

La asociación UE-África: Una encrucijada estratégica

Oladiran Bello

>>> La estrategia conjunta África-UE que presentaron los líderes europeos y africanos en la cumbre de Lisboa de 2007 ha incumplido hasta ahora su promesa clave de transformar fundamentalmente la cooperación para el desarrollo y la cooperación política entre ambos continentes. Tres años de aplicación vacilante ponen de manifiesto la gran distancia que separa la retórica de la realidad de la nueva asociación estratégica. Las transformaciones regionales y globales que imponen un cambio de relaciones incluyen la expansión del papel que desempeñan las potencias emergentes en el continente africano, el grave empeoramiento de la situación económica mundial y las presiones que ello ejerce en los presupuestos occidentales para el desarrollo, y un incipiente proceso de integración panafricana que comenzó con la creación de la Unión Africana (UA) en el año 2000. A pesar de este telón de fondo, parece que la dificultad está en el detalle de cómo implementar exactamente el acuerdo para lograr una cooperación con valor añadido en ocho asociaciones temáticas distintas.

Asociaciones temáticas

- Paz y seguridad
- Gobernanza democrática y derechos humanos
- Comercio, integración regional e infraestructura
- Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Energía
- Cambio climático
- Inmigración, movilidad y empleo
- Ciencia, sociedad de la información y espacio

CLAVES

- La estrategia conjunta África-UE ha luchado para integrar algunos marcos preexistentes y transformar la lógica de una asociación elevada.
- Ambas partes reconocen dificultades respecto de las expectativas frustradas de una financiación adicional por parte de la UE.
- La implementación del acuerdo está empañada por tres conjuntos interrelacionados de discursos disonantes.
- La complejidad institucional de Europa se corresponde con el confuso y embrionario proceso de integración continental de África.

»»»»» Entre los compromisos políticos explícitos figuran un apoyo europeo más enérgico a la integración continental en África, una mayor implicación de los actores no estatales (especialmente las organizaciones de la sociedad civil y las empresas) en las relaciones UE-África y un diálogo político de mayor nivel para alcanzar posiciones conjuntas sobre motivos de preocupación comunes intercontinentales y mundiales. Tres años después, el supuesto marco de asociación igualitaria “de continente a continente” que compromete a ambas partes a “tratar a África como una sola entidad” no ha ejercido aún la influencia integradora prometida en el conjunto de las relaciones.

NOCIONES DISCREPANTES

Las visiones europea y africana de cómo —y a través de qué mecanismos— esta estrategia conjunta debería comenzar a ejercer influencia difieren. Los Estados africanos y la Comisión de la UA hacen hincapié en la necesidad de un nuevo presupuesto global dedicado en la estrategia conjunta con un enfoque panafricano específico, pues lo consideran clave para desarrollar económicamente la estrategia conjunta y convertirla en un marco operativo capaz de abarcar dentro de su ámbito los programas de cooperación para el desarrollo existentes. En cambio, los tecnócratas europeos insisten en la viabilidad de reasignar recursos existentes para crear un presupuesto separado en la estrategia conjunta. Diplomáticos de ambas partes reconocen que existen dificultades en relación con las crecientes expectativas africanas de que el nuevo marco proporcione una financiación adicional de la UE.

Como gesto simbólico de responsabilidad compartida, los socios africanos aceptan el principio de cofinanciar la estrategia. Pero también señalan que ésta —basada en la idea de trascender la relación donante-receptor de Europa y África— gozará de una aprobación política más entusiasta si conlleva beneficios adicionales en cuanto a financiación. Este difícil problema indica la existencia de una imprecisión conceptual subyacente y de una falta de claridad en la formulación de la ambición de la estrategia conjunta.

TENER CUIDADO CON LA DISTANCIA

El acuerdo tiene sentido si se lo considera un vehículo para ampliar el compromiso europeo con el progreso económico y político en un aliado africano fuerte y unido, a cambio de unas posiciones africanas más comprensivas hacia las necesidades y expectativas europeas en el ámbito bilateral y global. Los esfuerzos para aclarar qué conlleva exactamente este trato podrían ser un medio para ir más allá de las discordancias actuales en las conversaciones en curso.

