

Securitización de la cooperación Internacional al desarrollo:

El caso Sahelino de Mali y Níger.

Securitization of International development cooperation: The Sahelian Case of Mali and Níger.

Fernanda Daniela Díaz

Centro de Estudios Sudamericanos (Censud)
Instituto de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de La Plata
fernandadiaz@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo se enfocan los efectos producidos por la irrupción de la amenaza terrorista en países considerados “Estados fallidos” por la comunidad internacional. El texto presta atención específica a las políticas de cooperación internacional al desarrollo en dos países de la región africana del Sahel: Mali y Níger. El primer apartado presenta una caracterización económica y medioambiental del Sahel, con el fin de examinar los posibles focos de conflicto en la región; se evalúan las capacidades y atributos del estado en ambos países frente a los mismos y, en ese marco, la existencia de una posible debilidad estatal. Se practica una lectura crítica del tratamiento de los países que conforman el Sahel como “estados fallidos” por la literatura académica, que afirma una continuidad entre el fracaso del estado, como parte del colapso institucional del gobierno, y el derrumbe de la sociedad, ya que consideramos que el concepto de “estado fallido” no tiene una definición universal y aceptada, y su libre utilización impide subsumir a estados con características específicas e híbridas bajo el manto de la convergencia y la uniformidad. El segundo apartado trata la irrupción del Sahel como un espacio geoestratégico en la lucha contra el terrorismo internacional y la irrupción del crimen organizado

Fecha de recepción:

15.1.12

Fecha de aceptación:

23.3.12

como nueva amenaza; se indaga el impacto de los atentados de 11 de septiembre de 2001 en la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo, la vinculación entre las políticas referidas a este asunto y las políticas de seguridad nacional e internacional, y la eventual securitización de la ayuda oficial al desarrollo, así como la ascensión del Sahel como espacio de abastecimiento de recursos naturales y energéticos, no sólo por parte de Estados Unidos, sino de otros actores históricos y emergentes que pugnan entre sí en la región. El texto finaliza con una breve conclusión.

Palabras Claves: Securitización - Sahel - Cooperación Internacional para el Desarrollo - Estados Unidos.

Abstract

This article focuses on the impact of terrorist threats upon the elaboration and implementation of programs of international development cooperation addressed at countries considered to be cases of “failed states”—such as Mali and Niger in Africa. The first section elaborates an economic and environmental characterization of the Sahel region in order to examine the causes of current conflicts; state capabilities in both countries are discussed in order to assess the soundness of the “failed states” hypothesis. A critical reading is also conducted of the way the academic literature deals with the Sahel’s countries, as it depicts them as cases on “failed states” and consequently assessing a continuity from this alleged state failure to governmental collapse and to the breakdown of society—in spite of the absence of a consensual definition of “state failure”, thus sticking that label to a great variety of situations lacking a minimum of homogeneity or convergence. In the second section we deal with the irruption of Sahel as a strategic territory in the fight against new international threats such as international terrorism and organized crime; we also explore the impact of the September 11, 2001 attacks on the architecture of international cooperation to development as well the introduction of international security concerns leading to a securitization of

official programs for cooperation, with the background of the increasing relevance of Sahel as a purveyor of energy and natural resources for both the US and competing extra regional actors.

Key Words: *Securitization - Sahel - International Development Cooperation - United States.*

Caracterización de la región

La región del Sahel es una zona semiárida de transición entre el desierto del Sahara al norte y las zonas tropicales de África ecuatorial al sur, limitando geográficamente con el océano Atlántico al oeste y el Nilo Blanco al este, con una extensión de 5.4 millones de Km². Comprende una población de 50 millones de habitantes (Syngenta 2010) en doce países políticamente independientes: Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad, Argelia, Guinea, Nigeria, Camerún, Sudán, Eritrea y Etiopía. Existen entre ellos fuertes lazos históricos y culturales, que representan la base de un diálogo constante. Los acontecimientos que suceden en cualquier país tienen repercusión en toda la zona; el Sahel por tanto, no se rige según delimitaciones geopolíticas que imponen barreras entre las sociedades que componen los diferentes estados sahelinos, sino un espacio geográfico común donde se reproducen los efectos de la vida política y económica. Nos encontramos de tal forma ante una región con fronteras altamente porosas; de acuerdo a un autor, entre cuatro y cinco millones de personas cruzan mensualmente las fronteras de los países que integran la región (Amado 2008:204). Este flujo da cuenta de la magnitud de la homogeneidad identitaria presente en las zonas transfronterizas, al mismo tiempo que favorece la regionalización de los conflictos.

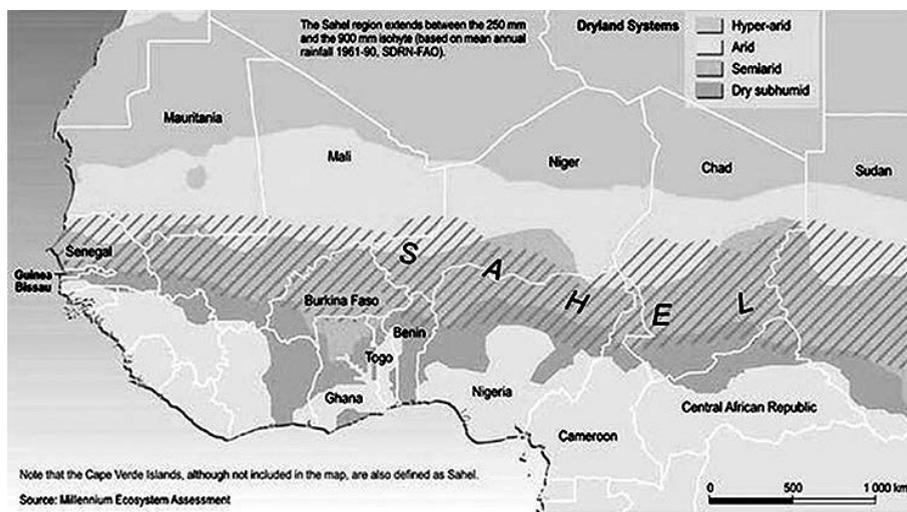
El Sahel es una de las zonas más pobres y desiguales del mundo, esto último tanto en términos de renta como de otras dimensiones de bienestar, especialmente entre hombres y mujeres y entre diferentes áreas geográficas (Okojie y Shimeles 2006:10). Es también la región donde se presentan los menores niveles de calidad de vida del globo; de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) confeccionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para 187 países (PNUD 2011:151), los que conforman el Sahel se encuentran entre las últimas posiciones: Níger (186); Chad (183); Burkina Faso (181); Guinea (178); Malí (175); Etiopía (174); Sudan (169); Mauritania (159); Nigeria (156); Senegal (155); Camerún (150); Argelia (96). El índice del PNUD toma a la región del Sahel como parte del África Subsahariana, cuyo IDH pasó del 0.365 de 1980 al 0.463 de la actualidad. A pesar del aumento consecutivo del índice regional registrado, éste contrasta con el índice mundial situado en 0.682, lo que manifiesta tanto a nivel nacional como regional las pronunciadas brechas existentes en el bienestar y las oportunidades de vida en toda la región, cuya expectativa de vida es de 54 años. El 51.4 por ciento de la población de Mali y el 43.1 por ciento en Níger vive

bajo la línea de pobreza internacional de US\$ 1.25 al día, en término de la paridad del poder adquisitivo (PNUD 2011:170).

Sequía, cambio climático y vulnerabilidad

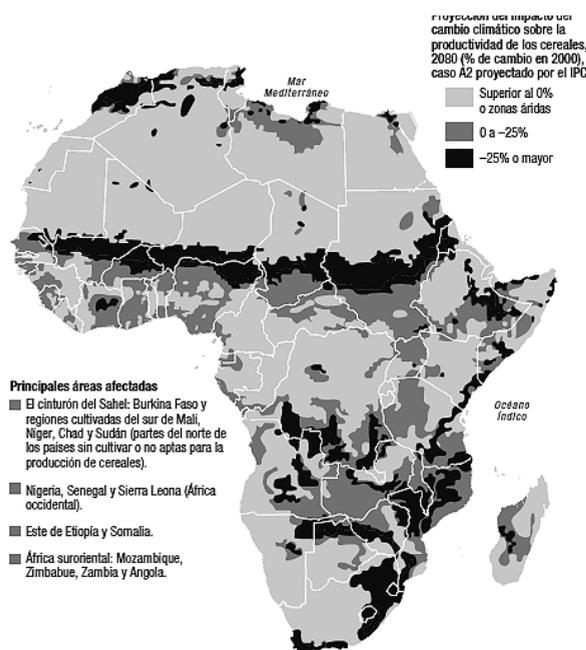
El tema medioambiental es pertinente en nuestro estudio en el sentido que aporta significación en cuanto medio de vida, y nos ofrece un panorama para entender los procesos en el que viven los actores en conflicto, además de revelar el contexto de vulnerabilidad que aporta el medio al ya precario equilibrio de la sociedad sahelina. En países con infraestructuras débiles las consecuencias del cambio climático¹, de la mano de sequías e inundaciones, pueden ocasionar amenazas para la seguridad alimentaria. De hecho, Níger y Mali presentan la tasa más alta de mortalidad mundial ligada a causas de desastres ambientales, junto con el mayor índice de pobreza multidimensional (PNUD 2011:19).

