIDA, bajar la tasa de criminalidad internacional y contrabalancear la creciente influencia china.

Como EUA lleva a cabo la guerra contra el terrorismo, el contraterrorismo abarca la mayor

parte de la política de seguridad norteamericana. De una forma muy distinta al pensamiento de la Guerra Fría, el informe titulado *National Security Strategy* (Estrategia de Seguridad Nacional), elaborado en el año 2002, asevera que “actualmente EUA está menos amenazado por estados capaces de conquistarlo que por los estados fallidos.”¹¹ Desde la perspectiva norteamericana, la incapacidad o falta de voluntad de algunos estados frágiles de gobernar el territorio dentro de sus fronteras puede facilitar la creación de santuarios para organizaciones terroristas. Este sentido de terquedad gubernamental fue el caso en Afganistán a fines de la década de los 90, cuando el gobierno Talibán permitió a Al Qaeda operar sin inconvenientes dentro de sus fronteras, produciendo así los acontecimientos de 11 de septiembre de 2001. La mayoría de los estados fallidos en el mundo se encuentra hoy en África, convirtiéndose así en la principal atención en los esfuerzos de la Guerra contra el Terrorismo. El AFRICOM supervisará los programas de contraterrorismo que actualmente desarrolla EUA en África, tales como la Operación *Enduring Freedom*: Fuerza de Tarea Conjunta Combinada-Cuerno de África (CJTF-HOA) y la Iniciativa del Contraterrorismo Transahariana (TSCTI).¹²

EUA también tiene intereses con respecto a los recursos naturales de África, especialmente en términos de seguridad energética. A medida que se incrementa el nivel de inestabilidad en el Medio Oriente y la demanda internacional por energía se pone por las nubes, el mundo—y EUA en particular—llegarán a depender cada vez más de la capacidad de África de producir petróleo, un artículo de existencia limitada. La estimación de la CIA da a entender que África podría exportar hasta un 25% de los productos petrolíferos que EUA requiere para el año 2015.¹³ Ya en el 2006, el petróleo subsahariano africano constituía aproximadamente un 18% de todas importaciones norteamericanas (casi 1,8 millones de barriles por día). En comparación, la tasa de importación de productos del Golfo pérsico fue de un 21% (2,2 millones de barriles por día).¹⁴

Actualmente, Nigeria es el mayor distribuidor de petróleo de África y el quinto mayor distribuidor global de petróleo para EUA.¹⁵ Sin embargo, el nivel de inestabilidad en la región de la delta fluvial de Níger ha bajado periódicamente su

producción hasta un 25%, provocando así la inflación de los precios del petróleo en el mundo. El precio del petróleo, por ejemplo, aumentó más de US\$ 3 por barril en abril de 2007 después de que los resultados de las elecciones nacionales en Nigeria estuvieron en disputa y se incrementó de nuevo radicalmente en mayo tras la concreción de ataques contra los oleoductos en la delta fluvial. El AFRICOM podría involucrarse cada vez más en la seguridad marítima del Golfo de Guinea, con la finalidad de cooperar en el control del nivel de volatilidad indicado, dado que existe un gran potencial para perforación petrolífera en aguas profundas. El General Bantz Craddock, Comandante del EUCOM, dijo a periodistas en Washington: “Si se considera a África occidental y el Golfo de Guinea, la situación de energía llega a ser más clara”. Salvaguardar la energía es obviamente “la mayor preocupación”.¹⁶

Interrumpir conflictos armados y aliviar catástrofes humanitarias también constituyen importantes objetivos norteamericanos. África ha padecido de conflictos políticos, contiendas armadas y desastres naturales por mucho tiempo, los cuales han tenido un grave efecto en los africanos y puesto en peligro los esfuerzos de desarrollo reffectuados por la comunidad internacional. Los costos directos e indirectos de la inestabilidad son considerables en términos de sufrimiento humano y retraso económico, social y político. Aun cuando África sufre hoy menos conflictos armados graves que hace diez años atrás, ostenta la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU.¹⁷

Las FF.AA. africanas disponen de un numeroso contingente para las operaciones de mantenimiento de paz africanas conducidas por la ONU y organizaciones regionales tales como la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (su sigla en inglés ECOWAS). A pesar de su consentimiento de participar en estas operaciones, gran parte de las FF.AA. africanas carecen del mando, adiestramiento, equipo, logística e infraestructura institucional requeridos para llevar a cabo los complejos esfuerzos de mantenimiento de paz. Dejando la obligación de brindar el apoyo en manos de la comunidad internacional. Esta obligación ha dado motivo a algunos países contribuyentes para ayudar a fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas

africanas, perfeccionando así su habilidad de participar en las operaciones de mantenimiento de paz. En el año 2004, el G8 presentó la Iniciativa de Operaciones de Paz Globales (IOPG), un programa multilateral que pretende conformar una fuerza de mantenimiento de paz autosuficiente con 75.000 efectivos, la mayor parte integrada por africanos, antes del año 2011. El Departamento de Estado de EUA administra la IOPG, así como el programa Ayuda de Adiestramiento de Operaciones de Contingencia de África (*ACOTA*), el cual también entrena a agentes de paz.¹⁸ Según Chip Beck, quien encabeza el *ACOTA*, “Nuestro trabajo es el de ayudar a países africanos a aumentar sus capacidades para que puedan participar eficazmente en operaciones de mantenimiento de paz”.¹⁹ Aunque el *AFRICOM* no administrara la IOPG ni el *ACOTA*, debiera brindar ayuda técnica para tales programas y colaborar con los estados africanos en la implementación de reformas del sector de seguridad (*SSR*).

El VIH/SIDA provoca el mayor número de muertes en el continente, y controlar la propagación global continua siendo una cuestión apremiante para EUA. En el año 2004, el Secretario de Estado en aquel entonces Colin Powell describió el VIH/SIDA como “la principal amenaza a la humanidad hoy”.²⁰ Según la ONU, aproximadamente 25 millones de africanos presentaban VIH positivos en 2006, un 63% del total de personas infectadas en el mundo.²¹ Se cree que la tasa de infectados en algunas fuerzas de seguridad africanas es alta (entre el 40 y 60 % como es el caso en la República Democrática del Congo), lo cual ha aumentado la preocupación respecto de su disponibilidad para desplegarlas cuando sean requeridas e incluso que podrían ser agentes de propagación de la enfermedad.²²

EUA también se interesa por el crimen internacional en África, especialmente el narcotráfico. África Occidental se ha convertido en el centro de narcotráfico más nuevo. En el año anterior, Nigeria, el centro económico de África Occidental, efectuó 234 arrestos relacionados al narcotráfico en el aeropuerto de Lagos; según los funcionarios del gobierno, esto es sólo la punta del iceberg.²³ Guinea Bissau, otro país africano occidental, está convirtiéndose rápidamente en un estado narcotraficante. Sus soldados han sido sorprendidos facilitando el traslado de drogas a

mercados, en su mayoría, europeos.²⁴ Para dar a entender la escala de este problema emergente, el año pasado se llevaron a cabo dos decomisos de más de 600 kilos de cocaína, cada uno apreciado en más de US\$ 30 millones. En Guinea Bissau, el narcotráfico alcanza casi un 20% del PIB.²⁵ El contrabando africano, tales como drogas, armas de pequeño calibre y el tráfico de seres humanos, resulta ser una constante preocupación continua global.

