



Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>
ISSN: 2444-6157
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

Para citar este artículo/To cite this article:

Íñigo Pareja, “África como generador de inestabilidad, y las políticas europeas de seguridad y defensa”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 85-113.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.5>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

África como generador de inestabilidad, y su influencia en las políticas europeas de seguridad y defensa

Africa as a source of instability and its influence on European security and defense policy

ÍÑIGO PAREJA RODRÍGUEZ

Ejército de Tierra, España

RESUMEN: Se plantea como pregunta de este trabajo hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o la estrategia de la Unión Europea (UE). La hipótesis de partida es que la situación en África no condiciona la estrategia a largo plazo de la UE, sino que ésta ha sido reactiva y de limitada ambición, materializada mediante planes parciales. Europa trató a África como un todo geopolítico, aunque en los últimos años está enfocando el problema en regiones vitales como son: el Sahel, Golfo de Guinea y el Cuerno de África.

La relevancia de estas regiones para Europa es la amenaza real que supone el vínculo del yihadismo y del crimen organizado, que aprovechan las rutas de tráfico ilegal y la porosidad de las fronteras. Para probar o refutar la hipótesis de partida recurrimos al método comparado apoyándonos en indicadores que contribuyan a medir tres grandes dimensiones: Buen Gobierno, Seguridad y Desarrollo. Se pretende medir la evolución de la inestabilidad de una selección de casos de las tres regiones mencionadas en los periodos 2008-2011 y 2011-2014. Con ello valoramos la dinámica de la situación y la reactividad de la UE en su estrategia de seguridad y defensa.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Arco de Inestabilidad Africana, Políticas Europeas, Seguridad y Desarrollo, Cultura Estratégica Reactiva, Sahel.

ABSTRACT: The key question behind this study is to what point the instability in Africa influences the security policy or strategy of the European Union (EU). The hypothesis we work with is that the situation in Africa does not condition a long-term strategy of the EU because Europe is reactive and of limited ambition when it deals with Africa, basing itself on partial plans. Europe dealt with Africa as a geopolitical entity, although in recent years it has been focusing on three vital regions: the Sahel, the Gulf of Guinea and the Horn of Africa.

The importance of these regions for Europe is the threat that is posed by the link between the jihad and organized crime, taking advantage of the illegal trafficking routes and of porous borders. To prove or discard the hypotheses we have made use of the comparative method basing the study on indicators that feed three main dimensions: Governance, Security and Development. We pretend to measure the evolution of instability of a handpicked number of cases belonging to the three aforementioned regions. This will be done in the periods 2008-2011 and 2011-2014. Thus, we assess the dynamics of the situation and the reactivity of the EU in its security and defense strategy.

KEYWORDS: European Union, African Arch of Instability, European Policy, Security and Development, Reactive Strategic Culture, Sahel.

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente trabajo es la política, estrategia o visión a largo plazo de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE) en el SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, entre 2008 y 2014.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE es heredera de aquella cláusula que en el Tratado de Bruselas de 1948 sentó las bases de la Unión Europea Occidental (WEU/UEO). Desde el Tratado de Lisboa (2009), con la articulación del “European External Action Service” (EEAS) y las atribuciones otorgadas a la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP), se está intentando consolidar un empleo eficiente de los recursos de la UE y aplicar el concepto del enfoque integral a la gestión de crisis.

A efectos analíticos, en este trabajo nos centraremos en aquellas decisiones del Consejo de la UE y del AR/VP, relativas a las regiones señaladas, que sienten las bases de una estrategia (“ends, means and ways”) y superen la reactividad inmediata de una respuesta o la gestión de una crisis.

Hay diversas razones que justifican la selección de este objeto de estudio. Destacaremos las más relevantes. La principal es el convencimiento de que los principales “drivers” de inseguridad que puedan afectar a Europa provienen del flanco Sur. Las amenazas provenientes del sur - los tráficoos ilegales (armas, personas, drogas), el vínculo entre terrorismo, yihadismo y el crimen organizado, los desequilibrios socioeconómicos, las tensiones étnicas y religiosas - atacan transversalmente a la sociedad europea lo que, unido a la proximidad geográfica con África, los convierte en una amenaza a la seguridad y a la defensa, ante la que Europa es más vulnerable.

Las regiones escogidas pertenecen a lo que algunos autores llaman el “arco de inestabilidad” que atraviesa África y concentra los principales grupos y las amenazas más importantes contra la seguridad y la paz (García Sánchez, 2012: 1); las tres regiones están contempladas en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), como zonas vitales para los intereses españoles en las próximas décadas (ESN, 2013: 17); incluyen las principales comunidades económicas o mecanismos regionales de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), como son la Economic Community of West African States (ECOWAS), la Economic Community of Central African States (ECCAS) y la Intergovernmental Authority on Development (IGAD); contienen los territorios en los que se están desarrollando las operaciones militares fundamentales y las principales misiones civiles en curso de la UE. En resumen, son focos definidos de atención para la PCSD.

Recientemente ha destacado el inicio de operaciones nacionales en las regiones mencionadas, aparte de las citadas en el ámbito de la UE (civiles o militares). Hoy en día, la deriva de la seguridad de los países de estas regiones, representa un foco de noticia recurrente para los medios de comunicación y es objeto de estudio de seminarios y de artículos de opinión de diversos pensadores o think-tanks.

Al abordar este objeto de estudio nos fijamos como objetivo identificar la posible relación causa-efecto, enmarcada en un intervalo temporal limitado, entre la inestabilidad de ciertos países seleccionados como referencia de las regiones del SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, y la reactividad de la UE en su política o estrategia de seguridad y defensa. Si se consigue esta identificación, podríamos relacionar la vinculación, si esta existe, entre los retos, amenazas y elementos desestabilizadores del continente africano y la definición de la política europea de seguridad.

De acuerdo con la finalidad de este estudio, planteamos como pregunta de investigación la siguiente: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE?

Ante dicho interrogante, ofrecemos como hipótesis de partida que África no condiciona de forma determinante la “gran estrategia” de la UE, que asociaremos con la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y quizás de naturaleza reactiva, producto de la ausencia de una cultura estratégica común de los estados miembros, ciñéndose a una “cultura de la reacción” de la que le parece difícil escapar a la Unión. Esta reactividad es chocante ya que la UE tiene a su alcance herramientas de prevención y capacidades diplomáticas, de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, proyectos regionales; además de herramientas que pueden inhibir la aparición de la violencia, apoyar la buena gobernanza, reforma del sector de seguridad y procesos de desarme, desmovilización y reintegración. (Cuadrado, 2014: 8-10).

Para probar o refutar esta hipótesis de partida recurrimos al método comparado. Con el mismo pretendemos medir la evolución del nivel de inestabilidad de una selección de casos de las tres regiones objeto de estudio en los periodos 2008-2011 y 2011-2014, así como la presencia o ausencia de correspondencia entre dicha dinámica y el nivel de reactividad de la UE en su política o estrategia de seguridad y defensa para estas regiones en ambos periodos.

ÁREA DE ESTUDIO

Para la UE, la paz y la seguridad son condiciones necesarias para un desarrollo sostenible. Para otros es el desarrollo lo que facilita la seguridad; en todo caso, todos aceptan que seguridad y desarrollo son conceptos complementarios e inseparables, lo que debemos tener en cuenta al analizar el objeto de estudio.

África es un continente que ocupa cerca de 30,3 millones de kilómetros cuadrados, tres veces más grande que Europa. Sin embargo, la densidad de población es menos de la mitad de la europea, con una demografía de base joven y exponencialmente creciente. La población se concentra en casi un 73% en las zonas costeras.

África contiene entre 1.500 y 2.200 grupos étnicos distintos y se estructura en un sistema sobre la base de etnia, raza, tribu y clan, que no coincide necesariamente con las fronteras trazadas arbitrariamente por las potencias coloniales. Esta interacción de población, etnia y cultura es un nexo fundamental

para entender parte de los problemas africanos, así como el elemento religioso, siendo las tres principales religiones el islamismo, el animismo y el cristianismo. Tiene un interior continental difícil y con comunicaciones relativamente escasas. Los tres grandes valles fluviales del Níger, Congo y Nilo fueron la base de la exploración pionera europea y siguen siendo los ejes de influencia y de confrontación de intereses (CESEDEN, 2013: 11-12).