Las sequías son una condición endémica, con ciclos significativos que se producen cada 3 a 5 años, junto con la constante disminución de precipitaciones. La variabilidad de las lluvias es también un elemento desestabilizador que fomenta una mayor vulnerabilidad en el Sahel. Sin embargo, culpar sólo al cambio climático o a la incesante variabilidad de sequías e inundaciones puede acarrear una simplificación de las dinámicas sahelinas. El clima es un elemento dentro de una compleja combinación de procesos que resulta en una agricultura y ganadería altamente improductiva. De esta manera, los efectos combinados de un crecimiento demográfico desmedido, la degradación de los suelos producto de la deforestación, la no rotación de cultivos y el pastoreo excesivo, lluvias reducidas y erráticas, junto con el vacío de políticas medioambientales coherentes, han contribuido a la transformación del Sahel en un gran páramo, como se puede observar en el Gráfico 1, por el resultado del deterioro de los recursos de la tierra y el agua (UNEP 2010: 9).



Los habitantes del Sahel son los más afectados, tanto por encontrarse bajo las zonas más propensas a sufrir cambios climáticos extremos, como por no contar con capacidad de adaptación e infraestructuras que les permitan sustituir cultivos o tecnologías de regadíos. La población de la región es predominantemente nómada; 80 % de sus habitantes vive en zonas rurales cuya subsistencia depende en su totalidad de la agricultura.

El cambio climático acelera estos procesos aumentando los niveles de pobreza y vulnerabilidad preexistentes. De acuerdo a un estudio realizado por el PNUD en 2006, se espera que el Sahel presente un calentamiento de entre 0,2° C y 0,5° C por década, con un 10% menos de precipitaciones (PNUD 2006). En el último cuarto de siglo la región experimentó la disminución más severa y sostenida de precipitaciones registrada hasta el momento, salpicada con sequías recurrentes en Burkina Faso, Malí y Níger. En todo el África Occidental la descarga de los ríos ha caído más del 40% desde la década de 1970. El escenario a futuro se agravaría ya que, de acuerdo al estudio, el río Níger podría perder un tercio de su caudal, siendo este río el principal suministro de agua para diez países sahelinos. Las simulaciones basadas en un trabajo realizado en Sudán indican una reducción del potencial de producción de entre el 20% y el 76% para el sorgo y del 18% y el 82% para el mijo, como lo muestra la siguiente infografía realizada por Naciones Unidas en el Gráfico 2. De la totalidad de la región del Sahel los países más afectados son Malí y Níger y en menor medida Burkina Faso y Mauritania.



Nota: Las fronteras y nombres indicados en este mapa, al igual que las designaciones empleadas, no implican la aceptación ni el respaldo oficial por parte de las Naciones Unidas.

Como resultado de la grave sequía de 2009, agravada en 2010, los ministros de Agricultura de los países miembros del Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía y el Hambre en el Sahel (CILSS, por sus siglas en francés) se reunieron en noviembre de 2011 para analizar la falta de lluvia en la zona, lo que muestra el impacto directo del cambio climática en la sociedad sahelina. La profunda sequía produjo que el 20% de la población del Sahel sufra crisis alimentaria, lo que afecta a más de 10 millones de personas, de los cuales 7,4 millones se encuentran en Níger, representando la mitad de su población; 1,7 millones en Chad; 600.000 en Malí y unos 300.000 en Mauritania (Cruz Roja 2011).

Altos índices de crecimiento demográfico incontrolado asociado a la rápida e improvisada urbanización

Hasta el momento, las ciudades han sido motores fundamentales del crecimiento económico y desarrollo social; pero el hecho de que, en la actualidad, el crecimiento urbano más acelerado se produzca en África Subsahariana en una particular situación de falta de crecimiento económico, con una tasa de crecimiento urbano del 3,5% y un PIB per cápita de menos 0,7% anual, marca un significativo punto de inflexión, como pone de relieve el informe “África: urbanización sin crecimiento” del Banco Mundial (banco Mundial 2000). El acelerado proceso de urbanización de la mano del sustantivo crecimiento demográfico, alcanza una tasa anual del 3 % (Oxfam 2010), este aumento sostenido excede los valores de la producción de alimentos, que se ubica debajo del 2% anual. La situación es generalizada en todos los países que conforman el Sahel, pero es particularmente grave en Malí y Níger donde existe emergencia en seguridad alimentaria, agravada por las altas tasas de fertilidad. En Níger, por ejemplo, el promedio de hijos por mujer es de 7.1, la segunda tasa más alta del mundo (PNUD 2011:127).

Las economías de la región están basadas en la explotación de los recursos naturales, a través de la agricultura de monocultivo o la minería, orientada a la exportación, en Malí con el algodón como monocultivo, y la minería del oro; ésta, el ganado y la agricultura suman el 80 por ciento de las exportaciones. En Níger el mijo representa el monocultivo; la explotación del mineral de uranio aporta 31 por ciento de los ingresos por exportaciones, siendo el tercer productor mundial de ese material. Las condiciones actuales hacen que la dependencia de importación de alimentos de ambos países sea del 40%; en consecuencia, economías de por sí vulnerables, resultan fuertemente impactadas por la crisis económica mundial y la sostenida suba del precio de las *commodities* agrícolas.

La economía de subsistencia se caracteriza por una utilización excesiva de las tierras marginales, conocido como “síndrome sahel”². Este síndrome tipifica los intentos del hombre de producir en las tierras menos apropiadas para la agricultura, e ilustra la destrucción de los recursos naturales a través de una agricultura no adaptada. Las características del Síndrome Sahel se dan al ocurrir en economías de subsistencia, con pobla-

ción rural pobres, y amenazada de marginalidad; existir una degradación ambiental en aumento por sobreexplotación de las tierras agrícolas (sobrepastoreo, expansión de los cultivos a nuevas regiones ecológicamente sensibles) provocando degradación del suelo, desertificación, pérdida de biodiversidad, marginalización y éxodo rural con el derrumbe de sistemas de solidaridad tradicionales, transformaciones culturales y un importante crecimiento demográfico.

Conflicto, estado y sociedad

El Sahel no presenta conflictos interestatales, altos niveles de violencia interna o genocidio étnico como sus vecinos; sin embargo enfrenta amenazas continuas de baja intensidad o inestabilidad estructural, entre los que podemos destacar conflictos entre gobiernos centrales y grupos locales con identidad étnica Tuareg, golpes de estado, revueltas internas, represión indiscriminada y rebeliones militares. Sin embargo, aunque los conflictos sean catalogados como de baja intensidad, sus consecuencias no lo son; como señala Mary Kaldor, *“incluyen miles de repercusiones transnacionales, de manera que la distinción entre interno y externo, agresión y represión o incluso local y global, es difícil de defender”* (Kaldor 2001:16).

Existe en el Sahel una multiplicidad de actores en conflicto, todos ellos conformando un entramado de difícil desagregación. Específicamente en Malí y Níger observamos un conflicto cuasi generalizado, alimentado por la vulnerabilidad histórica y el entrelazamiento de factores internos y externos, al mismo tiempo que fomentado por las tensiones de tipo centro-periferia³ dominante de la geopolítica interna sahelina; la fragilidad de los sistemas democráticos; la permeabilidad y la permisividad de las instituciones estatales; la instrumentalización de las diferentes identidades; la militarización de la sociedad civil; la lucha por el control de los recursos y la criminalización de los circuitos económicos y financieros (Maiga 2010:18).

Estos conflictos no serían posibles sin un debilitamiento ontológico por parte del estado. Se trata en efecto de estados con gobiernos centrales débiles, que no han tenido la capacidad o voluntad de asegurar el control territorial, el suministro de servicios básicos, la administración de recursos públicos y la protección de los medios de subsistencia de la población más pobre, y además, presentan altos índices de corrupción.

De acuerdo al índice de percepción de corrupción realizado por Transparency International en 2010, que utiliza una escala de 0 (altamente corrupto) a 10 (muy transparente), los países del Sahel obtuvieron una puntuación media entre el 2 y 3, específicamente Malí con 2,7 en el puesto 116 de un total de 178 países y Níger 2.6, categorizado en el puesto 123. Lo que da cuenta de la expansión de la corrupción en todos los niveles, tanto dentro de la sociedad como de las instituciones estatales (Transparency International 2010).

Asimismo existen en África Occidental entre cuatro y ocho millones de armas ligeras (Mazzitelli 2006:5) lo que indica una elevada militarización de la sociedad y representa un gran obstáculo para la finalización de los conflictos civiles en la región. La fácil disponibilidad de armas, unida a la falta de capacidad del estado a través de sus órganos de control, redundan en la trivialización y privatización del uso de la violencia en la sociedad⁴.

Prevalece en la región una concepción patrimonial del estado, según la cual los recursos financieros y naturales pertenecerían a quienes detentan el poder, concepción que estimula el empleo de recursos institucionales con fines privados: “*No sólo se justifica sino que es un indicador de poder, de esta manera se facilita el establecimiento y desarrollo de un modelo cultural en el que el dinero puede comprarlo todo (incluida la impunidad y el poder político), además del respeto y la consideración social*” (Mazzitelli 2006:2). En la medida en que el poder público es visto y utilizado como fuente de riqueza y privilegios, la competencia por conquistarlo y ejercerlo se exagera y mantiene abiertas las vías de hecho. Se advierte en toda la región una alta frecuencia de golpes de estado desde la independencia, así como una estrecha relación entre el poder ejecutivo de cada país y el poder militar.

