

POLÍTICA EXTERIOR > NÚMERO 202



Etíopes de la región de Tigray protestan frente al departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación en Pretoria (Suráfrica, 25 de noviembre de 2020). GETTY

África sabe lo que quiere

Ha llegado el momento de que la Unión Europea escuche las demandas africanas. La práctica actual es fingir que los africanos no saben lo que quieren y ofrecerles un escenario que se hace eco de lo que los europeos quieren oír.

CARLOS LOPES | 1 de julio de 2021

Las relaciones entre África y Europa no pueden seguir congeladas en las obsoletas realidades de finales del siglo XX. La buena noticia es que la situación actual, en los dos continentes, permite un debate honesto hacia un nuevo paradigma de relaciones. Los cambios económico, social, político e institucional producidos en África en los últimos 20 años son significativos y exigen la construcción de una asociación diversificada, alejada de la tradicional dependencia creada por el viejo modelo económico colonial y la ayuda al desarrollo.

Cuando la Unión Europea firmó su Acuerdo de Asociación con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) en 2000, dos meses después de la cumbre UE-África de El Cairo, el continente ya experimentaba una gran transformación. Desde entonces, la Organización de la Unión Africana (OUA) ha sido sustituida por la Unión Africana (UA) y esta ha recorrido un largo camino en el establecimiento de un nuevo marco institucional para el continente. En sus 20 años de existencia, la UA ha puesto en marcha varias iniciativas propias, alejándose de asociaciones gestionadas de forma paternalista o protectora.

La puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano (AfCFTA, por sus siglas en inglés) es una de las iniciativas que pueden dar un nuevo impulso a las relaciones económicas entre África y su socio más importante, Europa. En efecto, el bloqueo de las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, que hasta ahora solo han dado lugar a la ratificación de un único acuerdo –con la región de África meridional, aunque no incluya a toda la Comunidad

de Desarrollo de África Austral (SADC, en inglés)–, demuestra que hay que tomar otro camino para explorar todo el potencial del comercio entre los dos continentes. La UE ha expresado su apoyo al AfCFTA, aumentando la contribución para su implementación de manera progresiva, con más de 74 millones de euros comprometidos entre 2014 y 2020. Se espera que este apoyo no sirva para salvaguardar los acuerdos de asociación económica, sino que contribuya más bien a profundizar el comercio intra-africano.

El papel de la UA en materia de paz y seguridad también ofrece otro espacio privilegiado para una asociación fructífera entre los dos continentes. Desde 2004, la UE apoya la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA) y hasta la fecha ha aportado 2.700 millones de euros para las misiones de mantenimiento de la paz con tropas estatales africanas. En este ámbito, junto con Naciones Unidas, la UE sigue siendo un socio clave de la UA. Y la cooperación puede incluso extenderse a otros ámbitos, como la diplomacia preventiva o la lucha contra el terrorismo.

Pero estos logros no deben impedirnos ser más ambiciosos. Ha llegado el momento de abordar algunas cuestiones incómodas. En el ámbito de la migración, por ejemplo, lo no dicho señala actitudes de desconfianza mutua. En este sentido, reina la confusión sobre el marco institucional que la UE pretende negociar con la UA. Hasta ahora se insiste en mantener intacto el marco de negociación, utilizando el llamado Acuerdo pos-Cotonú con los países ACP, en lugar de dar protagonismo a la relación continente-continente. Es evidente que el nuevo marco ACP, aunque ahora tenga un pilar africano, no puede abarcar la misma ambición continental porque una parte de

África no está incluida y porque su lógica ya no es contractual. Los nuevos instrumentos de la parte europea para comprometer a los socios son geográficamente ciegos en lo que respecta a las obligaciones con terceros. El mismo instrumento presupuestario vale tanto para un país africano como para Bangladesh o Georgia. El Acuerdo pos-Cotonú es simplemente un acuerdo político, sin aspectos contractuales relativos a las dimensiones financieras, a diferencia del anterior, que sirvió de base para el Fondo Europeo de Desarrollo.