La creciente influencia de la República Popular de China (RPC) en África es también una preocupación constante para EUA. El continente está emergiendo rápidamente como un campo de batalla competitivo, que ha sido descrito por algunos intelectuales norteamericanos de defensa, como una guerra fría económica con China, especialmente por la obtención de recursos.²⁶ La necesidad insaciable que tiene China por el petróleo y otros recursos naturales es la consecuencia de sus propios éxitos. La situación económica de la RPC ha mantenido el increíble ritmo de crecimiento promedio de un 9% por año en las últimas dos décadas, casi triplicando así el PIB del país en el mismo periodo. El petróleo africano impulsa este crecimiento. Hasta el año 1993, China fue un exportador neto de petróleo; ahora, es el segundo mayor consumidor de energía en el mundo, obteniendo un 30% de su suministro de petróleo de fuentes africanas, en particular el Sudán, Angola y el Congo (Brazzaville).²⁷ La competencia por recursos naturales, particularmente por el petróleo, es una preocupación estratégica para EUA.

China también busca nuevos mercados para vender sus productos. Tal como su libro blanco con respecto a África señala de manera contundente: “El Gobierno chino fomenta y apoya a las empresas, inversiones y comercios chinos en África, y continuará proporcionando préstamos y financiamiento con condiciones preferenciales para tal fin”.²⁸ Actualmente, más de 700 compañías estatales chinas llevan a cabo negocios en África, convirtiendo a China en el tercer mayor asociado comercial del continente, después de EUA y Francia, pero delante de Gran Bretaña. Una serie de iniciativas diplomáticas fortalece estas aventuras comerciales, inicialmente dirigidas a aislar a Taiwán pero también a lograr objetivos políticos más amplios. La RPC mantiene

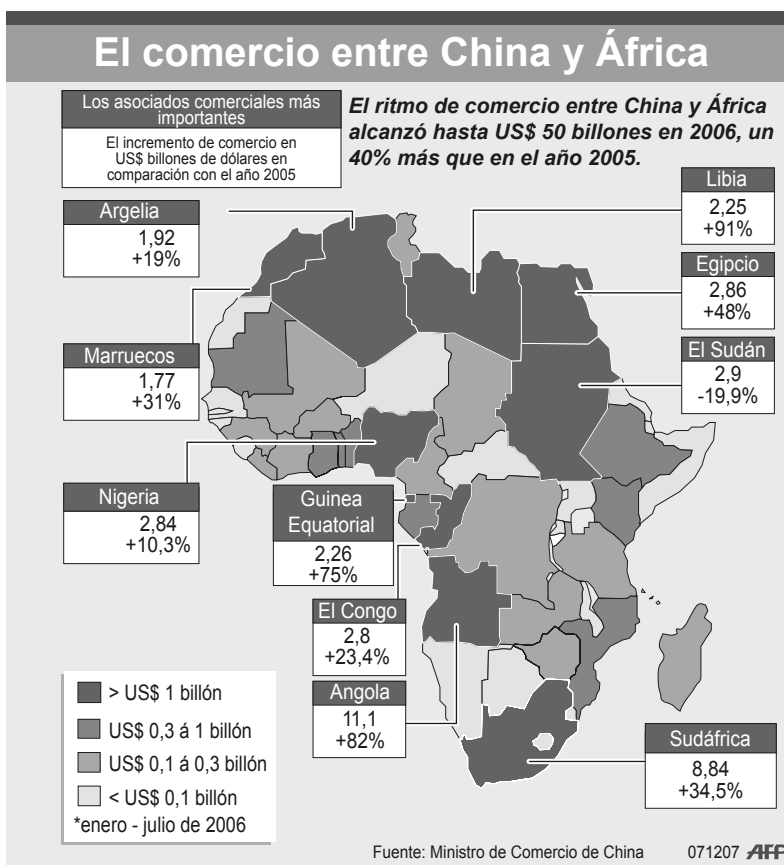
relaciones diplomáticas con 47 de los estados de África y ofrece una ayuda de desarrollo limitada, pero no despreciable, a cambio de apoyo diplomático. China también realiza esfuerzos multilaterales para formar fortalecer asociaciones estratégicas en África. En 1999, el entonces Presidente Jiang Zemin solicitó a la Organización de Unidad Africana (ahora la Unión Africana) crear un Foro de Cooperación China-África. Después de un año, se celebraron las primeras conferencias en Pekín con la participación de 44 estados africanos. En 1995, el comercio bilateral entre África y China permanecía siendo menos de US\$ 1 billón. A fines de 2006, este superó los US\$ 50 billones.

El fundamento del rápido avance chino en los mercados africanos es su determinación para forjar alianzas estratégicas. Los países africanos constituyen el mayor grupo regional de estados independientes en cualquier organización internacional, subrayando así su importancia relativa para los esfuerzos diplomáticos chinos. Además, en ámbitos multilaterales tal como la ONU, los países africanos tienden a votar en bloques, una táctica eficaz en la formulación de reglas, negociaciones multilaterales y otros procesos internacionales. China ha dependido del apoyo africano en el pasado para superar las fuertes críticas de la comunidad internacional. Los votos africanos, por ejemplo, resultaron ser cruciales para impedir la aprobación de resoluciones de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU que condenaron a China por abusos de los derechos humanos.²⁹ En las palabras del Primer Ministro Wen Jiabao: “China está dispuesta a coordinar sus posiciones con los países africanos en el proceso de formulación de normas económicas como negociaciones multilaterales de comercio”.³⁰ Las relaciones estratégicas con África proveerán a China, a costo relativamente bajo, los

medios para garantizar su lugar en la Organización Mundial de Comercio y otras organizaciones multilaterales.

