

Conflictos en África: Los verdaderos desafíos de la acción humanitaria¹

Hassan Ba*

África está atravesando guerras y conflictos con consecuencias humanitarias catastróficas. Sus orígenes y los obstáculos a su resolución se deben a múltiples factores, entre ellos el debilitamiento de los Estados, el nuevo despliegue estratégico de la criminalidad internacional a través del tráfico de drogas, armas y materias primas (entre otras cuestiones), la desaparición de los mecanismos tradicionales de regulación, etc. El punto más débil de los agentes humanitarios en África radica en la descalificación que hacen de los actores y capacidades endógenas: instrumentalización, marginación, ignorancia... Durante las intervenciones prevalecen los malentendidos y las divergencias de interés entre el Norte y el Sur. Allí donde los agentes del Norte dirigen sus esfuerzos a la estabilización —sinónimo de statu quo político— los actores del Sur podrían apostar por el potencial transformador de una crisis. Los mecanismos, lógicas y normas de funcionamiento del complejo humanitario chocan regularmente con las concepciones e intereses locales. La agonía de los Estados africanos en nombre del liberalismo constituye un factor esencial de agravación y desestructuración de los conflictos por la criminalización de las economías, la privatización de las violencias, la incapacidad de las sociedades civiles para actuar... Una nueva generación de elites políticas africanas está llamada a dar de nuevo legitimidad a los Estados de derecho, sobre la base de colaboraciones equitativas con los actores internacionales.

África está experimentando guerras y conflictos con consecuencias humanitarias catastróficas, particularmente para los sectores sociales más vulnerables como las mujeres, niños o minorías étnicas, religiosas o culturales. Estas crisis también han provocado movimientos masivos de poblaciones refugiadas y desplazadas (en Ruanda, Burundi, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Angola o Sudán). La comunidad internacional, en muchos casos, se ha visto desbordada por la magnitud de estas situaciones e incluso impotente para actuar o proteger a las víctimas. Responsables políticos de los países del Norte han comenzado a

1. Artículo publicado en el *Annuaire Suisse – Tiers Monde*, IUED, 1999, pp. 83-87.

* Secretario general de Synergies Africa, Ginebra.

reflexionar y a imaginar nuevas pistas con el fin de adaptar los instrumentos y medios de la cooperación internacional a nuevos contextos de crisis, cada día más complejos.

Orígenes de los conflictos y obstáculos para su resolución

Es esencial ir más allá de los mensajes políticos bien intencionados y hacer una nueva lectura de las demandas de principios, a la luz de las experiencias históricas y de las preocupaciones fundamentales de los beneficiarios de la ayuda internacional. Hay varias preguntas esenciales. ¿Qué enseña la realidad concreta de Kivu, de Angola, etc.? ¿Cómo se vive, día a día, la relación entre los que reciben ayuda y los que la aportan? ¿Cuáles son, para África, los desafíos principales del debate sobre el vínculo entre emergencia y desarrollo? Se trata de conflictos que se caracterizan por ciertos elementos comunes:

- Los actores de la violencia son sobre todo jóvenes, para los que la violencia es un modo de vida y una forma de reforzar su estatus social.
- Las prácticas mafiosas y criminales de los grupos armados, la descomposición de los movimientos rebeldes y la crisis de la autoridad del Estado.
- La conexión entre ciertos grupos armados y elementos del crimen organizado internacional mediante el tráfico de drogas, armas, moneda falsa y materias primas, entre otras cuestiones.
- La reestructuración político-militar de los grupos regionales, facilitada por el debilitamiento del Estado y la permeabilidad de las fronteras.
- La proliferación de gastos militares (compra de armas, municiones y equipos para los beligerantes).

Pero más allá de las características comunes, estos conflictos tienen una complejidad y una importancia hasta ahora desconocidas, por varias razones:

- La no injerencia en los asuntos internos, consagrada por la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), limita la capacidad de intervención colectiva a escala continental, y ciertos Estados intervienen militarmente en estos conflictos de forma

- unilateral y sin mandato (como muestran los ejemplos de Guinea-Bissau, la República Democrática del Congo o Lesotho).
- La ausencia de un diálogo estructurado y una dinámica continua entre los investigadores, responsables políticos y líderes de la sociedad civil reduce la posibilidad de anticipar los acontecimientos y prevenir eficazmente los conflictos.
 - La desaparición o marginación de los mecanismos tradicionales de regulación y de gestión de conflictos. Estos se referían en particular a la regulación y gestión pacífica de la convivencia entre agricultores y ganaderos, y los litigios eran zanjados públicamente recurriendo, en África occidental por ejemplo, a las relaciones especiales entre clanes.

