

Pensar las relaciones África-Europa en el contexto post-Cotonou

Nicolás Berlanga Martínez, Viviane Ogou



Fotografía: "Camo", [Thandiwe Muriu](#)

La Europa que África necesita en el siglo XXI

Nicolás Berlanga Martínez

Resulta difícil atribuir la autoría a la afirmación de que los acuerdos están para incumplirlos. En mi opinión, todo es más simple: los grandes acuerdos entre la Unión Europea (UE) y los países africanos representan una declaración de grandes principios, la mayoría de ellos precursores de una cultura positiva de las relaciones internacionales y en favor de respuestas concertadas a los grandes retos de nuestro presente (lo que llamamos «multilateralismo»). Pero el demonio se esconde en los detalles y estos se negocian cuando toca. Y además evolucionan en el tiempo.

En ese sentido, el acuerdo de Cotonou de principios del siglo XXI constituyó la agenda común más progresista que existía entre dos continentes en aquel momento, posiblemente no superada en ningún otro documento hasta la fecha. El nuevo acuerdo que le seguirá, ya negociado aunque todavía no firmado y ratificado, se alimenta de aquel texto, aunque refleja también los cambios geoestratégicos de las últimas décadas y, por tanto, introduce matices en los valores y en los intereses de las partes. Sigue siendo un texto equilibrado y positivo, que deja el suficiente margen en los temas importantes para dar espacio a la negociación ante las dificultades que aparecerán durante su implementación.

Aunque sea de manera somera, conviene resaltar la dificultad para anticipar la realidad del continente africano en los próximos cinco o diez años: ¿Llegarán a encontrarse los vecinos del Magreb entre sí? ¿Se coserán las relaciones entre el norte de África y en África subsahariana? ¿Hasta dónde contaminará el yihadismo la vida de los países del Sahel y el Golfo de Guinea? ¿Logrará Nigeria representar un solo país, o sus desigualdades geográficas, étnicas y sociales le sumarán en el conflicto? ¿Cómo se gestionarán las transiciones en países autocráticos del África central con dirigentes octogenarios? ¿Triunfará la transición en Sudán, aprenderán los dirigentes etíopes a solucionar sus diferencias por el diálogo, alcanzará Somalia la estabilidad que permitirá a sus emprendedores dar esperanza a los ciudadanos? ¿Podrán África del Sur y sus vecinos transmitir una cultura de desarrollo inclusivo que dé esperanzas al resto?

Y eso sin mencionar la revolución tecnológica en curso, la demografía que inunda de juventud las sociedades africanas, la urbanización que desafía al medio ambiente y la provisión de servicios sociales básicos de calidad, la pospandemia COVID que añade una prioridad sanitaria más a las ya existentes, etcétera.

Contrariamente a lo que suele creerse, al abordar los temas y las diferencias sensibles por el diálogo se construye un espacio común donde convivir

La Europa del acuerdo posCotonou no es tampoco la misma que la de principios de siglo. Sus estados miembros incluyen ahora los países del este y bálticos, y el Reino Unido no forma parte del club. Las instituciones europeas siguen construyendo acuerdos con la dificultad de siempre, acrecentada por los retos del presente: la gestión solidaria de los flujos migratorios, restañar las consecuencias de las dos grandes crisis económicas de los mercados *subprime* y de la pandemia, la aparición en el debate político de posiciones excluyentes que miran con recelo a los vecinos del sur, y otros.

En este contexto, las largas negociaciones hasta llegar a un acuerdo producen estabilidad entre socios, contrariamente a lo que se cree. Al abordar los temas y las diferencias sensibles por el diálogo se construye un espacio común donde convivir. ¿Conocen ustedes algún otro gran socio de África que realice el mismo ejercicio, además con luz y taquígrafos? Más allá de las declaraciones tras las cumbres bilaterales, de los anuncios de

resplandor ante las dificultades, las cifras prometidas en grandes proyectos, etcétera, la afinidad económica, social, cultural de las relaciones entre África y la UE abren espacios que facilitan el ensamblado de la política entre los dos continentes.

Incluso en el terreno delicado de la migración, por debajo de los titulares catastrofistas, triunfa el lado solidario de la mayoría de nuestros estados y sociedades frente a las llamadas al miedo y el rechazo de unos pocos. Especialmente desde 2015, se han ido tejiendo una serie de diálogos e iniciativas (los procesos de Rabat y Jartum, el plan de acción de La Valeta, el fondo fiduciario para África, etcétera) que han sorteado los grandes titulares, siempre propensos al histerismo del corto plazo, aportando soluciones (parciales, eso sí) a un fenómeno complejo plagado de problemas de gobernanza, desigualdad, desinformación, tráfico ilícito, explotación, populismo, entre otros. Todo esto obligándonos a no girar la cabeza a la tragedia diaria en el Mediterráneo, en Libia, en la fachada atlántica frente a las costas de Canarias. También en las repatriaciones en masa desde los países del Golfo o Israel de ciudadanos africanos, o los focos de racismo con el extranjero en el cono sur del continente africano.