El alto nivel de influencia ejercida por China molesta a EUA, el cual la ha advertido sobre no apoyar “a los países abundantes en recursos naturales sin considerar el nivel de desgobierno interno o mal comportamiento en el exterior de estos regimenes”.³¹ No obstante, Pekín ha asegurado muchas alianzas africanas, tanto públicas como privadas, por medio de una ayuda directa y préstamos a bajo interés “sin vincularse a condiciones políticas”. Tal como el Primer Ministro Wen dijo a los delegados africanos en la cumbre de Cooperación China-Africana celebrada en el año 2003 en Addis Ababa, Etiopía: “Ofrecemos nuestra ayuda con la más profunda sinceridad y sin condiciones políticas vinculadas”.³²

Tal vez el más conocido beneficiado de la política china de “no pregunte, no diga” es el Sudán. China es tanto el mayor inversionista extranjero directo como el mayor consumidor de productos petrolíferos del Sudán. La RPC es





Marineros norteamericanos trabajan conjuntamente con camerunés en descargar alimentos como parte del Proyecto Handclasp en Limbe, Camerún, 6 de diciembre de 2007.

propietario de 13 de las 15 mayores compañías operando en el Sudán y compra más de un 50% del petróleo crudo del Sudán.³³ A cambio, China proporciona armas al régimen sudanés; según informes recientes elaborados por Amnistía Internacional, está violando el embargo de armas de la ONU al exportar armas ilegalmente—hasta aviones de caza—a Khartoum en la cumbre del conflicto en la región de Darfur. La RPC, conforme con la apreciación de Amnistía Internacional, ha exportado al Sudán armas y municiones por un valor de US\$ 24 millones, repuestos y equipo militar por un valor cercano a US\$ 57 millones y helicópteros y aviones por el valor de US\$ 2 millones.³⁴ Si esta apreciación resulta ser acertada, entonces la disposición implícita de China de ser cómplice de genocidio pone a la misma en desacuerdo con las múltiples posturas de EUA, concretamente en términos de política de seguridad nacional. China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, debe darse cuenta de que sus acciones contravienen el mandato de embargo de armas instituido por el propio consejo.

En suma, son considerables los intereses de seguridad norteamericanos en África, y la posición de África en el espectro estratégico de EUA ha pasado de ser considerada menor a ser central. En el año 2006, el entonces Comandante

en Jefe del *EUCOM*, James Jones, dijo que su estado mayor ocupó más del 50% de su tiempo en cuestiones africanas, en comparación con casi ninguno tres años atrás.³⁵ El comandante actual del *EUCOM*, el General Craddock, fue inconfundible en sus fundamentos escritos ante el Congreso de EUA: “El creciente valor estratégico de África continuará constituyendo el mayor desafío de seguridad y estabilidad en el área de responsabilidad del *EUCOM*. Las extensas

áreas de África sin gobierno, la epidemia VIH/SIDA, el nivel de corrupción, ingobernabilidad y pobreza existentes en el continente son desafíos que resultan ser factores claves en las cuestiones de seguridad y estabilidad que influyen en cada país en África”.³⁶

Este interés relativamente nuevo en África no está asignado al *EUCOM*, el cual actualmente cubre la mayor parte del continente en su área de responsabilidad. El Presidente, por su parte, ha exigido que el gobierno focalice más atención en África. La Estrategia de Seguridad Nacional elaborada en marzo de 2006, sostiene que “África encierra un creciente nivel de importancia geoestratégica y es una alta prioridad para esta administración”, y que “EUA reconoce que nuestra seguridad depende de una estrecha colaboración con los africanos para fortalecer a los estados fallidos y promover la instauración de eficaces democracias en aquellos lugares sin gobierno”.³⁷ El *AFRICOM* es fruto de esta amplia política. Más que sólo un mero cambio cartográfico este representa una reacción al nuevo ambiente de seguridad en los inicios del siglo XXI.

Un nuevo paradigma estratégico

¿Cómo podría el *AFRICOM* ayudar a asegurar a África, un continente en crisis? Debe comenzar adoptando un nuevo paradigma de seguridad, el

que considera la seguridad y desarrollo como inextricablemente vinculados y que se refuerzan el uno a otro. Esta conexión es el núcleo del nexo entre la seguridad y desarrollo, el paradigma estratégico más propenso a producir una seguridad duradera en África.

Desde el fin de la Guerra Fría, aquéllos que participan en el desarrollo han llegado a darse cuenta de que si el sector de seguridad opera de manera autónoma—sin mucha consideración al imperio de la ley, principios democráticos y prácticas sólidas de administración—entonces resulta casi imposible lograr un nivel sostenible de desarrollo que reduzca el nivel de pobreza. África ha sido el receptor de ayuda exterior por valor de muchos billones de dólares desde los finales de la II GM; sin embargo, permanece tan pobre hoy como lo fuera el año 1946. La situación, en parte, resulta del Banco Mundial, Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (*USAID*) y otros organismos de desarrollo que normalmente no han tomado en serio el desarrollo en aspectos de seguridad, permitiendo así que continúa el espiral de violencia en los estados frágiles de África.

Como han mostrado los problemas norteamericanos en Irak, si hay una sola lección que aprender acerca de las experiencias recientes de desarrollo nacional, es el hecho de que se debe establecer primero la seguridad antes de realizar esfuerzos de desarrollo.³⁸ Este axioma debe jugar un rol central en la formulación de una nueva estrategia de seguridad para África, el continente más subdesarrollado sobre la tierra. Lamentablemente, sin embargo, las instituciones de seguridad y desarrollo norteamericanas se han considerado siempre independientes el uno del otro en términos de perspectiva, operaciones y resultados. Se prohíbe a *USAID*, por ley, apoyar en la implementación de reformas orientadas a las FF.AA., produciendo así una tolerancia forzada entre las fuerzas policíacas corruptas y fuerzas armadas abusivas que propenden a estropear los frutos del desarrollo. El *DOD* tradicionalmente evita las misiones que no tienen nada que ver con el combate, limitándose a participar en programas tales como el de Adiestramiento de Intercambio Combinado Conjunto y el de Financiamiento de Fuerzas Armadas Extranjeras, los cuales son necesarios pero insuficientes para llevar a cabo una transformación en masa

del sector de seguridad. Con el transcurso del tiempo, el cisma entre ambas comunidades se ha osificado, asumiendo la forma de intransigencia interagencial, falta de interoperabilidad y escasez de coordinación estratégica, el cual ha contribuido al fracaso de África de desarrollarse a pesar de la inversión de inmensas cantidades de recursos por muchas décadas.

La misión del Comando de África no debiera ser la de llevar a cabo esfuerzos de desarrollo, más bien los fracasos de desarrollo puede obligarlo a hacer algo para aliviar la situación. Esta paradoja es consecuencia de las amenazas principales a la seguridad africana, las cuales no son interestatales sino internas por naturaleza. La mayor amenaza a la seguridad de Liberia, por ejemplo, no está constituida por un posible *blitzkrieg* efectuado por Sierra Leone a través de su frontera, sino por una interna: la guerra de guerrillas, insurgencia, golpes de estado o el terrorismo. Invasiones a gran escala llevadas a cabo por un país contra otro no son comunes en la historia militar africana. Los conflictos africanos han estallado en gran parte por grupos armados de la oposición interna. Tales grupos consideran más fácil cambiar gobiernos por medio de la violencia en vez de los medios legítimos de la democracia, dada la exclusión política practicada por muchos regímenes, despreocupación del imperio de la ley, el acceso fácil a armas de pequeño calibre y extensas áreas de territorio nacional sin gobierno donde pueden refugiarse.

