

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA (2000-2006)

HILDA VARELA

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE ARTÍCULO ES CONTRIBUIR al análisis de la política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), a partir de un ángulo poco estudiado: las relaciones con África subsahariana.¹ En una relación dialéctica, al mismo tiempo, el estudio de la política exterior hacia África en dicho sexenio remite necesariamente a la comprensión de la política exterior de México en su totalidad.² Tomando como referente dicha totalidad, un rasgo específico de las relaciones con África subsahariana es que por diversas razones –desconocimiento, prejuicios y falta de interés, entre otras– las inconsistencias y rupturas en la política exterior de un sexenio a otro suelen ser notables.

En el planteamiento central de la revisión de la política exterior de México hacia África subsahariana, se propone –hilo conductor en este artículo– subrayar los cambios registrados tanto en México –a partir de la elección presidencial de julio de 2000–³ como en los países de esa área, en

¹ Tomando como base el hecho de que en la Secretaría de Relaciones Exteriores el manejo de la política hacia la región norte de África está integrado en la sección de Medio Oriente, en este trabajo sólo se aborda la región subsahariana del continente, conformada por 48 estados independientes, seis de los cuales son islas.

² Para abordar este tema véase, entre otros trabajos: Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2005; Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006; Olga Pellicer (coord.), *Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción*, México, Comexi, 2004; Rafael Fernández de Castro, “Tres años de política exterior”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, 2004, pp. 75-83.

³ Vicente Fox Quesada, “La política exterior de México en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 66, 2002, p. 11. Este argumento se repite en distintos documentos. Véase, por ejemplo, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm.

el marco del incierto entorno internacional de la posguerra fría, sobre todo a partir del ataque terrorista a Estados Unidos en septiembre de 2001.⁴

En el plano histórico, las relaciones de México con África han estado caracterizadas por la ausencia de una política exterior definida, quedando limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniendo en forma deliberada un bajo perfil político, evitando involucrarse en el continente y optando por actitudes pasivas,⁵ aunque aprovechando algunas coyunturas –que no implicaran un compromiso político, por ejemplo, en foros multilaterales, la condena al *apartheid*, el respeto a los principios de no intervención y autodeterminación y a favor de la solución pacífica de conflictos– que le han permitido, de manera temporal, hacerse “visible” en el continente. La falta de definición política y de una estrategia y la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en dichas relaciones fueron la constante de los gobiernos encabezados por priistas, desde el nacimiento a la vida independiente de los países africanos (en la década de los sesenta) hasta el gobierno de Zedillo.

En defensa de esa falta de definición se podría argumentar que –al igual que para la gran mayoría de los estados fuera de ese continente y en especial los occidentales– África subsahariana nunca ha sido una región prioritaria para México, sobre todo frente a la trascendencia, dificultad y complejidad de las relaciones con Estados Unidos. Sin negarlo, es importante enfatizar que este hecho no significa que sea una región irrelevante

65, 2002, p. 165; Jorge Castañeda, “La defensa y el respeto de los derechos humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, 2001, p. 111; Jorge Castañeda, “Política exterior de México: principales ejes de acción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, 2001, pp. 139-140; Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, 2001, pp. 43, 47-48.

⁴ Para el análisis de las transformaciones de la realidad mundial en los primeros años del siglo XXI, véase Georg Sorensen, “What Kind of World Order”, *Cooperation and Conflict*, vol. 41, núm. 4, 2006, pp. 343-363; “Los nuevos escenarios de México”, en Olga Pellicer (coord.), *Las relaciones de México con el exterior. Diagnóstico y propuestas de acción*, op. cit.; Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, op. cit., pp. 25-40; Jorge Alberto Lozoya, “El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *ibid.*, pp. 117-154; Federico Merke, “Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales”, *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 178, 2004, pp. 690-725.

⁵ Para una lectura crítica de la trayectoria histórica de la política exterior de México, véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 100; Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 152-153, 1998, pp. 179 y 192; Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, op. cit., pp. 236-297.

para un país como México –que al menos en el discurso se identifica como potencia media– y en una política mundial globalizada.

La importancia de dicho continente para México se deduce –entre otros aspectos y como sostiene Ana Covarrubias⁶– de las estrategias que históricamente ha usado la diplomacia mexicana para buscar el apoyo del sur a fin de equilibrar sus relaciones internacionales.⁷ En esta línea de pensamiento, es innegable la importancia de los países africanos en foros multilaterales. Por ejemplo, en cuanto al número de estados miembros en la ONU, el continente africano ocupa el primer lugar, con 53 de ellos (de los cuales 48 son subsaharianos).

En el periodo de estudio y sobre todo después de los acontecimientos de septiembre de 2001, se aprecia una tendencia hacia el reposicionamiento de África subsahariana en la escena internacional a partir de dos ejes: primero, los cambios cualitativos que tienen su origen en África y, segundo, en algunos estados relevantes en el marco de la globalización, el cambio en la percepción del papel de África subsahariana en la escena internacional, lo que se traduce en la redefinición de la política exterior hacia dicha región. Entre estos estados destacan Estados Unidos y los principales socios de México en la cooperación sur-sur (Sudáfrica, Brasil, India y China).

Hipotéticamente, el “gobierno del cambio” de Vicente Fox –quien entre otras cosas tenía a su favor el llamado “bono democrático”–⁸ implicaba un cambio cualitativo en la escena interna que debería traducirse en un *nuevo activismo internacional*,⁹ basado en una forma distinta de definir prioridades y de formular estrategias de política exterior, respecto de los regímenes que lo precedieron, surgidos de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este artículo y tomando como base el análisis de acontecimientos, discursos y documentos diversos, se busca aportar argumentos para conocer si, como se deduce del discurso oficial y ante el surgimiento de fenó-

⁶ Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 152-153, 1998, p. 492.

⁷ Por ejemplo, durante la Guerra Fría, Sudáfrica era calificado como un aliado estratégico de Estados Unidos y no era un país prioritario en la política exterior mexicana. Sin embargo, México siempre condenó el *apartheid* en foros multilaterales (en especial en la ONU), aunque esto pudiese contrariar a Estados Unidos.

⁸ El término de “bono democrático” es usado por varios autores consultados. La tesis de las tres cartas a favor en política exterior (sin crisis económica interna, el “bono democrático” y el hecho de que coincidió el inicio del sexenio con el del periodo presidencial de Bush en Estados Unidos) con las que llegó Fox al poder es de Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, op. cit., pp. 270-271.

⁹ Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, art. cit., pp. 43-53.

menos inéditos en la región subsahariana, los cambios internos en México se tradujeron en la redefinición de la actividad diplomática hacia dicha región, con la formulación de una estrategia coherente y con el abandono de la tradicional diplomacia de rupturas.

La *invisibilidad*, como fenómeno político, tiene dos facetas, estrechamente vinculadas entre sí. Por un lado se refiere a la posición tradicional de México en África subsahariana: en el plano histórico, casi siempre se ha mantenido *invisible* en dicho continente. Las raíces de esa precaria representación de México pueden ser atribuidas, entre otros factores, a la naturaleza y trayectoria errática de su política exterior hacia dicha región. La segunda faceta se refiere a la *ausencia* de África subsahariana tanto en la formulación de política exterior como en el debate académico en torno a esta política y en los medios de comunicación masiva. Esa notable *ausencia* tiene su origen en los mitos gestados en el imaginario colectivo.

El artículo está dividido en tres partes. En la primera se plantean, a grandes rasgos, los principales aspectos del discurso oficial del gobierno de Fox que pueden ser vinculados con las relaciones con África subsahariana.

En la segunda parte, tomando en cuenta que la definición de prioridades y de estrategias requiere el análisis de la situación internacional, se presentan los principales argumentos que sustentan la hipótesis del reposicionamiento internacional de África subsahariana en el siglo XXI y que pueden contribuir a la discusión en torno a la definición de los objetivos de la política exterior de México en la región. En esta línea de pensamiento se proponen dos ejes de discusión: cómo se percibe en México la posición de África subsahariana en la dinámica mundial y cómo se perciben los africanos a sí mismos. Estos ejes son abordados, en primer lugar, poniendo en tela de juicio el mito de la “fatalidad histórica” de los africanos, inserto en el imaginario colectivo, el cual constituye la base de una lectura incorrecta, aunque ampliamente difundida, de la posición de dicha región en la dinámica mundial. Como elementos de discusión son presentadas las principales especificidades que han definido a la gran mayoría de los países africanos como estados débiles. Para el segundo eje, se exponen los argumentos que sustentan el posible reposicionamiento de África subsahariana: por un lado, sus procesos de cambio más relevantes –en los escenarios internos y en el regional– y que sirven como indicadores de las estrategias de los africanos para insertarse exitosamente en la nueva realidad mundial, y, por otro lado, son presentados los argumentos más importantes que permiten apreciar los cambios en la percepción de Estados Unidos y de los principales socios no africanos de México en la relación sur-sur en cuanto al papel que África subsahariana puede representar en la escena internacional –sobre todo después de septiembre de 2001–, cambios que se tra-

ducen en una redefinición de la política exterior de tales países hacia esa región africana.