Asimismo hay que tener en cuenta las grandes desigualdades socioeconómicas, tan extremas en este continente. Como ejemplo, son cuatro (Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Argelia) los países dueños del 55% del Producto Interior Bruto africano. Conviven un gran número de economías subdesarrolladas junto a una gran riqueza de recursos estratégicos, en especial los hidrocarburos y minerales como el oro, los diamantes y el platino, entre otros. Estas desigualdades socioeconómicas son iniciadoras de desplazamientos masivos de la población, tanto refugiados como desplazados.

Por otra parte, la UE es el primer donante mundial de apoyo o ayuda al desarrollo. Juntos, la Unión y sus Estados Miembros prestan más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial. (Manrique Gil, 2014: 1-2). Un instrumento clave para la asociación UE-África es la financiación, con cerca de 1,2 billones de euros, que la UE ha destinado a la Unión Africana (UA) y a las Comunidades Económicas Regionales (CER) y los Mecanismos Regionales (MR), en concreto para: prestar apoyo financiero a las Operaciones de Apoyo a la Paz lideradas por África; a la materialización de la arquitectura de paz y seguridad africana y a apoyar la iniciativa de crear un mecanismo de respuesta rápida. En gran parte gracias a este respaldo financiero, la UA ha realizado un gran esfuerzo los últimos años en Mali, RCA y Somalia (African Peace Facility Annual Report, 2013: 4-5).

Pero el vínculo de Europa con África se remonta a los orígenes del tiempo, siendo un hito relevante, a los efectos de este trabajo, el periodo colonial en el que se dio el llamado “scramble for Africa”, la carrera de los países europeos por hacerse con las riquezas del continente. Muchos nacionalistas africanos consideran que esta época es el germen de los actuales problemas (Rodney, 1972: 137-139), al situar exclusivamente en las potencias coloniales la responsabilidad de un “saqueo económico y moral de África”.

Sin negar esta responsabilidad de las potencias coloniales europeas, no hay que olvidar la mayoría de los procesos post-coloniales, en los que los propios nacionalistas africanos continuaron con políticas y actitudes en los que la corrupción y el enriquecimiento de una minoría primaron sobre las políticas de estado y el beneficio común. Los procesos de independencia del siglo XX tuvieron desarrollos muy diversos, creando tanto estados fallidos, como estados frágiles y consolidados, en los que era diversa la competencia para el control efectivo del territorio, la autoridad sobre la población, organización política y económica, independencia funcional y reconocimiento internacional de la realidad estatal (Calduch, 2013).

Este es el origen de unas fronteras porosas que facilitan la circulación de las amenazas y son fuente de inestabilidad al posibilitar el vínculo del terrorismo yihadista y el tráfico ilegal sostenido por el crimen organizado.

No todo son malas noticias en África. Siete de las diez economías mundiales con el ritmo más alto de crecimiento en el período 2010-2015, son africanas (Nigeria, Etiopía, Ghana, Mozambique, Tanzania, Congo y Zambia) debido a, entre otros factores, reformas, evolución de la democracia, incremento del comercio, aumento equilibrado de los sectores económicos y mejor calidad de vida.

Hay también crecimiento y grandes potenciales en pesca y agricultura (el gran talón de Aquiles africano) y en la extracción de minerales e hidrocarburos. (Africa Report, 2014: 13-15).

La Unión Africana (UA) se estableció en 2002 con un muy amplio mandato en el área de prevención, gestión y resolución de conflictos y construcción de la paz en África. Estableció, en colaboración con las CER, la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA) entendida como una respuesta estructural y a largo plazo a los retos africanos de paz y seguridad. La APSA tiene varios componentes y estructuras:

El Comité de Paz y Seguridad (COPS), a imagen y semejanza del de la UE;

Ocho CERs con un mandato de Paz y Seguridad, que son el pilar de la arquitectura: La Arab Maghreb Union (AMU), Economic Community of Sahelo-Saharan States (CEN-SAD), Common Market of East and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Inter-Governmental Authority for Development (IGAD) y South African Development Community (SADC);

Dos Mecanismos Regionales (MRs): Eastern Africa Stand-by Force Coordination Mechanism (EASFCOM) y la North Africa Regional Capability (NARC);

El Panel de Sabios con un mandato para la prevención y resolución de conflictos; las African Standby Forces (ASF); el African Peace Fund y el Continental Early Warning System (CEWS) que apoya el proceso de decisión del COPS de la UA y guía los despliegues de las ASF. (African Peace Facility Report, 2013: 6).

El vínculo más reciente de Europa y África se ha estrechado mediante iniciativas de distinta ambición y alcance como son el proceso de Barcelona, la Unión para el Mediterráneo, el Diálogo Mediterráneo en el marco de la OTAN, la parte correspondiente de la Política Europea de Vecindad de la UE, etc.

En un breve intento de recapitulación, recordemos que en 2000 se celebró la primera cumbre UA-EU en El Cairo y se firmó el Acuerdo de Cotonou, que establecía una mejorada cooperación y comercio con países africanos del Pacífico y del Caribe, y que intensificó la cooperación mutua. Es importante destacar que la UE hay veces que trata a África como un todo geopolítico que

precisa ayuda para su desarrollo, y otras veces individualiza regiones africanas, como las tres que hemos diferenciado a los efectos de este trabajo.

Es en 2000 cuando comienza un plan de acción en varios frentes o sectores, incluyendo el de construcción de la paz, prevención, gestión y resolución de conflictos. (Silvela, 2014: 6-9).

En 2005 el Consejo de la UE adopta la Estrategia Europea para África, marco de acción para apoyar a que África alcanzara los objetivos de desarrollo del milenio. Es el primer paso hacia una asociación estratégica UE-África pero, como ya hemos mencionado, trata a África como una unidad casi homogénea de países en vías de desarrollo y tiene un carácter muy unipolar o europeo.

Es por ello que, tras el concepto de la UE para el fortalecimiento de las capacidades africanas para la prevención, gestión y resolución de conflictos en 2006, se da un salto de calidad al aprobarse en 2007 en Lisboa, una Estrategia Conjunta África-UE (JAES), que incluía ocho esferas de cooperación, de las que destacan una esfera de Paz y Seguridad y otra de Gobernanza y Derechos Humanos. La JAES dio lugar a dos Planes de Acción sucesivos, 2008-2010 y 2011-2013 y a reuniones anuales de alto nivel (la última en abril de 2014). La JAES ha servido como referente a los esfuerzos de cooperación al desarrollo del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del Instrumento Europeo para Cooperación y Desarrollo (ICD) así como para la mayor cooperación en seguridad y defensa.

El Acuerdo de Cotonou y la JAES constituyen el marco principal y el principal reto de cooperación intercontinental. En 2010 se celebró en Trípoli una tercera cumbre para reafirmar los compromisos de Lisboa y lograr una cooperación más concreta en torno a la JAES, aunque la crisis económica mundial, la Primavera Árabe y los acontecimientos del SAHEL han cambiado el escenario. El documento conjunto “The African–EU partnership. Two Unions One Vision” destaca estos nuevos retos y desafíos (Díez Alcalde, 2014: 39).

En paralelo, la UE diferencia algunas regiones africanas a lo largo de esta década, en la que ha endosado sendas estrategias parciales como son: la de la UE para la seguridad y el desarrollo del SAHEL (2011), que ordenaba al Servicio Europeo de Acción Exterior trabajar en un Plan de Acción; el Marco estratégico para el Cuerno de África (2011), que se desarrolla en el marco de la PCSD y conforme a la Estrategia de Seguridad Marítima (2014). Por último, se aprobó la Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea (2014), que se orienta más a la seguridad que a la defensa.

La Cumbre de Yaundé (Camerún), en 2013, en la que se reunieron veinticinco Jefes de Estado de la UE, de la ECOWAS, la ECCAS y de la Comisión del Golfo de Guinea (GoG), supuso un hito definitivo para esta nueva estrategia de la UE, proponiéndose medidas concretas para paliar amenazas regionales: un código de conducta (piratería), un memorándum de entendimiento sobre seguridad marítima y la seguridad en África Occidental y Central, así como una declaración de los Jefes de Estado y Gobierno sobre la seguridad en ambas regiones. (IEEE, 2014: 2-5).

Hemos descrito la arquitectura africana y resumido las más recientes interacciones entre la UE y África, conviene ahora repasar someramente cómo actúa la UE en África, cuales son sus instrumentos preferidos y cuales sus motivaciones.

