

La cooperación de la UE con la Unión Africana: problemas y posibilidades

Cristina Barrios

»» La tercera Cumbre África -Unión Europea (UE), prevista para noviembre de 2010, se centrará en la Estrategia Conjunta UE-África (JAES, por sus siglas en inglés), la cual otorga un papel de mayor importancia a la Unión Africana (UA). Ésta es una oportunidad que la UE puede aprovechar para renovar y simplificar su asociación con ese continente.

La estrategia requiere poner fin al enfoque fragmentado de la Unión Europea, aunque no resulte fácil abandonar el marco de los países África, Caribe y Pacífico (ACP) y fortalecer las Comunidades Económicas Regionales (CER) para el desarrollo y el comercio. La UE percibe a la UA como un reflejo de su propia imagen y con razón, ya que ésta replica aspectos de las instituciones europeas. Pero esto no es base suficiente para una estrategia de cooperación.

La Unión Africana aún plantea problemas respecto de su estatura internacional y funcionamiento institucional. El presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, y una docena de comisarios viajaron a Addis Abeba en junio; ésta fue la cuarta reunión de la Comisión UE-UA desde 2005, y se exploraron oportunidades de cooperación administrativa. La UE puso en la agenda la próxima conferencia sobre cambio climático que se celebrará en Cancún, donde espera cooptar a África de manera más efectiva que en Copenhague. También confirmó su apoyo a la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA, por sus siglas en inglés). Por su parte, la UA insistió en temas tales como seguridad alimentaria y salud, e insistió en las transferencias financieras. Este enfoque demostró sus límites como institución estratégica. La Cumbre de la UA de julio está dedicada modestamente al tema de la salud materna e infantil, mientras que Occidente querría avanzar en mecanismos de seguridad y se desespera ante el boicót africano

CLAVES

- La UE debe simplificar su asociación con África y dejar de utilizar al grupo de países ACP como el principal marco para sus relaciones con África.
- Esto se puede lograr con una asociación más fuerte entre la UE y la Unión Africana (UA), pero la UE no debe ignorar las políticas internas de la UA y las deficiencias funcionales actuales.
- La asociación entre la UE y África debería privilegiar la cooperación en materia de seguridad y gobernanza.

»»»»» de la Corte Penal. La UA es a menudo débil y también un instrumento para líderes aislados como el Coronel Muammar Gaddafi y Robert Mugabe, pero aun así ha demostrado habilidad para superar sus problemas. Una cooperación más fuerte entre la UE y su homóloga africana podría aumentar el perfil de ésta última entre los países del continente, así como facilitar una relación renovada con la UE que promoviese la seguridad y la democracia.

MÁS ALLÁ DEL ENFOQUE FRAGMENTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La UE no puede ser un actor eficaz con el actual número de acuerdos fragmentados que rigen su relación con África en los niveles continental, regional y bilateral.

La Unión Europea traza una línea divisoria entre los países subsaharianos y los mediterráneos. Los primeros están cubiertos por la asociación ACP. Los últimos, por la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Unión por el Mediterráneo. Algunos defienden esta división por razones culturales e históricas, pero los proyectos de unidad africana son tan antiguos como los propios Estados. Mientras que la UA ha tratado de superar esta división, los marcos de la UE la perpetúan. Por otra parte, los principales instrumentos financieros de la UE están ligados a las políticas ACP o PEV, en las que participan socios no africanos que son fuente de tensiones adicionales.

Las políticas ACP para los países subsaharianos se rigen por el Acuerdo de Cotonú y se orientan hacia el desarrollo y la ayuda. Esta asociación sigue considerándose como “privilegiada” en términos de comercio, pero los acuerdos preferenciales para exportar algunos productos, de hecho, perpetúan las economías rentistas de los países africanos. Con una orientación más geopolítica, los países del Norte de África son ilógicamente agrupados con los vecinos de Europa Oriental en la PEV. Los acuerdos de asociación de la PEV no siempre parecen “privilegiados” para países como Argelia, para el que ha supuesto una pérdida importante de ingresos (hasta 1,6 millones de euros desde 2005)

porque el acuerdo redujo los aranceles para los productos europeos, mientras que las políticas de visados son menos generosas. Los países africanos se sienten en desventaja en la renegociación de los acuerdos, a pesar del lenguaje de la UE sobre una cooperación igualitaria.