Probablemente los grandes acuerdos entre África y Europa también desnudan las debilidades. Conviene destacar en primer lugar las carencias internas por ambos lados. La UE muestra la dificultad para llegar a consensos cuando decisiones, más instrumentales que de soberanía, necesitan de la unanimidad de sus estados miembros. El modelo atractivo de integración regional que representamos puede resquebrajarse a fuerza de reiterar las diferencias. En el otro lado, el fiel de la balanza africana señala, quizá con excesiva intensidad, los intereses individuales de los estados frente a la necesidad imperiosa de una apropiación regional y continental a través de sus instituciones: las comunidades económicas regionales y la Unión Africana. Conjuntamente, Europa y África están obligados a observar los acuerdos euroafricanos a través del prisma de otros socios presentes en ambas orillas del Mediterráneo que, o bien imponen sus propias circunstancias o bien moldean los valores y afinan los intereses con condicionantes propios. Los ejemplos más evidentes son el modelo desarrollista de piñón fijo que viene de Oriente o el centrado en la seguridad del otro lado del Atlántico. Aunque ambos pueden resultar atractivos para algunos dirigentes africanos, es evidente que arrojan menos ambición que las intenciones del diálogo euroafricano de dar voz a la sociedad civil, de luchar contra las desigualdades de género o promover el respeto al medio ambiente.

Mirando hacia el futuro, existen al menos cuatro pilares de nuestra visión de destino conjunto que demandan un consenso básico entre africanos y europeos.

- En el aspecto institucional, los europeos debemos seguir creyendo en las organizaciones africanas —a veces contra corriente— y en las ventajas a largo plazo de los grandes acuerdos, como el que propugna una gran zona de libre comercio en todo el continente africano. Es de todos sabido que las fronteras entre países africanos se erigieron en muchos casos sin el concierto de los pueblos que las definían; pero ahora, más de sesenta años tras las independencias, los esfuerzos deben centrarse en cómo hacerlas irrelevantes más que en consolidarlas.

- En cuestiones de paz y seguridad, los africanos nos piden apoyo financiero para ellos combatir sus propios conflictos. La situación de seguridad en el Sahel es preocupante, sobre todo para los países implicados, pero también para nosotros. El Cuerno de África se pinta en rojo estos días, con la sana excepción de Kenia. Las riberas del Lago Chad o la República Centroafricana nos sobresaltan de vez en cuando para recordarnos la fragilidad frente al terrorismo y la barbarie. Algunos socios como Rusia o los países del Golfo Pérsico se insertan en la resolución de los problemas de manera poco transparente, nada sostenible y sin ánimo de concertación. Las soluciones africanas a los conflictos en África es una prueba de fuego para sus líderes: allí donde exista compromiso y liderazgo transparente para reforzar el estado de derecho y la legalidad, la Unión Europea debe contribuir a las soluciones.
- Existe una convicción firme a ambos lados del Mediterráneo sobre la necesidad de aumentar las inversiones y la aceleración de la creación de empleo. En mi opinión, los obstáculos principales para ello son la inseguridad jurídica y la discrecionalidad del uso de los bienes públicos por algunos dirigentes, que se acompañan por prácticas corruptas de multinacionales o socios. La Unión Europea moviliza poco a poco sus instrumentos para responder a este reto, que no requiere solo dinero sino reformas legales y división de poderes y el acompañamiento de formación profesional que produzca los beneficios esperados para todos.
- Y finalmente la cultura y el patrimonio. África no puede construirse sobre el olvido. La industria cultural en Europa provee más puestos de trabajo que la automovilística. Las naciones africanas que más crecen no son aquellas que tienen más recursos naturales, sino las que han progresado más en el sector servicios. Como en el tema de las fronteras, el debate sobre la restitución de bienes culturales puede ser superado sin estridencias mediante el partenariado, el hermanamiento de iniciativas, los proyectos conjuntos que diluyan el concepto de propiedad y ensalcen los beneficios mutuos, económicos y de conocimiento.

