EVOLUCIÓN GEOPOLÍTICA

La región mediterránea como puente en el Partenariado África-Europa

Roger Albinyana, Claudio Salmeri



Ilustración de Carole Hénaff

A lo largo del siglo XX, la evolución de la relación entre Europa y África tuvo un gran impacto en la historia de la comunidad internacional. La Declaración Schuman de 1950 afirmaba claramente que una de las tareas futuras de una Europa unida sería el desarrollo del continente africano [’1’]. Desde entonces, las modalidades en las que la UE ha intervenido, cooperado y trabajado con África han sido diversas y no inmunes a la crítica. Para muchas personas, Europa ha construido durante décadas una relación de donante-receptor unilateral con este continente. En el año 2020, sin embargo, la UE intenta cambiar este enfoque, al menos sobre el papel. El reciente partenariado África-UE intenta crear una cooperación recíproca en prioridades clave: la transición verde y el acceso a la energía; la transformación digital; el crecimiento y el trabajo sostenibles; la paz, la seguridad y la buena gobernanza; las migraciones y la mobilidad [’2’].

Introducción

No es casualidad que se utilice «África» en vez de «Unión Africana» (UA) para describir una nueva colaboración con Europa. Después de que Marruecos se adhiriera formalmente en

2017, la UA comprende ahora a todos los países africanos. Por lo tanto, la denominación «África-UE» pretende señalar una cooperación renovada con un continente unido. Aun así, cuando se mencionan en la misma frase «UE», «África» y «partenariado», muchos pensarían inmediatamente en el África subsahariana, con el norte (los países del este del Mediterráneo) habitualmente considerados un bloque separado distante [’3’]. Un motivo que lo explicaría podrían ser las políticas exteriores de la región. Durante décadas, los países del sur del Mediterráneo, sobre todo Marruecos, Argelia y Túnez, han dedicado una parte considerable de las políticas exteriores a construir cooperación e integración económica con Europa, olvidándose de crear fuertes vínculos con el resto de África. Como resultado, sus economías han crecido siendo dependientes del mercados europeos, mientras que su influencia geopolítica iba disminuyendo en el resto del continente [’4’].

> Durante décadas, los países del sur del Mediterráneohan dedicado una parte considerable de las políticas exteriores a construir cooperación e integración económica con Europa, olvidándose de crear fuertes vínculos con el resto de África

Aun así, la situación en África, como en el Mediterráneo, está cambiando. Las regiones subsaharianas se han convertido en la segunda región con un crecimiento más rápido del mundo [’5’]. En esta zona, las Comunidades Económicas Regionales (RECs) como la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS), la Comunidad de Desarrollo del África del Sur (SADC) y la Comunidad del África del Este (EAC) han estimulado la integración africana, contribuyendo a la transformación gradual de la UA en una entidad supranacional y convirtiéndose en importantes actores en la esfera internacional [’6’]. En este contexto, tanto la UE como los países del Magreb (con la excepción de Libia, que está sufriendo una durísima guerra civil) han girado su atención hacia el África subsahariana. Este nuevo «movimiento hacia el sur» podría afectar el futuro de la relación de la UE con los países del este del Mediterráneo y con el conjunto de África. La región mediterránea podría jugar un papel clave para acercar a Europa y África y fortalecer el partenariado real entre los dos continentes.

En este sentido, la sexta Cumbre UE-África se convocará en octubre de 2020, en un momento de turbulencias espoleadas por los efectos de la COVID-19. El estallido de la pandemia global sirve como un telón de fondo perfecto para acelerar la redefinición del Partenariado UA-UE dado que la pandemia ya está afectando las relaciones económicas, financieras y humanas euroafricanas en varios ámbitos.

