EVOLUCIÓ GEOPOLÍTICA

La regió mediterrània com a pont en el Partenariat Àfrica-Europa

Roger Albinyana, Claudio Salmeri



Il·lustració de Carole Hénaff

Al llarg del segle XX, l'evolució de la relació entre Europa i l'Àfrica va tenir un gran impacte en la història de la comunitat internacional. La Declaració Schuman de 1950 afirmava clarament que una de les tasques futures d'una Europa unida seria el desenvolupament del continent africà [1]. Des d'aleshores, les modalitats en què la UE ha intervingut, cooperat i treballat amb l'Àfrica han estat diverses i no immunes a la crítica. Per a moltes persones, Europa ha bastit durant dècades una relació de donant-receptor unilateral amb aquest continent. L'any 2020, tanmateix, la EU intenta canviar aquest enfocament, almenys sobre el paper. El recent partenariat Àfrica-UE intenta crear una cooperació recíproca en prioritats clau: la transició verda i l'accés a l'energia; la transformació digital; el creixement i el treball sostenibles; la pau, la seguretat i la bona governança; les migracions i la mobilitat [2].

Introducció

No és per casualitat que s'utilitzi «Àfrica» en comptes de «Unió Africana» (UA) per descriure una nova col·laboració amb Europa. Després que el Marroc s'hi adherís

formalment l'any 2017, la UA comprèn ara tots els països africans. Per tant, la denominació «Àfrica-UE» pretén assenyalar una cooperació renovada amb un continent unit. Tanmateix, quan s'esmenten a la mateixa frase «UE», «Àfrica» i «partenariat», molts pensarien immediatament en l'Àfrica subsahariana, amb el nord (els països de l'est de la Mediterrània) habitualment considerats un bloc separat distant [3]. Un motiu que ho explicaria podrien ser les polítiques exteriors de la regió. Durant dècades, els països del sud de la Mediterrània, sobretot el Marroc, Algèria i Tunísia, han dedicat una part considerable de les polítiques exteriors a construir cooperació i integració econòmica amb Europa, descuidant crear forts lligams amb la resta d'Àfrica. Com a resultat, les seves economies han crescut depenent del mercats europeus, mentre que la seva influència geopolítica anava disminuint a la resta del continent [4].

> Durant dècades, els països del sud de la Mediterràniahan dedicat una part considerable de les polítiques exteriors a construir cooperació i integració econòmica amb Europa, descuidant crear forts lligams amb la resta d'Àfrica

Tanmateix, la situació a l'Àfrica, així com a la Mediterrània, està canviant. Les regions subsaharianes s'han convertit en la segona regió amb un creixement més ràpid del món [5]. En aquesta zona, les Comunitats Econòmiques Regionals (RECs) com la Comunitat Econòmica d'Estats de l'Àfrica Occidental (ECOWAS), la Comunitat de Desenvolupament de l'Àfrica del Sud (SADC) i la Comunitat de l'Àfrica de l'Est (EAC) han estimulat la integració africana, contribuint a la transformació gradual de la UA en una entitat supranacional i convertint-se en importants actors en l'esfera internacional [6]. En aquest context, tant la UE com els països del Magreb (amb l'excepció de Líbia, que està patint una duríssima guerra civil) han girat la seva atenció cap a l'Àfrica subsahariana. Aquest nou «moviment vers sud» podria afectar el futur de la relació de la UE amb els països de l'est de la Mediterrània i amb el conjunt d'Àfrica. La regió mediterrània podria jugar un paper cabdal per acostar Europa i l'Àfrica i enfortir el partenariat real entre els dos continents.

En aquest sentit, la sisena Cimera EU-Àfrica es convocarà l'octubre de 2020 en un moment de turbulències esperonades pels efectes de la COVID-19. L'esclat de la pandèmia global serveix com un teló de fons perfecte per accelerar la redefinició del Partenariat UA-UE atès que la pandèmia ja està afectant les relacions econòmiques, financeres i humanes euroafricanes en diversos àmbits.

A la primera part, aquest article descriurà breument la presència de la UE a l'Àfrica subsahariana, analitzant com l'aparició de les RECs ha proporcionat a Europa un soci valuós per desenvolupar les seves polítiques regionals. Per contra, la segona part presentarà com els països del Magreb han girat la seva atenció vers el sud, com a resultat del seu intent d'integració fallit a través de la Unió del Magreb Àrab (UMA) i com un intent d'augmentar la seva influència al continent tot reduint la seva dependència econòmica de la EU. Finalment, l'article presentarà algunes recomanacions per a la UE en forma

d'observacions finals relatives a les seves relacions futures amb els països del sud de la Mediterrània tenint en compte aquest nou gir de la UE vers el continent africà.