En la tercera y última parte del artículo se aborda el sexenio foxista en el terreno de los hechos, distinguiendo dos etapas, correspondientes a los periodos de los dos cancilleres que sucesivamente estuvieron al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

I. EL DISCURSO OFICIAL: EL REPOSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

Desde el inicio del gobierno de Vicente Fox, se afirmó que la política exterior de México debería reflejar los cambios políticos internos, que tenían como núcleo el proceso electoral de julio de 2000 (la “legalidad democrática” convertida en el “bono democrático”). Sin embargo se aceptaba que no todo lo realizado en este campo por los gobiernos encabezados por priistas era negativo, reconociéndose que había habido momentos “brillantes” en la diplomacia mexicana y afirmándose que por lo tanto no se podía hacer tabla rasa del pasado.¹⁰ A partir de este planteamiento, se deducía que, tomando como base un análisis riguroso de la situación interna e internacional, la nueva política exterior de México implicaría un equilibrio dinámico entre permanencia y cambio. En el caso de África subsahariana fueron especialmente notables las contradicciones entre continuidad y cambio, que provocaron que las líneas básicas de política exterior se desdibujaran.

A diferencia del gobierno de Ernesto Zedillo,¹¹ que en el apartado correspondiente a la política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) aparecía el nombre del continente africano, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006) no se encuentra mención alguna a África. Este aspecto, que parecería relativamente secundario, en la práctica puede ser considerado como uno de los indicadores de la política exterior mexicana hacia dicho continente en el sexenio foxista: en un mundo globalizado, destaca la casi total *ausencia* del continente africano en documentos y discursos, fenómeno que se acentuó a partir de

¹⁰ Vicente Fox Quesada, “La política exterior de México en el siglo XXI”, art. cit., p. 12. La idea de combinar el cambio con la necesidad de mantener ciertas continuidades aparece en diversos discursos del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

¹¹ En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el contexto de la definición de dos líneas fundamentales de la estrategia de política exterior, por primera vez en un documento de ese tipo es mencionado el continente africano “En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la *reapertura* de representaciones diplomáticas”. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

enero de 2003. Es importante subrayar que, al igual que en los discursos, declaraciones y otros documentos, en las noticias de la prensa escrita y en la bibliografía consultada –en la cual figuran trabajos de destacados estudiosos de la política exterior mexicana– la constante es la *ausencia* de África, continente que por lo general ni siquiera es mencionado.¹²

En el PND 2001-2006 se encuentran los lineamientos centrales de la que debería ser la política exterior, y se establecen cinco objetivos estratégicos para el sexenio,¹³ de los cuales tres podrían ser aplicados a las relaciones con África subsahariana: proyectar al mundo una nueva visión de México, mediante la promoción y fortalecimiento a nivel internacional de la democracia y los derechos humanos; llevar a cabo un activismo internacional, sobre todo en foros multilaterales, y, por último, insertar la política exterior como un componente vital del PND, a través de la promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México.

Al inicio del sexenio, en el discurso oficial, parecía quedar atrás la tradicional política exterior defensiva y caracterizada por reaccionar ante estímulos externos. En dicho discurso sobresalían algunos conceptos clave, más o menos novedosos y vinculados entre sí. En especial destacaba el énfasis en el nuevo activismo internacional, referido sobre todo a foros multilaterales, en cuyo contexto se planteaba la fórmula del *bilateralismo multilateral*.¹⁴ Para llevar a cabo esto, era necesario actualizar la política exterior a fin de responder tanto a las nuevas prioridades surgidas de un cambiante entorno internacional (fin de la Guerra Fría y globalización) como al cambio democrático en México. Sin negar la importancia de las relaciones y de la cercanía geográfica con Estados Unidos y de las migraciones de mexicanos hacia

¹² Probablemente el caso más notable sea el del libro *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. Por ejemplo, tanto en el primer capítulo, en el que hay un apartado intitulado “Diversificación a otras regiones”, como en el segundo, en el que se incluye un apartado dedicado a la nueva arquitectura internacional, no se consigna a África subsahariana, aunque dicha región aparece en forma implícita, o incluso con contadas menciones, pero asociada con hechos de signo negativo, como la pobreza. Véase Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, art. cit., y Jorge Alberto Lozoya. “El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político”, art. cit.

¹³ Según el PND los objetivos estratégicos eran: proyectar al mundo una nueva visión de México, mediante la promoción y fortalecimiento a nivel internacional de la democracia y los derechos humanos; fortalecer la capacidad para defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero; introducir un nuevo enfoque hacia América del Norte; llevar a cabo un activismo internacional, sobre todo en foros multilaterales, y, por último, la política exterior como un componente vital del PND, mediante la promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México. Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

¹⁴ Se entendía por *bilateralismo multilateral* “la búsqueda de convergencias, sobre todo con naciones de Europa y América Latina, en los temas de la nueva agenda”. Vicente Fox Quesada, “La política exterior de México en el siglo XXI”, art. cit., p. 17.

dicho país, se estipulaba como eje central de la política exterior la tarea de “insertar de manera activa a México en el escenario mundial”.¹⁵ El sello de esa participación en la nueva arquitectura internacional sería la promoción de los principios de la democracia y los derechos humanos, tomando como base la autoridad que el “bono democrático” daba al nuevo régimen.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, se auguraba una agenda de política exterior ambiciosa, agresiva y de apertura, con estrategias y objetivos claros: convertir a México en país “puente”, en el marco de un activismo internacional de vanguardia y liderazgo, como un jugador con peso estratégico y geoeconómico en la construcción de la nueva arquitectura del sistema internacional, mediante la elaboración de reglas y normas de alcance universal y de carácter obligatorio. En síntesis, en el discurso oficial se anunciaba el abandono de la tradicional política reactiva y defensiva de México y se proponía su reposicionamiento en la escena internacional.

Aunque difícilmente se mencionaba el nombre de algún país africano¹⁶ o el del continente y teniendo claro que la región no era un tema relevante para México, parecía obvio que estaba implícita en las nuevas prioridades de su política exterior, sobre todo por las coincidencias esenciales con dicha región (la centralidad de la democracia y los derechos humanos en el marco del cambio político y la necesidad de construir una nueva arquitectura internacional). Incluso, en un discurso ante Naciones Unidas en torno a la promoción de los derechos humanos, Fox afirmó que ningún país debía ser excluido de las oportunidades y beneficios de la globalización, en lo que parecía una alusión implícita a los países africanos.¹⁷

Términos como la *nueva política exterior* y el *nuevo activismo diplomático* no eran inéditos en épocas recientes. El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), en su discurso oficial, había asignado un papel relevante a la *nueva política exterior*,¹⁸ que debía ser activa para consolidar “la presencia de Méxi-

¹⁵ La definición de dicho eje como central fue dada por Jorge Castañeda. Sin embargo, Rafael Fernández de Castro sostiene que desde el inicio del sexenio el eje central era América del Norte, con dos más como mecanismo de equilibrio frente a la relación con esta última. Véase Jorge G. Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, art. cit., p. 53, y Rafael Fernández de Castro, “Tres años de política exterior”, art. cit., p. 76.

¹⁶ A lo largo del sexenio de Fox, en distintos discursos y documentos el nombre del país africano más citado fue Sudáfrica, pero por lo general debido a que era sede de alguna reunión de un foro multilateral.

¹⁷ “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas”, doc. cit., p. 170.

¹⁸ José Ángel Gurría, “La nueva estrategia diplomática de México”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 22. Véase también Rosario Green, “Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo

co en el mundo”.¹⁹ Se afirmaba que el dinamismo era el sello de la actividad externa mexicana. Sin embargo, al concluir la administración de Zedillo destacaron dos rasgos significativos: la acentuada erosión –iniciada con el gobierno de Salinas– de la precaria presencia y de la capacidad marginal de respuesta que México había tenido en África a partir de los años sesenta y, en segundo lugar, la pérdida de una oportunidad histórica para establecer alianzas estratégicas con potencias medias emergentes africanas, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales.

En el periodo de estudio, la política exterior hacia África subsahariana mantuvo un relativo margen de predictibilidad, en la medida en que siguió siendo errática y coyuntural, dependiendo de individualidades, sin que existiese una línea definida y una estrategia coherente con los objetivos del PND 2001-2006.

2. LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DE ÁFRICA EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Para la lectura de la *ausencia* de África subsahariana en la política exterior de México es importante hacer referencia a la idea que persiste de dicho continente en el imaginario colectivo, idea que en gran parte explica esa *ausencia*. De la revisión de algunos periódicos de circulación nacional se puede concluir que sólo determinados temas de África son difundidos en México. En el periodo de estudio (2000-2006) destacan con mayor énfasis los conflictos violentos –por lo general presentados de manera desvinculada del contexto en el cual surgieron– y las noticias que muestran un panorama sombrío del pretendido “primitivismo” del continente (golpes de Estado, hambrunas asociadas con sequías, expansión del VIH-sida), mientras que aquellas que permiten apreciar los múltiples esfuerzos para llevar a cabo cambios políticos, económicos y sociales difícilmente son publicadas.²⁰

xxi”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo*, tomo IX, México, Senado de la República, 2000, en especial, pp. 18-25.