En definitiva, merece la pena el esfuerzo de plasmar en un acuerdo los puntos de encuentro de nuestros dos continentes, y hacerlo en un proceso que conceda tiempo y espacio a la negociación y el debate. Habrá sobresaltos en el proceso de firma y ratificación, aunque difícilmente harán variar el rumbo definido en el resultado final, que se inspira en décadas de trabajo común y en el mestizaje creciente de nuestras sociedades, por la inmigración y también por el aumento de intercambios entre ciudadanos que las nuevas tecnologías no han hecho más que acrecentar.

¿Qué pide África a la Unión Europea?

Viviane Ogou Corbi

Es un desafío responder a la pregunta de qué pide África a la Unión Europea (UE), ya que no existe una África políticamente unida con una voz común que orienta sus peticiones a la UE. Aunque la Unión Africana (UA) haya adoptado una posición continental común [1] para las negociaciones post-2020, todavía no puede ser portavoz de los 55 estados miembros y de sus billones de ciudadanos, ya que la unión política africana todavía está en ciernes.

Casi veintidós años después de firmarse los Acuerdos de Cotonú, el orden mundial se ha reconfigurado, anunciando un proceso de emancipación en África. La aparición de nuevos actores globales —y la fragmentación de las potencias tradicionales— ha brindado al continente más alternativas para poder decidir con quién asociarse. En consecuencia, La Unión Europea está fomentando un cambio estratégico en las relaciones con sus vecinos y con los países subsaharianos presentes en las largas negociaciones entre los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).

Aparte de los acuerdos tratados entre los funcionarios, existen peticiones dirigidas a los gobiernos de los estados miembros. Asimismo, existen peticiones expresadas por la sociedad civil, tanto del continente como de la diáspora, cada vez más presentes en el debate público. En este artículo expone resumidamente las seis peticiones clave que África y sus ciudadanos hacen a Europa.

1. Sentar nuevas bases para las relaciones entre la UE y África

La UA está desarrollando una compleja estructura institucional y está tendiendo puentes entre los responsables políticos para promover la unidad y el desarrollo en África. A pesar de la escasez de fondos y las limitaciones constitucionales, la Unión ya ha alcanzado tres objetivos clave: llegar a un acuerdo sobre su propio programa de desarrollo, construir la estructura y el plan de acción para una zona de libre comercio, y negociar el eje jurídico de las relaciones UE-África. Esto refleja los objetivos de la UA de ayudar a sus estados miembros a poner fin a las relaciones entre donantes y beneficiarios y de ser considerado un mediador y actor global eficiente, y a la vez contribuir a que sus estados miembros tengan capacidad de auto desarrollo.

En este proceso, África espera que Europa sea un socio respetuoso y que limite su interferencia en asuntos internos. La UA considera que la mejor manera de conseguir consolidar la paz, el desarrollo económico o la transición tecnológica, entre otros desafíos, es construir un diálogo político multilateral y maduro. Es decir, aspira a crear espacios de negociación permanentes que permitan hacer frente a los retos que vayan surgiendo.

2. Respetar una visión afrocéntrica del mundo

Partiendo de una perspectiva afrocéntrica del mundo, los intelectuales y gobernantes africanos desean crear instituciones, acabar con las guerras y activar economías. África quiere crear su propia medida de logros y reglas, lo cual es complejo en un mundo hecho a la medida de Occidente. África pide tener un espacio donde poder probar y errar a partir de sus cosmologías, sus tradiciones, su sabiduría indígena y su historia. Es fácil hacerlo en las artes, la música o la arquitectura; difícil en lo que se refiere a modelos de justicia, consolidación de la paz o predominancia vital de la UA en algunas crisis; y sumamente polémico en cuanto a asuntos como la justicia penal internacional, la orientación sexual, la identidad o la pena de muerte. Como afirma M. Moussa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la Unión Africana, «solo si se reconocen y aceptan estas diferencias, y existe una comunicación honesta, podrán suprimirse los obstáculos que entorpecen la cooperación entre nosotros» [2].

África quiere crear su propia medida de logros y reglas, lo cual es complejo en un mundo hecho a la medida de Occidente; África pide tener un espacio donde poder probar y errar a partir de sus cosmologías, sus tradiciones, su sabiduría indígena y su historia

Es posible que el continente africano ya cuente con las claves para avanzar en su propio desarrollo y seguridad. Sin embargo, las miles de iniciativas que podrían catalizar el cambio social en todas las regiones carecen de un acceso competitivo a los fondos de la UE debido a su falta de experiencia y de estructura para cumplir los requisitos de financiación de aquella. De ahí que buena parte de la financiación de las ayudas se dirija a grandes ONGs occidentales [3] que no siempre entienden las realidades y las necesidades de las comunidades africanas igual de bien que las organizaciones locales. La clave del éxito en consolidar la paz reside en los agentes de cambio locales, como explica Séverine Auteserre en *The Frontlines of Peace*. África pide a Europa que facilite la financiación a esas pequeñas organizaciones locales para poder resolver sus problemas. Por otra parte, el continente necesita ayuda para abandonar paradigmas de macrodesarrollo a favor de un desarrollo endógeno [4].

