

Las relaciones UE-África y la futura asociación estratégica: *realpolitik* con piel de cordero

Federico Guerrero*

Antes de que finalice el presente año está previsto que se celebre en Lisboa (coincidiendo con la presidencia de turno portuguesa de la UE) la segunda Cumbre África-Europa de Jefes de Estado y de Gobierno: una Cumbre programada inicialmente en 2003 pero que no llegó a celebrarse, ya que las sanciones que la UE aplicó al régimen de Zimbabwe provocaron finalmente su aplazamiento por parte del Consejo de la UE¹.

En la Cumbre de Lisboa está previsto que se apruebe una Estrategia Conjunta UE-África, con su correspondiente Plan de Acción: un a priori salto cualitativo dentro del diálogo político entre los dos continentes iniciado en abril del 2000 –fecha de la celebración de la primera Cumbre y en la que se aprobó el Plan de Acción de El Cairo: base material y formal de dicho diálogo. Pero, ¿qué nos encontramos

* Profesor de Relaciones Internacionales en la UAB.

¹El 18 de febrero de 2002 la UE aprobó una Posición Común en la que se sancionaba a los dirigentes del ZANU-PF (el partido en el gobierno en Zimbabwe) con no poder entrar en territorio de la UE como consecuencia del agravamiento de la represión ejercida contra la población de dicho país. Ante la existencia de dichas sanciones, algunos países europeos (como el Reino Unido y algunos países nórdicos) amenazaron con no asistir a la Cumbre si finalmente se permitía la presencia de Mugabe. En la reciente cumbre franco-africana de Cannes de febrero de 2007 a Mugabe no se le pudo cursar una invitación por las sanciones existentes por parte de la UE, con lo que a priori la presencia de Zimbabwe en la Cumbre UE-África parece descartada.

entre El Cairo 2000 y Lisboa 2007 en relación al diálogo político entre Europa y África?

La verdad es que hasta el 2005 no hubo demasiados avances, más allá de los constantes contactos que han ido manteniendo las Conferencias Ministeriales UE-África y la elaboración de una Comunicación por parte de la Comisión al respecto de dicho diálogo². Dicha Comunicación pretendía atenuar los efectos de la anulación de la Cumbre sobre el recién nacido diálogo político, ofreciendo una imagen de continuidad, así como analizar los avances del diálogo en los ocho temas prioritarios establecidos por el Plan de El Cairo. De entre estos temas destacaba, dentro del apartado dedicado a la integración regional, el inicio de las negociaciones sobre los polémicos Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la UE y las diversas agrupaciones regionales de los países ACP (unos acuerdos que entrarán en vigor a partir del 2008 y que han suscitado críticas por parte de algunos sectores en base a los perniciosos efectos para las economías africanas que puede conllevar la liberalización comercial total con Europa).

2005 resultó el año clave para el diálogo político como consecuencia de la adopción de la Estrategia de la UE para África³, el documento marco que regirá las relaciones entre ambos continentes hasta el 2015. Una estrategia que, según la propia Unión, responde a un triple eje: la necesidad de un marco estable a largo plazo que sirva para coordinar no solamente las diversas políticas de la Unión hacia el continente africano, sino también para coordinar las políticas de la Unión y de sus Estados miembros (reconociendo la endémica fragmentación que han conocido las relaciones entre los dos continentes); la necesidad de adoptar una nueva postura ante una contraparte que morfológicamente ha cambiado (la conversión de la OUA en UA en 2002, con una nueva estructura institucional semejante a la de la UE que, a priori, facilita las relaciones entre ambas organizaciones); finalmente, la necesidad de adaptar dicho diálogo político a los últimos cambios ocurridos en el sistema internacional

² Comunicación de la Comisión al Consejo, *El diálogo entre la Unión Europea y África*, COM (2003) 316 final, 23.06.2003

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo, *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto eurafricano para acelerar el desarrollo en África*. COM (2005) 489 final. 12.10.2005

y que afectan a ambos continentes de manera interdependiente (terrorismo internacional, migración, cambio climático, etc.). Tres ejes que se ven complementados por los tres principios básicos que a partir de ese momento han de regir las relaciones UE-África: igualdad institucional, asociación estratégica (ir más allá de la cooperación al desarrollo para incluir también aspectos políticos y comerciales) y responsabilidad africana (huir del clásico paternalismo asistencial europeo en pro de que los africanos asuman autonomía en sus políticas y decisiones).