En cuanto al desarrollo de una estructura operativa coherente, el enfoque continental unitario está obstaculizado por varios factores. En primer lugar, sigue sin estar claro el estatus de los marcos rivales. El instrumento de la política europea de vecindad, por ejemplo, sólo afecta a los Estados norteafricanos, y la asociación estratégica UE-Sudáfrica es básicamente bilateral. La estrategia conjunta África-UE promete integrar gradualmente estos marcos preexistentes, pero ha luchado para abordar o transformar su lógica de asociaciones elevadas, que actualmente sólo beneficia a una minoría de Estados. La reunión ministerial África-UE de finales de abril de 2010, aunque reconoció la falta de coherencia entre la estrategia conjunta y las estructuras que compiten con ella, se limitó a pedir a la Comisión de la UA que mejorase las relaciones con el instrumento de la política europea de vecindad y el Grupo de Países de África, del Caribe y del Pacífico.

En segundo lugar, las negociaciones sobre un segundo plan de acción entre las comisiones de la UA y la UE iniciadas en 2009 no han dejado de lado hasta ahora los enfoques discrepantes, ni han conciliado prioridades que compiten entre sí o introducido una articulación más clara de las agendas africana y europea que vaya más allá del diálogo ya establecido en el área de la paz y la seguridad. La declaración ministerial de abril alimenta aún más la preocupación general por la lentitud en el desarrollo de la misión. Los ministros concluyeron que no existe la necesidad de un segundo plan de acción diferente en contenido del primero, a pesar de los enormes problemas de

La disonancia se ve agravada por la falta de confianza respecto de los motivos e intenciones no explicitadas.

implementación. Su declaración elude las cuestiones más difíciles —incluida la petición africana de financiación— apenas unos meses antes de que la próxima cumbre UE-África dé la aprobación política para la implementación de un segundo plan de acción. La situación actual plantea serias interrogantes sobre hasta qué punto convergen realmente las agendas y si es realmente posible

avanzar hacia una asociación estratégica significativa cuando no existen una orientación y una dirección políticas más claras.

En tercer lugar, ni siquiera las conversaciones técnicas dentro de los grupos conjuntos de expertos creados con el mandato de armonizar planes para

obtener unos resultados sinérgicos, orientados a la obtención de resultados y de valor añadido en unos programas de cooperación actualmente no coordinados, han logrado algo de importancia.

DISONANCIA DISCURSIVA

En el ámbito político, la implementación de la estrategia conjunta África-UE está empañada por al menos tres conjuntos interrelacionados de discursos disonantes que ya han quedado patentes para las partes. En primer lugar, la negociación por parte de Europa de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con Estados africanos se viene realizando de modo que mengaban los objetivos de integración regional de la estrategia conjunta. En el África meridional, por ejemplo, se han firmado acuerdos provisionales de este tipo con algunos Estados (como Suazilandia, Botsuana, Lesoto y Zimbabue), pero se considera que obstaculizan la armonización de acuerdos regionales parcialmente coincidentes como la SADC y el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA). En realidad, el enfoque a la carta va en detrimento

de la asociación para el comercio, la integración regional y la infraestructura de la estrategia conjunta y limita su ámbito para lograr una mayor coherencia. La UE defiende los acuerdos como un paso hacia la firma en última instancia de acuerdos para toda la región; los críticos condenan su sesgo bilateralista y la táctica de mano dura que conllevan.

Como era de esperar, las negociaciones han sufrido dificultades en las demás regiones. La ECOWAS, en el África Occidental, insiste, por ejemplo, en negociar una asistencia para el desarrollo adicional para “endulzar” algunos de los aspectos menos agradables de los AAE (un marco más conocido por su acrónimo francés, PAPED). Dado que Europa coincide en términos generales con los socios africanos en que los acuerdos justos de comercio no preferenciales son piedras angulares del desarrollo regional integrado para apoyar una asociación intercontinental más amplia, resulta curioso que los objetivos de la estrategia conjunta sean derrotados fácilmente por consideraciones más limitadas.