Los grupos armados internos tienen una desventaja ya que deben depender de apoyo popular para ocultarse, sobrevivir y crecer dentro de los límites de un país. Para adquirir este apoyo, deben granjear las simpatías del público al tomar provecho de las reivindicaciones públicas—reales o supuestas—que con frecuencia pueden ser atribuidas a fracasos de desarrollo. La distribución desigual de la riqueza, falta de justicia social, exclusión política de algunos grupos, privación económica por todas partes, violencia étnica, niveles inadecuados de seguridad pública y fracaso del sistema democrático forman parte de estas reivindicaciones comunes.

Para privar el amparo en el cual los grupos armados florecen, evitando así el estallido de contiendas internas, los gobiernos deben abordar las causas de las reivindicaciones públicas. Estas surgen a raíz de la falta de desarrollo; por ello

la solución de seguridad debe estar basada en el desarrollo. Las más eficaces armas empleadas contra amenazas internas a menudo no disparan balas; de hecho, la presencia de grandes fuerzas de seguridad inactivas puede incitar la violencia tanto como frenarla. Tal como ha bromeado con ironía Jacques Paul Klein, el ex representante especial del Secretario General de la ONU para la misión en Liberia, “muchos ejércitos africanos pasan el tiempo jugando a las cartas y conspirando la concreción de golpes de estado”.³⁹

Se puede lograr y mantener un nivel de seguridad sólo al abordar los desafíos de desarrollo. Este es el núcleo del nexo entre la seguridad y el desarrollo; no hacer caso de esta conexión produce “una brecha entre los mismos”, donde la falta de seguridad impide a los esfuerzos de desarrollo echar raíces, perpetuando así los conflictos y poniendo en peligro el proceso de desarrollo en un círculo vicioso. El mandato estratégico del *AFRICOM* debe ser el de reducir la brecha entre la seguridad y el desarrollo.

Asegurando el desarrollo

Reducir la brecha entre seguridad y desarrollo no significa que se debe militarizar el proceso de desarrollo ni que el *DOD* debe convertirse en una agencia de ayuda, sino que debe cambiar las prioridades estratégicas militares desde las de combate a las operaciones de no combate, focalizando así la atención en la prevención de conflictos en vez de reacciones a los mismos. Para muchos, la idea de un mando militar no orientado al combate resulta hereje. Para otros, el Comando de África representa un experimento de seguridad en los inicios del siglo XXI y posiblemente sirve como un prototipo para los comandos unificados en la era pos Guerra Fría. Tal como explica el Subsecretario Auxiliar de Defensa Whelan, “Al fin y al cabo, reorganizábamos simplemente la forma en que hacemos las cosas en el *DOD*. Sin embargo, vimos la oportunidad de hacer nuevas cosas, para captar las lecciones presenciadas a partir de la caída del Muro de Berlín, con el fin de crear una organización diseñada para el futuro y no el pasado”.⁴⁰ En muchos sentidos, el *AFRICOM* es una oportunidad para institucionalizar y operacionalizar las lecciones aprendidas durante los últimos 15 años acerca del fomento de la paz.⁴¹

La primera lección es que se debe asignar la prioridad estratégica a la prevención de conflictos en vez de la reacción a los mismos. Dada la extensa área y profunda complejidad de África, concentrarse en los estados frágiles antes de que fallen o se desencadene un conflicto representa una economía de fuerza. Intervenir solamente después de que una crisis se empeore hasta el punto que llegue a ser un conflicto, como en Somalia en el año 1993, resulta ser costoso en términos de bajas, tesoro y reputación internacional de EUA. Además, tales intervenciones militares raras veces logran una paz duradera puesto que no abordan las causas reales del conflicto.

Al concentrarse en las operaciones pre-conflictos, el *AFRICOM* ayudará a “prevenir que los problemas se convierten en crisis y las crisis en conflictos”, como señala la Revisión Cuatrienal de Defensa (*Quadrennial Defense Review*) de 2006.⁴² Se entiende tradicionalmente que las campañas militares se ejecutan en cuatro fases: i. “disuasión/contacto”, ii. “ganar la iniciativa”, iii. “operaciones decisivas” y iv. “transición/operaciones de estabilidad”. Teóricos militares han planteado recientemente otra fase, la “fase cero”, la cual abarca todas las actividades previas al comienzo de la primera fase. En otras palabras, la fase cero es puramente preventiva por naturaleza, concentrando esfuerzos en hacer todo lo posible para evitar el estallido de conflictos.⁴³ En un cambio de estrategia tradicional de comando unificado, el *AFRICOM* debe adoptar la prevención de conflictos como su misión principal, tal como aclara Ryan Henry: “El propósito del comando es... el que consideramos medidas anticipatorias; estas son la toma de acciones que impedirán que los problemas se conviertan en crisis y las crisis en conflictos. De este modo, la misión del comando es la de poder prevenir esto”.⁴⁴

La segunda lección que guía al *AFRICOM* es que la fase iv., transición/operaciones de estabilidad, puede eclipsar a las operaciones de combate en cuanto a determinar el significado de “la victoria”. Las situaciones en Irak y Afganistán han dejado en evidencia que el uso de la fuerza letal por sí sola ya no es el factor determinante en las campañas militares. Para tal fin, en el 2005, la Casa Blanca emitió la “Directriz Presidencial de Seguridad Nacional 44”, la cual reconoce la

preeminencia de los esfuerzos de reconstrucción y operaciones de estabilidad.⁴⁵ A pesar de ser un acta rudimentaria, sirve de fundamento para la coordinación interagencial de todos los programas de estabilidad y reconstrucción. Además, en el mismo año, el Pentágono emitió la *DOD Directive 3000.05*, la cual define las operaciones de estabilidad como “una misión central de las FF.AA. norteamericanas” a la que “se asignará una prioridad comparable con la de operaciones de combate”.⁴⁶ Esta definición marca una revolución en la estrategia militar para unas FF.AA. que han concentrado sus esfuerzos tradicionalmente en el combate y en ganar las guerras. Además, estas nuevas políticas ejercen un nivel de influencia con respecto al financiamiento y desarrollo de programas del *DOD*, Departamento de Estado, *USAID* y otros para el año 2008 en adelante. Este enfoque nuevo representa un cambio radical en el pensamiento militar debido a que se prioriza las funciones de no combate respecto de las misiones tradicionales en la conducción de la guerra en un afán por alcanzar una seguridad duradera.