La fragmentación se acentúa con la Organización Internacional de La Francophonie, las Cumbres entre Francia y África y la Commonwealth. Una UE con única voz es cada vez menos audible en África.

La UE concibió la JAES para racionalizar su enfoque y superar estos marcos fragmentados, subrayando el aspecto “cooperación” y dando a la UA un papel central. Esto implica a priori la integración de África del Norte y Subsahariana. Sin embargo, no está claro que los responsables de las políticas de Bruselas hayan interiorizado este asunto - actúan como si los países JAES fueran sólo subsaharianos, y por lo general tratan simplemente de replicar el viejo marco ACP en la JAES. Los países no africanos, desde Fidji a Jordania, también se resistirán al desmantelamiento de las estructuras de los países ACP y de la PEV, a menos que la UE coloque alternativas atractivas sobre la mesa.

Por último, la asociación UE-UA necesita de una diplomacia más activa en el terreno, sirviéndose de estructuras de liderazgo endógenas como el Grupo Progreso de África y las redes de la sociedad civil que los actores occidentales conocen y apoyan. La UE ha reforzado su presencia positiva en las instituciones regionales en Abuja y Addis Ababa; ahora, su delegación ante la Unión Africana y el Representante Especial (RE) Koen Vervaeke en principio se convertirá en el centro de todas las políticas europeas para África. Las relaciones bilaterales de la Unión Europea con los países africanos son complejas y diversas, pero no lo suficientemente políticas y “europeas” porque las antiguas potencias coloniales conservan prerrogativas diplomáticas. Para hacerles frente, la Delegación y los mandatos de los RE, la capacidad institucional, así como los conocimientos deben ser más claros y fuertes –y esto es una prueba para el Servicio Europeo de Acción Exterior que se está formando actualmente.

LOS DESAFÍOS DE LA UA Y LAS OPORTUNIDADES SUBREGIONALES

No obstante, la UE no puede depender ni mucho ni pronto de la UA. La Unión Europea no puede ignorar la política interna de la UA y los problemas prácticos que aún plantea como socio. Por eso se debe mantener también la cooperación a nivel de las Comunidades Económicas Regionales (CER).

La política interna de la UA socava el potencial de la relación UE-UA porque a menudo los intereses y el liderazgo africanos se discuten fuera de su seno. Argelia está hablando con Sudáfrica sobre energía, pero al margen de la UA. Nigeria y Sudáfrica están

entre sus principales contribuyentes pero se dedican más a sus respectivas subregiones que a la integración. El prestigio de la Unión Africana se ve dañado por la protección de Mugabe y su ambigüedad respecto de la acusación de Al-Bashir por

parte de la Corte Penal Internacional. Los miembros de la UA fueron los suficientemente prudentes como para impedir que Gaddafi detuviera la rotación de la presidencia, pero Túnez y Mali – entre otros – son fieles al liderazgo de Libia. La cumbre África-UE de hecho se celebrará en Trípoli.

Entre los problemas prácticos, la UA adolece de mecanismos de toma de decisiones insuficientes y burocracias débiles. Sólo unos días antes de la cumbre de julio, una comisión advirtió que varias actividades se habían duplicado, con el consiguiente efecto sobre el presupuesto. La JAES prevé una nueva estructura financiera –el Programa de Apoyo Panafricano –que podría eventualmente sustituir los fondos ACP. Pero esto está en suspenso debido a los graves problemas de apropiación y desembolso. La UA quiere poder y más autonomía, pero la UE, comprensiblemente, necesita mayor rendición de cuentas por parte de la institución africana. En general, la Comisión de la UA no tiene el poder legal ni el personal de su

homóloga europea; por ejemplo, su sobrecargado Departamento de Asuntos Económicos es responsable de todas las cuestiones de la JAES. Para impulsar la cooperación, la UE debe intensificar las iniciativas de hermanamiento institucional dentro de los gobiernos de África e insistir en una Comisión capacitada tanto para la UA como para la asociación UE-UA. Esto debería sumarse al actual compromiso de apoyo burocrático por parte de la UE (55 millones de euros en 2006).