La presència de la UE a l'Àfrica subsahariana

La cooperació UE-Àfrica, ja sigui a nivell bilateral o multilateral, evoluciona al voltant d'algunes àrees prioritàries clau com la governança, la democràcia, les migracions (gestió) i la pau i la seguretat. Europa és actualment el primer subministrador d'ajuda a l'Àfrica i ha establert un presència militar i civil sòlida al continent. Pel que respecta a la seva Política Comuna de Defensa i Seguretat (CDSP), la majoria de les Missions Militars de la EU (EUTM) en actiu i operacions de desenvolupament de capacitats civils es concentren en punts calents subsaharians, des del Sahel fins a la República Centreafricana (CAR) i la Banya d'Àfrica (Somàlia). Quatre de les sis missions militars de la UE es despleguen a l'Àfrica subsahariana (una addicional es desplega al mar Mediterrani) i cinc de les 11 missions civils de la UE es duen a terme a l'Àfrica subsahariana, mentre que una addicional es desplega al Nord d'Àfrica. En termes econòmics, les relacions de la UE amb l'Àfrica subsahariana s'inscriuen dins del marc general de l'Acord de Cotonou [7], adoptat l'any 2000 i que es preveu que tingui validesa fins al desembre de 2020. A Cotonou (Benín), la UE va signar els Acords d'Associació Econòmica (EPAs) [8] amb 79 països de l'Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP). Els EPAs abasten tota l'Àfrica subsahariana, amb algunes excepcions aplicades a aquelles economies definides com a Països Menys Desenvolupats (LDCs) com la República del Congo per als quals la UE atorga accés als mercats europeus lliures d'impostos i sense costos.

Tant des de la perspectiva securitària com econòmica, l'acció exterior de la UE a l'Àfrica subsahariana ha trobat en les RECs com l'ECOWAS, l'EAC i la SADC socis valuosos, capaços de representar la voluntat política dels seus respectius estats membres sota un únic front [9]. Malgrat els molts obstacles que s'estenen per la regió i alguns esculls en el camí com ara la manca de ràpida intervenció l'any 2013 per impedir la crisi maliana, les RECs subsaharianes s'han convertit en influents actors a l'esfera internacional i promotors actius de la integració panafricana (Agenda 2063 [10], Zona de Lliure Comerç del Continent Africà [11], Comunitat Econòmica Africana…).

Quant a assumptes securitaris, l'Arquitectura de Pau i Seguretat a l'Àfrica (APSA) [12] de la UA, actuant com l'organisme legitimador supranacional, compta amb les RECs per gestionar i evitar conflictes regionals. Aquest ha estat el cas per a l'establiment del Grup de Supervisió ECOWAS (ECOMOG) per als conflictes a Sierra Leone i Guinea Bissau, o de l'Operació Restaurar la Democràcia a Gàmbia (ECOMIG) [13]. D'ençà de la Cimera de Lisboa de 2007 [14], que va establir reunions conjuntes regulars d'alt nivell amb la UA, la UE ha desenvolupat forts vincles amb les RECs subsaharianes, especialment amb l'ECOWAS. Amb aquesta darrera, s'han celebrat reunions ministerials conjuntes anuals o bianuals sobre assumptes de seguretat i consolidació de la pau [15].

> Tant des de la perspectiva securitària com econòmica, l'acció

> exterior de la UE a l'Àfrica subsahariana ha trobat en les RECs socis valuosos, capaços de representar la voluntat política dels seus respectius estats membres sota un únic front