El proceso de descolonización de la región, comprendida entre 1956 y 1962, reprodujo los esquemas de poder coloniales, en particular una estratificación social en la que predominan élites conglomeradas a partir de su pertenencia étnica: en el caso de Malí la etnia Bambara, y en Níger la etnia Hausa, mientras los grupos locales con agregaciones étnicas Tuareg se encuentran históricamente relegados en ambos países, situación que alimenta las continuas revueltas que se presentan en la región. En este contexto, las revueltas Tuareg implican una crítica a los gobiernos postcoloniales de Malí y Níger, reclamando por mejorar su escasa representación gubernamental y por la distribución desigual de recursos, específicamente de la extracción de uranio que se produce en los territorios donde se asientan en la región de Níger, así como una mayor representación en el ejército.⁵ En estas condiciones, la debilidad de los estados potencia la naturaleza conflictiva de su relación con la sociedad e incrementa el carácter autoritario de los regímenes políticos; “*los intereses locales o regionales, basados en demandas particulares de los grupos lingüísticos o étnicos se dimensionaron como una amenaza a la seguridad y estabilidad de los nuevos estados*” (Buffa 2006: 40).

En Malí, el Comité Militar de Liberación Nacional estuvo a cargo del gobierno durante diez años. Cuando en la década de 1990 comenzaron a surgir movimientos de oposición, el proceso de presión democrática fue interferido por el incremento de la violencia étnica en el norte del país debido a la vuelta de muchos Tuareg a Malí (Nota del revisor: por qué volvieron?); el conflicto derivado en la revuelta Tuareg fue “solucionado” con un golpe de estado en 1991, seguido de una violenta represión a los Tuareg y en general a cualquier protesta contra el gobierno del general Amado Touré. Pese a los pronósticos de todos los observadores, Touré promulgó una nueva constitución y se

erigió como un gobierno de transición hacia la democracia. Malí, en ese sentido es un oasis de estabilidad democrática y elecciones libres en la región. Nota del revisor: esto no se entiende. En qué sentido “estabilidad democrática? Explicar)

La contracara es Níger; las grandes sequías que se sucedieron a partir de 1968 y se intensificaron en los años de la década del 70 generaron un estado de inquietud social y de inestabilidad de gobierno, que condujeron un primer golpe de estado militar en 1974, dirigido por el coronel Seyni Kountché, quién derrocó a Hamani Diori, el primer presidente a partir de la Independencia. Kountché sufrió a su vez varios intentos golpistas frustrados hasta su muerte en 1980, sucedido por Ali Seibou, quién fundó el Movimiento Nacional para el Desarrollo Social (MNDS), proclamado como único partido legal. El MNDS gobernó en Níger hasta 1993, suprimiendo todas las garantías individuales y violando sistemáticamente los derechos humanos, hasta que, presionado por la violencia imperante, las sequías que azotaron al país, y la fuerte hambruna, producto también de los recortes estructurales macroeconómicos impuestos por el Fondo Monetario Internacional y las revueltas Tuareg, se vio obligado a llamar elecciones. En 1996 se produjo otro golpe de estado, esta vez a manos del coronel Ibrahim Baré Mainassara, quien suspendió la vigencia de la constitución, cuyo imperio no ha sido restaurado, y se encuentra ratificada su suspensión con el Golpe de febrero de este año, liderado por el Consejo Supremo para la Restauración de la Democracia.

¿Nuevas guerras?

Autores como Mary Kaldor y Mark Duffield sostienen que en los últimos años del siglo XX ha cambiado la naturaleza de los conflictos, ya que no nos encontramos con conflictos interestatales sino con “nuevas guerras”, con la irrupción de actores no estatales armados que luchan por el control territorial contra el estado, generalmente en áreas con altos recursos ambientales, energéticos o cultivos ilícitos, con conexiones con el crimen organizado transnacional. Esos conflictos “*Implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos*” (Kaldor 2001:93).

El concepto de nuevas guerras empleado por Kaldor es entendido en relación al concepto de guerra esgrimido por Clausewitz, en cuanto a su sentido político, pero no circunscripto a una actividad interestatal, sino por el contrario, surgidas a partir de la pérdida de legitimidad estatal. De esta manera Kaldor puntualiza el carácter político de las nuevas guerras al destacar que la globalización produjo nuevas formas de políticas de identidades, enraizadas en las economías paralelas, tanto de actividades lícitas como ilícitas: “*los objetivos políticos de las nuevas guerras están relacionados con la reivindicación del poder sobre la base de identidades aparentemente tradicionales: nación, tribu o religión*” (Kaldor 2001:93). La autora denomina a esto “política de identidades”, pero de identidades insertas en organizaciones descentralizadas, deslocalizadas y horizontales. Por su parte,

Mark Duffield (2004) se refiere a estos conflictos como “guerras en red”, una red en la que se entretujan factores internacionales e internos de todo tipo, que sostienen la violencia a través de flujo de dinero ilícito, tráfico de armas y personas, flujos de información e influencia política.

Pero a nuestro entender lo más interesante es ver cómo esas nuevas guerras tienen una racionalidad política, con intereses de diversos actores, no son caóticas como se las pretende explicar, propias de la violencia elemental. Estas nuevas guerras se encuentran en relación con el binomio desarrollo–seguridad y con las respuestas de la comunidad internacional ligadas a la ayuda internacional y el humanismo: “*son nuevas formas de modernidad que reflejan la capacidad de adaptación y resistencia frente a los patrones dominantes*” (Duffield 2004: 24).

De allí que las revueltas Tuaregs presentan características de conflictos de baja intensidad o nuevas guerras; desde la formación de ambos estados cada vez que se llega a un acuerdo, se repiten los incumplimientos y con el tiempo resurgen los mismos problemas y el conflicto estalla violentamente. Históricamente, alrededor de los reclamos Tuareg se presenta una respuesta de represión sin ningún atisbo de voluntad política por parte de las sucesivas autoridades de Níger y Malí para hacer frente a esta situación mediante el diálogo. Ya que el estado suele definir a estos conflictos como “nuevas amenazas”, generalmente ligándolas al terrorismo internacional y las mafias, lo interesante es que las respuestas que se generan a estas nuevas amenazas se basan en viejas recetas de políticas duras: “*Grupos rebeldes, con el ejemplo extremo de los Tuareg que se los vincula directamente con el terrorismo internacional. Esto es erróneo, y es un ejemplo de cómo la guerra contra el terror convierte a todos los posibles enemigos en aliados de terroristas*” (Hageraats 2008:73).

Por otro lado, la búsqueda de la paz y seguridad a través de medidas contrterroristas por parte del estado, ha llevado a una situación en la cual la oposición política al interior de los estados receptores, los medios de comunicación independientes, las manifestaciones populares públicas y religiosas, han sido agrupadas bajo el mismo manto uniforme de actividades terroristas, especialmente en Níger y Mauritania, y en menor medida en Mali. Lo que posibilita que, bajo una apariencia de medidas contrterroristas, las entidades represivas del estado impongan medidas coercitivas, con abusos a los derechos humanos hacia políticos, y algunas veces oponentes religiosos e implementan políticas domesticas para contenerlos.

Abbott, Roberts y Sloboda aseguran que las actuales respuestas pueden conceptualizarse como un “*paradigma de control, un intento de mantener el statu quo a través de medios militares y de controlar la inseguridad sin abordar las causas subyacentes*” (Abbott, Roberts y Sloboda 2006:1). Los autores aducen que las actuales políticas de seguridad son contraproducentes a largo plazo porque no hay soluciones viables con independencia de los problemas de pobreza extrema.

El Crimen Organizado Transnacional en el Sahel

El crimen organizado transnacional siempre estuvo presente a lo largo del Sahel, sobre todo focalizado en la trata de esclavos y más recientemente con la trata de mujeres e inmigrantes ilegales hacia Europa. El escenario se complejiza después del 11 de Septiembre y la irrupción del Sahel como zona estratégica en el marco de la Guerra contra el Terrorismo (GcT).

El punto en que estas organizaciones se vuelven conflictivas, cuando se analizan o se presentan, como lo hacen los gobiernos de Malí y Níger, a estas organizaciones en asociación con los grupos rebeldes Tuareg o como fuentes de financiamiento para grupos islamistas radicales con conexiones, o posibles conexiones a futuro, con Al Qaeda (Leigh 2011).

El contrabando de tabaco y el narcotráfico son negocios más lucrativos que la economía ganadera tradicional, afectada por el incremento de la desertificación y la sedentarización de los pueblos. Sin embargo, podemos evidenciar un cambio significativo de estos grupos, sobretodo a partir de 2004, cuando irrumpe la llamada “industria del secuestro”, como una fuente importante de ingresos al secuestrar con fines económicos a turistas y trabajadores occidentales de empresas multinacionales.

El fortalecimiento con la inyección de dinero proveniente de los pagos de rescate por parte de los gobiernos europeos, posibilitó el refuerzo del crimen organizado en la región, pero también una cierta profesionalización en el crimen, ya que en la misma época se produce la consolidación del Sahel como “*la ruta de la cocaína hacia Europa*” (Unodc 2010:97).

Aunque el principal mercado de cocaína continúa siendo Estados Unidos, la irrupción del Sahel como una ruta importante del narcotráfico se debe al aumento de la demanda del mercado europeo; esto posibilitó la apertura de nuevas rutas aéreas y marítimas hacia África Occidental, provenientes principalmente desde Venezuela y en menor medida de Brasil (Unodc 2010; Bbc 2009), que en el Sahel son transportados por las llamadas “mulas” con destino a las principales ciudades europeas.