Los cuatro pilares de los que consta la estrategia no dejan de ser los mismos que ya aparecían recogidos en el Plan de El Cairo: uno sobre paz y seguridad, otro sobre derechos humanos y gobernanza, un tercero sobre integración económica regional e infraestructuras y finalmente un cuarto sobre desarrollo humano (salud, educación, empleo, etc.). La diferencia entre ambos documentos reside en que en la Estrategia se concretizan las prioridades recogiendo diversas iniciativas y fondos a desarrollar como una Asociación UE-África de Infraestructuras, un Foro empresarial UE-África, un Foro UE-África sobre derechos humanos, apoyo presupuestario para el Fondo de Apoyo a la Paz en África, etc.

Tras la revisión de la Estrategia realizada por el Consejo Europeo al año de su adopción⁴, los avances realizados hasta el momento han sido pocos, marcando sobretodo el inicio de los proyectos anteriormente mencionados (como la asociación de infraestructuras o la Iniciativa de la UE para la gobernanza). De hecho, dónde más se ha avanzado es en el apartado de la paz y seguridad: ámbito dentro del diálogo político en el que la Unión más ha trabajado y ha conseguido mejores resultados desde sus inicios. Así, la política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana se reforzó en el 2006 con acciones como el apoyo económico a diversas misiones de paz realizadas en el continente por los propios africanos⁵, la cooperación

conjunta UE-UA en el marco de operaciones de NNUU (como es el caso de la operación EUFOR de la UE en la República Democrática del Congo, ofreciendo apoyo a la MONUC) o el apoyo económico de la Comisión a los programas de Reformas en el Sector de la Seguridad de 26 estados africanos. Estos esfuerzos no son ajenos a la propia voluntad de la UE de reforzar su perfil como actor en la gestión de crisis internacionales.

De este modo nos plantamos ante la próxima Estrategia Conjunta UE-África, un graduado y cualitativo paso adelante mediante el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre ambos continentes que, recogiendo gran parte de lo establecido por la Estrategia de la UE para África, adopta un importante rol inclusivo en el que la participación y responsabilidad africana será pareja a la de la Unión (se trata de pasar de una estrategia “para” África a una asociación “con” África, lo que implica un aumento no sólo cuantitativo sino también cualitativo del diálogo político entre ambos). Será cuestión de comprobar si la retórica acaba plasmándose en la realidad de las relaciones entre África y Europa, ya que los puntos de partida de ambos son muy diferentes y desiguales.

La Unión ha publicado un documento que recoge su postura y su aportación a dicha estrategia conjunta⁶, recogiendo cuatro grandes propuestas de Asociación sectorial UE-África: en materia de energía, sobre el cambio climático, sobre migración, movilidad y empleo y, la última, sobre gobernanza democrática. En estas propuestas encontramos tanto elementos de continuidad como de cambio (no tanto respecto a su novedad como al énfasis que se les ofrece). El primer elemento de continuidad es el de la gobernanza democrática, el cual es idiosincrásico a la propia UE (ejemplo en sí misma de los beneficios que puede reportar el respeto al Estado de Derecho, la descentralización y la subsidiariedad: todo

⁴ *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership – The Way Forward and Key Achievements in 2006*, European Council 11.12.2006

⁵ Según el documento de revisión de la Estrategia, la UE, mediante el Fondo de Apoyo a la Paz para África (un instrumento financiero de 250 millones de euros destinado a financiar operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas e implementadas íntegramente por africanos) ha ofrecido apoyo a las

misiones de la UA en Sudán (AMIS) o en las Islas Comores (durante período electoral), así como la desarrollada por la Fuerza Multinacional en África Central (FOMUC) en la República Centroafricana.