Des d'una perspectiva econòmica, l'ECOWAS, la SADC i l'EAC han estat cabdals per al desenvolupament i la integració del continent. Malgrat els molts reptes als quals s'enfronten les economies africanes, com ara febles xarxes de producció regionals, alta concentració de productes i mercats i entorns empresarials inestables, les comunitats econòmiques subsaharianes han assolit resultats positius. Dins del continent africà, el comerç interregional és el més alt per a l'ECOWAS, l'EAC y la SADC, malgrat el seu índex de complementarietat relativament més baix [16] [17]. Els tres han estat també fonamentals per a l'establiment de la Zona de Lliure Comerç del Continent Africà (AfCFTA), signat el març de 2018, aplicat el maig de 2019 i ratificat el juliol de 2020 per 30 països africans. L'aparició d'ECOWAS, SADC i EAC com a importants actors econòmics va promoure encara més les relacions amb la UE. Representant els seus estats membres, les tres RECs van signar els EPAs europeus (les mateixes regulades per Cotonou), millorant la cooperació interregional no només en comerç sinó també en governança i desenvolupament. Actualment els índexs de creixement de les importacions i exportacions entre l'ECOWAS, la SADC i l'EAC i la UE són els més alts de tot el continent africà [18], més que els de l'Àfrica del Nord.

L'aparició política de les RECs subsaharianes i la gradual integració de les seves economies en creixement ha atret l'atenció de la comunitat internacional. Aquest «moviment vers el sud» ha sigut evident en relació amb Europa i altres potències mundials com els EUA i la Xina. La UE i els seus estats membres són avui en dia els més grans proveïdors d'ajuda a la regió. La seva assistència ha crescut de forma estable d'ençà del 2014, arribant fins a gairebé 22 bilions d'euros l'any en programes implementats a nivell continental, regional i nacional a l'Àfrica, per als quals un 20% del seu total és gestionat per la Comissió Europea.

A diferència de la resta del continent, la REC responsable de la integració de l'Àfrica del Nord, la UMA, no ha aconseguit cooperar políticament i aprofitar el potencial econòmic derivat d'una integració regional més profunda. Cercant les seves relacions exteriors en una base bilateral, els països del sud de la Mediterrània també han girat la seva atenció cap a l'Àfrica subsahariana.

Els països del sud de la Mediterrània miren cap al sud

Els països del sud de la Mediterrània, sobretot el Marroc, Algèria i Tunísia, sempre han tingut relacions especials amb la UE, determinades per acords d'associació des dels anys noranta i per múltiples factors històrics i geopolítics. Probablement, tant el Nord d'Àfrica com Europa fa molt temps que han tingut tendència a veure la seva cooperació únicament a través de lents mediterrànies.

> Mentre que els països mediterranis s'enfrontaven a dificultats econòmiques, l'Àfrica subsahariana va aconseguir sortir-se'n i convertir-se en la segona regió amb un creixement més ràpid. Com a resultat, els països nord-africans, com Europa, han girat la seva atenció cap al sud

Des de principis dels anys noranta, amb els mercats europeus creixent ràpidament, els països nord-africans han centrat els seus esforços de negociació bilateral a augmentar la cooperació amb Europa. Això va ser fonamentalment un intent de captar una demanda d'importacions externes nova i dinàmica i de potenciar els índexs de creixement econòmic interns [19]. Mentre que això podia haver estat cert durant alguns anys, la darrera dècada ha vist com les economies europees s'estancaven demostrant als països magrebins la seva gran dependència d'Europa, així com el seu aïllament de la resta de l'Àfrica. Per exemple, els esforços de desenvolupament de Tunísia han estat notablement obstaculitzats tant per la seva manca de cooperació amb la resta d'Àfrica com per la ràpida disminució en les exportacions a Europa a causa de la crisi econòmica i les seves lluites polítiques i econòmiques internes [20]. Tanmateix, mentre que els països mediterranis (tant del nord com del sud) s'enfrontaven a dificultats econòmiques, l'Àfrica subsahariana va aconseguir sortir-se'n i convertir-se en la segona regió amb un creixement més ràpid per al període 2016-2020, tal com assenyala el Banc Mundial (2020). Com a resultat, els països nord-africans, com Europa, han girat la seva atenció cap al sud, procurant augmentar la seva influència sobre la resta del continent.