Un comando militar con gran presencia civil

El cambio de enfoque estratégico de la conducción de misiones de combate a las de no combate exigirá un cambio en la manera en que operan los comandos unificados. Si el Comando de África tiene la responsabilidad de supervisar una serie de misiones que son una mezcla de seguridad y desarrollo, entonces debe desarrollar modalidades interagenciales, fusionando las capacidades del *DOD* conjuntamente con las del Departamento de Estado, *USAID* y otras organizaciones civiles. Esta coordinación resultará difícil. Tal como el Embajador Loftis aclara el desafío, “¿Cómo se conforma una estructura que es un comando unificado militar, pero que necesita incorporar la suficiente participación civil y además no parecer que toma el control de estas agencias y autoridades?”⁴⁷ Cuestiones acerca de la estructura organizacional, cultura institucional, líneas de autoridad, fuentes de financiamiento, mejores prácticas y perspectivas obstaculizarán los esfuerzos encaminados a crear un nivel de síntesis. Además, se teme—tanto dentro como fuera del gobierno de EUA—que la creación del *AFRICOM* señale la militarización

del apoyo de EUA al exterior. Los funcionarios del Pentágono rechazan esta percepción, enfatizando que el *DOD* no usurpará la autoridad legítima de otras agencias, sino que quiere simplemente colaborar más eficazmente con otras agencias, reconociendo así la relación simbiótica entre este y la interagencia en las misiones de fomento de paz.⁴⁸ Sólo el tiempo lo dirá.

Desarrollar procedimientos interagenciales específicos resultará ser un proceso paulatino sin muchas oportunidades de tomar atajos. Se inició el esfuerzo con la decisión de asignar una gran cantidad de civiles interagenciales a los puestos del *AFRICOM*, muchos de ellos en cargos principales de toma de decisiones y no sólo desempeñando roles tradicionales de enlace. De hecho, el Comando de África será el comando unificado con el mayor número de civiles en la historia militar de EUA. En un alejamiento inédito de la tradición, uno de los dos subcomandantes será civil, lo más probable un embajador.⁴⁹ El hecho de que el *DOD* prevé que el *AFRICOM* llegara a ser “más que sólo un comando combatiente”, incorporando así un considerable número de civiles de otras agencias, indica el compromiso por parte del departamento de tratar los desafíos de seguridad en el continente de manera completamente interagencial.⁵⁰ Sin embargo, este proceso requiere tiempo. Tal como Theresa Whelan confirma: “Este comando continuará desarrollándose con el transcurso del tiempo y al fin y al cabo resultará ser un proceso interactivo. No se convertirá en una organización estática en octubre de 2008, sino en una organización dinámica, a medida que cambien las circunstancias”.⁵¹

Reforma del sector de seguridad

Pasando de una estratégica de prevención de conflictos y transición posconflicto, la mejor táctica para reducir la brecha entre la seguridad y desarrollo en África es la de la reforma del sector de seguridad. Esta reforma es lo más esencial de la “cooperación de seguridad” puesto que fortalece la capacidad autóctona y profesionaliza al sector de seguridad para que los gobiernos africanos puedan efectuar los esfuerzos de desarrollo por sí mismos. Tal como explica un funcionario de alta jerarquía de *USAID* y miembro del equipo de transición del *AFRICOM* con mucha experiencia

en África: “La reforma del sector de seguridad puede contribuir a una estructura de seguridad que asegure que los ciudadanos reciban una seguridad interna y externa, eficaz, legítima y democráticamente responsable. Lo que se necesita es una reforma del sector de seguridad que profesionalice a las fuerzas que protegen a la población y que posibilite el desarrollo. Este sería un aporte considerable”.⁵²

La reforma del sector de seguridad una tarea compleja que consiste en transformar a organizaciones e instituciones que tratan directamente con amenazas a la seguridad del estado y los ciudadanos. El objetivo final de la SSR es el de conformar un sector de seguridad eficaz, legítimo y responsable ante los ciudadanos a los que ha jurado proteger. Tal objetivo es lo esencial de “la seguridad cooperativa”, así como solo puede ser logrado con la colaboración de la nación anfitriona, la sociedad civil y otras organizaciones interesadas. Los programas de SSR pueden variar desde fortalecer la capacidad de una unidad miliar específica, tal como una misión de intercambio de adiestramiento conjunto combinada, hasta llevar a cabo la reconstitución completa de las FF.AA. y ministerio de defensa de un país, como fue el caso del Programa de Reforma del Sector de Seguridad Conjunto EUA-Liberia. La SSR toma en consideración todos aspectos de la transformación, exigiendo una metodología multidisciplinaria que considera la participación de todos los organismos del gobierno de EUA.

El rol del DOD en los esfuerzos de SSR es crucial pero no trata con todos los problemas. Fortalecer la capacidad del sector de seguridad y profesionalizar a sus integrantes exige habilidades de muchos tipos, lo cual impone fundamentalmente un esfuerzo interagencial. El DOD, por ejemplo, no es la mejor agencia para adiestrar a las fuerzas fronterizas o instituir tribunales de justicia, dos elementos que forman parte del sector de seguridad. Por el contrario, el Departamento de Seguridad de Territorio Nacional si es el más apto para adiestrar a las agencias aduaneras y de inmigración, así como el Departamento de Justicia puede cooperar con la reforma del sistema penal. El punto fuerte del DOD es el de transformar el sector militar, el cual contempla mucho más que los programas actuales de adiestramiento y

aprovisionamiento de equipo y puede implicar un esfuerzo amplísimo de principio a fin, especialmente en cuanto a estados fallidos.

Por último, la transformación institucional es el punto central para la SSR, puesto que todas las instituciones deben avanzar simultáneamente. El DOD, por ejemplo, no puede comenzar a adiestrar a soldados autóctonos hasta que el Ministro de Hacienda del país anfitrión pueda dedicar fondos para pagar sus honorarios, lo cual puede depender a su vez del adiestramiento que el Departamento de Hacienda de EUA realice. No sincronizar los diversos esfuerzos de desarrollo podría provocar un retroceso y reiniciar el conflicto, ya que soldados y fuerzas policíacas no remuneradas estarían vulnerables a cometer actos de violencia. El AFRICOM dependerá de otras agencias para implementar el SSR, dada su naturaleza predominante de civiles.⁵³

Percepciones africanas del AFRICOM

A pesar de la campaña excepcional de consultas del DOD en el continente, los esfuerzos norteamericanos de ubicar el cuartel general del AFRICOM en África hallaron oposición. Un muestreo de titulares de periódicos africanos es revelador: “Basta ya AFRICOM”; “Nuevo comando norteamericano militarizará vínculos con África”; “Malo para Liberia, desastre para África”; “Por qué AFRICOM dañará a África”; “AFRICOM—¿La invasión de África?”; “África meridional rechaza las bases militares de EUA en la región” y “Somos malentendidos, dice EUA”.⁵⁴ Los superpoderes regionales de Nigeria y Sudáfrica han negado el permiso a EUA para instalar el AFRICOM dentro de su territorio nacional y han advertido a los países vecinos que hagan lo mismo. Según se dice, Marruecos, Argelia y Libia también han rechazado las solicitudes norteamericanas para asentar a las fuerzas del AFRICOM en sus países. Los estados miembros de organizaciones como la Comunidad de Desarrollo Africana Meridional (SADC) compuesta de 14 países, también han acordado no ser anfitriones del Comando de África y existe conocimiento de conversaciones dentro de la ECOWAS compuesta de 16 países, para hacer lo mismo.⁵⁵ El Ministro de Defensa de Sudáfrica Mosiuoa Lekota resume los sentimientos de muchos países: “Si se produjera



El Comandante del AFRICOM, el General William Ward (derecha), se entrevista con el Teniente General Tathego Masire (izquierda) de la Fuerza de Defensa de Botswana en Gaborone, Botswana, para discutir la misión del Comando de África, el 3 de diciembre de 2007.

la llegada de fuerzas americanas a uno u otro país africano, podría afectar a las relaciones entre los países y no propiciaría una atmósfera o sentido de seguridad”. Advierte que sería mejor si EUA no “venir, establecer una presencia y crear la incertidumbre aquí”.⁵⁶

Hay otras razones además de la suspicacia y negativas. Entre otras, el *AFRICOM* ha sido identificado con el *CENTCOM*, el cual está realizando acciones de guerra tanto en Irak como en Afganistán; el interés norteamericano en el petróleo africano es bien conocido y percibido como predatorio y el pasado colonial de África ha generado un sentido de desconfianza hacia sus líderes.