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁰ Las noticias que proyectan una imagen positiva de África subsahariana reciben escasa o nula difusión. En este caso se encuentran, entre otras, la firma de acuerdos para poner fin a conflictos armados; la participación de Sudáfrica como país invitado en el Festival Internacional Cervantino (2004); el ascenso al poder, mediante elecciones, de la primera africana, jefa de Estado en Liberia. En este periodo dos africanos se hicieron acreedores al Premio Nobel: fue ampliamente difundida la información vinculada con el Nobel de Literatura 2003, el escritor sudafricano J. M. Coetzee; sin embargo recibió muy poca atención la keniana Wangari Maathai, Nobel de la Paz 2004, y su defensa del ambiente y de los derechos humanos, sobre todo de las mujeres. Entre los temas “ignorados” están los logros de algunos países en materia de

El mito de la "fatalidad histórica"

Los distintos conflictos violentos en África subsahariana suelen ser atribuidos a un pretendido "salvajismo" innato de los pueblos africanos –que además sería la razón de ser de la gran variedad étnica en el continente– y que en una suerte de "fatalidad histórica" los condena a vivir sometidos a formas excesivamente crueles de violencia, con la continua repetición de matanzas y crisis humanitarias. Así, es presentado como si fuese un fenómeno esencialmente africano, que tendría su origen en factores atribuidos a su "condición humana" y que estarían más allá del control consciente, como si fuesen seres determinados biológicamente por el color de la piel, con un comportamiento violento "predecible" en la medida en que estarían dominados de manera inevitable por "odios irracionales".

La violencia no es un fenómeno inédito, ni corresponde a una cultura en particular²¹ y por lo tanto no es exclusivo de África subsahariana. Sin embargo, es innegable que el fin de la Guerra Fría ha coincidido con el inicio de una fase de cambios dramáticos asociados con brotes de violencia que afectan a varios países²² de ese subcontinente, pero no a todos. Mientras que los avances en la lucha contra el VIH-sida, el crecimiento económico (en algunos casos impresionante) y los diversos procesos de transición pacífica no atraen la atención de la prensa nacional, los acontecimientos vinculados con la violencia son convertidos en espectáculos mediáticos, que reproducen el mito de la "barbarie africana", inserto en el imaginario occidental a partir de la tradición griega clásica,²³ que sirviera de fundamento para "justificar" la esclavitud capitalista y el colonialismo. Al inicio del siglo XXI y ante la inexistencia de un análisis que permita entender una de las tendencias en el comportamiento político en ese continente, el mito de la "fatalidad histórica" resurge en una versión más sofisticada: la violencia, que tendría su origen en la "condición africana" de la política, implicaría la exclusión de esta región de la nueva dinámica mundial.

A diferencia de otros países o regiones –como Estados Unidos, América Latina y algunos países asiáticos–, en el caso de África subsahariana, por un

economía, construcción democrática y gobernación, educación y lucha contra el VIH-sida.

²¹ G. Prunier, "Violence et histoire en Afrique", *Politique Africaine*, núm. 42, 1991, p. 9.

²² En el periodo de estudio serían los casos (la gran mayoría en proceso de solución pacífica) de guerras civiles en Liberia, Sierra Leona, Burundi, Costa de Marfil y República Democrática del Congo.

²³ V. Y. Mudimbe sostiene que la "idea de África" es un mosaico, producto de Occidente, que tiene diferentes orígenes y que da continuidad a la imagen exótica inserta en la tradición occidental. V. Y. Mudimbe, *The Idea of Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1994, en especial los capítulos II y III.

lado, la existencia de problemas similares no son percibidos como “temas horizontales” y, por otro lado, el impacto negativo del imaginario colectivo en la forma en que se concibe a dicha región dan como resultado la falta de coincidencias con preocupaciones de política interna mexicana: en síntesis, podría afirmarse que para la opinión pública nacional no tiene ningún sentido la política exterior hacia África subsahariana.

Las especificidades de los estados débiles africanos

A pesar de sus grandes diferencias, los países de África subsahariana comparten rasgos esenciales, como un pasado colonial reciente (salvo dos excepciones), la formación de los estados modernos (poscoloniales) en el contexto de la Guerra Fría –finales de los cincuenta y durante los sesenta–²⁴ y sobre todo algunos de los elementos internos e internacionales que constituyen el marco de referencia para comprender tanto la fragilidad de sus instituciones como un cierto margen de incertidumbre en relación con su futuro.

Para definir a un Estado como débil se toman en cuenta distintas variables²⁵ que permiten evaluar la capacidad de éste para proporcionar a sus habitantes los bienes políticos positivos, en cuyo contexto la seguridad (en especial la seguridad humana) tiene un papel determinante: cuando existe un margen razonable de seguridad es posible proporcionar otros bienes políticos. A mayor imposibilidad del Estado para proporcionar en forma efectiva estos bienes, mayor es la debilidad del mismo, con el riesgo de convertirse en un Estado *fallido* o, en el caso más extremo, en un Estado *en colapso*.

Los estados fallidos se caracterizan por ser profundamente conflictivos y peligrosos; con tensiones étnicas, religiosas o de otro tipo; carecen de

²⁴ La gran mayoría de los países africanos obtuvieron su independencia entre finales de la década de los cincuenta y durante la de los sesenta. Las grandes excepciones fueron las antiguas colonias portuguesas, que se independizaron entre 1974 y 1975; Zimbabue, en 1980, y Namibia, en 1990.

²⁵ De acuerdo con Robert Rotberg, entre las dimensiones que los estados deben satisfacer están: orientar y responder a las preocupaciones y demandas fundamentales de su ciudadanía, organizar y canalizar los intereses de su población, lidiar con el impacto de fuerzas e influencias externas, la defensa de las preocupaciones de la ciudadanía y conciliar entre los retos y las limitantes generados en el sistema internacional y la realidad local. Robert Rotberg, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”, en él mismo (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, World Peace Foundation, 2003, pp. 1-5; Robert Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States”, en él mismo (ed.), *When Causes and States Consequences Fail*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2004, pp. 1-13.

legitimidad y muchas veces están gobernados por regímenes autoritarios (electos o impuestos), donde la seguridad desempeña un papel relevante. Sin embargo, la violencia en sí misma no es la condición decisiva ni la ausencia de violencia implica que un Estado no haya fallado.

Cuando la debilidad de un Estado fallido es agudizada por diversos factores (tanto internos como internacionales), puede desencadenar el colapso del Estado, un fenómeno extremo y poco frecuente.²⁶

Entre las variables básicas que han distinguido a los estados débiles africanos, destacan la fragilidad de las instituciones, en especial las estatales; los altos niveles de inestabilidad económica y política, con el riesgo continuo de estallidos de violencia étnico-política; el fracaso de los distintos programas de desarrollo y la fuerte dependencia de fuentes externas, aunada a la marginalidad en la economía mundial.

Es importante recordar que las diversas administraciones coloniales acentuaron diferencias ya existentes, crearon nuevas y en muchos casos debilitaron lazos que unían a distintas comunidades. En este renglón sobresale la delimitación, en forma arbitraria, de las fronteras, que dividieron a grupos étnicos entre dos o más administraciones y en otros casos reunieron en un solo territorio a grupos étnicos históricamente rivales. Los gobiernos coloniales no favorecieron la génesis y desarrollo del capitalismo local, lo que contribuyó a la acentuada distorsión económica que caracteriza a esos países.

Con esos antecedentes, con el inicio de la vida independiente surgieron prácticamente en todo el subcontinente estados débiles, cuya naturaleza problemática se convirtió en el núcleo de los conflictos armados en la región en las últimas cuatro décadas del siglo xx: numerosos países africanos eran considerados como propensos a convertirse en estados fallidos y en algunos casos eran calificados como tales.

Los nuevos estados fueron dotados de constituciones formalmente democráticas pero que eran una herencia impuesta por la antigua potencia colonial y que por ende no respondían a la realidad local. En el terreno político, con una débil cohesión social y política y con sociedades civiles muy frágiles o incluso inexistentes, surgieron regímenes personalistas autoritarios y con formas de gobierno neopatrimonial,²⁷ incluso en países en los que se llevan a cabo elecciones.

²⁶ En África subsahariana, Somalia se encuentra en esta situación: la seguridad está dominada por la ley del más fuerte y hay un vacío de autoridad. *Ibid.*, p. 7.

²⁷ Los nuevos líderes africanos adaptaron las instituciones democráticas liberales de acuerdo con sus intereses (legitimidad cimentada en un discurso de la racionalidad jurídica liberal) y convirtieron la tradicional práctica del *clientelismo* (patrocinio), basada en la distribución de los recursos del Estado, en el principal vínculo entre la élite en el poder y la población.

Desde los primeros años de vida independiente, en numerosos países, la concentración excesiva del poder en manos de una élite gobernante –por lo general bajo la forma de sistema de partido único– y la ausencia de mecanismos institucionales para la participación política de la población propiciaron la desvinculación entre esta última y el Estado, y favorecieron el auge de los golpes de Estado, los que a corto plazo se convertirían en el principal mecanismo para provocar un cambio de régimen. En múltiples casos, el golpe de Estado fue el inicio de la espiral de inseguridad-proliferación de grupos paramilitares, siendo éstos a veces muy pequeños. Con un crecimiento económico más lento que en otras regiones en vías de desarrollo, bajos niveles de inversiones extranjeras, variables macroeconómicas volátiles y en un clima económico de incertidumbre,²⁸ en forma paulatina la gran mayoría de esos estados entraron en crisis cíclicas, con diferentes grados de inestabilidad política y económica.

Hasta la década de los setenta, la situación era más o menos manejable para los gobiernos locales; sin embargo, en los años ochenta las condiciones internas en casi todos los países subsaharianos entraron en una aguda crisis, expresada en el deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población y la agudización de la escasez alimentaria, en el excesivo endeudamiento externo, el incremento de la dependencia de la ayuda externa y una profunda falta de legitimidad de los regímenes neopatrimoniales.