La UE es partidaria del “poder blando” y tiende a enfocarse en contrarrestar las amenazas que puedan socavar los avances en el ámbito económico con esfuerzos que deben combinarse con la fortaleza de la gobernanza. Estas amenazas son: el crimen organizado, piratería y asalto armado en el mar, “bunkering” o tráfico ilícito de petróleo, pesca ilegal y desempleo. Como ejemplo, en el caso del GoG se centra en el control de fronteras, la reforma del marco legal y de seguridad, la consolidación de los sistemas judiciales y de la lucha contra la corrupción y la inmigración ilegal. (Silvela, 2014: 6). En la cumbre conjunta de Bruselas en 2014, los debates se centraron en la cooperación en programas de educación y formación (especialmente mujeres y jóvenes), control de migraciones regulares e irregulares (invertir en las personas), crecimiento y trabajo (invertir en la prosperidad) y lo que más nos interesa en este trabajo: aportaciones para la paz y apoyo de la UE a las capacidades africanas para gestionar la seguridad en África (invertir en la paz).

En este sentido cabe recordar que, ya desde 2003, destacan las acciones de la UE en apoyo a la protección de refugiados en Mali y la República Centroafricana (RCA) y la lucha contra la piratería en Somalia y el Cuerno de África. Desde 2007 la UE ha potenciado su capacidad para la respuesta rápida o poder menos blando, con la creación de batallones de 1500 efectivos, los EU Battlegroups (EUBG). La Primavera Árabe ha traído como consecuencia el impulso a la Política Europea de Vecindad (asociación política, integración económica, movilidad mayor de personas). Actualmente la UE desarrolla misiones militares en Mali, RCA y Somalia, y misiones civiles en Libia, Níger, Congo, Cuerno de África y Mali. En paralelo, como sabemos, Francia inició sendas operaciones (Serval en Mali y Sangaris en RCA, ambas en 2013). Ahora bien, como muestra de la aproximación “blanda” a los riesgos, es significativa la tardanza en poner en marcha misiones tipo PCSD en la zona: tras aprobar la estrategia del SAHEL, tardó más de un año en lanzar una misión EUCAP en Níger y dos para la EUTM Mali (Echeverría, 2013: 115).

METODOLOGÍA

El diseño metodológico de la investigación debe solucionar la dificultad que supone interpretar la relación entre acciones con efectos cuando las acciones deben medirse mediante indicadores numéricos y los efectos son las políticas (abstractas y difícil de medir) de la UE que responden a esas acciones. Por ello, intentaremos complementar esta ciencia cuantitativa con la cualitativa, mediante la explicación de un fenómeno tan multi-causal como es la inestabilidad de un país o región.

Como punto de partida conviene determinar unas reglas antes de empezar el estudio. Para ello, hace falta conceptualizar, evitando interpretaciones erróneas,

los elementos clave del objeto de nuestro estudio. Entenderemos por “inestabilidad” cuando un estado alcanza en determinados indicadores, unos umbrales de fragilidad, por ejemplo perdiendo el control del territorio y de sus recursos y alcanzando unos niveles de desgobierno inaceptables, lo que hacen la situación, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad humana, insostenible.

Ya se adivina por los párrafos anteriores que, debido a la extensión y heterogeneidad del continente africano, es preciso enmarcar el estudio en el aspecto de los conceptos, en el espacio y en el tiempo. En el factor espacial ya hemos centrado el estudio en el SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, tres grandes agrupamientos en los que coinciden las grandes dimensiones comunes de un conjunto de países relativamente homogéneo en cada zona. Ahora bien, si estudiar los cincuenta y cuatro (54) países de África hubiera sido una tarea que superaría la ambición de este trabajo, estudiar todos los países que forman parte de estas tres zonas o regiones elegidas también sería tarea de difícil gestión. Intentaremos limitar los países a estudiar, a tres por cada región, lo que hace un total de nueve países.

Para seleccionarlos, se ha pretendido elegir de entre todos los países una muestra de aquellos que nos puedan parecer paradigmáticos por más conflictivos e inestables en los últimos años, aquellos que han atraído más la acción de los “drivers” o iniciadores de inestabilidad.

En el caso del SAHEL, parece relativamente fácil elegir los países paradigmáticos, ya que lo haremos seleccionando los tres que la UE define como países “core” de dicha región en la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el SAHEL de 2011: Mauritania, Mali y Níger. En el Golfo de Guinea, los seleccionados son Nigeria, República Centroafricana y la República Democrática del Congo. En cuanto al Cuerno de África, los países elegidos son Etiopía, Somalia y Sudán del Sur. En estas dos regiones hemos elegido los países teniendo en cuenta su protagonismo en los medios de comunicación y en los principales índices e indicadores sobre la evolución y progreso de la estabilidad y progreso nacional, índices e indicadores que se relacionarán más adelante. También se ha tenido en cuenta el interés estratégico de estos países para la UE, por diversos motivos (materias primas, recursos energéticos, intereses, etc.).

Por tanto, el caso de estudio se enmarca en el “arco de inestabilidad” que cubre de Este a Oeste el continente y que se focaliza en tres zonas: Cuerno de África (HoA), Golfo de Guinea (GoG) y el SAHEL, y dentro de esas tres zonas, nos concentramos en Mauritania, Mali y Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia y Sudán del Sur.

Conviene también acotar el estudio en el tiempo, ya que la investigación pretende demostrar la idea de cambio o de continuidad, de presencia o ausencia de un efecto tras ejecutarse o darse una acción. Teniendo en cuenta elementos varios, como la citada firma del tratado de Lisboa, la JAES de 2007, los conflictos y operaciones militares desarrolladas en las zonas elegidas y las fechas de sanción de sendas estrategias parciales de la UE, un marco temporal suficientemente significativo podría ser entre los periodos 2008-2011 y 2011-

2014. Tomamos 2011 como punto de inflexión por coincidir con la promulgación de la estrategia de la UE para el SAHEL y el marco estratégico para el Cuerno de África y porque fue el año en que se empezó a dirigir el esfuerzo del enfoque integral de las operaciones de la Unión Europea hacia el arco de inestabilidad del continente africano (García Sánchez, 2012). En estos intervalos se deberán medir las tendencias de ciertos indicadores y sus efectos.

Para trasladar las tendencias de los indicadores, en muchos casos numéricos, que reflejan las acciones que consideramos desestabilizadoras, utilizaremos una estructura de árbol a modo del esquema empleado por NNUU en su medida del Imperio de la Ley (UN Rule of Law Indicators). Pasamos a describir su articulación.

Grandes Dimensiones a analizar

Atendiendo a sus motivaciones, características de su gestión de crisis y visión sobre el enfoque integral, la UE debe vigilar, entre otros indicadores, aquellos como el índice de pobreza, el estancamiento de la economía, el control de los recursos, las violaciones de los Derechos Humanos, la aplicación de la justicia, el trato recibido por las minorías, las tendencias demográficas y la fragmentación de las élites.

Para trasladar estos elementos y otros que pueden servir como indicadores de alerta para la UE, identificamos tres grandes dimensiones a analizar: Buen Gobierno (BG), Seguridad (S) y Desarrollo (D). Los indicadores que seleccionemos deben contribuir a alguna (o a varias) de estas tres dimensiones, cuyo análisis consideramos dan muestra de la estabilidad o inestabilidad de los país estudiados.

Variables o Cestas de indicadores

Como habrá indicadores que contribuyan a varias de las tres grandes dimensiones definidas (BG, S y D), vamos a incluir en este esquema de árbol, como elemento intermedio, unas “cestas” donde se agrupan de manera más racional y operativa los indicadores. Distingamos ocho de ellas, que constituyen variables a las que a su vez contribuirán indicadores, señalando a cual o cuales de las tres grandes dimensiones contribuye:

- (BG) Buen Gobierno:
 - a. Control de Recursos y Territorio (CRT): La capacidad del Estado de control sobre la explotación de los recursos naturales y negocios asociados, del comercio transfronterizo y de la integridad del territorio y control de la impermeabilidad de las fronteras.
 - b. Calidad de Gobernanza (CG): Limpieza del proceso de las decisiones del gobierno y de su materialización, así como presencia de los elementos del buen gobierno como: transparencia, imperio de la ley, participación, exclusividad y responsabilidad.