A diferència de les regions subsaharianes i les seves respectives RECs, el Nord d'Àfrica no estava prou disposat a cooperar i a actuar com un front únic. Malgrat el seu potencial econòmic, els països del sud de la Mediterrània tenen actualment la taxa més baixa de comerç interregional de l'Àfrica [21]. Això es deu principalment a la paralització del procés d'integració de la Unió del Magreb Àrab (UMA), un procés que havia començat 31 anys abans (1989), però que ha donat magres resultats, i en tot cas és lluny d'assolir els seus ambiciosos objectius originals (p. ex., coordinació en política exterior, defensa, economia i afers culturals, establiment d'un mercat comú abans de l'any 2000). En aquest context, diferents raons poden explicar l'actual atzucac dins la UMU. La rivalitat històrica entre el Marroc i Algèria és probablement la més destacable. D'ençà de la independència, l'antagonisme entre els dos països ha bloquejat de facto la creació d'un Magreb pròsper i influent, aïllant la regió de les dinàmiques d'integració que caracteritzen la resta d'Àfrica [22]. La poca disposició marroquina a deixar de banda velles disputes territorials, la resistència algeriana a intervenir directament en els afers dels altres [23] i la prolongada absència tunisenca a les reunions de la UA han contribuït a l'aïllament d'aquests tres països de la resta d'Àfrica. Aïllats i dependents d'Europa, el Marroc, Algèria i Tunísia van adonar-se de la necessitat de diversificar les economies nacionals i estendre la seva influència política al seu continent. Com Europa, els països nord-africans han construït les seves agendes recents en la cooperació subsahariana. Cadascun dels països del Magreb àrab té ara les seves prioritats i estratègia, ja sigui quant a relacions econòmiques, governança,

seguretat, migració o diplomàcia.

El Marroc, sota el rei Mohammed VI, ha deixat clara la seva disposició a convertir-se en un «pont» entre l'Àfrica i la UE, i en una nova força dins del continent. L'any 2017, el país va tornar a integrar-se en la UA i va sol·licitar ser membre de l'ECOWAS, tot cercant unir-se a la zona de lliure comerç de la Comunitat Econòmica i Monetària de l'Àfrica Central (CEMAC) [24]. És especialment important l'acord amb Nigèria per desenvolupar un gasoducte transafricà per transportar gas natural nigerià a Europa a través del Marroc. El Marroc, actualment una destinació per a migrants de l'Àfrica subsahariana, va prestar més atenció al Sahel, implicant-se en la diplomàcia religiosa i convertint-se en el primer inversor africà a l'Àfrica occidental [25].

La inestabilitat al Sahel també ha estat una preocupació per a Algèria, centrada a mantenir l'estabilitat en la seva frontera meridional amb Mali. El paper d'Algèria dins del Consell de Pau i Seguretat (PSC) de la UA i l'APSA sempre ha estat destacat. No obstant això, la seva poca predisposició a intervenir físicament en els afers dels altres ha limitat la seva implicació en el Sahel. Durant la darrera cimera de la UA de febrer de 2020, el president algerià Abdelmadjid Tebboune va aprofitar el seu discurs per anunciar el retorn d'Algèria a l'Àfrica [26] i l'establiment d'un organisme de cooperació internacional centrat en l'Àfrica i el Sahel (semblant a l'Agència Marroquina de Cooperació Internacional) [27]
. Això arriba després que Algèria enllestís, l'any 2019, una part clau de la futura autopista transsahariana [28] , concebuda per unir Alger amb Lagos (Nigèria).

Per la seva banda, l'intent de Tunísia d'ampliar el seu abast a l'Àfrica subsahariana comença des d'una base més baixa. Tanmateix, el país es va integrar en el Mercat Comú de l'Est i Sud de l'Àfrica (COMESA) l'any 2018 i va rebre l'estatus d'observador ECOWAS el 2017.

Conclusions

Mentre que l'Àfrica com a construcció continental amb totes les seves RECs està guanyant en importància geopolítica i econòmica, és cabdal que la UE consolidi aquest gir vers el continent sense soscavar o menystenir la importància que té la regió mediterrània com a pont entre Europa i el continent africà. Amb aquest propòsit, la UE no hauria d'articular la seva cooperació amb el sud de la Mediterrània i l'Àfrica com a processos dissociats sinó que hauria d'establir cercles concèntrics des dels quals poder fomentar el diàleg polític en fòrums juxtaposats, però en els quals els programes i els plans de finançament de la EU poden buscar la triangulació (UE-sud de la Mediterrània-Àfrica) i la fertilització transversal en els seus objectius comuns, especialment a través d'una capa multilateral.

> La UE no hauria d'articular la seva cooperació amb el sud de la Mediterrània i l'Àfrica com a processos dissociats

Des d'aquest punt de vista, les dinàmiques institucionals com el Partenariat Euromediterrani i la Unió per la Mediterrània (UpM) no només s'haurien de preservar sinó també reforçar amb vista a servir de catalitzadors del diàleg polític i les iniciatives entre la UE i els països del sud de la Mediterrània. El mateix serveix per al partenariat África-UE que engloba la UE i els seus estats membres amb la UA i els seus membres. És de desitjar una interacció més agosarada entre la UA i la UpM per tal de promoure iniciatives i programes conjunts en múltiples àrees d'interès com ara el desenvolupament del sector privat, la inversió, el transport, l'energia, el canvi climàtic, la mobilitat humana, la gestió de l'aigua i la seguretat alimentària, entre altres.