Las variables del cambio político

De acuerdo con la opinión de expertos, sin desconocer las incertidumbres derivadas del hecho de que la gran mayoría de los estados africanos siguen siendo débiles y en algunos casos incluso pueden ser calificados como fallidos, el futuro de África subsahariana en este siglo no es necesariamente negativo y dependerá de nuevos equilibrios que se están gestando,²⁹ con la

Michael Bratton y Nicolas van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, vol. 46, núm. 4, 1999, pp. 447-459.

²⁸ *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, The World Bank, 2000, pp. 18-25.

²⁹ Esta afirmación corresponde a un informe elaborado por un equipo de expertos africanos que tomaron como punto de partida los resultados de distintos seminarios de trabajo, cuyo objetivo no es predecir ni proponer el futuro de esa región, sino explorar el futuro a partir de un análisis riguroso del pasado reciente, de la situación actual, de las prioridades africanas y del peso de factores externos. *Cfr. Africa 2025. What Possible Futures for Sub-Saharan Africa?*, Johannesburgo, African Futures, 2006. Para abordar este punto han sido utilizados, *in extenso*, autores africanos: Said Aejumboi, "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?", *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 1, 2000, pp. 59-73; Nsongurua Udom-

emergencia de procesos internos y regionales sin precedentes, orientados a aminorar la debilidad de los estados, proporcionando a la población los bienes políticos básicos, y a reclamar un lugar para el área en la nueva dinámica mundial. Esos procesos, aunados a nuevos enfoques teóricos y políticos, permiten apreciar que predomina una imagen positiva de cómo los africanos se ven a sí mismos a inicios del siglo XXI.

Como resultado de profundas dinámicas internas y regionales, en los últimos años han surgido en África subsahariana dos tendencias, estrechamente vinculadas entre sí.

Primera tendencia: la modificación cualitativa de los espacios nacionales. Sin desconocer el impacto de factores externos, esta tendencia tiene como núcleo fundamental cambios internos, que se han desarrollado de manera desigual a lo largo de toda la región,³⁰ iniciados en la década de los noventa y que se orientan en dos direcciones opuestas. Por un lado, la creación de condiciones favorables para el desarrollo –lo que implica la construcción democrática y una mayor inclusión de África en la economía mundial. Por otro, cambios negativos en algunos países, con la proliferación de los factores que incrementan la fragilidad de las estructuras africanas, la inestabilidad y la dependencia externa que, en casos extremos, pueden desembocar en el colapso del Estado.

Segunda tendencia: la redefinición de la posición internacional de África subsahariana. Esta tendencia es en parte consecuencia de la primera y tiene su origen en dos núcleos distintos: en procesos africanos (regionales y subregionales) y en factores externos, en un entorno internacional alterado por los acontecimientos de septiembre de 2001.

Sin embargo, la coincidencia de estas dos tendencias con grandes fe-

ba, "How Should We then Live? Globalization and the New Partnership for Africa's Development", *Boston University International Law Journal*, vol. 20, núm. 2, 2002, pp. 293-354; Ebere Onwudiwe, "Africa's Other Story", *Current History*, vol. 101, núm. 655, 2002, pp. 225-228; Michael Mussa, "Meeting the Challenges of Globalisation", *Journal of African Economies*, vol. 12, núm. 1, 2003, pp. 14-43; Kwame A. Ninsin, "The Quest for Democracy", *Africa Insight*, vol. 30, núms. 3-4, 2001, pp. 10-17; Stephen Ndegwa, "A Decade of Democracy in Africa", en S. Ndegwa (ed.), *A Decade of Democracy in Africa*, Leiden, Brill, 2001, pp. 1-16.

³⁰ Véase, entre otros, Michael Bratton y Eric C. Chang, "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?", *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 9, 2006, pp. 1059-1083; Carrie Manning, "Assessing African Party Systems after the Third Wave", *Party Politics*, vol. 11, núm. 6, 2005, pp. 707-727; Christian Lund, "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change*, vol. 37, núm. 4, 2006, pp. 685-705; Eghosa E. Osaghae, "State, Constitutionalism, and the Management of Ethnicity in Africa", *African and Asian Studies*, vol. 4, núms. 1-2, 2005, pp. 83-105; Shaheen Mozaffar, "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 85-101.

nómenos internacionales dificulta la lectura de los procesos en el subcontinente. Por un lado, en la gran mayoría de los países de África subsahariana el inicio de grandes cambios políticos y económicos internos coincidió, a grandes rasgos, con el fin de la Guerra Fría. De igual forma, la nueva tendencia hacia la redefinición de su posición internacional tomó fuerza después de los actos terroristas de septiembre de 2001. Estas coincidencias han contribuido a distorsionar la percepción que fuera de África se tiene del origen de dichos cambios.

En relación con la creación de condiciones favorables para el desarrollo, aunque no pueden ser calificados todavía como algo consolidado y persisten fisuras en el tejido social –gestadas en la lucha étnico-política–, la gran mayoría de los países de África subsahariana están experimentando, de manera desigual, un complejo proceso de reformas y de reorganización, tanto de la política como de la economía, que ha sido identificado como un esfuerzo por superar el pasado, en cuyo contexto la celebración de elecciones multipartidistas y la aplicación de programas de ajuste estructural son sólo dos indicadores. Su inserción en la economía mundial sigue siendo débil, pero en casi todos los países se ha modificado sensiblemente la macroeconomía y, desde mediados de la década de los noventa, la celebración de elecciones multipartidistas se ha convertido en un hecho común. En este sentido, aunque la competencia política basada en la participación de varios partidos no es suficiente para que exista democracia, es indudable que ésta, junto con una constitución liberal y la aceptación, por parte de la gran mayoría de la población, de las reglas que garantizan dicha participación y competencia, son factores que contribuyen de manera decisiva a la apertura de la escena política.

En la década que corre, en términos generales, la existencia de regímenes autoritarios es una excepción más que un común denominador, y los regímenes militares parecen destinados a desaparecer del continente, al tomar fuerza la tendencia del ejército a mantenerse al margen de la política, salvo lamentables excepciones. Los sistemas judiciales están siendo objeto de reformas y en las principales ciudades de casi todos los países está floreciendo una vida civil, aunque a veces con una autonomía reducida frente al Estado, fenómeno que, con contadas excepciones, era prácticamente inexistente en los años sesenta.

En algunos casos, la adopción de una democracia multipartidista y de una constitución liberal ha sido la respuesta a presiones de fuera, más que una respuesta legítima del Estado para resolver la crisis interna, con el riesgo de que se conviertan en sistemas aparentemente democráticos, creados para satisfacer exigencias externas, sin que se registren auténticas transformaciones democráticas, y tengan como finalidad resolver proble-

mas generados por la liberalización del mercado, pero sin que exista una preocupación por la calidad de la democracia ni por su verdadero sentido para la población en general.

En el contexto de esa doble dinámica –cambios internos e impacto de factores externos– se inserta el resurgimiento, que en ocasiones puede ser extremadamente violento, de los conflictos étnicos, los cuales son resultado del fracaso de los regímenes, aunada a ello la manipulación de líderes políticos.

La violencia política –que asume expresiones distintas de un país a otro, dependiendo de factores tanto internos como internacionales– es uno de los principales indicadores de la debilidad extrema de los estados africanos, y es calificada como el obstáculo más significativo para el avance de los procesos de cambio político hacia una apertura democrática: en los estados fallidos, tiende a convertirse en la principal tendencia de comportamiento político.

No todas las formas de violencia política tienen como referente la pertenencia étnica; sin embargo en muchos casos es un factor determinante. Hoy en día, el conflicto étnico violento surge como resultado de la inseguridad de los grupos, en contextos políticamente cerrados y con un alto grado de injusticia. Por lo general persiste el mito de que en África subsahariana los conflictos étnicos tienen como origen antagonismos tradicionales, irracionales y sin solución, y por lo tanto que las diferencias étnicas de manera inevitable degeneran en violencia, la cual es vista como una expresión distintiva de la “barbarie” de los pueblos de piel negra. Sin desconocer la persistencia de los conflictos étnico-políticos, la imagen de que la gran mayoría de los países africanos están sumidos en brutales conflictos étnicos es incorrecta.

Uno de los factores que está incidiendo –aunque no necesariamente de manera positiva– en los cambios que registran algunos países subsaharianos y, sobre todo, en el cambio en la percepción externa del papel de África subsahariana en la nueva dinámica mundial es la creciente relevancia de los países productores de petróleo, algunos de los cuales surgieron en la última década, entre los cuales figuran Nigeria, Angola, República del Congo, Gabón, Chad, Sudán, Sao Tomé y Príncipe y Guinea Ecuatorial.³¹ Entre estos estados débiles, algunos pueden ser definidos como estados fallidos y sus reservas representan por lo menos el 7% del total mundial.

³¹ Michael T. Klare y Daniel Volman, “Africa’s Oil and American National Security”, *Current History*, vol. 103, núm. 673, mayo de 2004, pp. 228-229; “Emerging Markets Rule the Roost”, *African Business*, núm. 277, 2002, pp. 35-36.

Los cambios regionales

La segunda tendencia –la redefinición de la posición internacional de África subsahariana– comenzó con procesos regionales y subregionales y años más tarde asumió una nueva faceta, con el cambio en la percepción del papel de África subsahariana en la globalización, en un entorno internacional alterado por los acontecimientos de septiembre de 2001.