- c. Tensión Étnica y Religiosa (TER): medida de las hostilidades sociales entre diferentes grupos étnicos, religiosos y lingüísticos, falta de cohesión intergrupal; agravios grupales.
- (S) Seguridad:
 - a. Actividad Subversiva (AS): Violencia o actos intencionados de violencia o amenaza de violencia por un actor no estatal que hay en un país en un periodo de tiempo dado.
 - b. Matanzas y Secuestros (MS): Ataques con intención de producir bajas masivas y el uso sistemático del secuestro como vía de financiación.
 - c. Tráfico Ilegal (TI): Vínculo en el empleo de las redes de tráfico ilegal - de armas, drogas, personas y armas - entre grupos terroristas o yihadistas y los grupos de crimen organizado con la intención de obtener beneficios mutuos.
- (D) Desarrollo:
 - a. Desarrollo Económico (DE): Valorar la acción de la pobreza y el declive económico sobre la habilidad del estado para proveer a sus ciudadanos y evitar la fricción entre aquellos que tienen y los que no.
 - b. Desarrollo Social (DS): Variable que mide las tensiones, descontento y la estabilidad social. Medida del contrato social entre los estamentos de un país y el acceso de los distintos estamentos al bienestar social.

Indicadores

Los valores de los indicadores se han recogido de: Global Peace Index (GPI), Fragile State Index (FSI), Democracy Index (DI), Global Slavery Index (GSI) y Terrorism Index (TI). La elección de estos reconocidos índices hace que las diversas fuentes de los indicadores sea de lo más variada y abierta, pudiendo tener procedencia de valoraciones cualitativas o de datos cuantitativos, con origen en documentos administrativos, trabajos de campo, encuestas de expertos, fuentes públicas o revisión documental.

De entre todos se han seleccionado los siguientes indicadores, considerándolos simples y procedentes de fuentes complementarias y flexibles. A continuación se relacionan y definen, citando su procedencia. En la siguiente tabla se especifica a que “cestas” o variables contribuyen:

- Actividad Terrorista (GPI):
Promedio ponderado de los últimos cinco años del número de muertes, lesiones y daños a la propiedad causados por el terrorismo. (Fuente: Base de datos global sobre terrorismo y el Instituto para la economía y la paz).

- **Conflicto interno organizado (GPI):**
Evolución cualitativa de la intensidad del conflicto o conflictos en el país. (Fuente: The Economist Intelligence Unit (EIU)).
- **Terror Político (GPI):**
Nivel de terror descrito por Amnistía Internacional e informes nacionales del Departamento de Estado. (Fuente: Gibney, M., Cornett, L., & Wood, R., Escala de Terror Político).
- **Crímenes Violentos (GPI):**
Evolución cualitativa del nivel de crímenes violentos en el país. (Fuente: EIU).
- **Inestabilidad Política (GPI):**
Valoración cualitativa efectuada por los analistas del EIU.
- **Presión Demográfica (FSI):**
Presiones en la población tales como epidemias y desastres naturales que hacen difícil para el gobierno para proteger a sus ciudadanos o demostrar falta de capacidad o de voluntad. Incluye presiones relativas a desastres naturales, epidemias, medio ambiente, escasez alimentaria, desnutrición, agua, crecimiento de la población y mortandad. (Fuente: FSI).
- **Personas Desplazadas (GPI):**
Refugiados por territorio de origen (desde 2010 incluye también el número de personas desplazadas en el interior del país) como porcentaje de la población total del país. (Fuente: Anuario estadístico de ACNUR y el Centro de Vigilancia del desplazamiento interno).
- **Desarrollo Económico Desigual (FSI):**
Los gobiernos tienden a ser desequilibrados en su compromiso con el contrato social allá donde hay desequilibrios étnicos, religiosos o regionales. Incluye presiones y medidas relativas al coeficiente GINI, renta relativa del 10% más alto y del 10% más bajo de la población. Distribución de servicios urbano y rural, acceso a servicios mejorados y población chabolista.
- **Agravios Colectivos (FSI):**
La tensión y violencia entre grupos desgasta la habilidad del estado para proporcionar seguridad, lo que puede provocar miedo y más violencia. Incluye presiones y medidas relativas a la discriminación, falta de poder, violencia étnica, comunitaria, sectaria y religiosa.
- **Pobreza y degradación económica (FSI):**
Ambos elementos ponen a prueba la habilidad del estado para proveer a sus ciudadanos si ellos no pueden por sí mismos, pudiendo crearse fricción entre los que tienen y los que no. Incluye presiones y medidas relativas al déficit económico, deuda del estado, desempleo, desempleo juvenil, poder adquisitivo, PNB per cápita, crecimiento del PNB e inflación.

- **Legitimidad estatal (FSI):**

Corrupción y falta de representatividad en el gobierno minan el contrato social. Incluye presiones y medidas relativas como corrupción, efectividad del gobierno, participación política, proceso electoral, nivel de democracia, economía ilícita, tráfico de drogas, protestas, y manifestaciones.
- **Servicios Públicos (FSI):**

La provisión de salud pública, educación, alcantarillado y limpieza son papeles clave del estado. Incluye medidas relativas a policía, criminalidad, educación, alfabetización, agua y alcantarillado, infraestructura, sistema de salud, telefonía, internet, energía y carreteras.
- **Derechos Humanos e Imperio de la Ley (FSI):**

Cuando los derechos humanos son violados o protegidos de manera desigual, el estado falla en su responsabilidad. Libertad de prensa, libertades civiles, políticas, tráfico humano, prisioneros políticos, persecución religiosa, tortura y ejecuciones.
- **Pluralismo y Procesos Electorales (DI):**

Elecciones libres, justas, mediante sufragio universal, sin amenazas, con igualdad de oportunidades, transición en el poder, abierto a todos los ciudadanos.
- **Libertades Civiles (DI):**

Conforme a la Carta de NNUU y acuerdos internacionales como el Acta Final de Helsinki. Derechos humanos básicos: libertad de expresión, prensa, culto, asamblea, asociación, juicio justo.
- **Participación Política (DI):**

Porcentaje de abstención, peso en el proceso político de minorías étnicas y religiosas, mujeres parlamentarias, participación ciudadana, manifestaciones, alfabetización, promoción por las autoridades de la participación.
- **Cultura Política (DI):**

Evitar la apatía, pasividad, obediencia y docilidad en lo que respecta a la defensa de una democracia fluida, legítima y sostenible. (Fuente: EIU).
- **Respuesta del Gobierno (esclavitud) (GSI):**

Cómo se responde por parte de los gobiernos. Identificación y apoyo por los gobiernos a las víctimas; mecanismos de justicia adecuados; mecanismos de coordinación y control del gobierno central; si se atacan las actitudes, sistemas sociales e instituciones que favorecen la esclavitud moderna y gobiernos y empresas se lucran de bienes y servicios producidos con recurso a la esclavitud moderna.
- **Vulnerabilidad (esclavitud) (GSI):**

Vulnerabilidad de la población de un país frente a la esclavitud moderna. Políticas públicas para frenar la esclavitud, protección de los derechos

humanos desarrollo económico y social, nivel de estabilidad estatal y de discriminación y alcance de los derechos de la mujer.

▪ Muertes en conflictos (GPI):

Se tomarán las muertes resultantes de conflictos de carácter interno.

Se han unificado los rangos de los valores de todos los indicadores, situándolos entre “0 y 10”, siendo el “0” el valor que define la mayor estabilidad y el “10” un valor que contribuiría a la mayor inestabilidad posible.

En la tabla 1 estructuramos la contribución de los indicadores a cada variable, y de estas a las dimensiones principales. La contribución de cada variable se pondera, mostrándose los valores en la tabla, en función de lo que se considera su contribución a la estabilidad de las regiones estudiadas.