Una parte de la oposición puede también corresponder a la incapacidad por parte del *AFRICOM* de expresar su mensaje a los africanos, a pesar de la metodología informativa y de consultas empleada. El General rwandés Frank Rusagara, ex secretario general del Ministerio de Defensa rwandés y jefe formulador de política para el desarrollo militar de Rwanda, manifiesta la frustración que predomina entre oficiales militares en el continente: “La falta de

información [sobre el *AFRICOM*] ha ocasionado que las personas no sepan lo qué es ni cómo se relaciona con África”. Esta declaración resulta especialmente inquietante debido al hecho de que el General Rusagara conoce bien las operaciones y doctrina militar norteamericanas ya que asistió a los cursos militares en la Escuela Postgrado Naval de EUA en Monterey, California, y en el Centro de Estudios Estratégicos de África en Washington D.C. El General Rusagara piensa que si el *AFRICOM* quiere contribuir a la seguridad africana, debe hacer tres cosas. En primer lugar, debe adherirse a las perspectivas de nuevos teóricos estratégicos y conceptos innovadores de seguridad, tal como “la seguridad humana”, para el fomento de la paz en África. En segundo lugar, oficiales norteamericanos deben esclarecer el propósito del *AFRICOM* a sus pares africanos—el comando no puede depender simplemente de las orientaciones que los funcionarios de mayor jerarquía del *DOD* dan a los funcionarios de mayor jerarquía de los gobiernos africanos. Finalmente, el *AFRICOM* debe perfeccionar la capacidad africana de conducir operaciones de mantenimiento de paz.⁵⁷

Sin embargo, no todos los países africanos han rechazado al *AFRICOM*. Algunos, tal como Liberia, lo consideran un gran beneficio para el continente. Liberia, habiendo salido hace muy poco de una guerra civil cruenta que duró 14 años, tiene una perspectiva considerable acerca del tema de seguridad africana. El Ministro liberiano de Defensa Brownie Samukai aclara que el *AFRICOM* posee el potencial de “establecer asociaciones, producir la convergencia de intereses estratégicos, prevenir conflictos y conducir operaciones de no guerra”. El piensa también que la profesionalización de las fuerzas militares africanas por medio de la *SSR* fomentará una gobernabilidad eficaz, fortalecerá los esfuerzos de desarrollo y perfeccionará la conducción de operaciones de mantenimiento de paz. Samukai agrega que apoyar al *AFRICOM* no indica un nivel de ingenuidad acerca de los intereses norteamericanos en África, sino más bien demuestra una disposición para descubrir donde yacen los intereses comunes entre EUA y los países africanos. Debido a este entendimiento, dice que, “La *ECOWAS* tiene la mejor oportunidad de beneficiarse en términos de cooperación, interés e intervención, si es necesaria”.⁵⁸ Liberia no sólo apoya al *AFRICOM*, sino ha ofrecido también ser anfitrión del mismo.

Colaborar con organizaciones externas

Otro gran desafío consiste en cautivar desde un principio a los miembros tradicionalmente no militares, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones privadas voluntarias (*PVO*).⁵⁹ Estas organizaciones a menudo conocen la topografía de África mejor que el *DOD*, con el pasar de los años han adquirido un alto nivel de conocimiento operacional y tienen acceso a sitios donde las FF.AA. norteamericanas tal vez no puedan conseguir. Además, las ONG (tanto de desarrollo como de ayuda humanitaria) y el *DOD* se interesan en asegurar el proceso de desarrollo y facilitar el apoyo en respuesta a complejas crisis humanitarias. Las reacciones al tsunami en Indonesia en el año 2004 y al terremoto en Pakistán el 2005 demuestran su nivel de convergencia.

Sin embargo, esta asociación enfrenta muchos desafíos, cada uno digno de análisis. En primer lugar, la mayoría de las ONG manifiestan un sentido

de inquietud en cuanto a colaborar con las FF.AA. norteamericanas, creyendo que estas ponen en peligro a su personal de represalias violentas por parte de grupos que han sido seleccionados como blancos por las operaciones de combate norteamericanas. Tal como explica Jim Bishop de *InterAction*, una organización importante que representa a muchas ONGs: “Las organizaciones humanitarias quisieran mantenerse a una distancia prudencial de las FF.AA. norteamericanas, especialmente en ambientes donde existe gran probabilidad de oposición violenta hacia EUA”.⁶⁰ En segundo lugar, algunas ONG creen que alinearse con fuerzas militares de hecho ponga en duda su neutralidad o imparcialidad—a veces la única garantía de seguridad en áreas que son propensas a los conflictos. Del mismo modo, colaborar con las ONG neutrales o imparciales pueda resultar no ser compatible con los objetivos del *AFRICOM*, puesto que las ONG “neutrales” no toman partidos y las “imparciales” dan ayuda a lugares de mayor necesidad, incluso si esa está en conflicto con los intereses norteamericanos. En tercer lugar, el entendimiento por parte del *DOD* de la diversa y compleja comunidad de las ONG permanece siendo limitado, corriendo así el riesgo de considerar a la misma como una unidad monolítica, lo cual pueda traer aparejadas graves consecuencias. Finalmente, puede resultar difícil para el *AFRICOM* colaborar con las ONG puesto que las mismas cobran fondos (y reciben mandatos) de múltiples países y fuentes, no operan como contratistas y normalmente exigen un nivel relativo de autonomía sobre la gestión y los resultados de sus programas.

Sin embargo, hay motivo para tener esperanzas. Actualmente, tanto el *DOD* como elementos de la comunidad de las ONG realizan esfuerzos para superar las diferencias entre las FF.AA. y las ONG. El Departamento de Defensa está conciente de las preocupaciones de las ONG en cuanto a la neutralidad, tal como reconoce Theresa Whelan: “Reconocemos que la seguridad de las ONG depende de su neutralidad y buscamos los mecanismos que nos permitan trabajar en conjunto sin socavar su misión”.⁶¹ El Centro de Estudios Estratégicos de África y el Instituto de Paz de EUA (*USIP*) forman parte de los mecanismos en consideración, cualquiera de los dos puede desempeñar el cargo de “espacio neutral” para que el gobierno y las ONG analicen conjuntamente las oportunidades de cooperación mutua.