Al inicio de la primera década del siglo XXI tuvieron lugar dos acontecimientos que permiten apreciar cómo las nuevas élites políticas y económicas africanas, reconociendo las incertidumbres de la situación actual y definiendo la reconfiguración de los espacios nacionales y su reposicionamiento en la dinámica mundial del siglo XXI como prioridades, perciben el futuro de la región.

En primer lugar, la creación de la Unión Africana. La Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en 1963 en el marco de la Guerra Fría, fue formalmente disuelta en julio de 2002, durante la última sesión ordinaria de su asamblea en Durban, Sudáfrica, para dar nacimiento a un organismo regional más acorde con nuevas reglas del juego mundial, denominado Unión Africana (UA). Reuniendo a todos los países africanos (con excepción de Marruecos), entre los aspectos más sobresalientes de la UA destacan el énfasis en la resolución de la problemática económica, en lo que ha sido denominado como la nueva lucha continental (liberación económica), y la renuncia (al menos teórica) de sus miembros al principio de no intervención en asuntos internos, reconociendo la necesidad de actuar colectivamente en casos graves de amenaza a la seguridad y estabilidad del continente.³² En este aspecto sobresale la importancia dada al logro de la estabilidad, seguridad y cooperación entre los estados miembros.³³

En segundo lugar, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development). La Unión Africana retomó una iniciativa, con antecedentes desde finales de la década de los noventa, que plantea una fórmula colectiva (regional) para enfrentar los problemas del desarrollo económico, político y social, conocida por sus siglas en inglés como NEPAD o simplemente como *partnership*. Se trata de un documento ambicioso, en el cual, en una amplia perspectiva de paz y seguridad, se formulan los lineamientos generales de una estrategia para la recuperación económica de los países africanos, orientada a romper con las tendencias históricas hacia la pauperización masiva y la exclusión de África (incluida la

³² *Africa Research Bulletin*, vol. 39, núm. 7, 2002, pp. 14922-14925.

³³ Norman Mlambo, "Evolution of the Peace and Security Council of the African Union and the African Standby Force, up to 2006", *Africa Insight*, vol. 36, núms. 3-4, 2006, pp. 43-46.

parte norte), a partir de un reposicionamiento internacional del continente: se reconoce que la pobreza y el atraso de África y la continua marginalización en la economía global constituyen una grave amenaza para la participación del continente en el sistema mundial, se propone revalorar a África por lo que internamente se está construyendo y se ofrece una nueva forma de asociación (*partnership*), con principios de coparticipación justos, con los distintos países del mundo. Mientras que los países africanos ofrecen, fundamentalmente, convertirse en socios confiables, creando las condiciones internas necesarias para el desarrollo, como buena gobernación, transparencia, estabilidad y paz regionales, los socios no africanos se comprometen a respaldar sus esfuerzos con apoyos económicos.³⁴

En el marco de los cambios internos y de estas dos iniciativas (UA y NEPAD), han tomado fuerza o han sido creados nuevos esquemas de integración subregional como mecanismos para lograr el crecimiento económico, atraer nuevos recursos financieros y renegociar la posición en la economía mundial. Esto sin embargo no implica que las condiciones internacionales sean necesariamente más favorables, en comparación con la situación en los primeros años de vida independiente.

El nuevo enfoque de integración se basa en una perspectiva que, al menos en el plano teórico, es más coherente con la realidad: pretende ser compatible con la globalización de la economía y está orientado hacia la apertura y la interdependencia. En el plano internacional, ciertos organismos (en especial el Banco Mundial, BM) impulsan la integración, que además parece contar con el apoyo de las élites africanas.

En una dinámica contradictoria y en gran parte como resultado de la imposición de programas de ajuste estructural y la expansión de la ideología neoliberal, las estructuras económicas y políticas de los distintos países africanos son más similares, lo que puede favorecer la integración: las economías se abrieron, disminuyó el papel intervencionista del Estado y tomaron fuerza sectores privados, casi siempre en detrimento de los sectores más vulnerables (obreros, campesinos pauperizados). Sin embargo, esas economías siguen siendo débilmente competitivas en el ámbito internacional.

Según el BM, en la primera década del siglo XXI sería necesario que las economías africanas crecieran a un promedio anual de entre 5 y 7% para lograr un crecimiento económico sostenido y durable, y responder así al

³⁴ *Declaration on the Implementation of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Addis Abeba, African Union; *NEPAD Executive Summary. Short Term Action Plan*, Addis Abeba, African Union, mayo de 2002; Kiki Edozie, "Promoting African 'Owned and Operated' Development: A Reflection on the New Partnership for African Development (NEPAD)", *African and Asian Studies*, vol. 3, núm. 2, 2004, pp. 147-150.

ritmo de crecimiento de la población (más de 3%). Tomando en cuenta la fragilidad y pequeñez de la gran mayoría de las economías africanas, el BM sostiene que la interrogante no es si África subsahariana debe o no integrarse para alcanzar el crecimiento necesario, sino cómo hacerlo. En esta óptica, los esquemas de integración deben comprender necesariamente, a nivel regional, el desarrollo de instituciones, una política de infraestructura y mecanismos de financiamiento y de concertación a favor del sector privado. De acuerdo con nuevas reglas del juego internacional, el enfoque regional no puede quedar limitado a la esfera económica. Los estados deben crear las condiciones internas—estabilidad política y económica—favorables para las nuevas estrategias de inversión y para integrarse en mercados regionales.

Cambios en la percepción de la posición internacional de África subsahariana

Estos cambios pueden ser apreciados en diversos países, pero cimentados en intereses y en discursos oficiales diferentes. Para Estados Unidos la redefinición se inscribe en el contexto de la guerra contra el terrorismo y el acceso seguro a recursos estratégicos, y está orientada a evitar que dichos países se conviertan en una amenaza seria a sus intereses. Es importante subrayar que aquí el contenido de la seguridad no está determinado por variables africanas, sino por los intereses de Estados Unidos. En cambio, para países con economías emergentes como China, India y Brasil la redefinición tiene como finalidad aprovechar la nueva coyuntura internacional y la creciente estabilidad económica y política en África subsahariana, para incrementar sus relaciones económicas y políticas con dicha región, buscando la identificación entre sus intereses particulares y los temas relevantes en África.

Es importante mencionar el papel que pueden desempeñar las diásporas en la identificación de intereses comunes. En algunos países subsaharianos hay comunidades locales de origen chino, brasileño y sobre todo indio. En el caso de Estados Unidos, aunque hay estadounidenses residentes en diferentes países de la región, el peso relevante se ubica en la existencia de población negra en Estados Unidos, fenómeno que comparte Brasil.

La incertidumbre en cuanto al futuro de los países africanos, derivada de la debilidad de los estados locales, adoptó un nuevo sentido después del 11 de septiembre de 2001. Con el cambio en la concepción de seguridad y amenazas globales, el mayor grado de penetración de los fenómenos globales en la definición de las políticas de seguridad y con la creciente importancia del poder militar de Estados Unidos en los asuntos económicos mundiales, este país redefinió sus temas y prioridades de la agenda de

política exterior y su idea de los compromisos con los países subsaharianos fue modificada, en relación con la posición que ocupa África en el sistema mundial y su vínculo con los intereses estratégicos de Estados Unidos. La estabilidad en África es considerada como una preocupación de seguridad para Estados Unidos y, por lo tanto, por primera vez en el pensamiento estratégico de este país, dos conceptos clave aparecen vinculados: "África" y "seguridad nacional de Estados Unidos".³⁵

Aunque se han registrado pocos cambios en la práctica, en ese contexto empezó a emerger una nueva tendencia hacia la revaloración de África subsahariana, a partir de criterios geoestratégicos que responden a la lógica de la estabilidad de la emergente estructura de poder mundial. De acuerdo con esta redefinición, contingentes militares de Estados Unidos (estacionados en Europa) deberán ser reubicados en África y habrá un incremento en la ayuda a ciertos países de este último continente.³⁶

La nueva relevancia de África subsahariana se deriva de la existencia de tres aspectos básicos e interdependientes: los estados fallidos, comunidades musulmanas y recursos naturales estratégicos, en especial petróleo.

Tanto los países con importantes comunidades musulmanas, como los estados calificados como fallidos y aquellos al borde del colapso, son considerados como una amenaza potencial para la seguridad nacional de Estados Unidos, después de septiembre de 2001. De acuerdo con esta nueva concepción de amenazas globales, los estados fallidos en África son especialmente preocupantes, al ser calificados como altamente inestables; Washington teme que puedan convertirse en "santuario de terroristas".³⁷

La creciente importancia del petróleo africano para los expertos de Estados Unidos tiene su origen en la estrategia de energía de la administración de Bush (mayo de 2001), basada en el presupuesto de que la única forma de mantener el creciente consumo de petróleo es incrementando las importaciones. Ante los riesgos de inseguridad en el Golfo Pérsico, adquirió relevancia el petróleo procedente de África subsahariana, con un notable crecimiento del suministro destinado al mercado estadounidense.³⁸

A partir de estos tres aspectos, la estrategia de Estados Unidos comprende diversos mecanismos, como la visita de funcionarios de alto nivel

³⁵ M. Klare y D. Volman, art. cit., pp. 226-229; Adekeye Adebajo, "Africa and America in an Age of Terror", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 38, núms. 2-3, 2003, pp. 181-184; Pádraig Carmody, "Transforming Globalization and Security: Africa and America post-9/11", *Africa Today*, vol. 52, núm. 1, 2005, pp. 98-99.