Tabla 1

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR	PONDERACIÓN DEL INDICADOR
Buena Gobernanza (BG) (x 2)	Control de Recursos y Territorio (CRT) (x 0,4)	Actividad Terrorista	x 0,2
		Conflicto interno organizado	x 0,2
		Pobreza y degradación económica	x 0,1
		Legitimidad estatal	x 0,3
		Servicios Públicos	x 0,2
	Calidad de la Gobernanza (CG) (x 0,4)	Terror Político	x 0,1
		Inestabilidad Política	x 0,1
		Agravios Colectivos	x 0,3
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley	x 0,1
		Pluralismo y Procesos ElectORALES	x 0,2
		Libertades Civiles	x 0,2
	Tensión étnica y religiosa (TER) (x 0,2)	Agravios Colectivos	x 0,6
		Participación Política	x 0,2
Cultura Política		x 0,2	
Seguridad (S)	Actividad Subversiva	Actividad Terrorista	x 0,5

(x 5)	(AS) (x 0,5)	Conflicto interno organizado	x 0,2
		Terror Político	x 0,1
		Muertes en conflictos	x 0,2
	Matanzas y Secuestros (MS) (x 0,4)	Actividad Terrorista	x 0,3
		Crímenes Violentos	x 0,5
		Muertes en conflictos	x 0,2
	Tráfico Ilegal seres humanos (TI) (x 0,1)	Personas Desplazadas	x 0,4
		Respuesta del Gobierno (esclavitud)	x 0,3
		Vulnerabilidad (esclavitud)	x 0,3
Desarrollo (D) (x3)	Desarrollo Económico (DE) (x 0,5)	Desarrollo Económico Desigual	x 0,4
		Pobreza y degradación económica	x 0,6
	Desarrollo Social (DS) (x 0,5)	Presión Demográfica	x 0,1
		Pluralismo y Procesos Electorales	x 0,3
		Libertades Civiles	x 0,4
		Participación Política	x 0,2

ANÁLISIS

Siendo la pregunta de la investigación: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE? La intención es comprobar mediante los valores mesurables arriba mencionados, la evolución de la inestabilidad en los períodos y regiones mencionadas. Para ello, presentamos seis tablas, las tres primeras abarcan el periodo 2008-2011, y cubren cada una de ellas los valores en los años extremos del período en los tres países elegidos para cada región. Las siguientes tres siguen el mismo patrón para el período 2011-2014.

Por cada año y región no se ha tomado la media de los tres índices de los países, sino que se ha elegido como valor de referencia, el más alto o más desfavorable. El motivo: dos países pueden tener valores medios positivos y el tercero un valor extremadamente desestabilizador; es más conforme a nuestro estudio identificar indicios claros de desestabilización que afectarán a toda la región, que asumir valores medios que resultarían engañosos. El resultado final es una cifra por región y por año, que nos servirá para evaluar las tendencias de

estabilidad. En el caso de Sudán del Sur, en los años anteriores a su independencia (2011), se toman los datos de Sudán.

Partiremos de una hipótesis de partida para la investigación, que intentaremos probar o refutar: que África no condiciona la “gran estrategia” de la UE, la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y reactivas, producto de una “cultura de la reacción” de la que le parece difícil escapar a la Unión (Cuadrado, 2014)

Los resultados son los siguientes:

2008-2011

SAHEL: MAURITANIA (MAU), MALI (MAL) y NÍGER (NIG)

Destaca en este periodo del SAHEL que factores como la gobernanza, actividad subversiva y el desarrollo social, compensan la degradación en otros como matanzas y secuestros resultando una leve mejora en la estabilidad.

Tabla 2

DIMENSIÓN PONDERACIÓN	VARIABLE PONDERACIÓN	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2008			2011		
			MAU	MAL	NIG	MAU	MAL	NIG
Buena Gobernanza. (x 2) 2008: 15,88 2011: 14,66	Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2008: 3,24 2011: 3,14	Actividad Terrorista x 0,2	3	4	5	3	4	4
		Conflicto interno organizado x 0,2	8	6	NA	6	8	6
		Pobreza y degradación económica x 0,1	7,8	NA	9,2	7,3	7,8	8,9
		Legitimidad estatal x 0,3	6,6	NA	9,2	7,3	5,5	8,9
		Servicios Públicos x 0,2	8,1	NA	9,1	7,9	8,2	9,5
	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2008: 3,03 2011: 2,69	Terror Político x 0,1	6	4	NA	6	3	6
		Inestabilidad Política x 0,1	7	8	NA	6,5	6	5,5
		Agravios Colectivos x 0,3	8	NA	9,2	7,8	6	7,8
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	6,9	NA	7,9	7	4,9	8,2
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2	7,92	1,75	4,75	6,58	1,75	2,5
		Libertades Civiles x 0,2	5	4,12	5,29	5	2,94	5
	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2008: 1,66 2011: 1,50	Agravios Colectivos x 0,6	8	NA	9,2	7,8	6	7,8
		Participación Política x 0,2	5,56	6,11	7,78	5	5,56	7,22
		Cultura Política x 0,2	6,25	4,37	6,25	6,87	4,37	5,62
Seguridad. (x 5)	Actividad Subversiva (x 0,5)	Actividad Terrorista x 0,5	3	4	5	3	4	4
		Conflicto interno organizado x 0,2	8	6	NA	6	8	6

2008: 22,95	2008: 2,55	Terror Político x 0,1	6	4	NA	6	3	6
	2011: 2,30	Muertes en conflictos x 0,2	2	2	NA	2	2	2
2011: 22,10	Matanzas y Secuestros (x 0,4).	Actividad Terrorista x 0,3	3	4	5	3	4	4
		Crímenes Violentos x 0,5	6	6	NA	6	5,5	7
	2008: 1,96 2011: 2,04	Muertes en conflictos x 0,2	2	2	NA	2	2	2
	Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1).	Personas Desplazadas x 0,4	2	2	NA	2	2	2
		Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2008: 0,08 2011: 0,08	Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
Desarrollo (x 3) 2008: 23,10	Desarrollo Económico (x 0,5).	Desarrollo Económico Desigual x 0,4	7	NA	7,2	6,5	6,7	7,9
		Pobreza y degradación económica x 0,6	7,8	NA	9,2	7,3	7,8	8,9
2011: 22,35	Desarrollo Social. (x 0,5).	Presión Demográfica x 0,1	8,4	NA	9,5	8,2	8,8	9,8
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3	7,92	1,75	4,75	6,58	1,75	2,5
	2008: 3,5 2011: 3,2	Libertades Civiles x 0,4	5	4,12	5,29	5	2,94	5
		Participación Política x 0,2	5,56	6,11	7,78	5	5,56	7,22

SAHEL 2008: 61, 93

SAHEL 2011: 59, 11

GOLFO DE GUINEA: NIGERIA (NGR), REPÚBLICA CENTROAFRICANA (RCA) y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).

En el periodo estudiado, el GoG es testigo de una acusada degradación en el factor seguridad, en concreto por actividad terrorista, muertes en conflicto y desplazados.

Tabla 3

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2008			2011		
			NGR	RCA	RDC	NGR	RCA	RDC
Buena Gobernanza.	Control de Recursos y	Actividad Terrorista x 0,2	6	2	6	7	5	7

(x 2) 2008: 17,14 2011: 16,68	Territorio. (x 0,4). 2008: 3,29 2011: 3,00	Conflicto interno organizado x 0,2	6	8	8	6	8	8
		Pobreza y degradación económica x 0,1	5,9	8,4	8,3	7,3	8,1	8,7
		Legitimidad estatal x 0,3	8,9	9,2	8,3	9	9,1	9
		Servicios Públicos x 0,2	8,7	8,6	9,1	9	9	8,9
	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2008: 3,50 2011: 3,53	Terror Político x 0,1	8	8	10	8	8	10
		Inestabilidad Política x 0,1	6	8,5	8	6,5	7	7
		Agravios Colectivos x 0,3	9,4	8,9	8,8	9,6	8,6	8,3
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	7,5	8,7	8,9	8,6	8,6	9,2
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2	7,18	8,25	7	4,33	8,25	7,42
		Libertades Civiles x 0,2	6,18	7,16	7,65	6,18	8,35	8,24
	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2008: 1,78 2011: 1,81	Agravios Colectivos x 0,6	9,4	8,9	8,8	9,6	8,6	8,3
		Participación Política x 0,2	6,67	8,33	7,78	6,67	8,89	7,78
		Cultura Política x 0,2	5,62	8,12	6,87	6,87	7,5	6,87
	Seguridad. (x 5) 2008: 31,80 2011: 36,05	Actividad Subversiva (x 0,5) 2008: 3,2 2011: 3,65	Actividad Terrorista x 0,5	6	2	6	7	5
Conflicto interno organizado x 0,2			6	8	8	6	8	8
Terror Político x 0,1			8	8	10	8	8	10
Muertes en conflictos x 0,2			2	4	2	6	4	6
Matanzas y		Actividad	6	2	6	7	5	7