La cooperación de la UE y la UA alcanzará un mayor nivel en lo relacionado con desarrollo y comercio a través de las CER, como se sugiere en el Acuerdo de Cotonú revisado. Las CER son una parte integral de la UA; ocho han sido reconocidas oficialmente, pero su importancia varía. No obstante, existe un riesgo de competencia entre la Unión Africana, las CER y los países individuales para captar la atención de la UE. En 2005, la UA se convirtió en elegible para la financiación de los países ACP con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo, pero esto no debería hacerse a expensas de los programas económicos más tangibles a nivel de las CER. En general los responsables políticos de la UE tienen un conocimiento limitado sobre las oportunidades subregionales. En África central, la integración es incipiente, pero podría ayudar a combatir el tráfico ilegal y los movimientos de población desplazada o refugiada. En el oeste de África, la UE está pidiendo la unificación de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA), pero este enfoque tiene que ser matizado. En una escala diferente, la CEDEAO y la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) ya tienen experiencia con la intervención en materia de seguridad. No está claro si la estrategia de la UE actualmente está tomando todas estas complejidades en cuenta.

COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD

La Unión Europea ha destinado hasta mil millones de euros para las operaciones de la UA (en lugares como Burundi, las Comoras y Darfur), así como



**Una UE con
única voz es cada
vez menos
audible en África**

»»»»» para el desarrollo de las estructuras de seguridad lideradas por esta institución desde 2003. También está entrenando tropas y modernizando instalaciones con el Ejercicio Amani, basándose en la experiencia en capacitación con que cuenta Francia en varios países. Asimismo, tiene planes ambiciosos para contribuir a la operacionalización de las tropas africanas y para comprometer recursos financieros regulares. En este proceso se necesitan evaluaciones rigurosas y un seguimiento de las consultas entre los Consejos de la UE y la UA, y esto todavía no es sistemático.

Este interés proviene de las iniciativas que Romano Prodi llevó a cabo a finales de su presidencia de la Comisión Europea, y aún más a partir de entonces. En 2009, el Informe Prodi ante el Consejo de Seguridad de la ONU sobre el Mantenimiento de la Paz en África destacó el papel de la Unión Africana en el continente, así como la necesidad de más recursos internacionales - financieros y materiales. Una asociación integrada entre la UE y la UA también fortalecerá a la Alta Representante Lady Ashton y las comisiones del Parlamento Europeo que supervisan el compromiso de la Unión y, posiblemente, se traduzcan en una posición unificada en el Consejo de Seguridad de la ONU. El fortalecimiento de la Arquitectura para la Paz y la Seguridad de África a través del marco JAES es una prioridad clave de la UE, y a Bruselas le gustaría establecer una hoja de ruta de capacidades para el próximo noviembre. Este es, pues, un buen momento para impulsarlo.

En primer lugar, la asociación UE-UA debería articular un enfoque más amplio en materia de seguridad. El APSA ha estado ligado a determinadas misiones militares (Sudán, Somalia, República Centroafricana) y a los fondos voluntarios de los Estados miembros de la UE, canalizados a través del Fondo de Paz para África. Este énfasis en las operaciones militares se explica por el papel de los militares de los Estados miembros en la formulación de las políticas, así como por el enfoque reactivo de la UE. Hasta ahora, la gestión de crisis ha guiado la acción, y el concepto de “seguridad humana” sigue siendo un ideal europeo. La UE tiene que mostrar que está lista realmente para un

enfoque más amplio – aunque también realista – pasando a la prevención de crisis y los mecanismos de consolidación de la paz. Esto encaja bien con el reconocimiento del Comisario de Desarrollo de la UE, Andris Piebalgs, de que “los conflictos y la fragilidad del Estado están conectados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El Cuerno de África, incluyendo Sudán, es un caso en el que resulta evidente la necesidad de combinar operaciones de la UE y la acción de la UA dentro de un esquema político más amplio.

En segundo término, la UE tiene que estar atenta a la política en el Consejo de Paz y Seguridad de la UA (CPS), que es el órgano de supervisión y toma de decisiones de la APSA. El personal militar del CPS sigue siendo insuficiente y no existe un presupuesto plurianual para garantizar los recursos. Se espera que la UE contribuya a este respecto, pero no debería hacerse sin tener en cuenta la politización del CPS - especialmente cuando sus Estados miembros se ven afectados por las operaciones. Algunos miembros actuales del Consejo, como Costa de Marfil y Ruanda, pueden hacer frente a Francia, aunque ésta sea uno de los principales apoyos del CPS. En general, un proceso de diálogo abierto y pragmático de la UE y la UA también ayudaría al Consejo a actuar de forma más eficaz, por ejemplo, para superar el estancamiento de las negociaciones en las Comoras.