La descalificación de los actores endógenos

Las organizaciones humanitarias, apoyadas por los países donantes, realizan muchas acciones meritorias, pero uno de los puntos más débiles de su manera de enfocar la acción humanitaria son las relaciones que establecen con lo que se podrían llamarse capacidades endógenas africanas. Al contrario de lo que sugieren determinados prejuicios bastante extendidos, las sociedades africanas no permanecen inactivas frente a los conflictos. Algunos actores locales intervienen con el fin de gestionarlos y aportar asistencia a las víctimas: poblaciones que acogen a refugiados y desplazados a pesar de su extrema indigencia, jefaturas tradicionales de África occidental, asociaciones de mujeres, ONG de derechos humanos, cooperativas agrícolas, etc. Todas estas fuerzas dinámicas y emprendedoras constituyen una nueva sociedad civil que ha surgido en los últimos años aprovechando la desvinculación y/o el debilitamiento de unos Estados sometidos a programas de ajuste estructural. En determinados ámbitos, la sociedad civil también es heredera de las tradiciones africanas de solidaridad y de responsabilidad.

Desgraciadamente, en muchas crisis humanitarias, los actores internacionales y Gobiernos del Norte han dado poca importancia a estos prometedores esfuerzos. Peor aún: en nombre de la eficacia operacional, en algunos casos se ha producido la instrumentalización de estos actores o su marginación. Las consecuencias de esta situación son desastrosas porque se elimina la confianza en sí mismas de las poblaciones y de su elite. La imagen de

una África pedigüeña se refuerza sin cesar, y esto favorece cierta fatalidad en la propia África.

La multiplicidad de actores exógenos con agendas distintas y competidoras favorece la atomización de las capacidades locales y con ello una ruptura de la continuidad entre las acciones endógenas en situaciones de emergencia y las que se producen en situaciones de paz. Esta fractura lleva a la ignorancia de los logros institucionales locales, favorece el despilfarro de recursos y compromete la continuidad entre las diferentes fases de las crisis. El esquema clásico de diferenciación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo es una forma de impostura operacional que refleja más las diferencias entre los actores externos (cada día más especializados) que la realidad en el terreno. Los actores locales que trabajan en el ámbito de la emergencia son, a menudo, los mismos que operan en las otras fases, con la particularidad de que no dejan de dirigirse a diferentes interlocutores según los periodos.

¿De dónde procede esta descalificación de los actores endógenos? Se pueden barajar varias hipótesis:

- La debilidad política y operacional de los actores locales, que les priva de gran parte de su credibilidad.
- Por parte de los actores externos, el desconocimiento de los fundamentos culturales, las tradiciones y las evoluciones sociológicas provoca errores de estrategia y de análisis que restan eficacia duradera a las operaciones. ¿De qué sirve la difusión de las normas humanitarias o la distribución de sacos de arroz si los beneficiarios no consiguen todo el respeto debido a su dignidad, si las víctimas no son estimadas como sujeto activo de una historia continua o si los destinatarios de los mensajes no se apropian de su contenido para identificarse con ellos?
- La acción humanitaria sigue siendo por tanto, en muchos casos, prisionera del ideal misionero y filantrópico.

Equívocos y divergencias de interés entre el Norte y el Sur

Antes incluso de las crisis humanitarias, hay equívocos profundos entre los actores políticos del Norte y una parte importante de la elite africana. Los analistas occidentales sólo ven en los conflictos africanos regresiones humanitarias, amenazas para la seguridad colectiva y cargas financieras para el contribuyente. Entre tanto, en ocasiones, los responsables africanos sienten e identifican

“ventanas de oportunidad” políticas para cambios más importantes, en el sentido del establecimiento de un nuevo orden institucional que sería resultado de un compromiso, doloroso pero duradero, entre un Estado poscolonial debilitado y deslegitimado y una sociedad civil dinámica y representativa de los intereses de nuevos actores sociales en los medios rurales y urbanos. Pretender, a toda costa y en todos los casos, estabilizar las situaciones, desemboca en un *statu quo* político que obstaculiza la llegada de otros futuros posibles.