	Secuestros (x 0,4).	Terrorista x 0,3						
		Crímenes Violentos x 0,5	10	8	10	10	8	9
	2008: 3,04 2011: 3,32	Muertes en conflictos x 0,2	2	4	2	6	4	6
		Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1).	2	3	2	2	6	4
	2008: 0,12 2011: 0,24	Personas Desplazadas x 0,4						
		Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3.	NA	NA	NA	NA	NA	NA
		Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	NA	NA	
Desarrollo (x 3) 2008: 25,32	Desarrollo Económico (x 0,5).	Desarrollo Económico Desigual x 0,4	9,2	8,8	9	9	8,9	9,2
		Pobreza y degradación económica x 0,6	5,9	8,4	8,3	7,3	8,1	8,7
2011: 26,16	Desarrollo Social. (x 0,5).	Presión Demográfica x 0,1	8,2	9	9,6	8,8	8,9	9,7
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3	7,18	8,25	7	4,33	8,25	7,42
		Libertades Civiles x 0,4	6,18	7,16	7,65	6,18	8,35	8,24
		Participación Política x 0,2	6,67	8,33	7,78	6,67	8,89	7,78

GoG 2008: 74,26

GoG 2011: 78,92

CUERNO DE ÁFRICA: ETIOPÍA (ETI), SOMALIA (SOM) y SUDÁN DEL SUR (SUD).

El HoA ve como aumenta en este periodo la actividad terrorista y el terror político, así como las muertes violentas, lo que lleva a un aumento de la inestabilidad de la región.

Tabla 4

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2008			2011		
			ETI	SOM	SUD	ETI	SOM	SUD
Buena Gobernanza. (x 2) 2008: 17,48 2011: 18,20	Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2008: 3,44 2011: 3,66	Actividad Terrorista x 0,2	6	7	7	5	7	6
		Conflicto interno organizado x 0,2	7	10	10	7	10	10
		Pobreza y degradación económica x 0,1	8,2	8,2	7,3	7,7	9,3	6,4
		Legitimidad estatal x 0,3	7,9	8,3	10	7,5	9,8	9,4
		Servicios Públicos x 0,2	7,5	7	9,5	8,4	9,4	9
	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2008: 3,57 2011: 3,79	Terror Político x 0,1	6	8	10	7	9	10
		Inestabilidad Política x 0,1	6,5	9	7	6,5	8,5	7
		Agravios Colectivos x 0,3	7,8	9	10	8,4	9,5	9,9
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	8,5	9,9	9,9	8,5	9,7	9,7
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2	7	NA	8,67	10	NA	10
		Libertades Civiles x 0,2	5,59	NA	6,47	5,59	NA	8,24
	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2008: 1,73 2011: 1,65	Agravios Colectivos x 0,6	7,8	9	10	8,4	9,5	9,9
		Participación Política x 0,2	5	NA	8,33	5	NA	6,67
		Cultura Política x 0,2	3,75	NA	5	4,37	NA	5
	Seguridad. (x 5) 2008: 37,85 2011: 39,65	Actividad Subversiva (x 0,5) 2008: 3,85 2011: 4,05	Actividad Terrorista x 0,5	6	7	7	5	7
Conflicto interno organizado x 0,2			7	10	10	7	10	10
Terror Político x 0,1			6	8	10	7	9	10
Muertes en conflictos x 0,2			6	4	6	6	8	8
Matanzas y Secuestros (x 0,4). 2008: 3,32 2011: 3,48		Actividad Terrorista x 0,3	6	7	7	5	7	6
		Crímenes Violentos x 0,5	4	10	6	4	10	6
		Muertes en conflictos x 0,2	6	4	6	6	8	8
Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1). 2008: 0,4 2011: 0,4		Personas Desplazadas x 0,4	2	10	3	2	10	10
		Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA
		Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Desarrollo (x 3)	Desarrollo Económico (x 0,5).	Desarrollo Económico Desigual x 0,4	8,6	9,2	9,3	8,2	8,4	9,1
		Pobreza y degradación económica x 0,6	8,2	8,2	7,3	7,7	9,3	6,4
2008: 24,72	2008: 4,32 2011: 4,61							
2011: 26,73	Desarrollo Social. (x 0,5).	Presión Demográfica x 0,1	8,9	9,8	9	9,1	9,7	8,5
		Pluralismo y Procesos ElectORALES x 0,3	7	NA	8,67	10	NA	10
		Libertades Civiles x 0,4	5,59	NA	6,47	5,59	NA	8,24
		Participación Política x 0,2	5	NA	8,33	5	NA	6,67

HoA 2008: 80,05

HoA 2011: 84,58

2011-2014

SAHEL: MAURITANIA (MAU), MALI (MAL) y NÍGER (NIG).

Mali arrastra en su inestabilidad a la región, aunque la porosidad de las fronteras hace difícil establecer también límites geográficos en las medidas de los factores.

Tabla 5

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2011			2014		
			MAU	MAL	NIG	MAU	MAL	NIG
Buena Gobernanza. (x 2)	Control de Recursos y Territorio. (x 0,4).	Actividad Terrorista x 0,2	3	4	4	3	5	5
		Conflicto interno organizado x 0,2	6	8	6	6	8	6
		Pobreza y degradación económica x 0,1	7,3	7,8	8,9	7,7	7,9	8,1
		Legitimidad estatal x 0,3	7,3	5,5	8,9	7,4	5,9	7,8
		Servicios Públicos x 0,2	7,9	8,2	9,5	8,6	8,6	9,3
2011: 14,66	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4).	Terror Político x 0,1	6	3	6	5	7	4
		Inestabilidad Política x 0,1	6,5	6	5,5	6	6	8
		Agravios Colectivos x 0,3	7,8	6	7,8	7,2	7,5	7,5
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	7	4,9	8,2	7,7	6,8	7,3
		Pluralismo y Procesos ElectORALES x 0,2	6,58	1,75	2,5	6,58	2,17	2,92
		Libertades Civiles x 0,2	5	2,94	5	5	3,53	5,29
2014: 14,53	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2).	Agravios Colectivos x 0,6	7,8	6	7,8	7,2	7,5	7,5
		Participación Política x 0,2	5	5,56	7,22	5	5,56	7,22
		Cultura Política x 0,2	6,87	4,37	5,62	6,87	3,75	5,62
2011: 1,50 2014: 1,46								

Seguridad. (x 5)	Actividad Subversiva (x 0,5)	Actividad Terrorista x 0,5	3	4	4	3	5	5	
		Conflicto interno organizado x 0,2	6	8	6	6	8	6	
		Terror Político x 0,1	6	3	6	5	7	4	
		Muertes en conflictos x 0,2	2	2	2	2	2	2	
	2011: 22,10 2014: 25,60	Matanzas y Secuestros (x 0,4).	Actividad Terrorista x 0,3	3	4	4	3	5	5
			Crímenes Violentos x 0,5	6	5,5	7	6	6	8
			Muertes en conflictos x 0,2	2	2	2	2	2	2
		2011: 2,04 2014: 2,36	Tráfico ilegal seres humanos (x 0,1).	Personas Desplazadas x 0,4	2	2	2	2	4
	Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3			NA	NA	NA	7,3	8,1	8
	Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3			NA	NA	NA	7,2	6,4	6
2011: 0,08 2014: 0,16									
Desarrollo (x 3)	Desarrollo Económico (x 0,5).	Desarrollo Económico Desigual x 0,4	6,5	6,7	7,9	6,8	7,1	7,9	
		Pobreza y degradación económica x 0,6	7,3	7,8	8,9	7,7	7,9	8,1	
	2011: 4,25 2014: 4,01								
	2011: 22,35 2014: 21,73	Desarrollo Social. (x 0,5).	Presión Demográfica x 0,1	8,2	8,8	9,8	8,4	9	9,3
			Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3	6,58	1,75	2,5	6,58	2,17	2,92
			Libertades Civiles x 0,4	5	2,94	5	5	3,53	5,29
			Participación Política x 0,2	5	5,56	7,22	5	5,56	7,22

SAHEL 2011: 59,11

SAHEL 2014: 61,86

GOLFO DE GUINEA: NIGERIA (NGR), REPÚBLICA CENTROAFRICANA (RCA) y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).

Continúa la creciente inestabilidad, siendo el factor seguridad el que más contribuye a esta tendencia, en los tres Estados analizados.