El tipo de red criminal en África Occidental tienen una naturaleza mutable y difusa, se encuentra definida por actividades organizada por personas claves, con una pequeña estructura jerárquica y rígida, con bajo perfil público (pocas veces tienen un nombre específico) que establecen a menudo alianzas cambiantes y momentáneas, limitadas a un proyecto delictivo, sin expectativas de establecer vínculos estables con la estructura, y que, una vez finalizado el objetivo, la alianza se desvanece; grupos criminales que presentan fusiones en torno a una cartera de proyectos criminales; organizaciones con alto nivel de violencia, que se reformula tras la salida de la persona clave.

De esta manera, podemos aducir que el crimen organizado transnacional se desarrolla junto con otros eventos geopolíticos globales, que conforman una red compleja con factores interactuantes, que aumenta la naturaleza ilícita del comercio, como la inequidad, la migración y las economías informales, de allí que mina el estado de derecho y la gobernabilidad de los estados sahelinos, al crear estructuras paralelas al estado y de esta forma, erosionar el control estatal.

La irrupción del Sahel en la agenda internacional en el marco de la amenaza del terrorismo internacional.

Las condiciones socioeconómicas no han cambiado radicalmente en el Sahel, la pobreza, la exclusión y la desigualdad en un contexto de estados con fragilidad en sus instituciones y constantes conflictos armados se han producido durante décadas, no así la mirada de la comunidad internacional frente a lo mismos.

Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 han marcado un punto de inflexión en la agenda de seguridad nacional e internacional con la irrupción de la amenaza terrorista. Frente al sentimiento de la espada de Damocles terrorista, el Sahel se ha transformado en un espacio de relevancia dentro de la órbita de la seguridad internacional, al ser escenario susceptible de ser cooptado por el terrorismo internacional en alianza con el crimen organizado transnacional, por el vacío de poder e imperio de la ley.

Esta transformación de lógica obedece a la dinámica del entendimiento de los conflictos internacionales bajo la luz del concepto de “nuevas amenazas” (La Maisonneuve 1998:155). De esta manera el conflicto se presenta sin fronteras de origen y acción, al exhibirse como transnacionales, con la fusión de actividades ilícitas con conflictos interestatales, como una amenaza altamente difusa pero no nueva.

Según este nuevo paradigma, frente al posible colapso de los estados sahelinos entendidos bajo la lógica de estados fallidos, éstos pueden cobijar en su seno al terrorismo internacional encarnado en Al Qaeda y su rama africana AQMI, operando tanto como lugar de refugio o escenario de operaciones. Al profesar su población el Islam, también podría producirse la radicalización de su sociedad con el reclutamiento o entrenamiento de grupos terroristas locales ligados a Al Qaeda, o que en el territorio se establezcan redes yihadistas que gestionen recursos financieros para otros conflictos, como Irak o Afganistán.

El conflicto de este modo, ya no presenta una amenaza nacional o estrictamente regional, se convierte en una amenaza para el orden establecido y las instituciones de gobierno, y al cambiar la cuestión de definición del conflicto, la “novedad” del mismo radica en su “*jerarquización dentro de la agenda de seguridad internacional*” (Tello 2007:117). De allí que observamos la transformación en el tratamiento del Sahel como un nuevo frente

en la “guerra contra el terror”, plasmado en la voluntad de Estados Unidos de “*estrechar la colaboración con los gobiernos locales, para activar de manera coordinada todos sus instrumentos económicos, políticos, diplomáticos, militares y de cooperación al desarrollo*” (Villaverde 2009:19). Si bien existe muy poca información concreta sobre actividades terroristas en el Sahel, la documentación existente proviene de agencias gubernamentales de Estados Unidos, o think thanks asociados, y de agencias de los gobiernos locales en el marco de unas agendas “securitizadas”. Sin posibilidad de alcanzar una conclusión acerca de la viabilidad de la amenaza terrorista en el Sahel, por falta de información no sesgada, podemos evidenciar las consecuencias de esta presunción en la relación Estados Unidos-Sahel en lo que respecta a la cooperación internacional al desarrollo en lo que se computa como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

La instrumentalización de la Cooperación Internacional al Desarrollo en el Sahel

La Cooperación Internacional para el Desarrollo, entendida como “*el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos... orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos*” (Ayllón 2007:36), surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la reconfiguración del sistema de relaciones internacionales como producto de los procesos de descolonización. Donde los nuevos estados en formación, vistos como sub-desarrollados, se inscribían dentro de la dinámica del conflicto Este-Oeste, y en menor medida Norte-Sur.

Los estados son los actores clave en el diseño y la modalidad de las políticas de cooperación al desarrollo, dichas políticas manifiestan las ideologías y percepciones predominantes. Por tal motivo, las políticas de cooperación al desarrollo se suelen vincular con los objetivos de política exterior del país donante, con una fuerte conexión con la agenda de seguridad. Podemos rastrear este entrelazamiento, desde el origen mismo de la cooperación al desarrollo, con el antecedente del Plan Marshall.

Con el proceso de globalización, la percepción de la cooperación al desarrollo da paso a una nueva dinámica donde se prima el mantenimiento de la paz, de ahí la necesidad de la prevención de los conflictos y la reconstrucción de estados, sobre todo africanos. Esto significó un cambio notable en la percepción de la cooperación al desarrollo, al tomar la naturaleza del conflicto por efectos derivados de la pobreza, como una amenaza al desarrollo sostenible (Sailer 2009:21), percepción fomentada por el surgimiento del concepto de seguridad humana, alejándose, de este modo, de la cooperación ligada a los objetivos geoestratégicos y securitarios.

Es también en la década de los 90, donde aparecen una serie de documentos producidos por el Banco Mundial sobre los estados frágiles que, aunque vinculaban la falta de desarrollo con la seguridad, el punto central era el fortalecimiento de las capacidades civiles e institucionales.

Sahel en el marco del paradigma de estado fallido

La noción de “estado fallido” surgió ligada a algunos estados africanos en el contexto de la posguerra fría, con la preocupación del surgimiento de amenazas para la seguridad internacional dentro de dichos estados con debilidad, en el marco de la injerencia por razones humanitarias de la década de los noventa, donde se observaba y evaluaba el fracaso estatal africano a partir de la noción del concepto de estado débil (Krasner 1989:34; Buzan 1991:99) dotado de inestabilidad política, con escasa confianza en sus instituciones y atributos. Pero es después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001, cuando el concepto de estado débil da paso a la proliferación de una serie de conceptos “*difusos como estado colapsado, fantasma, inestable, fracturado, anémico*” (Tokatlian 2008:4) liderado por el de “estado fallido”. Se comienza a analizar un estado en función de sus falencias: sus altos índices de corrupción, su institucionalidad deficiente y la permisibilidad en la violación de los derechos humanos, sin una mirada histórica de dichos procesos que permitan dar cuenta de los compromisos externos. Tras el 11 de Septiembre se enfoca el colapso o fracaso de los estados de manera estratégica, es decir, como una necesidad a solucionar para la estabilidad de la seguridad internacional, o como una fuente de inestabilidad futura. Como sostiene Rotberg la percepción del fallo del estado pasó de una amenaza estratégica a la estabilidad global, a una amenaza al sistema internacional de estados como tal, “*como un peligroso caldo de cultivo de inestabilidad, migraciones masivas y asesinatos, y en el caso extremo, como depositarios y exportadores de terror*” (Rotberg 2002:91).

Por consiguiente, después del 11 de Septiembre se reforzó el vínculo entre la cooperación al desarrollo y las políticas de seguridad, especialmente en Estados Unidos, pero no sólo reducido a ese país, lo que produjo la institucionalización dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo, de lo que Sailer (2009:23) denomina, el binomio “globalización–seguridad” frente al de “globalización–desigualdades”. Esa institucionalización resultó plasmada en 2002 con el incremento de la presión sobre el Banco Mundial para proveer asistencia a los estados fallidos; la iniciativa del Comité de la Asistencia al Desarrollo de la OECD sobre los países conflictivos (“*difficult partnerships*”), junto con la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, reforzada en 2004 con la publicación del Libro Blanco de USAID sobre la ayuda exterior norteamericana, y en 2005 con la publicación de “La Estrategia para los estados fallidos”, donde se considera al estado fallido como un territorio (o santuario) susceptible de brindar recursos o ser cooptado por el terrorismo internacional y el crimen organizado.

Todos los cuales ponen en relieve la función de la cooperación al servicio de los esfuerzos en la lucha contraterrorista (Harmer y Macrae 2004:9). Basados en el vínculo entre la ayuda y el conflicto, los países subdesarrollados presentan problemas de gobernabilidad e inequidades económicas que se ven, no como causales de conflictos (susceptibles de recibir ayuda internacional como en la década de los 90) sino que se los identifica como origen y causa del terrorismo.

“Parece que la amenaza terrorista se ha construido en gran parte alrededor del islamismo político/radical, el petróleo y el estereotipo de los estados africanos como débiles, fallidos y en declive. Si bien no se han encontrado evidencias convincentes de terrorismo, África Occidental es no obstante muy importante para los cálculos de seguridad energética y geoestratégicos transnacionales nacidos en la era posterior a la Guerra Fría” (Obi 2006:88).