El segundo equívoco es que la ayuda en general, y la humanitaria en particular, se muestra como si fuera pura en sus intenciones e intereses y como si no se inscribiera en encrucijadas interculturales y afectivas. Así se olvida que los actores humanitarios también están en busca de enriquecimiento y descubrimientos, porque proceden de sociedades occidentales desorientadas e invadidas por la ansiedad y las tecnoestructuras. La lógica de la estandarización y la especialización burocrática —en resumen, el *taylorismo* humanitario—, compromete la esencia misma del gesto humanitario, que es elevarse moralmente entregándose y entregando a los demás. Por otro lado, los africanos se sienten atrapados en el contexto actual, en el que se produce una especie de primacía de los sentimientos y arreglos en las arquitecturas de la cooperación internacional. Actualmente se tiende a eludir a las elites de la sociedad civil africana y se intenta trabajar directamente con el “pueblo concreto” a través de microproyectos y microiniciativas. Los ejemplos de la región de los Grandes Lagos muestran que, donde no hay una elite responsable y digna, las construcciones materiales y las instituciones, por muy populares que sean, no resisten a las oleadas de guerra y corrupción.

Funciones del Estado y de la elite política

África no sufre por falta de movilización de las poblaciones. Sufre por la ausencia de una nueva elite política, portadora de sueños y de visiones y capaz de cristalizar las aspiraciones y acompañar las transformaciones sociales. Lo más pernicioso de las recientes tendencias intelectuales radica en que han provocado la agonía de los Estados africanos en el nombre del neoliberalismo y del renacimiento de la sociedad civil. Y el debilitamiento de los Estados, particularmente de la autoridad legal y administrativa, es un fac-

tor esencial de agravamiento y desestructuración de los conflictos (caos, saqueos, etc.). La historia reciente de África muestra que la muerte del Estado significa la criminalización de las economías y de los conflictos, así como la privatización de la violencia. Y sobre todo, conlleva la incapacidad de la sociedad civil para actuar en un entorno de inseguridad. El principal desafío que se plantea a los responsables africanos es responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo reforzar el Estado de derecho en África, y darle (de nuevo) legitimidad política y social, sin volver a crear un tipo de Estado poscolonial omnipresente y fundado en el clientelismo y la marginación de la sociedad civil?

En un contexto frágil de restablecimiento y saneamiento de las economías, los responsables esperan más de sus interlocutores: inversiones financieras y ayuda al desarrollo. ¿No está madura África para crear empresas y empleos? ¿No está preparada para exportar productos hacia los mercados del Norte? Abrir los mercados y levantar las barreras aduaneras y arancelarias sería el acto más esperado de una nueva cooperación muy deseada.

Ha llegado la hora, para los responsables africanos, de determinar su responsabilidad en la situación en la que se encuentran. Así ganarán en madurez política y en credibilidad en el escenario internacional. A pesar de crisis espectaculares, la verdadera tendencia, subterránea y duradera, es el renacimiento de África. Hay numerosas señales que lo muestran: el crecimiento económico vuelve poco a poco, la gestión de los bienes públicos se ha vuelto más transparente y el Estado de derecho llega a imponerse en algunos lugares. El desenlace, sin embargo, sigue siendo incierto, de ahí la urgencia de acompañar esta salida del túnel con la rehabilitación y la promoción de una nueva generación política, una elite a la altura de los desafíos, en el sentido de promover una verdadera colaboración entre los actores internacionales y locales. Esta colaboración podría realizarse a través de algunas iniciativas:

- Promover las organizaciones nacionales, regionales y locales africanas para incrementar su eficacia operacional, su credibilidad y su visibilidad.
- Aportar una ayuda institucional adaptada a las necesidades de los interlocutores.
- Organizar talleres de formación y de concertación con el fin de favorecer el intercambio de experiencias y promover una reflexión endógena sobre los problemas humanitarios de África.