La disonancia se agrava aún más por la falta de confianza sobre los motivos y las intenciones no explicitadas. Por ejemplo, la UE considera que la estrategia conjunta es una vía para abordar los desafíos que plantean las potencias económicas emergentes y su creciente rivalidad con el papel histórico de Europa en la cooperación para el desarrollo en África. En este sentido, la fecha en que se alcanzó el acuerdo de la estrategia conjunta, en 2007, es reveladora, pues fue después de la cumbre inaugural China-África de noviembre de 2006, a la que asistieron no menos de 48 jefes de Estado y de Gobierno africanos y posteriormente, en abril de 2008, se celebró la primera cumbre India-África. Sin embargo, la parte europea se ha visto obligada una y otra vez a adoptar una postura defensiva en sus intentos de fomentar el debate sobre la compatibilidad del enfoque de China, especialmente respecto de los avances logrados con tanto esfuerzo en buena gobernanza y otras prácticas. No obstante, el modelo asiático (basado en préstamos a precios reducidos y en una política de “recursos por

»»»»» infraestructura”) sigue ampliando su alcance a numerosos productores africanos de recursos. Estas conversaciones han sido cuidadosamente eliminadas de la agenda de la estrategia conjunta, a pesar de que siguen siendo un punto de fricción importante.

En relación con esto, las recientes expresiones de decepción por parte de los socios africanos tienen su origen en las expectativas frustradas de recibir fondos europeos adicionales anticipadas a través de la estrategia conjunta. ¿Cómo responde Europa a la rivalidad de Asia —en un continente en el que ha sido el socio de desarrollo más destacado y sin rival— cuando el discurso entre los diplomáticos africanos se centra ahora en cuestionar la propia capacidad o voluntad de Europa de ofrecer una alternativa significativa al modelo asiático? Estos tres conjuntos interrelacionados de cuestiones forman el telón de fondo general de las expectativas incumplidas contra el que se desarrolla el difícil diálogo sobre un segundo plan de acción para la estrategia conjunta.

DESBLOQUEAR LOS PUNTOS MUERTOS INSTITUCIONALES

En el aspecto práctico, hay tres conjuntos interrelacionados de desafíos que siguen limitando el avance hacia una asociación sólida y significativa: unas estructuras institucionales engorrosas y complejas, la financiación de la estrategia y una comprensión incompleta de la dinámica institucional por ambas partes. Los esfuerzos fallidos para lograr tracción e integrar programas de cooperación para el desarrollo preexistentes en un marco global de la estrategia conjunta reflejan en parte un estancamiento dentro de la burocracia europea. Las conversaciones con funcionarios de la UE revelan cierta incertidumbre sobre cómo proceder ante la inexistencia de una iniciativa política que impulse la aprobación del reajuste necesario de los procesos internos de la UE de la cooperación para el desarrollo. Mientras tanto, los debates en curso sobre las estructuras del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior han introducido dificultades adicionales en el proceso.

La complejidad y rigidez institucional de Europa se corresponde también con lo que muchos consideran confuso y embriónico proceso de integración continental en África. La división del trabajo y de las esferas de responsabilidad entre las estructuras panafricanas y las subregionales, como la ECOWAS y la SADC en el África meridional, está más definida por una compleja guerra territorial burocrática que Europa sólo está empezando a comprender. En las polémicas negociaciones de los AAE, por ejemplo, las comunidades económicas regionales no han cedido la iniciativa a la UA en un área que consideran pertenece a su propia competencia económica. De hecho, los jefes de Estado de la Unión Africana sólo han dado a la UA el mandato de coordinar y promover la coherencia entre su propia estrategia de integración y las de estas comunidades. Altos cargos de la UA suelen señalar que algunas dificultades surgen porque Europa no comprende del todo que la UA, “a diferencia de la UE, no controla las agendas económicas de sus Estados miembros y comunidades económicas regionales”. La difícil dinámica interna de África plantea la pregunta de cuántos de los propios compromisos de la UA son realmente factibles; concretamente en los asuntos que las comunidades económicas regionales quieren seguir dirigiendo.