En la primera parte, este artículo describirá brevemente la presencia de la UE en el África subsahariana, analizando cómo la aparición de las RECs ha proporcionado a Europa un socio valioso para desarrollar sus políticas regionales. Por el contrario, la segunda parte presentará cómo los países del Magreb han girado su atención hacia el sur, como resultado de su intento de integración fallido a través de la Unión del Magreb Árabe (UMA) y como un intento de aumentar su influencia en el continente reduciendo su dependencia

económica de la UE. Finalmente, el artículo presentará algunas recomendaciones para la UE en forma de observaciones finales relativas a sus relaciones futuras con los países del sur del Mediterráneo teniendo en cuenta este nuevo giro de la UE hacia el continente africano.

La presencia de la UE en el África subsahariana

La cooperación UE-África, ya sea a nivel bilateral o multilateral, evoluciona en algunas áreas prioritarias clave como la gobernanza, la democracia, las migraciones (gestión) y la paz y la seguridad. Europa es actualmente el primer suministrador de ayuda a África y ha establecido un presencia militar y civil sólida en el continente. Por lo que respecta a su Política Común de Defensa y Seguridad (CDSP), la mayoría de las Misiones Militares de la UE (EUTM) en activo y operaciones de desarrollo de capacidades civiles se concentran en puntos calientes subsaharianos, desde el Sahel hasta la República Centroafricana (CARO) y el Cuerno de África (Somalia). Cuatro de las seis misiones militares de la UE se despliegan en el África subsahariana (una adicional se despliega en el mar Mediterráneo) y cinco de las 11 misiones civiles de la UE se llevan a cabo en el África subsahariana, mientras que una adicional se despliega en el Norte de África. En términos económicos, las relaciones de la UE con el África subsahariana se inscriben dentro del marco general del Acuerdo de Cotonou [’7’], adoptado en 2000 y que se prevé que tenga validez hasta diciembre de 2020. En Cotonou (Benin), la UE firmó los Acuerdos de Asociación Económica (EPAs) [’8’] con 79 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Los EPAs alcanzan todo el África subsahariana, con algunas excepciones aplicadas a aquellas economías definidas como Países Menos Desarrollados (LDCs) como la República del Congo para los cuales la UE otorga acceso a los mercados europeos libres de impuestos y sin costes.

Tanto desde la perspectiva securitaria como económica, la acción exterior de la UE en el África subsahariana ha encontrado en las RECs como la ECOWAS, la EAC y la SADC socios valiosos, capaces de representar la voluntad política de sus respectivos estados miembros bajo un único frente [’9’]. A pesar de los muchos obstáculos que se extienden por la región y algunas dificultades en el camino, como por ejemplo la falta de rápida intervención en 2013 para impedir la crisis malí, las RECs subsaharianas se han convertido en influyentes actores en la esfera internacional y promotores activos de la integración panafricana (Agenda 2063 [’10’], Zona de Libre Comercio del Continente Africano [’11’], Comunidad Económica Africana…).

En cuanto a asuntos securitarios, la Arquitectura de Paz y Seguridad en el África (APSA) [’12’] de la UA, actuando como el organismo legitimador supranacional, cuenta con las RECs para gestionar y evitar conflictos regionales. Este ha sido el caso para el establecimiento del Grupo de Supervisión ECOWAS (ECOMOG) para los conflictos en Sierra Leona y Guinea-Bissau, o de la Operación Restaurar la Democracia en Gambia (ECOMIG) [’13’]. Desde la Cumbre de Lisboa de 2007 [’14’], que estableció reuniones conjuntas regulares de alto nivel con la UA, la UE ha desarrollado fuertes vínculos con las RECs subsaharianas, especialmente con la ECOWAS. Con esta última, se han celebrado reuniones ministeriales conjuntas anuales o bianuales sobre asuntos de seguridad y

consolidación de la paz [’15’].