³⁶ Tim Jacoby, "Cultural Determinism, Western Hegemony & the Efficacy of Defective States", *Review of African Political Economy*, núms. 104-105, 2005, pp. 215-216.

³⁷ A. Adebajo, art. cit., p. 181.

³⁸ M. Klare y D. Volman, art. cit., pp. 226-227.

(incluida una visita de Estado de Bush a varios países de la región), pero se ha enfocado sobre todo en la firma de nuevos acuerdos de seguridad para proteger sus intereses económicos, en especial en países petroleros, lo que se ha traducido, a nivel regional, en procesos de remilitarización.

Al igual que en el caso de Estados Unidos, los intereses chinos –definidos en forma pragmática– son la fuerza motriz del fuerte activismo hacia África subsahariana, pero, a diferencia de Estados Unidos, la redefinición de la política exterior china³⁹ es compleja y sofisticada, con el establecimiento de contactos directos con líderes políticos, élite cultural, sectores de negocios, gente común y corriente e integrantes de las comunidades chinas (cuando existen), y con la participación no sólo del gobierno chino sino también de diversas empresas públicas y privadas. Con embajadas prácticamente en todos los países de la región, el auge de la presencia de China comenzó hace una década aproximadamente, como expresión de un nuevo activismo gestado en cambios internos y en una nueva concepción del papel del país en la política internacional. Esta presencia comprende, además del ámbito diplomático, relaciones políticas, económicas, militares y culturales.

En el discurso oficial, China se presenta como un socio “confiable” y como un aliado con una política independiente de consideraciones geoestratégicas e ideológicas, que no pretende imponer ninguna condicionalidad política en sus relaciones con los países africanos y que no establece diferencias en cuanto a la naturaleza de los sistemas internos. Por tanto mantiene excelentes relaciones con estados fallidos, gobernados por regímenes autoritarios (Zimbabue, Chad y Sudán, entre otros).

En el plano diplomático, China busca nuevos aliados entre los países africanos que puedan apoyar sus posiciones en foros multilaterales, en especial en las Naciones Unidas. En este contexto, ha adoptado una estrategia amplia y compleja, que comprende el incremento, la pluralidad y la sofisticación de formas de ayuda y de apoyo económico⁴⁰ –no limitadas

³⁹ Para esta sección han sido utilizadas *in extenso* los siguientes trabajos: Joshua Eisman y Joshua Kurlantzick, “China’s Africa Strategy”, *Current History*, vol. 105, núm. 691, mayo de 2006; Emma Mawdsley, “China and Africa: Emerging Challenges to the Geographies of Power”, *Geography Compass*, vol. 1, núm. 3, 2007; Ian Taylor, “China’s Oil Diplomacy in Africa”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 5, 2006; Zhang Hongming, “Sino-African Political Cooperation towards the 21st Century”, *Africa Insight*, vol. 31, núm. 2, 2001; Xu Jiming, “China’s National Interest –and Its Relationship with Africa”, *Africa Insight*, vol. 31, núm. 2, 2001; Alex Vines, “China in Africa: A Mixed Blessing?”, *Current History*, vol. 106, núm. 700, 2007.

⁴⁰ Por ejemplo, China apoya la construcción de obras de infraestructura (que pueden favorecer las actividades locales de sus compañías) y ofrece planes de alivio de la deuda externa a países severamente endeudados. Joshua Eisman y Joshua Kurlantzick, “China’s Africa Strategy”, art. cit., p. 21.

por condicionalidades políticas-; la organización de reuniones sino-africanas⁴¹ y la promoción de la lengua y la cultura chinas. En este renglón destacan la creación de institutos con estudios confucianos, programas universitarios de estudios chinos y programas de intercambio académico, que incluyen becas para estudiar en China. A través de este tipo de programas, busca tejer lazos de confianza con las élites locales. La promoción de relaciones culturales también comprende el turismo chino hacia países africanos.⁴²

Para China, los países africanos representan un inmenso mercado no explotado, tanto para exportar como para obtener recursos naturales y materias primas para su economía. En cuanto al comercio, China exporta desde mercancías de muy bajo costo hasta armamento y aviones de uso militar. A nivel internacional, es actualmente el tercer socio comercial de África.⁴³

Los yacimientos petroleros en África son calificados de interés estratégico para la seguridad nacional no sólo de Estados Unidos sino también de China, cuyas inversiones han penetrado en la industria hidroeléctrica en diferentes países, en la minería, en la industria de la construcción, en las telecomunicaciones y en la hotelería.

Las políticas de inversión china en África incluyen el establecimiento de centros para la promoción de las inversiones y del comercio, que proporcionan asistencia a las empresas chinas, la creación de fondos especiales y la simplificación de procedimientos para invertir.

Con el incremento de la presencia comercial china en el subcontinente africano ha aumentado la migración de trabajadores chinos, quienes en algunos países se han sumado a comunidades de connacionales ya existentes.

Sin una política tan agresiva y sofisticada, India sigue los pasos del activismo de China en la región subsahariana, a partir del crecimiento económico y de una redefinición de su política exterior, con el abandono de la retórica del Tercer Mundo y la adopción de un discurso oficial acorde con los cambios mundiales y con su nuevo estatus internacional, como una economía emergente dinámica que reclama su lugar en la costa africana del Océano Índico.⁴⁴ Hasta 2006 India tenía embajadas, con diplomáticos

⁴¹ Por ejemplo, en 2003 se realizó la primera cumbre de negocios sino-africana y en 2004 se llevó a cabo un festival de la juventud.

⁴² Eisman y Kurlantzick, aunque sin citar fuentes, sostienen que, en comparación con 2004, en 2005 se incrementó en 100% el número de turistas chinos en África subsahariana. Eisman y Kurlantzick, art. cit., p. 221.

⁴³ Ian Taylor, art. cit., p. 937.

⁴⁴ Para esta sección fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos: C. Raja Mohan,

residentes, en 28 países subsaharianos. En el discurso oficial, el activismo indio se inscribe en sus compromisos con la cooperación sur-sur y con la intensificación de los lazos bilaterales económicos y comerciales.

Como los de China, los intereses de India en África subsahariana comprenden la conquista de posibles aliados en foros multilaterales, el acceso seguro a materias primas, la exportación de productos y la expansión de las inversiones. Hoy en día una de sus principales ventajas es que cuenta con tecnología moderna de bajos costos económicos, muy atractiva para los países africanos. En la política oficial se propone a países "amigos" programas de asistencia en casos de emergencia, acuerdos turísticos y entrenamiento militar. En el discurso oficial se subrayan los "temas horizontales" coincidentes, como los altos niveles de desigualdad social, la pobreza y la pluralidad étnica y cultural.

La presencia india no se limita al sector oficial; importantes compañías privadas han penetrado en mercados africanos, lo que comprende la producción de calzado, las telecomunicaciones y la industria farmacéutica, así como muy importantes inversiones en la minería, entre otros sectores.

India tiene fuertes lazos históricos con algunos países africanos, en especial los estados isleños y costeros del Océano Índico, desde Sudáfrica hasta Kenia. En años recientes inició su expansión hacia la zona occidental del continente.

En el discurso de política exterior de Brasil,⁴⁵ durante el gobierno de Luiz Inácio "Lula" da Silva, se marca como principal eje la construcción de un orden internacional más justo, y se ofrece un compromiso activo en

"India and the Balance of Power", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 4, 2006, pp. 17-32; C. Raja Mohan, *India's New Foreign Policy Strategy*, trabajo presentado en un seminario en Beijing, China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 2006; India's *Foreign Policy: Africa (South of the Sahara)* http://www.indianembassy.org/policy/Foreign_Policy/africa.htm; Amrita Narlikar, "Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a Rising India", *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006; Neil Ford, "Indian Connection Gathers New Momentum", *African Business*, núm. 325, 2006; N. Bawa, "New Development Paths for Indian Business in South Africa: Evidence from Gauteng", *Africa Insight*, vol. 35, núm. 4, 2005, pp. 45-52.

⁴⁵ Para esta sección fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos: Faycal Benhassain, "Brazil to Deepen Ties with Africa", *African Business*, núm. 313, 2005, pp. 48-49; Isabelle Maag, *Brazil's Foreign Economic Policy: South-South, North-South or Both?*, Ginebra, Briefing Papers, Friedrich-Ebert Stiftung, marzo de 2005; Mario Osava, "Lula Includes Blacks on Foreign and Domestic Agendas", Inter Press Service News Agency, 13 de febrero de 2007 <<http://www.ipnews.net/print.asp?idnews>>; Mario Osava, "Gira de Lula intensifica cooperación", Inter Press Service, 8 de abril de 2005 <<http://ipsnoticias.net/print.asp?idnews>>; Luiz Felipe de Alencastro, "Um pedido de desculpas para ficar na história", *O Estado de São Paulo*, 2 de mayo de 2005; Tom Newwin, "Under Construction: Africa's Economic Highway to Brazil", *African Business*, núm. 297, 2004, pp. 38-39.

asociaciones regionales y globales. Destacan como prioridades la promoción del comercio exterior en una perspectiva de cooperación sur-sur y como instrumento de desarrollo, y la reducción de sus vulnerabilidades externas. Tanto en la política interna como en la externa, el gobierno de Lula pone especial énfasis en la lucha en contra de la discriminación y exclusión racial hacia la gente negra.