Los planes de la UE, en la revisión recientemente concluida del Acuerdo de Cotonou, de redistribuir las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destinadas a los Estados africanos hacia las funciones de paz y seguridad de la UA han puesto de relieve otras tensiones entre los gobiernos nacionales y el órgano continental. Los Estados africanos preferían que las asignaciones de la UE a la UA procedieran de fondos para fines específicos adicionales en lugar de tener que renunciar a parte de sus propias asignaciones nacionales en aplicación del FED. La facilidad africana para la paz de la UE respaldó las operaciones de paz de la UA con desembolsos de 440 millones de euros procedentes del noveno FED y otros 300 millones del décimo. Sin embargo, la limitada capacidad de absorción de la UA sigue siendo un reto importante: de la asignación de 92

millones de euros para fomento de la capacidad, procedentes del noveno y el décimo FED, sólo el 16 por ciento se empleó dentro de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África en desarrollo. Al mismo tiempo, no existe un paquete de financiación claro para programas de la estrategia conjunta. De hecho, muchos fondos multirregionales, incluida la facilidad para la gobernanza del FED, siguen estando duplicados y operando con una independencia casi total de la estrategia conjunta. Aunque hasta ahora se ha eludido cuidadosamente, la revisión en curso de un segundo plan de acción tendrá que elaborar una propuesta de financiación clara, completa y cuantificable si Europa y África quieren realmente hacer que fructifiquen las incipientes ideas de la asociación estratégica.

En el contexto de los planes de la estrategia conjunta de implicar en las relaciones intercontinentales a las organizaciones de la sociedad civil y las empresas, también existe la percepción de que la UE intenta influir en la elección de representantes de la sociedad civil africana. El desacuerdo en la selección y financiación de participantes africanos para asistir al Foro Africano-Europeo de organizaciones de la sociedad civil en Bruselas desembocó en el aplazamiento de la reunión en abril y en septiembre de 2009. La UA menciona la estrecha coordinación entre la CE y las organizaciones de la sociedad civil europeas al mismo tiempo que reivindica las prerrogativas africanas para elegir representantes en el Consejo Económico y Social (ECOSOCC), donde participan organizaciones de la sociedad civil africana. De modo similar, la UA puso reparos a las propuestas de la UE de coorganizar una conferencia de la diáspora africana. A los funcionarios de la UA les preocupaba que un foro de estas características fuera instrumentalizado para abordar motivos de preocupación relativos a la cohesión interna y a la integración de las comunidades inmigrantes en la UE. El plan de la UA era aprovechar la diáspora como un recurso para el desarrollo. Parte de la tensión era un reflejo de debates no resueltos dentro del propio continente africano, pero lo mejor para los intereses de la UE es comprender y gestionar en consecuencia estas dinámicas.

Más allá de la promoción de la estrategia conjunta en el nivel de la UA, el proceso de fusionar y aclarar las agendas panafricanas y sus posiciones sobre diversas cuestiones sigue estando en una fase inicial. Fuera de los círculos de la política exterior, los ministerios y los funcionarios de numerosas capitales nacionales no saben nada de la estrategia conjunta. Esto explica en parte la clara falta de entusiasmo para asumir la propiedad de las agendas de la estrategia conjunta de los actores no estatales africanos, sobre todo de la comunidad empresarial. Parece que los procesos africanos de integración interna no están lo bastante maduros como para sostener el tipo de intercambios estratégicos intercontinentales igualitarios previstos en la estrategia conjunta. Con preocupaciones tan persistentes sobre la asimetría en cuanto a capacidad entre ambas partes, cabría afirmar de hecho que la estrategia conjunta parece totalmente adelantada a su época.