Otra alternativa es la de trabajar aprovechando las organizaciones no gubernamentales paraguas como *Global Impact* o *InterAction*, las cuales pueden servir como interlocutores válidos. *Global Impact* representa más de 50 organizaciones benéficas internacionales con sedes en EUA (p. ej. la Campaña Federal Combinada), ha colaborado anteriormente con el *DOD* e incluso ha participado en los equipos de planeamiento del Comando de África. *InterAction* es una coalición de casi 150 organizaciones humanitarias que proveen socorro en caso de desastres, ayuda a refugiados y programas de desarrollo sostenibles a nivel mundial. El 8 de marzo de 2005, los representantes del *DOD*, Departamento de Estado, *USAID* e *InterAction* se reunieron en el *USIP* para entablar discusiones sobre las relaciones entre las FF.AA. norteamericanas y las ONG en ambientes hostiles o que muestran gran potencial de llegar a ser hostiles. La reunión produjo directrices pragmáticas que pueden servir de modelo que forma la base del Comando de África.⁶²

Por último y quizás de mayor importancia, el *AFRICOM* debería aprovechar la considerable experiencia y pericia de trabajo que *USAID* tiene con las ONG. El personal de *USAID* puede ayudar a traducir las perspectivas, objetivos y mejores prácticas para tanto las ONG como el Comando de África, y de esta forma evitar la duplicación de esfuerzos en el terreno y aliviando la confusión. Tal como esclarece un miembro de alta jerarquía de *USAID* del equipo de transición del *AFRICOM*, “Mecanismos eficaces y debidamente acordados para el diálogo, puede ayudar a mantener a cada uno actualizado sobre los esfuerzos que cada uno realiza [ayuda a todos]... a coordinar las diversas metodologías según sea el caso. Este diálogo también puede brindar una oportunidad para que las ONG expresen sus preocupaciones o situaciones más importantes”.⁶³ Aunque existen muchos desafíos que dificultan la formación de relaciones entre las ONG y el Comando de África, hay también muchas vías para posibilitar un nivel de cooperación.

Conclusión: ¿Será eficaz?

Los escépticos consideran que alcanzar una seguridad duradera en África una tarea imposible; Probablemente será así si ésta depende del paradigma dominante de seguridad. Por lo tanto,

el Comando de África debe evitar este paradigma y adherirse a un nuevo enfoque estratégico que vincula la seguridad con el proceso de desarrollo y que considera ambos estrechamente ligados y mutuamente reforzados—el corazón del nexo entre la seguridad y el desarrollo. En África, la mayor parte de las amenazas armadas es por naturaleza intraestatal y depende del apoyo de la población local para ocultarse, sobrevivir y crecer dentro de las fronteras de un país. Para conseguir esto, ellos explotan las reivindicaciones públicas, reales o supuestas, que resultan de los fracasos en los esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, al “asegurar el proceso de desarrollo” y reducir la brecha entre la seguridad y el desarrollo, el Comando de África privará a los grupos armados de su refugio, fomentando así una seguridad a largo plazo en el continente.

En términos estratégicos, el Comando de África reducirá esta brecha al priorizar la prevención de conflictos y la transición posconflicto en vez de “combatir y ganar las guerras”. Esto representa un cambio de envergadura en la estrategia militar y requiere de una aproximación interagencial integral respecto a la seguridad—así como un *AFRICOM* con una estructura mayoritariamente compuesta por civiles y el nombramiento sin precedente de un subcomandante civil. En términos tácticos, el Comando de África reducirá esta brecha a través de la reforma en el sector de seguridad y la ejecución de otros programas que profesionalicen a las fuerzas, fomenten una gobernabilidad eficaz y ayuden a los africanos a mejorar su propia seguridad. La reforma del sector de seguridad es lo medular del mandato del *AFRICOM* para la prevención de conflictos y cooperación de seguridad.

¿Acaso, resultará ser eficaz? Es sin duda alguna demasiado pronto para decirlo debido a los grandes desafíos que vienen por delante, los que incluyen el de introducir las mejores prácticas interagenciales, abordar las preocupaciones africanas y atraer a los miembros de la comunidad de las ONG y *PVO*. Estos problemas probablemente no estarán resueltos en octubre de 2008, pero eso no significa que el *AFRICOM* en última instancia fracasará en su misión de estabilizar al continente. La estrategia que empleará es promisorio, lo cual da a entender que existe razón suficiente para tener esperanzas. **MR**