La decisión de la cumbre de la UA de 2018 aclaró todo lo necesario el marco de negociaciones entre los dos continentes que África prefiere. Establece de forma inequívoca que hay dos vías en los compromisos entre África y Europa. La vía dirigida por la UA no entra en cuestiones consideradas nacionales o bilaterales. De hecho, ya existen acuerdos de asociación con los países del norte de África, basados en la política de vecindad de la UE. No es necesario modificar este marco. En cambio, es más práctico extender los mismos privilegios a otros países africanos. Sería un enfoque mejor que enmarcar parte de África en un pilar de otro acuerdo que abarca varios continentes.

Sin negar la importancia de la ayuda al desarrollo, que sigue siendo muy necesaria en determinados contextos, es importante enriquecer, reforzar y construir una cooperación diferente de continente a continente, dirigida, por parte africana, por los órganos de la UA. En este sentido, la organización ha identificado áreas donde la cooperación entre África y Europa no solo es esencial para ambas partes, sino que puede actuar como catalizador de un cambio de

paradigma. Estas áreas son paz y seguridad, migración, desarrollo y cambio climático, y comercio.

No debemos olvidar que, tomada en conjunto, África es el tercer socio comercial de la UE, después de Estados Unidos y China. En el plano comercial, el continente registra un déficit sistemático desde 2013, lo que cuestiona el valor de los actuales acuerdos comerciales sin diversificación. La posición de la UE como mayor proveedor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha dejado de ser indiscutible, y lo mismo sucede con su volumen (sumados Estados miembros e instituciones de la UE). Ese liderazgo se ha erosionado de manera progresiva en los últimos años, debido al aumento de la ayuda procedente de otros donantes.

La UA y la UE han celebrado desde 2001 varios acuerdos sobre paz y seguridad, comercio, migración y movilidad. Al margen de la primera, los resultados en el resto de áreas no han estado a la altura de las expectativas. Los enfoques adoptados no han contribuido a crear un espíritu de asociación basado en la cooperación y el beneficio mutuo, como deseaban los líderes de ambos continentes. Así, en la cumbre conjunta UA-UE celebrada en Abiyán (Costa de Marfil) en 2017, el comunicado final afirmaba la necesidad de un cambio de paradigma y de un “espíritu compartido de apropiación, responsabilidad, reciprocidad, respeto, rendición de cuentas mutua y transparencia”.

De hecho, la dinámica interna de África ha hecho que el papel de la UE en el continente haya cambiado a lo largo de los años. Aunque la UE sigue siendo un socio importante, las expectativas sobre su papel son distintas. Esto se debe a la

creación de procesos y actores regionales, por ejemplo en el contexto de la APSA. Así, las necesidades actuales de África ya no son las de ayer. Las asociaciones deben adaptarse en consecuencia.

Permítanme centrarme en las expectativas en dos áreas estratégicas: paz y seguridad, y migración.

Sobre paz y seguridad

Con la creación de la APSA, África estableció un complejo conjunto de instituciones con las que formular respuestas regionales a los conflictos. A través de ella, la UA, las comunidades económicas y los mecanismos regionales han intervenido en un número creciente de crisis y conflictos violentos. Lo hicieron con diversos instrumentos, como la diplomacia, la mediación, las sanciones (congelación de activos, prohibición de viajar o suspensión de la UA) y las operaciones de apoyo a la paz. La APSA es “propiedad” y está gestionada por África, pero hasta ahora ha recibido un importante apoyo financiero de la UE a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África. Este mecanismo, respaldado por la Estrategia Conjunta UE-África de 2007, se creó en 2003 para apoyar las respuestas continentales y subregionales a la paz y la seguridad. Tiene un enfoque continental panafricano y los beneficiarios elegibles se limitan a la UA y a las organizaciones regionales pertinentes. Sobre todo, no se extiende a los países del Caribe y del Pacífico, como la asociación ACEP. Utiliza, además, una hoja de ruta como marco político global consagrado en una estrategia conjunta UE-UA.