CONCLUSIONES

La UE y África pueden decidir seguir la audaz visión original de la estrategia conjunta o, por el contrario, perseguir un ajuste limitado de los aspectos técnicos de su implementación. Aun así, dado el incierto debut de la política exterior común de la UE post-Tratado de Lisboa, la atención a las múltiples dimensiones de los desafíos que presenta el desarrollo de África podría representar incluso la mejor posibilidad de que la propia Europa obtenga éxitos rápidos y que levanten la moral en un frente como el de la cooperación para el desarrollo en África que evoluciona con rapidez. Adecuadamente manejadas, las discusiones en curso de un segundo plan de acción sobre la estrategia conjunta podrían aún servir para sentar las bases de una asociación estratégica UE-África más madura, al mismo tiempo que contribuyen a acelerar los planes de integración panafricana y el desarrollo desde Agadir hasta Zanzíbar. Sin embargo, optar por la ruta estratégica más audaz exigirá una visión política más clara y un diálogo político mucho más franco que el demostrado hasta la fecha. >>>>>

»»»»» Algunos analistas consideran que la asociación de la UE y África para la paz y la seguridad es la asociación más exitosa de la estrategia conjunta. Quienes son de esta opinión señalan tres elementos constituyentes como responsables de este triunfo: unos intereses de seguridad comunes, unos mecanismos para establecer la agenda y unas estructuras bien desarrolladas que respaldan las colaboraciones intercontinentales, así como la disponibilidad de fondos. No obstante, los procesos y estructuras subyacentes de la cooperación UE-África en este ámbito son anteriores a la existencia de la estrategia conjunta. Algunas valoraciones aún más optimistas afirman que es posible reproducir artificialmente las condiciones que permiten alcanzar resultados en otras asociaciones. Pero estos argumentos pasan por alto la cuestión de los imperativos básicos comunes necesarios para que una asociación que funcione se afiance y obtenga asignaciones de recursos de otras áreas prioritarias.

La reunión ministerial de abril de 2010 fue más allá de los detalles técnicos de la implementación para pedir actividades de priorización de ámbito transnacional con un “valor añadido” claro, y potencial para la “aprobación de una masa crítica” de actores de ambas partes. Reconocer de un modo tan abierto que la estrategia no ha suscitado interés en grupos fundamentales es un primer paso positivo. Más allá de eso, los encargados de formular las políticas deben acordar las expectativas básicas que hasta ahora no han ocupado un lugar destacado en las discusiones, como por ejemplo la cuestión del papel redefinido de Europa en África junto con los nuevos actores globales de Asia.

A pesar de las actuales limitaciones presupuestarias, la UE tendrá que trabajar con los Estados africanos para crear gradualmente un presupuesto panafricano específico para la estrategia conjunta. Una posibilidad es acordar una fórmula para elaborar un presupuesto separado para la estrategia conjunta a partir del FED, combinado con nuevos fondos y una redistribución de fondos con incrementos procedentes de los presupuestos de programas existentes para ampliar el

ámbito, la cobertura y la visibilidad de la estrategia conjunta con el tiempo. Esto puede servir incluso para situar a la UE en el mismo nivel que China en cuanto a la puesta en marcha de programas de asociación coherentes y de gran impacto.

También es necesario actualizar el contenido de fondo de algunas de las asociaciones temáticas de la estrategia conjunta para reflejar mejor las realidades actuales sobre el terreno. Un ejemplo es el establecimiento de la agenda de la asociación en ciencia, sociedad de la información y espacio. Un enfoque más proactivo explorará medios para reforzar las capacidades de regulación interna dentro de las naciones africanas, especialmente en aquellas en las que las comunicaciones ilícitas y otros delitos cometidos por medio de Internet siguen amenazando la integridad de los flujos de información globales.

Desde el punto de vista práctico, existe la necesidad de un esfuerzo más enfocado y deliberado para ayudar a alinear posiciones comunes en torno a agendas continentales compartidas en África; un enfoque europeo más integrado en las negociaciones de los AAE en el ámbito subregional contribuiría a acelerar este proceso. Además, los Estados africanos tendrán que acordar el valor intrínseco de una asociación estratégica basada en valores con Europa —al mismo tiempo que definen las agendas africanas compartidas que deberían enmarcarla— con independencia de los incentivos económicos adicionales que podría o no conllevar.

Oladiran Bello es investigador de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**