NOTAS

1. La Oficina del Portavoz de la Casa Blanca, "President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa", 6 de febrero de 2007.
2. El Secretario de Defensa, Dr. Robert Gates, en una declaración ante el Comité del Senado de EUA sobre las Fuerzas Armadas, 6 de febrero de 2007.
3. Robert G. Loftis, el embajador en la Oficina de Asuntos Políticos y Militares del Departamento de Estado y miembro del equipo de transición del Comando de África, entrevista personal, 27 de junio de 2007.
4. "Cabe destacar que la cuestión de la delimitación de las áreas de responsabilidad entre los comandos unificados no es un tema que afecta exclusivamente al DOD ya que el Departamento de Estado también divide a África en África subsahariana y África septentrional/Medio Oriente, en lugar de considerar al continente en su totalidad orgánica. La Oficina de Asuntos Africanos está a cargo de África subsahariana mientras que la Oficina de Asuntos del Oriente Próximo se responsabiliza en África septentrional y el Medio Oriente.
5. Declaración del Dr. Gates ante el Senado.
6. *AFRICOM Public Brief* (Presentación pública con respecto a AFRICOM), el Departamento de Defensa de EUA, 2 de febrero de 2007.
7. Lauren Ploch, "Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa", *CRS Report for Congress*, 16 de mayo de 2007, pág. 9.
8. Ryan Henry, el mayor Vicesecretario de Defensa de Política, la Oficina de Secretario de Defensa, exposición presentada a los medios de comunicación en *DOD News*, 23 de abril de 2007.
9. Theresa M. Whelan, la Subsecretaria Auxiliar de Defensa de Asuntos Africanos, en la Oficina del Secretario de Defensa, entrevista personal, 9 de julio de 2007.
10. Exposición presentada a los medios de comunicación por el Embajador Henry.
11. *The National Security Strategy of the United States of America* (La Estrategia de Seguridad Nacional de EUA) (septiembre de 2002), pág. 1.
12. Para más información, véase Peter Pham, "Next Front? Evolving United States-African Strategic Relations in the 'War on Terrorism' and Beyond", *Comparative Strategy* tomo 26 (2007): págs. 39 a 54.
13. CIA, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Non-government Experts*, diciembre de 2000.
14. Edward Harris, "Oil Boom, Politics Shape Africa's Future", *Associated Press*, 29 de junio 2007.
15. Op. cit., Ploch, pág. 12.
16. Tony Capaccio, "Securing African Oil a Major Role for New Command (Update 1)", *Bloomberg.com*, 18 de mayo de 2007.
17. "Progress Report of the Secretary-General: Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", *UN Report A/59/285*, 20 de agosto de 2004.
18. Para mayor información acerca de IOPG/ACOTA e intereses norteamericanos, véase Nina M. Serafino, "The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress", *CRS Report RL32773*, 11 de junio de 2007.
19. Jim Fisher-Thompson, "US Military Training Program Benefits African Peacekeepers", *U.S. INFO*, 20 de marzo de 2007, <http://usinfo.state.gov> (14 de julio de 2007).
20. Colin L. Powell, el entonces Secretario de Estado de EUA, discurso dado en la Clínica Gheskio, Puerto Príncipe, Haití, 5 de abril de 2004.
21. ONUSIDA, últimos acontecimientos sobre la epidemia de la SIDA, diciembre de 2006.
22. Kevin A. O'Brien, "Headlines Over the Horizon: AIDS and African Armies", *Atlantic Monthly* tomo 292, número 1, julio/agosto de 2003.
23. "That's all they needed", *The Economist*, 8 de diciembre de 2007.
24. "Guinea-Bissau: Pushers' Paradise", *The Economist*, 7 de junio de 2007.
25. *CIA World Factbook*, Guinea-Bissau, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pu.html> (13 de julio de 2007).
26. Donovan C. Chau, "Political Warfare in Sub-Saharan Africa: U.S. Capabilities and Chinese Operations in Ethiopia, Kenya, Nigeria, and South Africa", (monografía, Instituto de Estudios Estratégicos, 26 de marzo de 2007).
27. Op. cit. Capaccio.
28. Véase http://news.xinhuanet.com/english/2006-01/12/content_4042521_3.htm (14 de julio de 2007).
29. Chris Alden, "Emerging countries as new ODA players in LDCs: The case of China and Africa", Institut du développement durable et des relations internationales, enero de 2007.
30. *BBC, Monitoring Asia*, 15 de diciembre de 2003.
31. *National Security Strategy*, pág. 42.
32. *People's Daily*, 16 diciembre de 2003, www.englishpeopledaily.com.cn.
33. Peter Pham, "China Goes on Safari", *World Defense Review*, 24 de agosto de 2006.
34. Informe de Amnistía Internacional (en inglés), Índice AI: AFR54/019/2007, mayo de 2007; Informe de Amnistía Internacional (en inglés), Índice AI: ASA17/030/2006, junio de 2006.
35. Greg Mills, "World's Biggest Military Comes to Town", *Business Day*, 9 de febrero de 2007.
36. El General Bantz J. Craddock, el Comandante del Comando Sur de EUA, declaración expuesta ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado de EUA, 19 septiembre de 2006.
37. Op. cit., *National Security Strategy*.
38. Para mayor información acerca de las precondiciones del desarrollo de naciones (*nation-building*), véase James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane y Beth Cole, "The Beginner's Guide to Nation-Building", *RAND Corporation Monograph MG-557*, 2007.
39. Jacques Paul Klein, Representante Especial del Secretario General de la ONU, *UN Mission in Liberia*, declaración adelantada el 5 noviembre de 2003.
40. Entrevista a Whelan.
41. En algunos sentidos, el Comando Sur (*SOUTHCOM*) es modelo para el AFRICOM ya que el mismo ha incorporado una parte de sus lecciones con respecto a la seguridad y el desarrollo a partir del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el AFRICOM tiene la expectativa de aumentar este modelo en forma considerable.
42. *Quadrennial Defense Review*, 6 de febrero de 2006, pág. 17.
43. El General Charles Wald, "The Phase Zero Campaign", *Joint Force Quarterly* tomo 43 (4º Trimestre de 2006).
44. El Vicesecretario Henry, orientación convocada a los medios de comunicación. Véase también *Quadrennial Defense Review*, pág. 17.
45. El Presidente G.W. Bush, "National Security Presidential Directive 44: Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization", 7 de diciembre de 2005.
46. *DOD Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, 28 de noviembre de 2005.
47. Entrevista al Embajador Loftis.
48. Entrevista a la Subsecretaria Whelan.
49. El Vicesecretario Henry, orientación convocada a los medios de comunicación.
50. "Pentagon: AFRICOM Won't Boost U.S. Troop Presence on the Continent", *Inside the Army*, 12 de febrero de 2007.
51. Entrevista a la Subsecretaria Whelan.
52. Entrevista personal al asesor de mayor jerarquía de la Oficina para la Gestión y Alivio de Conflictos de la USAID y miembro del equipo de transición de AFRICOM, 16 de agosto de 2007.
53. Actualmente, el Instituto de Paz de EUA colabora con el DOD y otras agencias norteamericanas para idear una metodología que incorpora la participación de todas partes del gobierno norteamericano en los esfuerzos de SSR.
54. Editorial, "Stop AFRICOM", *Leadership* (Abuja), 28 de septiembre de 2007; Salim Lone, "New U.S. Command Will Militarise Ties with Africa", *Daily Nation*, 9 de febrero de 2007; Ezekiel Pajibo y Emira Woods, "AFRICOM: Wrong for Liberia, Disastrous for Africa", *Foreign Policy in Focus*, 26 de julio de 2007; Michele Ruiters, "Why U.S.'s AFRICOM Will Hurt Africa", *Business Day* (Johannesburgo, Sudáfrica), 14 de febrero de 2007; Obi Nwakanma, "AFRICOM—the Invasion of Africa?", *Vanguard* (Lagos, Nigeria), 18 de noviembre de 2007; Isidore Guvamombe, "Southern Africa says 'No' to U.S. Military Bases In Region", *The Guardian*, 26 de septiembre de 2007; Oyedele Abuja, "'We're Misunderstood,' Says U.S.", *This Day* (Lagos, Nigeria), 30 de noviembre de 2007.
55. *Ibid.* Guvamombe.
56. Shaun Benton, "Africa opposed to U.S. command base", *BuaNews*, 29 de agosto de 2007.
57. Entrevista al General Frank Rusagara, Fuerzas de Defensa de Rwanda, 1 de diciembre de 2007.
58. Entrevista a Brownie Samukai, el Ministro liberianos de Defensa, 30 de noviembre de 2007.
59. Con la finalidad de este discurso, consideramos a las ONG y PVO pares.
60. Entrevista a Jim Bishop, el Vicepresidente de Política y Práctica Humanitaria de *InterAction*, 29 junio de 2007.
61. Op. cit. entrevista a Whelan.
62. *Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces And Non-Governmental Humanitarian Agencies*, http://www.usip.org/pubs/guidelines_pamphlet.pdf (21 de agosto de 2007).
63. Entrevista al asesor de mayor jerarquía de la Oficina para la Gestión y Alivio de Conflictos de la USAID.