El proper establiment d'un nou instrument únic de la UE per a la cooperació al desenvolupament (l'Instrument de Veïnatge, Desenvolupament i Cooperació Internacional) que unifica els instruments existents (ENI, DCI, IcSP…) en un de sol per al proper marc financer multianual (per a 2021-2027) anirà en la direcció correcta sempre que promogui la necessària fertilització transversal entre programes geogràfics del nou instrument. D'altra banda, la inclusió dins d'aquest nou instrument del Fons Europeu per al Desenvolupament Sostenible (EFSD+) i la Garantia d'Acció Externa amb 60 bilions d'euros addicionals haurien de millorar la coherència de l'acció externa de la EU a les regions.

El «moviment» europeu i nord-africà vers l'Àfrica subsahariana afectarà sens dubte la dinàmica africana i la manera com tot el continent coopera amb la UE. Tanmateix, en continuar amb la seva cooperació amb els països del sud de la Mediterrània, Europa hauria de reconèixer que els seus veïns tenen la seva pròpia agenda que pot no tenir en consideració o afavorir la UE a la zona. Quant a la migració, per exemple, pel que fa als aspectes de seguretat de la UE no ha estat reeixit ni a casa ni al Nord d'Àfrica. Els seus esforços per gestionar la immigració irregular han estat sovint unilaterals i el Magreb clarament no està interessat a convertir-se en una palanca per augmentar la seva influència a la resta del continent [29]. En el context del seu renovat partenariat amb l'Àfrica, la UE hauria de coordinar les seves iniciatives amb els socis nord-africans, promovent la integració real d'aquesta zona. Això podria ajudar a promoure l'estabilitat al Sahel i donar suport a una integració magrebina real tal com es descriu a la nova estratègia UE-Àfrica [30]. Tanmateix, això no serà possible fins que la UE defineixi una política coherent envers el Nord d'Àfrica. Un enfocament comú envers Líbia que pugui servir amb èxit els interessos de tothom i que entengui les complexes dinàmiques i les peticions de la regió.

REFERÈNCIES

1 — El 9 de maig del 1950 el ministre d'exteriors francès Robert Schuman va delcarar "Amb els recursos augmentats Europa serà capaç d'assolir una de les seves tasques essencials… el desenvolupament del continent africà". Disponible en línia.
2 — Vegeu la llista de prioritats 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 línia.

5 — Vegeu aquest enllaç.
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 línia.
7 — Vegeu aquest enllaç.
8 — Vegeu aquest enllaç.
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 — Vegeu aquest enllaç.
11 — Vegeu aquest enllaç.
12 — Vegeu aquest enllaç.
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 — Vegeu aquest enllaç.
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 — Índex de complementarietat, mesura la correspondència entre l'oferta exportada i la demanda importada entre els membres del REC.
18 — Per referències més concretes, vegeu aquest document.
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 — Vegeu la nota 18.
21 — Vegeu 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 — El maig del 2020 la presidència algeriana va anunciar la seva intenció de modificar la Constitució algeriana, incloent-hi una provisió per permetre que l'armada participés en missions a l'estranger, anant en contra del dogma militar anterior.
24 — Vegeu la nota 18.
25 — Vegeu la nota 18.
26 — Vegeu aquest enllaç.
27 — Dworkin, A., 2020. *A Return to Africa: Why African States are Looking South.*
Disponible en línia.
28 — Vegeu aquest enllaç.
29 — Aggad, F. A., 2017. *ecdpm*. Disponible en línia.
30 — Vegeu aquest enllaç.



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 és investigador a l'Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed). Té un grau en Negocis Internacionals, Finances i Economia per la Universitat de Manchester, i actualment està cursant un Màster en Seguretat Internacional a la Universitat Sciences Po de París. S'ha especialitzat en l'Orient Mitjà i en Estudis d'Intel·ligència, amb un enfocament especial en l'extremisme violent i la seguretat transnacional. Abans de traslladar-se a l'IEMed, va treballar i viure a Casablanca i Jerusalem.