Securitización de la Cooperación Internacional al Desarrollo

En la actualidad nos encontramos frente a constantes dinámicas de redistribución de poder, en un contexto en el que el sistema internacional se caracteriza por la ausencia de marcos normativos claros. La Cooperación Internacional al Desarrollo se establece como una herramienta efectiva siempre y cuando nucleee las estrategias y propósitos de la comunidad internacional, por sobre los intereses nacionales de los actores estatales en tiempos de globalización.

En esta orientación se encuentran los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)⁶ puesto que, al ser asumidos por los 184 estados parte, se estableció una agenda global de lucha contra la pobreza con objetivos básicos en la materia, pero cuantificables, con plazos concretos que permiten tanto la evaluación de políticas, como la rendición de cuentas, y el efecto de la presión de la sociedad civil en torno a los logros de los ODM al interior de cada estado.

Concretamente en el Sahel, los ODM han ayudado tanto al incremento cuantitativo de los recursos financieros destinados, como a la reorientación de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia la región y hacia toda la zona del África Subsahariana. Estimaciones presentadas por Sanahuja indican que la región recibió el 35% de la AOD total en 1990-2000, y el 38% en 2001-2005 (Sanahuja 2009:85), siendo el mayor beneficiario de AOD, al haber duplicado la asistencia recibida en dólares corrientes entre el período 2000 - 2007.

En cuanto a Estados Unidos, la asistencia que realizó para África alcanzó cerca de 26.000 millones de dólares en 2008, pero se encuentra por debajo de lo previsto, pese haber

asumido el compromiso de Gleneagles⁷, por el Grupo de los Ocho (G-8), donde se comprometían a un aumento de la AOD a 34.000 millones de dólares anuales para 2010, con el aumento correspondiente para África subsahariana por la promesa de duplicar la asistencia a la región en el mismo plazo (Naciones Unidas 2009:10), que por el efecto de la crisis económica mundial no se cumplimentó.

Sin embargo, a pesar de los cambios positivos que implicaron para el Sahel los ODM, para los fines de nuestro estudio nos interesa analizar los flujos de la AOD redireccionado hacia el interés nacional que prima en los donantes a la hora de otorgar su ayuda en la región. Los términos relacionados a la AOD tales como, reducción de la pobreza, conflicto y paz son cada vez más utilizados junto a otras nociones como terrorismo y seguridad en el discurso de muchos países donantes. Los académicos coinciden al resaltar el nexo entre desarrollo y seguridad que presenta una relación inseparable y reforzada mutuamente dentro de la arquitectura de la AOD (Brand 2010:57; Aning 2007:16; Sailer 2009:12, 2006:80; Mundy 2010:3; Lancaster 2008:96; Sanahuja 2009:142, 2005:2,10, 2003:14; PNUD 2005:192) a expensas del desarrollo humano.

De esta manera, la securitización de la AOD produce:

- la reubicación geográfica de los flujos de la AOD
- el uso y la condicionalidad de dicha AOD

Observamos a su vez, la politización del uso del término terrorista, en donde actores estatales lo utilizan inapropiadamente para objetivos de política interna (Aning 2007:26) y recondicionan sus agendas, focalizando la importancia de la política contraterrorista para reforzar su alianza estratégica con el país donante y, al mismo tiempo, aumentar los fondos destinados a la ayuda bilateral.

Aunque lo que puede ser computado como AOD⁸ puede tener un carácter bilateral o multilateral, la realidad es que el 70 por ciento de la totalidad de la AOD es bilateral, dirigida a países prioritarios, basados en los rasgos de discrecionalidad. Esto significa que el estado donante, orienta arbitrariamente los flujos de la ayuda a un estado receptor específico, ya que toda la estructura de la ayuda se basa en la voluntad de donar de los países desarrollados, al no haber ni coherencia ni regulación, se establece una relación asimétrica y unilateral, no recíproca y dependiente (Alonso 2006:6).

El caso de Estados Unidos es paradigmático, ya que el 90 por ciento de la AOD que realiza es bilateral, siendo el mayor donante en términos absolutos pero no relativos. Como se puede observar en el Cuadro 1, que comprende el período 2008-2009, Estados Unidos destina a países fundamentales para la lucha contra el terrorismo la mayor cantidad de la ayuda, como Afganistán, Irak y Sudan, dando cuenta de la vinculación entre la políticas de cooperación internacional al desarrollo y política exterior, supedi-

tado al interés nacional, como reflejo del enfoque realista planteado por Morgenthau, donde se concibe a la cooperación como un instrumento utilitarista para alcanzar los objetivos de política exterior.

De acuerdo a M. Williams y J. von Bostel⁹, este patrón apunta a una relación que los Estados Unidos han construido entre asuntos de contraterrorismo, ayuda al desarrollo y también temas militares. Esto destaca la relación entre la guerra contra el terrorismo (GcT) y la cooperación al desarrollo, reflejada en la tendencia global a la reubicación de la ayuda. Entre 2001 y 2004, hubo un aumento significativo de más de 20 billones de dólares en nuevos recursos para la asistencia al desarrollo, pero redireccionados hacia la GcT, conduciendo a una reducción de la asistencia a zonas consideradas menos estratégicas y a un incremento en regiones de mayor relevancia y prioridad. Tanto el Departamento de Estado como la Agencia de Ayuda al Desarrollo (USAID) y el Departamento de Defensa tienen tres ejes conocidos como las “3D”, estas son: Defensa, Diplomacia, Desarrollo (Lancaster 2008:4; Sailer 2009:24; 2006:82) que continúan rigiendo la política exterior norteamericana, política mas sosegada por la actual Secretaria de Estado Hillary Clinton¹⁰, pero consistente con las 3D.

Cuadro 1

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)	
1 Afghanistan	2 549
2 Iraq	2 544
3 Sudan	901
4 Ethiopia	769
5 Palestinian Adm. Areas	667
6 Colombia	645
7 Egypt	552
8 Kenya	516
9 Pakistan	484
10 South Africa	451
Memo: Share of gross bilateral ODA	
Top 5 recipients	29%
Top 10 recipients	40%
Top 20 recipients	52%

Fuente: Oecd - World Bank

Como consecuencia del 11 de Septiembre se impulsó la ayuda en muchas regiones, la mayoría de ellas hacia el sector de seguridad más que al desarrollo propiamente dicho. La ayuda directa a África tuvo su punto más álgido en 2004, aunque los beneficiarios fueron los países exportadores de petróleo, como Nigeria y Angola, o países que se aliaron en el apoyo a la lucha contra el terror, como Egipto, Etiopía, Kenia o Sudan. Un estudio realizado por Kwesi Aning perteneciente al Centro Internacional de Formación para el Mantenimiento de la Paz Kofi Annan establece que la ayuda oficial al desarrollo al África luego del 11 de Septiembre decreció significativamente alrededor de un 12.2 % en 1990 a un 3.8 % en 2004. Sin embargo, la ayuda estadounidense relacionada a la seguridad a África aumentó, y aquellos países que anteriormente tenían poca importancia para los Estados Unidos adquirieron nuevos significados en relación con GcT. Es en ese marco donde el Sahel irrumpe como un escenario clave geoestratégico, detrás de la zona que comprende el Cuerno de África. Por tal, como primera medida se crea la Iniciativa Pan-Saheliana (PSI) en 2002, con el suministro por parte de las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos de vehículos, armas y entrenamiento militar a equipos contraterroristas en Mali, Níger, Chad y Mauritania, con el objetivo primordial de aumentar las capacidades de control estatal sobre sus territorios, específicamente las fronteras (en el caso de Mali en los departamentos de Tombuctú, Kidal y Gao y en Níger en Agadez, territorio de ambos países donde se producen las revueltas Tuaregs), para evitar el tráfico ilícito de armas, bienes y personas, e impedir el asentamiento de grupos terroristas.

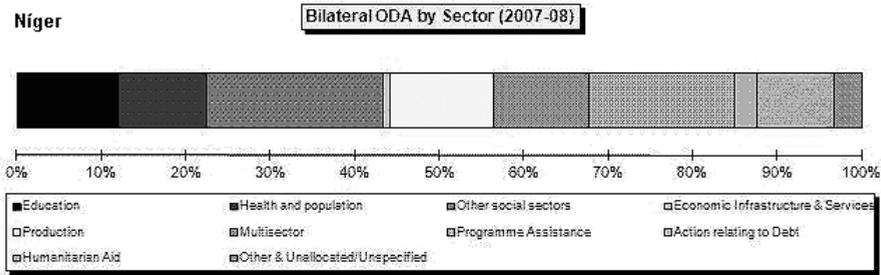
Aunque el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE excluye de lo que es considerado como AOD la asistencia o ayuda militar, en el sentido de dotación de armamento, adiestramiento o dinero para las fuerzas de seguridad, Sailer asegura que desde que se declaró la GcT, el CAD *“parece haber adoptado una serie de ajustes en la definición de ayuda, en especial la destinada a promover las nuevas medidas de seguridad”* (Sailer 2009:32). Lo que se incluiría como AOD al apoyo a la inteligencia del país receptor y la financiación de los costos derivados del entrenamiento militar en lo referente a operaciones de mantenimiento de paz (Oecd 2004), luego ampliado en 2005, con la inclusión de las medidas para evitar el control de armas ligeras y los aspectos civiles relacionados a la reforma del sector de seguridad.

Se observa en los cuadros 2 (Níger) y 3 (Mali) la importancia relativa de los flujos destinados al rubro “otros sectores sociales”, que incluye la AOD aplicada a infraestructura y servicios sociales básicos, incluidas las áreas de seguridad y reducción de conflictos.