Tabla 6

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2011			2014		
			NGR	RCA	RDC	NGR	RCA	RDC
Buena Gobernanza. (x 2)	Control de Recursos y Territorio.	Actividad Terrorista x 0,2	7	5	7	9	5	7
		Conflicto interno	6	8	8	8	10	10

2011: 16,68 2014: 17,80	(x 0,4). 2011: 3,00 2014: 3,38	organizado x 0,2						
		Pobreza y degradación económica x 0,1	7,3	8,1	8,7	7,3	7,8	8,2
		Legitimidad estatal x 0,3	9	9,1	9	8,8	9,5	9,3
		Servicios Públicos x 0,2	9	9	8,9	9	9,7	9,4
	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2011: 3,53 2014: 3,74	Terror Político x 0,1	8	8	10	8	8	10
		Inestabilidad Política x 0,1	6,5	7	7	6,5	10	8
		Agravios Colectivos x 0,3	9,6	8,6	8,3	9,8	9,5	9,6
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	8,6	8,6	9,2	8,7	9,5	10
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2	4,33	8,25	7,42	4,33	9,08	9,08
		Libertades Civiles x 0,2	6,18	8,35	8,24	6,18	7,65	8,24
	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2011: 1,81 2014: 1,78	Agravios Colectivos x 0,6	9,6	8,6	8,3	9,8	9,5	9,6
		Participación Política x 0,2	6,67	8,89	7,78	6,67	8,33	7,78
		Cultura Política x 0,2	6,87	7,5	6,87	6,87	7,5	6,87
	Seguridad. (x 5) 2011: 36,05 2014: 41,55	Actividad Subversiva (x 0,5) 2011: 3,65 2014: 4,35	Actividad Terrorista x 0,5	7	5	7	9	5
Conflicto interno organizado x 0,2			6	8	8	8	10	10
Terror Político x 0,1			8	8	10	8	8	10
Muertes en conflictos x 0,2			6	4	6	6	4	6
Matanzas y Secuestros (x 0,4). 2011: 3,32 2014: 3,56		Actividad Terrorista x 0,3	7	5	7	9	5	7
		Crímenes Violentos x 0,5	10	8	9	10	10	10
		Muertes en conflictos x 0,2	6	4	6	6	4	6
Tráfico Ilegal seres humanos		Personas Desplazadas	2	6	4	2	10	5

	(x 0,1).	x 0,4						
	2011: 0,24 2014: 0,40	Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	5	9,2	8
		Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	6,3	7,8	7,9
Desarrollo (x 3)	Desarrollo Económico (x 0,5).	Desarrollo Económico Desigual x 0,4	9	8,9	9,2	8,9	9,4	8,5
2011: 26,19	2011: 4,44 2014: 4,34	Pobreza y degradación económica x 0,6	7,3	8,1	8,7	7,3	7,8	8,2
2014: 25,95	Desarrollo Social. (x 0,5).	Presión Demográfica x 0,1	8,8	8,9	9,7	8,3	8,7	9,4
	2011: 4,28 2014: 4,31	Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3	4,33	8,25	7,42	4,33	9,08	9,08
		Libertades Civiles x 0,4	6,18	8,35	8,24	6,18	7,65	8,24
		Participación Política x 0,2	6,67	8,89	7,78	6,67	8,33	7,78

GoG 2011: 78,92

GoG 2014: 85,30

CUERNO DE ÁFRICA: ETIOPÍA (ETI), SOMALIA (SOM) y SUDÁN DEL SUR (SUD).

Gobernanza y desarrollo que hacen que la inestabilidad no se degrade tanto como debería por el factor seguridad

Tabla 7

DIMENSIÓN (PONDERACIÓN)	VARIABLE (PONDERACIÓN)	INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR	2011			2014		
			ETI	SOM	SUD	ETI	SOM	SUD
Buena Gobernanza. (x 2) 2011: 18,20	Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2011: 3,66 2014: 3,76	Actividad Terrorista x 0,2	5	7	6	5	8	4
		Conflicto interno organizado x 0,2	7	10	10	6	10	10
		Pobreza y degradación económica x 0,1	7,7	9,3	6,4	7,4	9,1	8,8
		Legitimidad estatal x 0,3	7,5	9,8	9,4	7,1	9,1	9,7

2014: 17,62		Servicios Públicos x 0,2	8,4	9,4	9	8,9	9,6	9,9
	Calidad de la Gobernanza. (x 0,4).	Terror Político x 0,1	7	9	10	7	9	8
		Inestabilidad Política x 0,1	6,5	8,5	7	6,5	10	10
	2011: 3,79 2014: 3,43	Agravios Colectivos x 0,3	8,4	9,5	9,9	8,9	9,3	10
		Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1	8,5	9,7	9,7	8	9,8	9,9
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2	10	NA	10	10	NA	10
		Libertades Civiles x 0,2	5,59	NA	8,24	6,18	NA	8,53
	Tensión étnica y religiosa. (x 0,2).	Agravios Colectivos x 0,6	8,4	9,5	9,9	8,9	9,3	10
		Participación Política x 0,2	5	NA	6,67	4,44	NA	5,56
		Cultura Política x 0,2	4,37	NA	5	4,37	NA	5
2011: 1,65 2014: 1,62								
Seguridad. (x 5) 2011: 37,85 2014: 39,65	Actividad Subversiva (x 0,5) 2011: 4,05 2014: 4,25	Actividad Terrorista x 0,5	5	7	6	5	8	4
		Conflicto interno organizado x 0,2	7	10	10	6	10	10
		Terror Político x 0,1	7	9	10	7	9	8
		Muertes en conflictos x 0,2	6	8	8	4	6	8
	Matanzas y Secuestros (x 0,4). 2011: 3,48 2014: 3,60	Actividad Terrorista x 0,3	5	7	6	5	8	4
		Crímenes Violentos x 0,5	4	10	6	4	10	10
		Muertes en conflictos x 0,2	6	8	8	4	6	8
	Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1). 2011: 0,40 2014: 0,40	Personas Desplazadas x 0,4	2	10	10	2	10	6
		Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	6,7	8,4	8,3
		Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3	NA	NA	NA	6,2	9,4	6,6
Desarrollo	Desarrollo	Desarrollo	8,2	8,4	9,1	7,3	8,7	8,9

(x 3)	Económico (x 0,5).	Económico Desigual x 0,4							
		Pobreza y degradación económica x 0,6	7,7	9,3	6,4	7,4	9,1	8,8	
2011: 26,73	2011: 4,61 2014: 4,51	Presión Demográfica x 0,1	9,1	9,7	8,5	9,4	9,5	9,1	
		Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3	10	NA	10	10	NA	10	
	2014: 26,37	2011: 4,30 2014: 4,28	Libertades Civiles x 0,4	5,59	NA	8,24	6,18	NA	8,53
			Participación Política x 0,2	5	NA	6,67	4,44	NA	5,56

HoA 2011: 84,58

HoA 2014: 83,64

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Comencemos por el periodo 2008-2011. En 2007 se aprobó por la UE y la UA la Estrategia Conjunta (JAES) que, entre las ocho esferas de cooperación, abarcaba la seguridad y la gobernanza, con planes de desarrollo en 2008-10 y 2011-13. Es decir, en este primer periodo, ya hay una acción inicial de la UE.

En el cómputo global de inestabilidad, de las tres regiones estudiadas, el SAHEL presenta una tendencia positiva (-2,82) y las otras dos tienden hacia la inestabilidad: GoG (+4,66) y HoA (+4,53).

El SAHEL evoluciona positivamente en las tres grandes dimensiones, en especial la de Buen Gobierno (BG), mientras el GoG se degrada en especial en Seguridad (S) y el HoA lo hace en las tres dimensiones, incluida la de Desarrollo (D). En resumen, no parecen verse aún los efectos positivos de los planes de acción que desarrollarán la JAES.

Curiosamente, siendo el SAHEL la región menos preocupante de las tres (sin ser estable) es en 2011 cuando se publica la estrategia de la UE para esta región, respondiendo quizás y en gran parte a las actividades de Al Qaeda para el Magreb Islámico (AQMI) en el norte de Mali, aún cuando los indicadores, incluyendo el de seguridad, no se hayan modificado de manera significativa.

En resumen, en una zona con muy baja gobernanza y desarrollo, a la UE le preocupa la seguridad, en concreto el terrorismo yihadista, quizás por los secuestros que afectan a nacionales europeos, las amenazas al flujo energético y más factores que puedan desestabilizar al Magreb, los vecinos del Sur de la UE.