El interés por África subsahariana en la política exterior brasileña no es nuevo; Brasil tiene fuertes lazos históricos con algunos países de África Occidental (como es el caso de Nigeria) y sobre todo con los de expresión portuguesa. El rasgo novedoso es la relevancia dada a la región subsahariana con el gobierno de Lula, calificada como una nueva era, con la intensificación y diversificación de relaciones y de países amigos –de ahí la apertura de cuatro embajadas nuevas– y las visitas de alto nivel, incluidas cuatro giras de Estado del presidente brasileño. Con la finalidad de consolidar lazos, en el sistema educativo de Brasil son obligatorios cursos de historia y cultura tanto afrobrasileña como africana, lo que ha favorecido un notable incremento en el interés de la opinión pública local por lo que sucede en África.

Brasil ofrece a sus socios africanos amplios programas de cooperación que comprenden tecnología agrícola, construcción, defensa, biocombustibles, intercambio académico y combate al VIH-sida, incluida la tecnología para la producción de medicamentos contra este mal. Entre 2000 y 2003, las relaciones comerciales brasileñas con dicha región se incrementaron 69.7%.⁴⁶ A través de Brasil, Sudáfrica fue invitada a convertirse en miembro asociado del Mercosur.⁴⁷

En la diplomacia de foros multilaterales, Brasil busca conquistar el apoyo de los africanos para lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Brasil ha desempeñado un papel importante en la formación del grupo informal conocido como Iniciativa IBSA o G-3, que se inició como una propuesta atribuida al presidente sudafricano, Thabo Mbeki, y que agrupa en un enfoque pragmático a India, Brasil y Sudáfrica en una nueva alianza que pretende ser amplia, entre países del sur, bajo el liderazgo de estos tres en vías de desarrollo. El objetivo no es crear una nueva división geopolítica, sino asumir un papel más dinámico en la nueva arquitectura internacional, incorporando a regiones tradicionalmente excluidas de la toma de decisiones, considerando que son potencias medias emergentes, democracias

⁴⁶ Mario Osava, "Gira de Lula intensifica cooperación", art. cit.

⁴⁷ C. Landsberg, "South Africa Inc. Mbeki's External Initiative on Africa and the Global South", *Africa Insight*, vol. 30, núm. 2, 2000, p. 79.

fuertes y sobre todo líderes regionales que pueden promover el desarrollo y la cooperación sur-sur en sus regiones.⁴⁸

3. LA DIPLOMACIA DE RUPTURAS: ENTRE EL INTENTO DE CAMBIO Y LA CONTINUIDAD

La conducción de la política exterior durante el gobierno de Fox tuvo dos fases: la primera, con Jorge Castañeda, concluyó en enero de 2003, y la segunda, encabezada por Luis Ernesto Derbez, corresponde al resto del sexenio. Aunque en esencia se mantuvieron los objetivos estratégicos de política exterior enunciados en el PND 2001-2006 y no se modificaron los ejes centrales que guiaban dicha política,⁴⁹ con el relevo del secretario de Relaciones Exteriores (enero 2003), y debido no sólo a la personalidad del nuevo canciller sino también a cambios en la escena interna e internacional, en el discurso oficial algunos temas recibieron mayor énfasis, marcando una diferencia entre los dos periodos.

En este punto se puede apreciar una extraña ironía: incluso antes de que Jorge Castañeda asumiera la SRE, era ampliamente conocido su gran interés en ciertos temas globales y en países con economías desarrolladas, en cuyo contexto África aparecía como un continente invisible. Ya como secretario, esta percepción se acentuaría, juzgar por el análisis de sus discursos. En cambio, tomando en cuenta que cuando fue funcionario en el Banco Mundial (1983-1997) Luis Ernesto Derbez se había familiarizado con países y temas africanos, y como lo afirmaban en pláticas informarles distintos funcionarios de la SRE, el nuevo secretario, antes de asumir el cargo, estaba interesado en dicho continente. Sin embargo, durante la administración del primero —en cuyos discursos era notable la *ausencia* de África subsahariana— hubo algunos hechos significativos que “hicieron visible” a la región, aunque fuese de manera coyuntural y más como expresión del nuevo activismo internacional, como parte de la estrategia para convertir a México en un “país puente”, que por la región subsahariana en sí misma. Irónicamente, durante la administración del segundo canciller la frágil presencia de África subsahariana en la política exterior acabó de desvanecerse.

Jorge Castañeda encabezó la SRE por un breve lapso (diciembre de

⁴⁸ *Cit. pos.* D. Miller, “South Africa and the JBSA Initiative. Constraints and Challenges”, *Africa Insight*, vol. 35, núm. 1, 2005, p. 52.

⁴⁹ Fernández de Castro afirma que para los dos cancilleres el eje fundamental era la relación con América del Norte, mientras que otros dos ejes (América del Sur y Europa y el multilateralismo) servían como mecanismo de equilibrio. Rafael Fernández de Castro, “Tres años de política exterior”, art. cit., p. 80.

2000 a enero de 2003). Calificado como un “reconocido intelectual pero sin ninguna experiencia gubernamental”,⁵⁰ se afirmaba no obstante que tenía un plan original de política exterior, con objetivos y estrategias claras, en un ambiente internacional tranquilo e incluso favorable a México, que disfrutaba del prestigio derivado del “bono democrático”. Con América del Norte como principal preocupación, pretendía equilibrar dicho eje con la diversificación en las relaciones internacionales (América Latina y Europa), el manejo de las comunidades de mexicanos en el extranjero (en especial en Estados Unidos) y con una mayor participación en foros multilaterales, buscando un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁵¹ En el ámbito de los principios, la promoción de la democracia y de los derechos humanos sirvió de plataforma ideológica de la política exterior.

En el breve periodo de Castañeda en la cancillería y directamente vinculada con la tarea de convertir a México en un actor relevante en la nueva arquitectura internacional y la búsqueda de un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, retomó relativa fuerza la discusión –que databa del periodo salinista– sobre la posible participación mexicana en operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas, discusión en la cual estaba implícita la situación conflictiva de algunos países africanos.

Los acontecimientos del 11 de septiembre fueron una prueba de fuego para la estrategia de política exterior formulada por Jorge Castañeda.⁵² La seguridad se convirtió en la piedra angular de la redefinición de las prioridades de la política exterior de Estados Unidos; sin que la política exterior mexicana pudiese adaptarse en forma coherente al ritmo y naturaleza del cambio, dejó de ser una política que asumía riesgos y tomaba la iniciativa.⁵³

Entre diciembre de 2000 y enero de 2003 y a diferencia de lo sucedido en sexenios anteriores, la política exterior estuvo marcada por la personalidad del canciller Jorge Castañeda y no por las preferencias del jefe de Estado. De acuerdo con el discurso oficial, con el objeto de colocar la política exterior de México en un punto de vanguardia y liderazgo en la nueva arquitectura internacional, el dinamismo de la actividad externa estuvo ahora enfocado en la promoción de la democracia y de los derechos humanos.

⁵⁰ Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, art. cit., p. 271.

⁵¹ Rafael Fernández de Castro, “Tres años de política exterior”, art. cit., p. 76, y Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, p. 271.

⁵² Luis Herrera-Lasso, *ibid.*, p. 272.

⁵³ Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 79.

En el año 2002 las relaciones con África registraron un cambio que, sin embargo, a corto plazo se volvería intrascendente, al inscribirse en la tradicional ausencia de una definición de política hacia esa región, y donde, una vez más, la actividad diplomática estuvo determinada por factores sistémicos y por la necesidad de encontrar apoyo en algunos países africanos para la nueva proyección de México como una potencia media regional, similar a Sudáfrica.

Las iniciativas diplomáticas hacia África tuvieron dos momentos nucleares en 2002: entre sus múltiples giras internacionales, Fox realizó una visita rápida a dos países africanos,⁵⁴ pero la presencia allí del mandatario mexicano quedó opacada por acontecimientos cruciales. En el caso de Sudáfrica, la visita (que no fue de Estado) se realizó en el marco de la mega Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, auspiciada por las Naciones Unidas y realizada en Johannesburgo (26 de agosto-4 de septiembre). Aunque el mandatario mexicano cumplió una agenda amplia, con entrevistas con personalidades mundiales (incluido el ex presidente Nelson Mandela), su presencia prácticamente pasó inadvertida, en medio de numerosos jefes de Estado, y la conferencia tuvo magros resultados, a pesar de los llamados para apoyar el desarrollo de la región subsahariana.

En el caso de Nigeria, el presidente mexicano llegó en un mal momento, días después de que una mujer había sido condenada a muerte por lapidación, por haber procreado una hija sin estar casada. Aunque a corto plazo la defensa de esa mujer nigeriana parecía que podría convertirse en una “nueva causa foxista”⁵⁵ para la promoción de los derechos humanos –en círculos cercanos al presidente incluso se habló de crear una comisión de apoyo a la misión humanitaria de Fox–, a finales del mismo año se había borrado de la frágil memoria tanto de la presidencia como de la opinión pública mexicana.

El segundo momento importante, en octubre de 2002, tuvo un carácter simbólico y pretendió enviar un mensaje de acercamiento con los países africanos, cuando Vicente Fox inauguró la exposición *África*, que presentaba la Colección de Arte Africano de los Museos de Bellas Artes de San Francisco (California), en el Museo Nacional de Antropología e Historia, con la participación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

La visita oficial a Sudáfrica y Nigeria fue fundamentada con argumentos válidos –el fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas con esos países, la búsqueda de líneas de entendimiento y la creación de con-

⁵⁴ “SRE. Agenda y acciones”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, pp. 216-218.