> Tanto desde la perspectiva securitaria como económica, la acción exterior de la UE en el África subsahariana ha encontrado en las RECs socios valiosos, capaces de representar la voluntad política de sus respectivos estados miembros bajo un único frente

Desde una perspectiva económica, la ECOWAS, la SADC y la EAC han sido muy importantes para el desarrollo y la integración del continente. A pesar de los muchos retos a los que se enfrentan las economías africanas, como por ejemplo débiles redes de producción regionales, alta concentración de productos y mercados y entornos empresariales inestables, las comunidades económicas subsaharianas han logrado resultados positivos. Dentro del continente africano, el comercio interregional es el más alto para el ECOWAS, el EAC y la SADC, a pesar de su índice de complementariedad relativamente más bajo [’16’] [’17’]. Los tres han sido también fundamentales para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio del Continente Africano (AfCFTA), firmado en marzo de 2018, aplicado en mayo de 2019 y ratificado en julio de 2020 por 30 países africanos. La aparición de ECOWAS, SADC y EAC como importantes actores económicos promovió todavía más las relaciones con la UE. Representando a sus estados miembros, las tres RECs firmaron los EPAs europeos (las mismas que son reguladas por Cotonou), mejorando la cooperación interregional no solo en comercio sino también en gobernanza y desarrollo. Actualmente los índices de crecimiento de las importaciones y exportaciones entre la ECOWAS, la SADC y la EAC y la UE son los más altos de todo el continente africano [’18’], más que los del África del Norte.

La aparición política de las RECs subsaharianas y la gradual integración de sus economías en crecimiento ha atraído la atención de la comunidad internacional. Este «movimiento hacia el sur» ha sido evidente en relación con Europa y otras potencias mundiales como los EE.UU. y China. La UE y sus estados miembros son hoy en día los más grandes proveedores de ayuda en la región. Su asistencia ha crecido de forma estable desde 2014, llegando hasta casi 22 billones de euros el año en programas implementados a nivel continental, regional y nacional en África, para los que un 20% de su total es gestionado por la Comisión Europea.

A diferencia del resto del continente, la REC responsable de la integración del África del Norte, la UMA, no ha conseguido cooperar políticamente y aprovechar el potencial económico derivado de una integración regional más profunda. Buscando sus relaciones exteriores en una base bilateral, los países del sur del Mediterráneo también han girado su atención hacia el África subsahariana.

Los países del sur del Mediterráneo miran hacia el sur

Los países del sur del Mediterráneo, sobre todo Marruecos, Argelia y Túnez, siempre han

tenido relaciones especiales con la UE, determinadas por acuerdos de asociación desde los años noventa y por múltiples factores históricos y geopolíticos. Probablemente, tanto el Norte de África como Europa hace mucho tiempo que han tenido tendencia a ver su cooperación únicamente a través de lentes mediterráneas.

> Mientras que los países mediterráneos se enfrentaban a dificultades económicas, el África subsahariana consiguió convertirse en la segunda región con un crecimiento más rápido. Como resultado, los países norteafricanos y Europa han girado su atención hacia el sur

Desde principios de los años noventa, con los mercados europeos creciendo rápidamente, los países norteafricanos han centrado sus esfuerzos de negociación bilateral en aumentar la cooperación con Europa. Esto fue fundamentalmente un intento de captar una demanda de importaciones externas nueva y dinámica y de potenciar los índices de crecimiento económico internos [’19’]. Mientras que esto podía haber sido cierto durante algunos años, la última década ha visto cómo las economías europeas se estancaban, demostrando a los países magrebíes su gran dependencia de Europa, así como su aislamiento del resto de África. Por ejemplo, los esfuerzos de desarrollo de Túnez han sido notablemente obstaculizados tanto por su falta de cooperación con el resto de África como por la rápida disminución en las exportaciones a Europa a causa de la crisis económica y sus luchas políticas y económicas internas [’20’]. Aun así, mientras que los países mediterráneos (tanto del norte como del sur) se enfrentaban a dificultades económicas, el África subsahariana consiguió convertirse en la segunda región con un crecimiento más rápido para el periodo 2016-2020, tal como señala el Banco Mundial (2020). Como resultado, los países norteafricanos, como Europa, han girado su atención hacia el sur, procurando aumentar su influencia sobre el resto del continente.