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *De El Cairo a Lisboa – la Asociación estratégica UE-África*, COM (2007) 357 final, 27.06.2007. Dicha Comunicación se ve complementada por el Documento conjunto de la Secretaría de la Comisión y del Consejo, *Más allá de Lisboa – la realización de la labor de la asociación estratégica UE-África*, SEC (2007) 856, 27.06.2007

aquellos de lo que es carente África y que resulta básico para conseguir un desarrollo sólido). Otro elemento que ya encontrábamos en la estrategia europea es el de la migración, movilidad y empleo, respondiendo a un problema real que afecta a ambas partes: unos flujos migratorios (legales e ilegales) que suponen un problema para algunos países europeos receptores, así como a la vez representan una descapitalización de mano de obra (muchas veces cualificada) para los países africanos emisores. En relación a los elementos de cambio (energía y cambio climático), destaca un fuerte componente de *realpolitik* europea que responde más a intereses propios de la política exterior de la Unión que a los problemas prioritarios para los africanos.

La propuesta de Asociación UE-África sobre el cambio climático, más allá del hecho de que el continente africano sea uno de los más vulnerables a las futuras variabilidades climáticas, guarda semejanza con los esfuerzos y recursos depositados por la Unión en el ámbito de la paz y seguridad: el de consolidar su papel de líder internacional, esta vez dentro del régimen internacional del cambio climático. En otras palabras, la propuesta de dicha Asociación responde más a intereses de política exterior clásica por parte de la Unión (reforzar su perfil como potencia internacional) que a los intereses inherentes al propio problema de los efectos del cambio climático en África (un continente tan poco industrializado y que, de entrada, es de los que menos dióxido de carbono emite). Por otro lado, el interés de la Unión por esta Asociación también responde a intereses de política "interna" dentro del régimen del cambio climático, ya que invirtiendo en proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio en África consigue que dichos proyectos, destinados a reducir o capturar la emisión de gases invernadero, acaben siendo contabilizados positivamente dentro de las cuotas de emisiones europeas.

Pero la propuesta que deja más clara la vinculación del "repentino" y urgente interés por parte de la Unión en consolidar sus relaciones con África con las derivas geopolíticas de los últimos años es la de la Asociación en materia de energía. A ningún analista político internacional se le escapa que uno de los grandes problemas dentro del actual sistema internacional es el del acceso a las materias primas y, concretamente, a los recursos energéticos: unos recursos que no son sólo vitales para tradicionales potencias

económicas como la Unión Europea (importadora neta de energía), sino también para las potencias emergentes como India o China, inmersas desde hace años en unos intensivos procesos de industrialización y crecimiento económico. África es un continente con abundantes recursos energéticos, la mayoría de los cuales se encuentran por explotar, con lo que ahora todos desean bailar con la que hasta ahora era la más fea, pero que de repente (por arte de la geopolítica) se ha convertido en la reina del baile.

China no ha perdido el tiempo y durante los últimos cinco años ha intensificado sus intercambios comerciales con el continente hasta convertirse en su tercer socio comercial (entre el 2005 y el 2006 sus intercambios comerciales aumentaron en un 43%). A cambio de petróleo, y otros recursos naturales como madera y minerales, China se convierte en el "perfecto" suministrador de ayuda al desarrollo para África: además de realizar obras de infraestructura, transferir tecnología y ofrecer productos manufacturados, no exige condicionalidad democrática alguna a dichos países (a diferencia de la UE) y les recuerda que es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (con el extraordinario peso político que eso conlleva y que tan útil le ha resultado, por ejemplo, últimamente al gobierno sudanés). Si a todo este paquete le añadimos la voluntad de China de institucionalizar estas relaciones mediante cumbres como la de Beijing del Foro sobre Cooperación China-África (noviembre 2006), con la asistencia de 48 de los 53 estados africanos (incluyendo la presencia de Mugabe) y la aprobación de un Plan de Acción para dicha cooperación para el período 2007-2009, no es de extrañar la urgencia con la que la UE está intentando consolidar sus lazos con África: China les ofrece lo mismo a los africanos pero más bueno, bonito y barato (es decir, sin preguntas de por medio). Una situación –la de la proximidad china a África– que no se le escapa a la propia UE y que recoge en los últimos documentos publicados sobre diálogo político, en los que incluso llega a proponer un diálogo trilateral estructurado UE-África-China "en apoyo de los intereses comunes y del propio compromiso africano de reducción de la pobreza y de un desarrollo sostenible". Bonita forma de expresar la máxima de "si no puedes con tu enemigo, únete a él".

Septiembre de 2007