3. Reducir asimetrías en las relaciones comerciales

Algunos detractores señalan que, después de seis años de independencia, las relaciones entre Europa y África no han facilitado la industrialización del continente. En consecuencia, África quiere diversificar su producción, sus compradores y sus vendedores. África quiere industrias y precios competitivos, y quiere ofrecer a sus propios clientes una variedad de suministros y productos básicos asequibles. El objetivo principal de las negociaciones entre la UA con los países de ACP apuntaba a reducir la dependencia de las exportaciones de productos básicos e incentivar más la producción local, según lo previsto en el acuerdo de

la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Para ello, África pide a Europa que propicie la inversión en desarrollo, y que ayude a favorecer la adquisición de las competencias necesarias y la transición hacia economías digitales verdes [5]. Asimismo, exige que se reconozcan las asimetrías que existen en sus relaciones comerciales —establecidas como si fueran socios iguales, cuando no lo son—, a fin de desarrollar una alianza económica en consonancia con las necesidades africanas para un desarrollo eficaz.

4. Crear marcos de migración generosos

Los países africanos piden que los marcos migratorios sean más generosos, que cuenten con vías legales y faciliten la readmisión de aquellos ciudadanos que regresan a su país de origen tras serles denegado el asilo, o a causa de motivos económicos [6]. Los intereses del continente africano en materia de emigración extracontinental no coinciden con los de la UE. ¿Por qué? En primer lugar, el electorado de los gobiernos africanos es precisamente los emigrantes. Las repatriaciones acordadas plantean un dilema político para estos gobiernos, ya que pueden ser impugnados si previamente han firmado convenios de retorno no voluntario. En segundo lugar, las remesas que los emigrantes envían a sus países de origen aportan 32.000 millones de dólares a sus economías, mientras que las ayudas al desarrollo solo ascienden a 50 millones de dólares [7]. La UA propone que las repatriaciones sean voluntarias [8] y pide a la UE que no utilice la cooperación para el desarrollo para negociar los controles fronterizos [9].

Más aún, los ciudadanos, la diáspora y los descendientes de africanos exigen: que se respeten los derechos humanos de sus comunidades, que existan unas condiciones laborales dignas, que se erradique el racismo y que se reconozca la contribución de los emigrantes africanos a Europa. La diáspora africana manifiesta que están desprotegidos en los países de destino, que trabajan en condiciones difíciles, que son el blanco de los partidos de extrema derecha y que se topan con barreras estructurales para poder acceder a las oportunidades. Asimismo, los africanos piden que se les trate con justicia y equidad, tanto a ellos como a sus descendientes.

5. Promover una justicia climática

África solo es responsable del 4% de las emisiones de efecto invernadero, sin embargo, la crisis climática pone en peligro el desarrollo socioeconómico, la paz y la seguridad en el continente. África pide a Europa que reconozca sus necesidades y circunstancias únicas, asumiendo sus responsabilidades, sobre todo, reduciendo las emisiones y financiando la adaptación climática y la transición tecnológica, y aplicando los mecanismos acordados en los Acuerdos de París [10].

6. Reconocer, restituir, restablecer y reparar

La sociedad civil y la diáspora africana exigen justicia y un reconocimiento de todos los actos de esclavitud, colonialismo, apartheid y holocausto cometidos contra la población

negra. En especial, reivindican la restitución de propiedades y una indemnización por los daños causados a raíz del desarrollo de sistemas sociales y económicos racistas que han situado al pueblo africano en posiciones de inferioridad, habiendo sido utilizados asimismo como motor para el desarrollo occidental, privándolos de cualquier forma de reconocimiento o recompensa. Los africanos piden justicia por estos actos y por las desigualdades estructurales derivadas de estos.

Un aspecto positivo es que el pueblo africano ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo humano, aunque no se reconozca en los compendios de la historia mundial. Nos referimos al desarrollo de las universidades o a la participación de los soldados africanos en las dos guerras mundiales, así como a su aportación a las artes y las ciencias en la actualidad. Un nuevo discurso sobre el continente y su pueblo permitirá restaurar las relaciones. Un nuevo discurso, no solo sobre el pasado, sino también sobre la situación que hoy existe en África: economías en auge, una juventud urbana intelectual, empresarias brillantes... Es primordial transmitir información rigurosa sobre África y el pueblo africano para poder forjar esquemas mentales que permitan mejorar las dinámicas intercontinentales.