A diferencia de las regiones subsaharianas y sus respectivas RECs, el Norte de África no estaba suficientemente dispuesto a cooperar y a actuar como un frente único. A pesar de su potencial económico, los países del sur del Mediterráneo tienen actualmente la tasa más baja de comercio interregional de África [’21’]. Esto se debe principalmente a la paralización del proceso de integración de la Unión del Magreb Árabe (UMA), un proceso que había empezado 31 años antes (1989), pero que ha dado resultados limitados, y en todo caso está lejos de lograr sus ambiciosos objetivos originales (p. ej., coordinación en política exterior, defensa, economía y asuntos culturales, establecimiento de un mercado común antes del año 2000). En este contexto, diversas razones pueden explicar el actual callejón sin salida dentro de la UMU. La rivalidad histórica entre Marruecos y Argelia es probablemente la más destacable. Desde la independencia, el antagonismo entre los dos países ha bloqueado de facto la creación de un Magreb próspero e influyente, aislando la región de las dinámicas de integración que caracterizan al resto de África [’22’]. La poca disposición marroquí a dejar de lado viejas disputas territoriales, la resistencia argelina a

intervenir directamente en los asuntos de los demás [’23’] y la prolongada ausencia tunecina en las reuniones de la UA han contribuido al aislamiento de estos tres países del resto de África. Aislados y dependientes de Europa, Marruecos, Argelia y Túnez se dieron cuenta de la necesidad de diversificar las economías nacionales y extender su influencia política a su continente. Como Europa, los países norteafricanos han construido sus agendas recientes en la cooperación subsahariana. Cada uno de los países del Magreb árabe tiene ahora sus prioridades y estrategia, ya sea en cuanto a relaciones económicas, gobernanza, seguridad, migración o diplomacia.

Marruecos, bajo el rey Mohammed VI, ha dejado clara su disposición a convertirse en un «puente» entre África y la UE, y en una nueva fuerza dentro del continente. En el año 2017, el país volvió a integrarse en la UA y solicitó ser miembro de la ECOWAS, buscando unirse a la zona de libre comercio de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC) [’24’]. Es especialmente importante el acuerdo con Nigeria para desarrollar un gasoducto transafricano para transportar gas natural nigeriano a Europa a través de Marruecos. Marruecos, actualmente un destino para migrantes del África subsahariana, prestó más atención al Sahel, implicándose en la diplomacia religiosa y convirtiéndose en el primer inversor africano en el África occidental [’25’].

La inestabilidad en el Sahel también ha sido una preocupación para Argelia, centrada en mantener la estabilidad en su frontera meridional con Mali. El papel de Argelia dentro del Consejo de Paz y Seguridad (PSC) de la UA y la APSA siempre ha sido destacado. Sin embargo, su poca predisposición a intervenir físicamente en los asuntos de los otros ha limitado su implicación en el Sahel. Durante la última cumbre de la UA de febrero de 2020, el presidente argelino Abdelmadjid Tebboune aprovechó su discurso para anunciar el retorno de Argelia a África [’26’] y el establecimiento de un organismo de cooperación internacional centrado en África y en el Sahel (parecido a la Agencia Marroquí de Cooperación Internacional) [’27’]. Esto llega después de que Argelia terminara, en 2019, una parte clave de la futura autopista transsahariana [’28’], concebida para unir Argel con Lagos (Nigeria).

Por su parte, el intento de Túnez de ampliar su alcance al África subsahariana empieza desde una base más baja. Aun así, el país se integró en el Mercado Común del Este y Sur de África (COMESA) en 2018 y recibió el estatus de observador ECOWAS en 2017.