Más justificada parece la conveniencia de la estrategia de la UE en el HoA (2011). A pesar de haber organizado desde 2008 una misión contra la piratería, EUNAVFOR ATALANTA y desde 2010 una misión de entrenamiento en

Somalia, los indicadores marcan una tendencia a la inestabilidad, en especial en la dimensión de Seguridad (+1,8) y de Desarrollo (+2,01). La UE reacciona con el marco estratégico para el HoA, con la intención de unificar sus esfuerzos en la zona, sobre todo de seguridad, una vez más con los intereses europeos como trasfondo.

La degradación de la situación en el GoG parece no provocar una reacción por parte de la UE, muy centrada en el HoA y mirando también al crecimiento del yihadismo en el SAHEL. Esta tardanza en reaccionar en el GoG provocaría quizás las prisas de años posteriores.

En 2011-2014 la degradación de la estabilidad en el GoG (+6,38, diferencia más alta en las seis tablas) puede ser quizás producto (entre otros elementos) de la lenta reacción europea antes mencionada. Se degrada también la estabilidad del SAHEL (+2,75), a diferencia del período anterior, fundamentalmente por la seguridad (+3,5), en especial producto de la situación en Mali, que llevó a la operación SERVAL en enero de 2013.

En el HoA mejora la situación global (-0,94), curiosamente por los progresos en gobernanza y desarrollo, más que en seguridad. Es el producto de la acción conjunta de la EUTM Somalia y la operación ATALANTA, ya que el problema no era tanto el terrorismo o las acciones cinéticas terrestres, sino el impacto de la piratería en la economía y comercio en la región y en la gobernanza.

Producto de la degradación de la situación en el Golfo de Guinea, una vez más, la UE reacciona, con la Estrategia para esta región (2014) con el objeto de combatir la inseguridad marítima y el crimen organizado, mediante el fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos regionales fomentar el desarrollo y las estructuras de cooperación inter-fronterizas. Parece un HoA revisitado.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la finalidad de este estudio, planteamos como pregunta de investigación la siguiente: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE?

Ante dicho interrogante, ofrecemos como hipótesis de partida que África no condiciona de forma determinante la “gran estrategia” de la UE, que asociaremos con la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y quizás de naturaleza reactiva, producto de la ausencia de una cultura estratégica común de los estados miembros, ciñéndose a una “cultura de la reacción” de la que le parece difícil escapar a la Unión. La discusión de los resultados del apartado anterior nos muestra y confirma la hipótesis de una UE reactiva a la inestabilidad de las tres regiones tratadas.

La JAES de 2007 trató a África como un todo geopolítico y, como demuestran los indicadores, tuvo un impacto leve en las tres regiones que conforman el arco de inestabilidad africano, ya que solo el SAHEL se mantuvo (ojo, mantuvo las tendencias, pero dentro de un arco de valores de gobernanza y desarrollo de los

más bajos del mundo) frente a la mayor inestabilidad del GoG y HoA, en gran parte motivada por la piratería, el “bunkering”, y el control de las redes del litoral, así como de las rutas principales de tráfico.

Esta reactividad se materializa en 2011 con sendas estrategias parciales sobre el SAHEL y el HoA que obedecen en gran parte a criterios de seguridad y puesta en peligro de intereses vitales para la UE como es la proliferación del yihadismo en el SAHEL (secuestros, ataques a intereses europeos) y la piratería del HoA. En resumen, esa “gran estrategia” conjunta UE-UA deja el paso a pequeños “Planes de Operaciones” enfocados en regiones y problemas concretos. Esto no es malo en sí mismo, si los resultados son positivos, pero el objeto a estudiar es la visión a largo plazo y alcance de la UE en África.

Por otra parte, la inestabilidad preocupantemente creciente del GoG (+11,04 de 2008 a 2014) no pareció ameritar una estrategia parcial, sino acciones (importantes, desde luego) en la República Democrática del Congo (EUPOL Congo de 2007 a 2014; EUFOR CONGO desde 2006, ARTEMIS en 2003, etc.) y en la RCA (EUFOR 2014 y EUMAM desde 2015). Estas acciones parciales no obedecían a una estrategia integral para la zona, que no llegaría hasta 2014, quizás por el desplazamiento del enfoque por el éxito parcial en el HoA (-0,94 en 2011-2014).

Todos estos datos confirman la reactividad de la UE mediante la elaboración de estrategias parciales, que parecen más planes de operaciones de corto recorrido, y sin responder a una Estrategia Conjunta real. En especial las de HoA y GoG son intentos de unificar esfuerzos y enfocar las acciones de misiones, operaciones o iniciativas ya en curso en las regiones.

No sería justo olvidar los esfuerzos de la cumbre de abril de 2014 en Bruselas entre la UE y África con más de sesenta líderes nacionales (cuarenta africanos y veinte europeos) y un total de noventa delegaciones, para discutir el futuro de las relaciones y reforzar los vínculos. El lema fue “Invertir en las personas, la prosperidad y la paz”: gobernanza, desarrollo y seguridad, con otros nombres.

Acciones como esta Cumbre pueden ser el indicio de un esfuerzo por una visión a largo plazo en áreas como la democratización, fortalecer el comercio, transformar el sector primario africano (seguridad alimentaria), desarrollar la capacidad de gestión de crisis africana. En resumen, una autocrítica sobre el desarrollo de la JAES, aprobándose una nueva hoja de ruta, el tercer Plan de Acción para el período 2014-2017 centrándose en: Paz y Seguridad; Democracia, Buena Gobernanza y Derechos Humanos; Desarrollo Humano; Desarrollo y Crecimiento Sostenible y Asuntos Emergentes.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Íñigo Pareja Rodríguez es Coronel de Artillería, Diplomado en Estado Mayor, en el Ejército de Tierra español.

REFERENCIAS:

Africa Progress Panel (2014) Africa Progress Report 2014. Disponible en: www.africaprogresspanel.org

Arteaga, Félix (Dir.) (2014), *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Correa, Paulina (2012), *Pobreza, inestabilidad y conflictos en África occidental. Riesgos para la seguridad de España y Europa*, Documento de Trabajo OPEX, Disponible en: www.falternativas.org

Cuadrado, Jara (2014). “UE Y Gestión de Crisis en África: Las Políticas Preventivas a Prueba”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 89/2014.

Díez Alcalde, J. (2013) “Cooperación Unión Europea – África Occidental: garantizar la seguridad compartida”, *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 43/2013.

— (2014), “África: Avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea”, *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, No 4, pp. 30-44.

Economist Intelligence Unit (2008), *Democracy Index 2008*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2008

— (2011), *Democracy Index 2011*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2011

— (2014), *Democracy Index 2014*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2014

European Commission (2014) *Africa Peace Facility, Annual Report 2013*, Disponible en: <http://ec.europa.eu/europeaid/peace-facility> y en www.africa-eu-partnership.org

European External Action Service (2011), *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Disponible en: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

García Sánchez, Ignacio J. (2012), “La PCSD dirige su enfoque integral al arco de inestabilidad de África”, *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24/2012.

Institute for Economics and Peace (2008), *Global Peace Index 2008*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2011), *Global Peace Index 2011*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2014), *Global Peace Index 2014*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

Institute for Economics and Peace. (2008), *Global Terrorism Index 2008*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2008), *Global Terrorism Index 2011*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2014), *Global Terrorism Index 2014*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

Instituto Español de Estudios Estratégicos (2014), “Unión Europea: Estrategia para la seguridad y el desarrollo del Golfo de Guinea”, Documento Informativo 5/2012.

Meredith, Martin (2005), *The Fate of Africa*, New York: Public Affairs.

Rodney, Walter (1972), *How Europe Underdeveloped Africa*, Dakar: Panzabuka Press.

Silvela, Enrique. (2014), “Reconexión con África”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 84/2014.

The Fund for Peace (2008), *Fragile States Index 2008*, Disponible en: www.fragilestatesindex.org

— (2011), *Fragile States Index 2011*, Disponible en: www.fragilestatesindex.org

— (2014), *Fragile States Index 2014*. Disponible en: www.fragilestatesindex.org

The Global Slavery Index (2014), *The Global Slavery Index 2014*, Disponible en: <http://www.globalslaveryindex.org/>