⁵⁵ Marcela Turati, “Amina, nueva causa foxista”, *Reforma*, 5 de septiembre de 2002.

vergencias en foros multilaterales—; sin embargo, la ausencia de menciones a África en documentos oficiales, la falta de definición de una política hacia ese continente y la inexistencia de una continuidad de los esfuerzos permiten suponer que éstos fueron simplemente una nueva expresión de la tradicional actividad diplomática errática, coyuntural y de bajo perfil político que México ha mantenido.

En foros multilaterales, en marzo de ese mismo año de 2002, Monterrey fue la sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, convocada por Naciones Unidas. De los 50 jefes de Estado que acudieron a la conferencia, sólo tres procedían de la región subsahariana: Thabo Mbeki de Sudáfrica, Olosegun Obasanjo de Nigeria y Daniel arap Moi de Kenia.

A partir del 15 de enero de 2003, Luis Ernesto Derbez encabezó la cancillería mexicana. Sin tener una personalidad tan fuerte como la de su antecesor, Derbez hubo de enfrentar las aguas turbias internacionales, secuela de los actos terroristas de septiembre de 2001, y el peso de la posición mexicana como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2002-2003). Diversos analistas consideran que la llamada “guerra contra el terrorismo”, impulsada por Estados Unidos, fue una prueba de fuego para la política exterior del gobierno de Fox y que la cancillería mexicana no tuvo la capacidad para elaborar una respuesta coherente a ese respecto. Esto fue especialmente notable en relación con las actividades de México en el Consejo de Seguridad: si en algún momento la búsqueda de dicha responsabilidad había respondido a objetivos claros, desde que Adolfo Aguilar Zinser se convirtió en representante de México ante el Consejo esos objetivos desaparecieron.⁵⁶ Probablemente en este contexto se explique el hecho de que, a pesar de que el representante mexicano en el Consejo de Seguridad participó activamente en discusiones de temas africanos, dicha participación no trascendió en México.

Con el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, buscando la posición de México en la nueva arquitectura internacional como potencia media⁵⁷ y como líder regional, dispuesto a tomar decisiones delicadas en foros multilaterales, cuatro temas de la agenda de política exterior recibieron mayor énfasis, en función de nuevas prioridades: el problema migratorio; el activismo internacional (en el marco del multilateralismo), entendido como la necesidad de asumir responsabilidades; la diversificación económica, en

⁵⁶ Véase por ejemplo Luis Herrera-Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, art. cit., p. 280.

⁵⁷ Luis Ernesto Derbez Bautista, “México ante un escenario mundial en transformación”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, 2003-2004, p. 15.

cuyo contexto resaltaban los países asiáticos, en especial China, y, sobre todo, los asuntos vinculados con la seguridad.

A pesar de ciertos logros, atribuibles a funcionarios específicos de la cancillería (incluidos algunos embajadores), no hubo una traducción del discurso oficial a los hechos en cuanto a la política exterior de México hacia África subsahariana: no se logró la actualización de la política exterior.

Con el regreso de México al multilateralismo,⁵⁸ las relaciones con África subsahariana se concentraron en los foros. En este ámbito destacaron dos hechos relevantes. Por un lado, en octubre de 2005, y como fruto del *bilateralismo multilateral*, México logró obtener el reconocimiento de una representación permanente, con estatus de observador, en la Unión Africana. Por otro lado, en el foro de las Naciones Unidas, en torno a la polémica de la reforma del Consejo de Seguridad, se produjo un desencuentro en cuanto a la posición de México y la posición defendida por la gran mayoría de los países africanos, partidarios del incremento del número de miembros permanentes en dicho Consejo, que consideran que para África sería un modo de afirmar su reposicionamiento en el sistema internacional. Tanto Nigeria como Sudáfrica aspiran a ocupar eventualmente dicho puesto.⁵⁹

En los últimos años del sexenio perdieron fuerza tanto el intento de incorporar a África subsahariana en el denominado activismo internacional de México como los lineamientos del discurso oficial, sobre todo en relación con la promoción de los derechos humanos y la democracia, dos temas centrales para los países africanos. La política exterior mexicana regresó a su cauce tradicional: reactiva, sin asumir riesgos y sin involucrarse, enfocada en mantener una buena relación con Estados Unidos.

En las relaciones bilaterales, los únicos aspectos relevantes fueron las visitas a México de funcionarios africanos: la del presidente de Nigeria, O. Obasanjo,⁶⁰ y la del primer ministro de Angola, además de los cancilleres de Guinea Ecuatorial, Senegal y Sudáfrica, así como de altos funcionarios de Angola, Kenia y Nigeria. En este aspecto llama la atención el hecho de que para algunos estados africanos México parezca un país atractivo, probablemente por su cercanía a Estados Unidos.

⁵⁸ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", art. cit., p. 86.

⁵⁹ Osita G. Afoaku y Okechukwu Ukaga, "United Nations Security Council Reform: A Critical Analysis of Enlargement Options", *Journal of Third World Studies*, vol. 18, núm. 2, 2001, pp. 156 y ss.; Dalphine Lecoutre, "L'Afrique et la réforme des Nations Unies", *Le Monde Diplomatique*, julio de 2005, p. 17.

⁶⁰ *México: una política exterior de compromisos y cooperación*, México, Gobierno de la República, 2006, pp. 183-184; Víctor Ballinas y José Antonio Román, "Recomienda Obasanjo invertir excedentes petroleros en activos", *La Jornada*, 6 de septiembre de 2005.

A pesar de que en documentos oficiales⁶¹ se afirma que durante el sexenio se fortalecieron los lazos bilaterales y multilaterales con numerosos países de la región subsahariana,⁶² en realidad al final del sexenio, como afirman distintas voces,⁶³ la política exterior de México en general cayó en un *impasse*. Incluso en el caso de China y otros países asiáticos, cuya importancia era reconocida, no había una estrategia clara.⁶⁴ Ante la tradicional *ausencia* de África subsahariana, resulta obvia la falta de precisiones en cuanto a los objetivos políticos y económicos de México en dicha región, lo que conlleva la carencia de una estrategia.

A nivel bilateral y como sucedió con los gobiernos priistas, la actividad diplomática se concentró en algunos países: Angola, Costa de Marfil, Nigeria y Sudáfrica. A pesar de que en México había cuatro embajadores africanos residentes (los de estos mismos países) y sólo había dos embajadas mexicanas en la región subsahariana (Sudáfrica y Kenia), fue cerrada la representación diplomática en Namibia y no se abrió ninguna nueva en esa inmensa región, formada por 48 estados independientes.

En el intento de acercar a la sociedad civil a los temas africanos, en 2004, en el Festival Internacional Cervantino (FIC) Sudáfrica fue el invitado de honor y la SRE se unió a la celebración internacional del Día de África (25 de mayo), enviando un mensaje a los países del continente. Otro de los logros indudables fue la creación, en el Senado, de la Comisión Mexicana para África.

REFLEXIONES FINALES

Al concluir el sexenio y como se mencionó anteriormente, África subsahariana sigue siendo un área *ausente* en la política exterior y en los debates académicos. La política exterior continúa siendo predecible: con un bajo

⁶¹ "Aspectos importantes de la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores. África, Asia Central y Medio Oriente", en *Diálogo social para una política de Estado en materia de política exterior*, México, Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C., 2006, p. 100.

⁶² En la parte norte del continente hay tres embajadas mexicanas: las de Argelia, Egipto y Marruecos.

⁶³ Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", art. cit., p. 274; José Antonio Román, "La relación con Estados Unidos, cadena de 'sinsabores' y retos inalcanzables", *La Jornada*, 30 de diciembre de 2005; José Antonio Román, "Fox propició una devaluación sin precedente de la política exterior", *La Jornada*, 27 de noviembre de 2006.

⁶⁴ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", art. cit., p. 82.

perfil político, sin objetivos ni estrategia claros y sobre todo sin que tenga una percepción adecuada de la realidad africana, la que podría permitir el descubrimiento de coincidencias, de temas horizontales comunes. Un cambio de percepción habría permitido identificar tendencias e intereses similares en torno al cambio interno, a la lucha en favor de la democracia y los derechos humanos y a la búsqueda de un reposicionamiento en la emergente estructura de poder internacional. Es probablemente en este contexto –una inadecuada percepción de lo que está pasando en África subsahariana en la primera década del siglo XXI– donde se explica el asombro que en México ha provocado la expansión de los intereses chinos e indios en ese subcontinente en diversos sectores de la población.

La inexistencia de comunidades de mexicanos residentes en países africanos, la difusión mediática de los hechos negativos de estos últimos –ignorándose los positivos–, la fascinación que ejercen las economías asiáticas emergentes, el peso de la relación y cercanía con Estados Unidos y los cambios en la dinámica internacional, entre otros factores, han contribuido a mantener la falsa percepción de que, al no ser África subsahariana un área prioritaria, implica que carece de relevancia.

Como una continuidad, la política exterior mexicana sigue estando marcada por factores sistémicos: antes fue el conflicto bipolar, ahora es la globalización y la denominada guerra contra el terrorismo. Pero África subsahariana está cambiando, con el incremento de su importancia a nivel internacional, y si el gobierno mexicano quiere volver a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y posicionarse como una potencia media –con la eventual participación en operaciones de paz– es el momento oportuno de desmitificar la visión del “fatalismo africano”, actualizando la política con un enfoque acorde con los cambios que se registran en África subsahariana, lo que requiere una política selectiva de los objetivos de México en esa región, orientada a la búsqueda de beneficios concretos.