Conclusiones

Mientras que África como construcción continental con todas sus RECs está ganando importancia geopolítica y económica, es crucial que la UE consolide este giro hacia el continente sin socavar o ningunear la importancia que tiene la región mediterránea como puente entre Europa y el continente africano. Con este propósito, la UE no tendría que articular su cooperación con el sur del Mediterráneo y África como procesos disociados, sino que tendría que establecer círculos concéntricos desde los que poder fomentar el diálogo político en foros yuxtapuestos, pero en los que los programas y los planes de financiación de la UE puedan buscar la triangulación (UE-sur del Mediterráneo-África) y la

fertilización transversal en sus objetivos comunes, especialmente a través de una capa multilateral.

> La UE no tendría que articular su cooperación con el sur del Mediterráneo y África como procesos disociados, sino que tendría que buscar la triangulación y la fertilización transversal en sus objetivos comunes

Desde este punto de vista, las dinámicas institucionales como el Partenariado Euromediterráneo y la Unión por el Mediterráneo (UpM) no solo se tendrían que preservar sino también reforzar para servir de catalizadores del diálogo político y las iniciativas entre la UE y los países del sur del Mediterráneo. Lo mismo sirve para el partenariado África-UE que engloba a la UE y sus estados miembros con la UA y sus miembros. Es de desear una interacción más fructífera entre la UA y la UpM para promover iniciativas y programas conjuntos en múltiples áreas de interés, como por ejemplo el desarrollo del sector privado, la inversión, el transporte, la energía, el cambio climático, la movilidad humana, la gestión del agua y la seguridad alimentaria, entre otras.

El próximo establecimiento de un nuevo instrumento único de la UE para la cooperación al desarrollo (el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional) que unifica los instrumentos existentes (ENI, DCI, IcSP…) en uno solo para el próximo marco financiero multianual (para 2021-2027) irá en la dirección correcta siempre que promueva la necesaria fertilización transversal entre programas geográficos del nuevo instrumento. Por otro lado, la inclusión dentro de este nuevo instrumento del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (EFSD+) y la Garantía de Acción Externa con 60 billones de euros adicionales tendrían que mejorar la coherencia de la acción externa de la EU en las regiones.

El «movimiento» europeo y norteafricano hacia el África subsahariana afectará sin duda a la dinámica africana y la manera en la que todo el continente coopera con la UE. Aun así, al continuar con su cooperación con los países del sur del Mediterráneo, Europa tendría que reconocer que sus vecinos tienen su propia agenda que puede no tener en consideración o favorecer a la UE en la zona. En relación a la migración, por ejemplo, en cuanto a los aspectos de seguridad de la UE no ha sido salido bien ni en casa ni en el Norte de África. Sus esfuerzos por gestionar la inmigración irregular han sido a menudo unilaterales y el Magreb claramente no está interesado en convertirse en una palanca para aumentar su influencia en el resto del continente [29]. En el contexto de su renovado partenariado con África, la UE tendría que coordinar sus iniciativas con los socios norteafricanos, promoviendo la integración real de esta zona. Esto podría ayudar a promover la estabilidad en el Sahel y apoyar a una integración magrebí real tal como se describe a la nueva estrategia UE-África [30]. Aun así, esto no será posible hasta que la UE defina una política coherente hacia el Norte de África. Un enfoque común hacia Libia que pueda servir con éxito los intereses de todo el mundo y que entienda las complejas dinámicas y las peticiones

de la región.