Es en este contexto donde se inscriben los proyectos de cooperación regional con el objetivo de unir el “soft power” al instrumento militar, dirigidos por Estados Unidos en asociación con países europeos (aquí notamos una preocupación de frenar, no al terrorismo internacional y resguardar su provisión energética como en el caso estado-

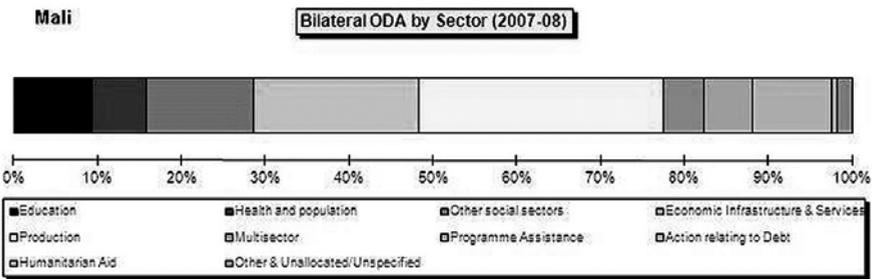
unidense, sino que estas iniciativas funcionen como barreras a la inmigración ilegal). Siguiendo los pasos del PSI, la Iniciativa Trans-Sahariana de Contraterrorismo (TSCIT por sus siglas en inglés), orquestada en 2005 con la inclusión de Marruecos, Nigeria, Senegal y Túnez a los cuatro países que conformaban el PSI, posteriormente reforzada en 2008 con la creación del Mando Regional Africano (AFRICOM por sus siglas en inglés).

Cuadro 2



Sources: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Cuadro 3



Sources: OECD, World Bank. www.oecd.org/dac/stats

Lo interesante en este sentido, es notar la conjunción del “hard” con el “soft power” en una misma iniciativa, el TSCIT permite dar cuenta de ello en su misma configuración, al estar sus actividades divididas en dos categorías. La primera incluye los programas contraterroristas, lo que constituiría el “hard power”, en el sentido de asistencia militar directa, a través del Entrenamiento de Ejercicios Combinados Conjuntos (JCET) focalizadas sobretudo en el territorio de Mali. La segunda categoría incluiría el “soft

power” del TSCTI, que contiene la asistencia humanitaria y las medidas llevadas a cabo para reforzar los sistemas de seguridad de los países miembros, que se computa como AOD, estas medidas son patrocinadas por el Departamento de Defensa estadounidense (defensa) en coordinación con programas de desarrollo de USAID (desarrollo) y el Departamento de Estado (diplomacia).

Como la afirmó el Coordinador Interino de Contraterrorismo del Departamento de Estado, William Pope en el Congreso: “*El TSCTI podría ser visto simplemente como una unidad contraterrorista que provee entrenamiento y equipo, pero también se lo podría considerar como ayuda al desarrollo, como una expansión de las campañas diplomáticas y otros elementos, como parte de una completa estrategia contraterrorista*”.¹¹ Observamos así la irrupción del Departamento de Defensa como un actor central en la cooperación internacional estadounidense, y en la región del Sahel en particular, expandiendo su rol en “ayuda no tradicional a la seguridad” como ser políticas de reconstrucción y estabilización, operaciones post conflicto y asistencia humanitaria. Esto se vislumbra en la proporción de AOD norteamericana que manejaba el Departamento de Defensa, que se incrementó, desde el 2002 al 2005, del 5.6 por ciento al 21.7 por ciento (Andrews y Kirk 2008:7) en lo referente a la ayuda no tradicional a la seguridad, lo que repercute fuertemente en los países receptores. De esta manera, el Departamento de Defensa se convirtió en “*el mayor proveedor de ayuda securitizada bilateral estadounidense computada como AOD*” (Patrick 2009:239), asumiendo un rol que era oficialmente responsabilidad del Departamento de Estado y USAID¹² y comandando los programas de “desarrollo” en el Sahel.

El Sahel como proveedor de recursos estratégicos

Se señaló anteriormente que la región del Sahel es rica en recursos naturales, y aunque las economías de Mali y Níger se centran en la producción de monocultivos, los grandes ingresos provienen de la explotación de los yacimientos minerales. El análisis de políticas y conflictos en economías de este tipo suele llevarse a cabo recurriendo al modelo o tipo del “estado rentista”.¹³ Parece más adecuada sin embargo la posición matizada de DiJohn; para este autor no existe una relación determinante entre la incidencia de los conflictos con la dependencia hacia los recursos minerales, pero cuando la distribución de los derechos sobre los recursos naturales es percibida como ilegítima por grupos significativos de la sociedad, como es el caso de los grupos Tuareg en Malí y Níger, se observa una relación estrecha entre esa percepción y el estallido de conflictos violentos. (DiJohn 2002:6).

A lo largo de nuestro trabajamos analizamos de qué forma se daba la incidencia de Estados Unidos en la región del Sahel, bajo que lógica y cómo era instrumentada a través de la Cooperación Internacional al Desarrollo con los flujos de AOD. Ahora bien, en el escenario sahelino existen otros actores estatales extranjeros que tienen un papel preponderante, en especial dos, Francia que tiene una influencia política y cultural

relevante, por ser ex potencia colonial en la región, pero principalmente China, como un actor emergente que pugna por espacios de influencia. En cuanto a Francia, más allá de la francofonía la influencia en la región es palpable, sin embargo, para contrarrestar el avance de la presencia China, puso en marcha grandes proyectos energéticos, siendo el más importante el Proyecto de Gasoducto Trans-Sahariano (TSGP en sus siglas en inglés) que será el más largo del mundo y traspasará el territorio de Níger, proyectado para 2015.

Es justamente en Níger donde la presencia francesa es más fuerte, allí las compañías de origen francés tienen el monopolio de las operaciones de explotación de uranio desde comienzos de la extracción de recursos mineros en la década de 1960. A modo de ejemplo, la firma Areva, especializada en la extracción de uranio recibió permiso de explotación de yacimientos en Imouraren, situado en las inmediaciones de Agadez, en pleno territorio Tuareg: “*su reciente inversión de mil millones de euros permitirá a la sociedad francesa doblar su producción hasta las 6000 toneladas anuales*” (Echeverría Jesús 2010:71) logrando un avance significativo en su pugna con las potencias asentadas en la zona. Cabe aclarar que las dos terceras partes de la electricidad que se consume en Francia son generadas por energía nuclear proveniente en su mayoría de la región nigerina de Agadez, donde Areva opera en conjunto con el gobierno de Níger.

Por su parte, China se presenta como el país emergente con más fuerza en el Sahel. El país asiático surge como un importante donante de ayuda condicionada o ligada. Asimismo China está profundizando su área de influencia emergente en la región, con el objetivo de asegurarse el abastecimiento de recursos energéticos y minerales que permitan sustentar sus niveles sostenidos de crecimiento. En contraposición a los estados integrantes de la OCDE, su política de cooperación no se encuentra relacionada a los acuerdos internacionales de ayuda, sino a lógicas del interés nacional del estado. Además, China presenta una trayectoria histórica sin inmiscusión en los asuntos internos de los países sahelinos, que en el plano político facilita su asentamiento en la región —en particular por no incluir exigencias de contrapartidas democráticas y compromisos con los derechos humanos¹⁴ por parte de los gobiernos africanos. Al presentarse como una potencia extranjera alternativa, sin un bagaje cultural y político de colonialismo, la cooperación al desarrollo se encuentra inserta en políticas pragmáticas de mutuo interés comercial y financiero. A diferencia de la cooperación proveniente de los miembros de la OCDE, esta se ejecuta directamente a través del gobierno chino, de esta forma, se instrumenta la *ayuda condicionada* mediante la contratación de empresas estatales especializadas en la extracción de recursos naturales, especialmente minerales, como la China National Petroleum Corporation o Sinohydro, hace efectiva a través de lo que se denomina “Modelo de Angola”¹⁵ (Briceño Garrendia 2010:84; Davies 2008:54).

De esta manera, en el Sahel, Estados Unidos se encuentra rezagado en comparación con China. Las compañías chinas superan el millar con una inversión que supera los 5.000

millones de dólares y con un volumen de negocios que crece a un 30% anual. La ventaja china se disparó a partir de 2005, cuando se convirtió en el tercer socio comercial del continente y en 2009 se situó como el mayor exportador del mismo, “*con una porción de casi el 10% del mercado, mientras que Estados Unidos sólo tendría un 5%*” (Echeverría Jesús 2010:89).

Para 2015, el 25% del petróleo de Estados Unidos provendrá de África. La relación con el Sahel se establece al impedir que la región se establezca como un santuario para la proliferación y realización de entrenamiento de grupos terroristas, que pudiesen afectar el suministro de petróleo. El crimen organizado y la piratería, por su parte, también podrían afectar el suministro, en la medida que, de acuerdo a Crisis Group, el robo de petróleo de los oleoductos, se estima que extrae 1 a 4 billones de dólares anuales de la producción de petróleo de África Occidental.

Consideraciones finales

A lo largo de nuestro análisis observamos la ascensión del Sahel como un importante espacio geoestratégico dentro de la órbita de la seguridad internacional, no sólo confluye un inusitado interés por parte de Estados Unidos en la región, por cuestiones de seguridad internacional ligado a la irrupción del supuesto terrorismo islámico en la zona, sino que confluyen otros factores ligados a la real politik al ser fuente de suministros energéticos y escenario de pugnas entre otras potencias, como Francia y China, por acaparar los espacios de poder y su influencia, al asegurarse los futuros abastecimientos.