El Fondo Europeo de Desarrollo, que tiene su base jurídica en el actual Acuerdo de Cotonú, asignó 2.700 millones de euros al Fondo de Apoyo a la Paz para África entre 2004 y 2019. Gran parte de esta financiación (93%) se destinó a operaciones de apoyo a la paz; por ejemplo, para cubrir el coste de las tropas y proporcionar soporte en equipamiento. Las operaciones de paz han incluido intervenciones muy diversas: desde las grandes y sólidas como AMISOM en Somalia, a misiones de seguridad a menor escala como ECOMIB (ECOWAS Mission in Guinea-Bissau), y actividades a corto plazo que preparan el camino para las operaciones de mantenimiento de la paz (MINUSMA en Malí o MISCA en República Centroafricana). Otro 6% de la financiación contribuyó al desarrollo de las capacidades de la UA y de las iniciativas económicas regionales que aseguran la operatividad de la APSA, además de reforzar los instrumentos de planificación y conducción de operaciones de paz. Esto incluye el apoyo a los sistemas de alerta temprana, los salarios del personal de la Comisión de la UA y la adquisición de un sistema de mando, control, comunicación e información. Alrededor del 1% se ha destinado a un mecanismo de respuesta rápida a crisis urgentes en todo el continente.

En marzo de 2021, la UE aprobó la creación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento extrapresupuestario dotado de 5.000 millones de euros para el periodo 2021-27. Este fondo, que sustituye al Fondo de Apoyo a la Paz para África, ya no se limitaría al continente y amplía el tipo de apoyo que ofrece para incluir, por ejemplo, la ayuda bilateral directa. En este sentido, supone un riesgo para la centralidad de la APSA como principal mecanismo de paz y seguridad en el continente. Por

tanto, África debe asegurarse que los diálogos entre la UE y la UA sobre paz y seguridad se estructuren en un marco de cooperación directa.

La UE también participa en iniciativas de paz y seguridad en África a través de su Política Común de Seguridad y Defensa, financiada por la Política Exterior y de Seguridad Común y apoyada por las fuerzas armadas de los Estados miembros. A través de este mecanismo, la UE lleva a cabo tres de sus seis operaciones militares y cuatro de sus 10 misiones civiles. Esto incluye formación militar en Malí, Somalia y República Centroafricana, así como formación policial en Níger y Malí. Asimismo, la UE financia proyectos centrados en la respuesta a las crisis, la gestión de conflictos, la prevención y la consolidación de la paz en África, todo a través de un instrumento destinado a la estabilidad y la paz. Las iniciativas africanas absorbieron más de un tercio de los 912 millones de euros asignados a todos los proyectos de este instrumento.

Las funciones asignadas formalmente en las anteriores estructuras ACP-UE se han regionalizado de forma efectiva, y la legitimidad y relevancia de la UA en este ámbito es indiscutible. Pero al mismo tiempo, el diálogo entre la UE, las comunidades económicas y los mecanismos regionales africanos es irregular, a pesar del creciente papel de estos para responder a los retos de la paz y la seguridad. Por todo ello, tanto la UA como la UE cuestionan cada vez más los enfoques y modalidades actuales. Así, es necesario revisar el diálogo en el que se basa la asociación, sobre todo porque la UE ha cambiado su enfoque hacia cuestiones de seguridad duras para contener la migración, mientras que África quiere reforzar la prevención de conflictos, la mediación y la

reconstrucción posconflicto. La probable reestructuración de los mecanismos de financiación es, por tanto, delicada y puede resultar controvertida.

Aunque la UE y la UA han disfrutado de una asociación relativamente exitosa en materia de paz y seguridad, es necesario pasar a una configuración diferente. Un nuevo acuerdo, además de reflejar los últimos acontecimientos, debe proporcionar un mayor apoyo político a las iniciativas de la UA. Los enfoques existentes deben complementarse con una mayor orientación hacia la prevención de conflictos y la construcción de la paz, así como evaluar hasta qué punto las intervenciones son suficientemente sensibles al contexto del conflicto. Un futuro acuerdo debe centrarse en proporcionar orientación estratégica y apoyo ante la naturaleza impredecible de las amenazas, la delincuencia y los conflictos. Esto requiere que los sistemas administrativos, de adquisición y de financiación sean capaces de responder de manera rápida y a una escala adecuada.

Sobre migración y movilidad

Los debates centrados en cuestiones migratorias cobraron verdadero peso a partir de 2006. La Declaración Conjunta África-UE sobre Migración y Desarrollo de aquel año (conocida como Proceso de Rabat) estableció el objetivo de crear un marco de cooperación integral centrado en la migración entre los dos continentes.