REFERENCIAS

1 — El 9 de mayo de 1950 el ministro de exteriores francés Robert Schuman declaró: «Con los recursos aumentados, Europa será capaz de lograr una de sus tareas esenciales... el desarrollo del continente africano». Disponible en línea.
2 — Véase la lista de prioridades aquí.
3 — Pirozzi, N. & Godsater, A., 2018. Sub-Saharan Africa and the EU. *Atlantic Future*.
4 — Dworkin, A., 2020. A Return to Africa: *Why African States are Looking South*. Disponible en línea.
5 — Véase este enlace.
6 — Kitipov, J., 2012. African Integration and Inter-Regionalism: Regional Economic Communities and the Relationship with the European Union. *Research Unit for Euro-African Studies; Department of Political Sciences; University of Pretoria, South Africa.* Disponible en línea.
7 — Véase este enlace.
8 — Véase este enlace.
9 — Miyandazi, L., Apiko, P., Abderrahim, T. & Aggad-Clerx, F., 2018. AU–EU relations: Challenges in forging and implementing a joint agenda. *South African Journal of International Affairs*, pp. 25:4, 461-480
10 — Véase este enlace.
11 — Véase este enlace.
12 — Véase este enlace.
13 — Arthur, P., 2017. Promoting Security in Africa through Regional Economic Communities (RECs) and the African Union's African Peace and Security Architecture (APSA). *Insight on Africa*, p. 9(1); 1–21.
14 — Véase este enlace.
15 — Pirozzi, N. & Godsater, A., 2018. Sub-Saharan Africa and the EU. *Atlantic Future*.
16 — UNCTAD, 2019. *Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa*, Geneva: s.n.
17 — Índice de complementariedad, mide la correspondencia entre la oferta exportada y la demanda importada entre los miembros de las REC.
18 — Para referencias concretas, véase este documento.
19 — Abderrahim, T. & Aggad, F., 2018. Starting afresh: The Maghreb's relations with sub-Saharan Africa. *The European Centre for Development Policy Management*, p. Discussion Paper No.225.
20 — Véase la nota 18.
21 — Véase la nota 18.
22 — Larramendi, M. H. d., 2018. Doomed regionalism in a redrawn Maghreb? The changing shape of the rivalry between Algeria and Morocco in the post-2011 era. *The Journal of North African Studies*, pp. 24:3, 506-531.

23 — En mayo de 2020 la presidencia algeriana anunció su intención de modificar la Constitución algeriana, incluyendo una provisión para permitir que la armada participara en misiones en el extrangero, yendo en contra del dogma militar anterior.
24 — Véase la nota 18.
25 — Véase la nota 18.
26 — Véase este enlace.
27 — Dworkin, A., 2020. *A Return to Africa: Why African States are Looking South.*
Disponible en línea.
28 — Véase este enlace.
29 — Aggad, F. A., 2017. *ecdpm*. Disponible en línea.
30 — Véase este enlace.



Roger Albinyana
Roger Albinyana és director gerent de l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed) i professor associat de política econòmica internacional a la Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona. Prèviament, havia sigut director de Polítiques Regionals Mediterrànies i Desenvolupament Humà de l'IEMed. També és membre del patronat del CIDOB i del consell assessor de l'Associació d'Economistes Euro-Mediterranis (EMEA). Té un Màster en Història Econòmica per la UB i la UAB, un Grau en Economia per la UPF i un Grau en ADE per la UOC. Durant el període 2013-2016 va ser secretari general d'Afers Exteriors i de la Unió Europea a la Generalitat de Catalunya. Durant el mateix període, també va ser membre del Comitè de les Regions. Entre els anys 2010 i 2013, va exercir de conseller en desenvolupament del sector privat a la Secretaria de la Unió per la Mediterrània, organisme internacional amb seu a Barcelona.

Claudio Salmeri
Claudio Salmeri es investigador en el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed). Tiene un grado en Negocios Internacionales, Finanzas y Economía por la Universidad de Manchester, y actualmente está cursando un Máster en Seguridad Internacional en la Universidad Sciences Po de París. Se ha especializado en Oriente Medio y en Estudios de Inteligencia, con un enfoque especial en el extremismo violento y la seguridad transnacional. Antes de trasladarse al IEMed, trabajó y vivó en Casablanca y Jerusalén.