En este sentido, entendemos que la amenaza terrorista instituye un recurso para garantizar la perpetuación en el poder, así el terrorismo es un elemento utilizado con fines políticos, en el plano interno, para acallar los reclamos de la población Tuareg, a través de la represión justificada, y en el externo para posibilitar un afianzamiento en las relaciones con Estados Unidos.

Acontecimientos asociados a la violencia terrorista por parte de los gobiernos de Níger y Malí, que se diluyen cuando nos encontramos con categorías propias del crimen organizado, como son las ventas de armas y el secuestro de turistas, o actividades políticas como las revueltas Tuareg, que son fuente de conflicto, ya que merman el poder central de dichos países, y dificultan la solución de los problemas estructurales dentro de esas sociedades, pero no constituyen actos ni amenazas terroristas.

De esta manera, los grupos rebeldes de la región son vistos como pruebas de la existencia de la amenaza terrorista en el Sahel. Los estados sahelinos juegan un doble juego de manipulación de esa amenaza terrorista en base a sus propios intereses, porque tienen una carencia de poder, son estados débiles desde dos flancos:

- En el escenario global, tienen un ínfimo peso internacional
- En el escenario nacional, luchan por una autonomía territorial y por fortalecer su legitimidad y autoridad en un contexto de sociedades fragmentadas.

De ahí que el vuelco de la región como zona estratégica para controlar el desarrollo o avance del terrorismo internacional se presenta como una oportunidad para obtener recursos, plasmado en una amplia cooperación, especialmente en los años comprendidos entre 2003 y 2006 con la introducción de legislación antiterrorista y con el visto bueno para realizar operaciones contraterroristas en Malí y Níger, y en toda la región, más que como una verdadera preocupación en los supuestos campos de entrenamiento dentro de sus fronteras, ya que esos supuestos grupos terroristas no tienen objetivos nacionales. Confluyen puntos de interés, por parte de gobiernos locales, al tener el apoyo internacional aumentan los recursos para consolidar su poder y neutralizar oposición, y por parte del estado donante, la posibilidad de estabilizar la región del Sahel y un avance de la amenaza terrorista, y al mismo tiempo, cubrir sus necesidades geoestratégicas sin dejar de lado las económicas.

En este marco, el incremento de la inestabilidad se vislumbra a corto y largo plazo como plausible por el impacto de la estrategia confrontativa de los estados sahelinos con la alianza con Estados Unidos, con el caso del TSCTI, ahora englobado dentro del AFRICOM, y la implementación de políticas represivas en desmedro de la lucha sobre las causas estructurales del conflicto anómico pero histórico.

Las actuales condiciones de pobreza y bajo crecimiento socioeconómico del Sahel se encuentran asociadas a los diferentes focos de inestabilidad de la región, lo que refuerzan las causas y permanencia del conflicto. Como afirmamos en el primer apartado, la crisis financiera que afecta la economía mundial repercute con virulencia en las débiles economías sahelinas basadas en monocultivos, fuertemente dependientes de la importación de alimentos. Economías sujetas, a su vez, a los efectos derivados del cambio climático, que produce constantes sequías e inundaciones, amenazando la seguridad alimentaria de las poblaciones. Lo que repercute en los procesos migratorios, al incrementar las migraciones tanto internas como regionales hacia los centros urbanos, formando enclaves de asentamientos de violencia y exclusión.

En ese contexto irrumpen las economías informales y la criminalización de los circuitos económicos y financieros, de la mano del crimen organizado, fomentado por la explotación de los recursos naturales, los altos índices de corrupción estructural y la militarización de la sociedad, retroalimentando las condiciones estructurales de pobreza y bajo desarrollo. En ese sentido, el Sahel es más pobre en términos relativos que hace 50 años (Oxfam 2006:44), dando cuenta del fracaso de uno de los principales laboratorios de cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación al desarrollo se ha conver-

tido en altamente politizada y securitizada, como una herramienta para la realización de los objetivos de la guerra contra el terrorismo, a expensas de apoyar políticas al desarrollo más prioritarias. A nivel internacional, los Estados Unidos han optado por un estilo propio en materia de cooperación al desarrollo, lo que ha limitado la cooperación con otros donantes y su participación en iniciativas multilaterales.

Se prioriza la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en detrimento de la seguridad alimentaria y humana. Mientras que los países donantes buscan focalizar sus intereses securitarios a través de la asignación de la ayuda para medidas relativas a la seguridad, la interdependencia mutua de ambos, seguridad y desarrollo, debe ser debidamente reconocida, destacada y utilizada pragmáticamente para la provisión de los recursos adecuados que enfrenten a los factores de desarrollo (particularmente la pobreza) que existen debajo de la realidad de la (in) seguridad.

¹ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico realizó en febrero de 2011 un seminario sobre las implicancias del cambio climático para la contribución de la inseguridad en el Sahel, donde se aseguró que unos de los efectos sobresalientes es incrementar la vulnerabilidad existente generada por la presencia del terrorismo y el crimen organizado.

² El Consejo Consultivo Alemán sobre el Cambio Mundial ha confeccionado una lista de lo que considera las doce “enfermedades del suelo” antropógenas más importantes. Los nombres elegidos para esos síndromes son deliberadamente simbólicos, y cada uno de ellos ha sido asociado a un área de crisis determinada o a un fenómeno llamativo vinculado al síndrome, en este caso, la zona de nuestro estudio.

³ Este tipo de tensiones se desarrolla en estados donde se concentra el poder institucional e imperio de la ley en un centro, generalmente las capitales, y donde las periferias de las mismas se erigen como la amenaza, en el que se presenta el conflicto de parte de actores no estatales, como los Tuareg, que luchan por cooptar espacios de poder. Sobre conflictos nacionales con dinámicas centro-periferia ver Letamania, Francisco. (1997) “Juegos de Espejos: Conflictos nacionales Centro-Periferia”. España: Editorial Trotta.

⁴ “Toda cabeza de familia a lo largo de la región de Kidal suele poseer una arma automática” (Crisis Group 2005:19).

⁵ Sobre informe multimedia de la comunidad Tuareg y las revueltas, ver Al Jazeera (2008) “Unrest in the Sahara”. Link: <http://english.aljazeera.net/focus/unrestsahara/2008/07/2008710121834923863.html> Accedido 3 de noviembre de 2011

⁶ Declaración del Milenio: Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/55/2 el 8 de septiembre de 2000.

⁷ Compromiso contraído en Gleneagles, Escocia, en julio de 2005 por parte del Grupo de los Ocho (G-8) para incrementar la AOD en África, especialmente, Subsahariana en 25 millones de dólares anuales para 2010, tomando como referencia la AOD de 2004. Para lo cual acordaron aumentar tanto la asistencia tradicional al desarrollo, el alivio de la deuda externa e implementar mecanismos innovadores de financiación.

⁸ La OECD lo define como las donaciones y préstamos a países en desarrollo, incluido la cooperación técnica y los costos administrativos para el otorgamiento de dicha ayuda. Para que sea computado como AOD tienen que tener tres condiciones: realizarlas instituciones públicas nacionales de países desarrollados; deben tener como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar; y tener condiciones financieras concesionales o blandas, es decir préstamos con tasas muy bajas y períodos de gracia mayores a los 10 o 15 años.

⁹ Williams, J., and Borstel, von J. (2006) "Rhetoric and Reality: US-Africa Relations since 9/11", Foreign Policy Association. citado en Aning 2007:20.

¹⁰ "El fortalecimiento del Departamento de Estado y USAID es una prioridad para la administración Obama al reforzar el rol de la diplomacia y el desarrollo para alcanzar los objetivos de política exterior y de seguridad nacional estadounidense" Hillary Clinton en el primer Quadrennial Diplomacy and Development Review (citado en Weitz y Chow 2010).

¹¹ Declaración ante el Comité de Relaciones Internacionales, Subcomité de Terrorismo Internacional y Derechos Humanos y no proliferación, en la Casa de Representantes de los Estados Unidos, el 10 de marzo de 2005 (Crisis Group 2005:30).

¹² Entre el período de 2002 al 2008, la participación de la asistencia norteamericana a la seguridad global rozó del 6 % (508 millones de dólares) al 52 % (8.6 billones de dólares), mientras que la del Departamento de Estado decreció del 94% al 48%.

¹³ El modelo del Estado Rentista en su variante del Síndrome Político Holandés establece que los líderes de los Estados rentistas por depender de ingresos no derivados del trabajo (en la forma de rentas minerales o ayuda internacional) no desarrollan un set de obligaciones recíprocas con sus ciudadanos. Para esta teoría cuanto más un líder pueda financiar las actividades del Estado a través de ingresos no derivados del trabajo, más predatorio será su comportamiento, incluyendo la violencia, la cual se desencadenará por el control del poder sobre la extracción de los recursos naturales. Para una crítica sobre este modelo ver DiJohn, Jonathan.

¹⁴ Sobre la relación entre China y los países africanos sobre la política de Derechos Humanos ver Bass, Gary. (2011) "Human Rights Last". Foreign Policy n°185. march-april: 81-89.