La Estrategia Conjunta UE-África permitió crear dicho marco, esbozando la intención de cambiar la relación donante-

receptor por una basada en intereses complementarios identificados de manera conjunta. En aquel momento, el diálogo estaba motivado por el hecho de que una cuarta parte de los inmigrantes que llegaban a Europa procedían de África, aunque el 94% de ellos son residentes legales.

La movilidad tiene un impacto significativo en el desarrollo de África, ya que pierde capital humano pero gana remesas. Los emigrantes africanos, sobre todo los que se encuentran en Europa y América del Norte, contribuyen de manera significativa a las economías africanas, con unas remesas anuales del orden de 60.000 millones de dólares, muy por encima del volumen de AOD. El debate sobre las vías legales de migración, sin embargo, se ha estancado desde 2010, y los diálogos en curso se centran sobre todo en la migración irregular. África y la UE acordaron una Asociación sobre Migración, Movilidad y Empleo y un Plan de Acción sobre Migración África-UE (2008-10), sustituidos en 2014 por el Diálogo sobre Migración y Movilidad, que también fue finalmente descartado.

La UE es cada vez más reacia a centrarse en cuestiones de interés común. De hecho, ha mostrado falta de interés en debatir la movilidad, dando preferencia a un enfoque regional, como demuestra la prioridad dada a la Iniciativa de la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África (Proceso de Jartum), centrada en la trata de seres humanos y el tráfico de inmigrantes desde el Cuerno de África hacia Europa. En esta iniciativa participan 10 Estados africanos: Yibuti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Somalia, Sudán del Sur, Túnez y Uganda. En 2015, el Proceso de La Valeta trató de reorientar el debate hacia cuestiones de interés común. En la práctica, tanto

el enfoque como la financiación se han centrado cada vez más en detener el flujo de migrantes de África a Europa. Y ambos han acabado dirigidos a los refugiados de Siria.

Un instrumento clave para el Proceso de Jartum fue la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, pero lo cierto es que el fondo desvió recursos asignados a programas nacionales y regionales a otros instrumentos. Así, de los 3.900 millones de euros comprometidos, unos 3.500 millones fueron reasignados. El fondo implementó actividades a través de pactos migratorios con Etiopía, Malí, Níger, Nigeria y Senegal. De este modo, los recursos solo sustituyeron a los instrumentos preexistentes de la UE en materia de migración, con el agravante de transformar los nuevos acuerdos en anexos de una política de fronteras y no en programas de movilidad y desarrollo.

«Pese a la importante reducción de los flujos migratorios África-Europa, las vías para la migración legal son cada vez más restringidas»

En su propuesta a los Estados miembros sobre el presupuesto para 2021-27, la Comisión Europea propuso aumentar la financiación para el control de fronteras y la migración de 13.000 millones de euros a 34.900 millones. De esta cantidad, lo previsto para los marcos de negociación con participación

directa de los africanos es de unos 400 millones de euros. Las cifras hablan por sí solas en cuanto a prioridades y enfoque.

África reconoce la importancia de seguir trabajando con la UE para hacer frente a las repercusiones negativas de la inmigración irregular, en particular el tráfico y la trata de seres humanos. Pero es fundamental que el diálogo sobre esta cuestión se reformule para reconocer las realidades de los patrones migratorios. La tendencia de los europeos a centrarse en la migración ilegal y en la repatriación de los solicitantes de asilo denegados deja de lado la realidad de la migración de África a Europa.

Solo una cuarta parte de los inmigrantes africanos se encuentran en Europa; la mitad están en otros países africanos y el resto va sobre todo a Norteamérica y Asia. De los que están en Europa, solo el 6% son solicitantes de asilo no tramitados. La inmensa mayoría son residentes legales. Aunque ha aumentado el número de solicitudes de asilo de africanos que llegan a la orilla norte del Mediterráneo, esto se debe a que la solicitud de asilo es el primer paso para entrar en la UE. Aun así, los africanos están lejos de ser los principales solicitantes de asilo en la UE. En 2020, las tres principales nacionalidades de origen de quienes solicitaron asilo fueron Siria, Afganistán y Venezuela. Solo cuatro países africanos –Somalia, Nigeria, Guinea y Eritrea– figuran entre la docena de nacionalidades principales de quienes solicitan asilo, ocupando los cuatro últimos puestos.