En conclusión: establecer relaciones ventajosas para todas las partes

La lista no es *numerus clausus*, más bien al contrario, una lista abierta que podría desglosarse en las peticiones de diversos actores y extenderse con más cuestiones fundamentales que no pueden formularse en mil palabras. El peso de la historia sigue afectando a las relaciones actuales entre los continentes, de modo que África exhorta a Europa a modificar los paradigmas que todavía condicionan su manera de interactuar, con el fin de construir relaciones propicias para ambos y avanzar hacia un diálogo político maduro entre continentes. Asimismo, África quiere fortalecer los aspectos más positivos de su colaboración para asegurar lo mejor de una alianza natural, que pueda hacer frente a los retos más comunes y contribuir a construir conjuntamente unas regiones prósperas, inclusivas y sostenibles. No cabe duda de que África defiende una visión compartida: relaciones igualitarias, equitativas, respetuosas, simétricas, interdependientes y justas entre África y Europa.

Estos artículos expresan opiniones personales que en ningún caso pueden ser atribuidas a las instituciones en las que los autores desarrollan su actividad profesional.

REFERENCIAS

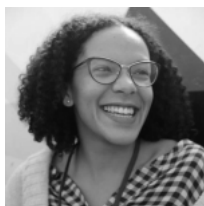
- 1 — African Union Commission (2018) *Press Release: The African Union Executive Council adopts the African Common Position for Negotiations of a new cooperation agreement with the European Union*. Addis Abeba: African Union [[Disponible en línea](#)].

- 2 — Madu, U. (2020) «What does Africa want from the EU?», *IPS*, 20 de marzo de 2020 [[Disponible en línea](#)].
- 3 — Zee, B.v.d. (2015) «Less than 2% of humanitarian funds go directly to local NGOs», *The Guardian*, 16 de octubre de 2015 [[Disponible en línea](#)].
- 4 — Handy, P., Kenhago, O. (2020) *Le désir exprimé parell les deux parties d'œuvrer à un partenariat stratégique moins vaig centrar sud l'aide pourrait-il es transformer en réalité?* Pretoria: Institut d'Études de Sécurité [[Disponible en línea](#)].
- 5 — Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea/Unión Europea y sus estados miembros, por una parte, y miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, 2020.
- 6 — Fox, B. (2020) «EU and ACP finalise post-Cotonou treaty, after two-year delay», *Euractive*, 4 de diciembre de 2020 [[Disponible en línea](#)].
- 7 — Tadese, T., Mbiyozo, A.-N. (2020) «Focus on migrant returns threatens AU-EU negotiations», *African Portal*, 2 de noviembre de 2020 [[Disponible en línea](#)].
- 8 — *Íbidem.*
- 9 — Parshotam, A. (2018) «Who wants what? Breaking down the EU and ACP group's positions in the latest CPA negotiations (Part II)», *African Portal*, 14 de septiembre de 2020 [[Disponible en línea](#)].
- 10 — Gahouma-Bekale, T. (2021) «COP26 on climate: Top priorities for Africa», *Africa Renewal*, 15 de julio de 2020 [[Disponible en línea](#)].



Nicolás Berlanga Martínez

Nicolás Berlanga Martínez es funcionario de relaciones exteriores del Servicio Europeo para la Acción Exterior en Bruselas, y ha sido embajador de la Unión Europea en Somalia y Togo. También ha estado destinado en Camerún, Kenia y Angola. Actualmente coordina los diálogos con los socios africanos sobre la migración y la seguridad marítima. Colabora también con la Universidad de Jaén en el diploma de postgrado sobre la cooperación con África.



Viviane Ogou

Viviane Ogou es fundadora y presidenta de La Puerta de África, una organización que busca fomentar el empoderamiento juvenil, la investigación y la divulgación en torno al continente africano. Investigadora y activista, se graduó en Relaciones Internacionales y tiene un Máster en Seguridad Internacional por el IBEI. Escribe en el blog África Vive del Consorcio Casa África y ha sido Delegada de Juventud en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. También ha sido portavoz de la delegación de Madrid junto al Equipo Europa y el Parlamento Europeo. En colaboración con Casa África, coordina la iniciativa Ayoka Fellowship, y ha sido galardonada como líder emergente de la sociedad civil. Ha participado en más de 40 conferencias sobre asuntos africanos, seguridad internacional y derechos humanos.