¹⁵ El "Modelo de Angola" fue el mecanismo que permitió a las naciones africanas pagar las infraestructuras con recursos naturales. En una sola transacción, China ligó el tipo de asistencia al desarrollo con el tipo de transacción financiera: una compañía china de extracción de recursos naturales realiza el pago por el intercambio de los derechos de petróleo o minerales. El EXIM Bank (Banco chino de importación-exportación) actúa como intermediario, recibiendo el dinero por la venta y pagando al contratista para que provea la infraestructura. Este tipo de arreglo salvaguarda los intereses chinos contra la falta de convertibilidad de la moneda local, la inestabilidad política y la expropiación.

Referencias Bibliográficas

Abbott, Rogers y Sloboda. (2006) *Respuestas Globales a Amenazas Globales. Seguridad Sostenible para el Siglo XXI*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Documento de Trabajo nº 27. Madrid.

Alonso, José Antonio. (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones”. *Revista Cidob d’afers internacionals*, nº 72.1-16.

Amado Philip, de Andres. (2008) “West Africa Under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security”. United Nations Office on Drugs and Crime. *UNISCI Discussion Papers*, nº16, January: 203-228.

Andrews y Kirk comp. (2008) *Final Report of the Task Force on Non-Traditional Security Assistance: Integrating 21st Century Development and Security Assistance*. Center for Strategic and International Studies. Washington Dc: The CSI Press.

Aning, Kwesi. (2007) “Security, the War on Terror and Official Development Assistance”. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. *Critical Studies on Terrorism*, volume 3, issue 3. Accra: 7-26.

Aning, K. y Bah, S. (2008) *US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM*. International Peacekeeping. London: Routledge edition.

Ayllón, Bruno. (2007) “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Fundamentos y Justificaciones en la Perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *Revista Carta Internacional*, Octubre, Brasil: 32-47.

Banco Mundial. (2000) *África: Urbanización sin Crecimiento*. En Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000: en el Umbral del Siglo XXI. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2008) *Aid Architecture: an Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. London: World Bank Press.

BBC. (2009) *La Droga Andina Desestabiliza África*. 9 de diciembre. Link: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_7695000/7695413.stm accesado el 21 de mayo de 2011.

Brand, Alexander. (2010) “The Securitization of Development- Discursive Change and Policy Shifts”. En Katerina Cmakalova (comp.) *Crucial Problems of International Relations through the Eyes of Young Scholars*. Praga: University of Economics Press, 57-78.

Briceño Garrendia, Cecilia. (2010) *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Africa Infrastructure Country Diagnostic. World Bank.

Buffa, Diego. (2006) *El África Subsahariana en la Política Exterior Argentina: las Presidencias de Alfonsín y Menem*. Programa de Estudios Africanos. Centro de Estudios Africanos, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Buzan, Barry. (1991) *People, State and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Crisis Group. (2005) *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*. África Report n° 92, 31 march.

Cruz Roja (2011) El Hambre es la Norma para la Población del Sahel. http://www.mundocruzroja.org/blogs/comunicadosdeprensa/tags/sahel?lang=en_us Accesado el 11 de Noviembre de 2011.

Davies, Martyn. (2008) *How China Delivers Development Assistance to Africa*. Centre for Chinese Studies. University of Stellenbosch. South Africa.

DiJohn, Jonathan. (2002) "Mineral Resource Abundance and Violent Political Conflict: A Critical Assesment of the Rentier State Model". *Crisis State Programme: Working Paper Series*. London n°20.

Duffield, Mark. (2004) *Las Nuevas Guerras en el Mundo Global. La Convergencia entre Desarrollo y Seguridad*. Madrid: Ediciones Los Libros de la Catarata.

Echeverría Jesús, Carlos. (2010) "El Papel de las Grandes Potencias con una Proyección Significativa en África Subsahariana", en La Importancia Geoestratégica del África Subsahariana. Monografías del CEDESEN n°117. *Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa. España. Pp 63-96.

Hageraats, B. y Kotomska, M. (2008) "La Construcción de la Paz y la Guerra contra el Terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. GERI-UAM. Octubre, n° 9: 71-92.

Harmer, Adele y Macrae, Joanna. (2004) *Beyond the Continuum, the Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis*. Humanitarian Policy Group (RPG). Overseas Development Institute. Research Report 18, July. UK: ODI Published.

Kaldor, Mary. (2001) *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Barcelona: Turquets Editores.

Krasner, Stephen. (1989) *Conflicto Estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

La Maisonneuve, Eric de. (1998) *La Metamorfosis de la Violencia. Ensayo sobre la Guerra Moderna*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Lancaster, Carol. (2008) *George Bush's Foreign Aid, Transformation or Chaos?*. Center for Global Development. Washington, D.C: Bookings Institutions Press.

Leigh, Karen. (2011) "North Africa's Sahel: The Next Terrorist Hot Spot". *Times Magazine*. September 12th. Accesado el 12 noviembre de 2011. <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2092687,00.html>

Maiga, Soumeylou. (2010) "La Securite dans le Sahel: des enjeux Multiples, un Defi Commun". *African Journal for the Prevention and Combating of Terrorism*. African Center for the Study and Research on Terrorism. African Union. Argel, June: 17-24.

Mazzitelli, Antonio. (2006) *El Desafío de las Drogas, el Crimen Organizado y el Terrorismo en África Occidental y Central*. Real Instituto Elcano, España.

Mundy, Jacob. (2010) "Securitizing the Sahara". *Concern Africa Scholars Bulletin*. ACAS Bulletin 85: US Militarization of the Sahara-Sahel: Security, Space & Imperialism: 12-29.

Naciones Unidas. (2009) *Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo en una Época de Crisis*. Informe del Grupo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York.

Obi, Cyril. (2006) "Terrorism in West Africa: Real, emerging or imagined threats?". Institute for Security Studies. *African Security Review*, vol. 15, n° 3:87-101.

OECD. (2004) *Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security*. París: Cad-OECD Press.

(2007) *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad*. Comité de Ayuda al Desarrollo. París: Oecd Publicaciones.

(2010) *Development Aid at a Glance*. Statistics by Region, Africa. París: Cad-OECD Press.

(2010) *Security Implications of Climate Change in the Sahel Region*. Sahel and West Africa Club (SWAC). Paris: Swac/OECD Publications.

Okojie, C. y Shimeles, A. (2006) *Inequality in sub-Saharan Africa. The Inter Regional Inequality Facility*. Overseas Development Institute (ODI). London: University of Birmingham Publications.

Oxfam. (2006) *50 años de Pobreza, 50 años de Desarrollo*. Londres: Intermón Oxfam Publicaciones.

(2010) *Níger: la Crisis Alimentaria del Sahel vista de cerca. 1ª parte*. Coordinación de incidencia Política, Blog de Oxfam Internacional. Link: <http://blogs.oxfam.org/es/blog/10-08-02-niger-la-crisis-alimentaria-del-sahel-vista-de-cerca-parte-1> Accesado el 5 de noviembre de 2011.

Patrick, Stewart. (2009) “Impact of the Department of Defense Initiatives on Humanitarian Assistance”. Humanitarian Action Summit. *Prehospital and Disaster Medicine*, vol. 24, supplement 2: 238-243. Cambridge, Massachusetts.

PNUD. (2005) *Informe de Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2006) *Informe de Desarrollo Humano: Escasez de Agua, Riegos y Vulnerabilidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

(2011) *Informe de Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Mundo para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Rotberg, Robert. (2009) “Disorder in the Ranks”. *Foreign Policy*. July-August, n°173:91.

Sailer, José. (2006) “Ayuda al Desarrollo y Seguridad: ¿Dos Agendas Incompatibles?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n°17: 79-94.

(2009) “Los Vínculos entre la Agenda de Seguridad y la Ayuda al Desarrollo”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n° 105: 11-35, septiembre-diciembre.

Sanahuja, José A. (2003) *La Cooperación al Desarrollo: entre la Globalización y la Guerra contra el Terrorismo*. Ponencia presentada en el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), Universidad de Granada, España, 27 de noviembre.

(2005) *Seguridad, Desarrollo y lucha contra la Pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la Securitización de la Ayuda*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). España.

(2009) “¿Más y mejor Ayuda?: los Objetivos del Milenio, la Declaración de París y las Tendencias en la Cooperación al Desarrollo”. Eikasía. *Revista de Filosofía*, año V, septiembre, n°28:125-161.

Syngenta. (2010) *The Sahel Region*. Foundation for Sustainable Agriculture. Link: <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=47> accesado el 1 de noviembre.

Tello, Ángel. (2007) *La Política Imperial. Un Pensamiento Estratégico desde América del Sur*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Tokatlian, Juan Gabriel. (2008) “La Construcción de un Estado Fallido en la Política Mundial: el Caso de las Relaciones entre Estados Unidos y Colombia”, *Análisis Político*, Bogota, septiembre/diciembre Vol. 21, n° 64: 1-38.

Transparency International. (2010) *Corrupción Perceptions Index 2010*. Germany: Transparency International Press.

UNEP (2010) *Climate Change and Variability in the Sahel Region: Impacts and Adaptation Strategies in the Agricultural Sector*. United Nations Environmental Programme. World Agroforestry Center. Nairobi: Unep/Icraf Publications.

Unodc. (2010) *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. New York: United Nations Publication.

Villaverde, J. Hageraats, B. (2009) *Terrorismo Internacional en África: La Construcción de una Amenaza en el Sahel*. España: Editorial Catarata.

Weitz, R. y Chow, E. (2010) *Rebuilding Diplomacy: Survey of Past Call for State Department Transformation*. Center for a New American Security. Washington DC: Cnas.