También es importante señalar que se ha producido un drástico descenso de la migración africana hacia Europa, en particular de la migración irregular. El número de nacionales

africanos interceptados por Frontex, la agencia de control de fronteras de la UE, disminuyó un 69% entre 2016 (183.458 personas) y 2018 (56.980 personas). La migración de la UE hacia África, sin embargo, creció un 19% entre 2010 y 2015. En 2020, debido en parte al Covid-19, el número de intercepciones cayó a mínimos que no se veían desde 2013.

A pesar de esta importante reducción de los flujos migratorios África-Europa, las vías para la migración legal son cada vez más restringidas. Los países africanos dominan de manera sistemática la lista de mayor índice de denegación de solicitudes de visado Schengen. El porcentaje de rechazos creció del 10% en 2015 al 23% en 2017. Ese año, ocho de los 10 primeros países con mayores tasas de rechazo fueron africanos, con una tasa media del 37%, frente al 0,8% de Rusia y el 0,3% de China, dos países con más migrantes a Europa que cualquier país africano. En 2020, los solicitantes guineanos sufrieron una tasa de rechazo del 78,6% y los somalíes, del 44,1%.

La UE está más interesada en concluir acuerdos de readmisión con los países africanos, unos acuerdos que exigen cláusulas que van más allá de lo establecido en el Acuerdo pos-Cotonú, incorporando la obligación legal de aceptar a los nacionales de terceros países, lo que la UE considera necesario, en concreto con los países de tránsito. Lo paradójico es que la UE no tiene ningún acuerdo interno entre sus Estados miembros para un compromiso de este tipo.

En cualquier caso, en enero de 2019 la UE solo tenía un acuerdo de este tipo con un país africano (Cabo Verde), que se firmó en octubre de 2013. También se firmó un acuerdo de

facilitación de visados en 2012. Por ahora, esto sigue siendo una excepción. Con Túnez y Marruecos, la UE inició negociaciones para lograr lo mismo. Hay que tener en cuenta que el acuerdo confiere obligaciones legales a Cabo Verde, pero no se traduce en un aumento de la movilidad. La movilidad de los ciudadanos caboverdianos se ha restringido en lugar de liberalizarse, con tasas de denegación que han aumentado considerablemente, pasando del 22,4% en 2014, cuando entraron en vigor los acuerdos, al 30% en 2017.

En junio de 2018, el Consejo de la UE pidió que se iniciaran negociaciones con los países africanos para el establecimiento de las llamadas “plataformas de desembarco”, siguiendo el modelo del acuerdo entre la UE y Turquía en 2016. Este, que permitía a Turquía readmitir a los nacionales de terceros países que cruzaran sus fronteras para llegar a la UE, estaba respaldado por una dotación financiera de 6.000 millones de euros, casi el doble de lo prometido a los países africanos.

En conclusión, puede decirse que la migración sigue siendo un asunto controvertido entre la UE y África. Las negociaciones deben ofrecer la oportunidad de un diálogo holístico centrado en la migración irregular y regular. Los compromisos en materia de migración deben alinearse con la ambición de la Agenda 2063 de la UA, que da prioridad a la libre circulación de los africanos en el continente.

África debe abogar con sus socios estratégicos por la apertura de más canales regulares de movilidad y promover la cooperación internacional y la gobernanza en materia migratoria. Cualquier acuerdo sobre migración debe incorporar la dimensión del desarrollo, incluida la migración

como fuente de financiación del desarrollo para África. Los flujos de remesas hacia África ascendieron a 264.500 millones de dólares entre 2014 y 2017. Si se excluyen los flujos de entrada entre 2018 y 2020, esta cifra es 10 veces mayor que la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo para el periodo 2014-20 y es comparable a los flujos de remesas dentro de la propia UE. África debe encontrar la manera de optimizar las contribuciones de los migrantes y de la diáspora. Estas contribuciones incluyen las remesas a África y la diversificación de habilidades y cultura a los países receptores.

La complejidad de la asociación África-Europa es enorme. Ha llegado el momento de escuchar las demandas africanas. La práctica actual es fingir que los africanos no saben lo que quieren y ofrecerles un escenario que se hace eco de lo que los europeos quieren oír. Esto socava la búsqueda de una asociación basada en la equidad y la transparencia. •