LA LUCHA CONTRA LAS TENDENCIAS AUTOCRÁTICAS

En su informe de 2009, Freedom House consideró que solamente 10 países africanos eran libres, y que el África subsahariana presenta [...] “algunos de los ejemplos más descorazonadores de la estagnación política, el retroceso democrático y el fracaso del Estado”. Su evaluación del norte de África fue también pesimista. En este contexto, la UE no está cumpliendo con los valores que guían su política exterior; debe llevar la democracia a la vanguardia de su agenda con África, luchar contra la timidez de la UA y el persistente control de las élites autocráticas. De hecho, cuando el primer mandatario de Malawi Bingu wa Mutharika fue procla-

mado presidente de la Unión Africana en febrero pasado, afirmó: “debemos declarar la guerra a los cambios inconstitucionales de gobierno en suelo africano, ya que obstaculizan el auspicioso movimiento del continente”. Sin embargo, la Unión Africana está dando largas.

La UE ha asignado mil millones de euros para la rama electoral de la UA, pero debería reconsiderar este enfoque centrado en los comicios. Las elecciones son por lo general costosas (por ejemplo, las celebradas en 2006 en la República Democrática del Congo costaron 300 millones de euros), pero dan magros resultados en los regímenes en los que el ganador se lo lleva todo. En cambio, la UE debería cooptar a la Unión Africana de una forma más eficaz para consolidar las instituciones pro-democráticas y el liderazgo. La UA se ha comprometido con los principios democráticos en su Carta Constitutiva, pero podría hacer mucho más en la práctica.

El Mecanismo Africano de Evaluación consiste en unos 30 Estados que voluntariamente se someten a supervisión de su gobernanza. Los informes de los países intentan ir más allá de identificar y así avergonzar a los responsables de malas prácticas, pero se centran mucho en los dirigentes en vez de en el sistema. Muchos Estados han boicoteado el Mecanismo. Su Panel (el órgano principal) ha carecido de voluntad política para formular una crítica abierta o para sancionar la mala gobernanza. El Mecanismo necesita instituciones más fuertes y apoyo activo del Parlamento Panafricano y de las Comunidades Económicas Regionales. La UE ha comprometido fondos procedentes de su Incentivo para la Gobernanza, e incluyó el mecanismo dentro de la sección JAES de colaboración sobre Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos. La cooptación de la UA en este sentido mejorará las credenciales democráticas tanto de ésta última como del perfil de la iniciativa.

Además, la UA no está haciendo lo suficiente para prevenir y condenar los golpes militares o a aquellos gobiernos que se niegan a dejar el poder tras perder las elecciones. Varios documentos internos se centran en estos problemas: la Declaración de Lomé

(2000); la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza, así como un creciente número de precedentes y casos de apoyo público. El comportamiento de la UA contra los cambios inconstitucionales de gobierno ha sido ambivalente. Reaccionó contra los golpes de Estado en Mauritania y Guinea en 2008, pero ha tenido problemas con los casos de Madagascar y Níger. Los líderes individuales (como el autocrático Blaise Compaoré) y las Comunidades Económicas Regionales han estado a cargo de la mediación y las sanciones en los últimos tiempos, lo que convierte a la UA en redundante. La UE debe ejercer presión política y contribuir a institucionalizar los mecanismos democráticos de la UA.

A pesar de los desafíos, ambas partes tienen interés en promover una asociación privilegiada. Del lado europeo, esto ayudaría a la UE a superar sus políticas anticuadas y fragmentadas. La Cumbre UE-África de noviembre próximo se presenta como una oportunidad de poner la carne en el asador de la JAES y eventualmente subordinar el marco ACP. Un lenguaje renovado de la asociación con África es de hecho tan importante como la práctica. Para la UA, una cooperación más fuerte y eficaz aumentará el perfil de la institución, llevando a Nigeria y Sudáfrica a gravitar hacia la UA, mejorando así el potencial para la seguridad y la democracia en el continente. Estos son requisitos previos para el desarrollo económico de África, así como objetivos clave en las relaciones exteriores europeas.

Sin embargo, la UA aún padece deficiencias institucionales, y su política interna suele reducirla a mínima importancia en estrategias internacionales: la UE sólo puede tomar en serio una UA seria. Del mismo modo, África sólo se comprometerá con una Europa que se perciba como poderosa y unificada, y ésta no es precisamente la imagen que la UE proyecta actualmente. El potencial existe, la cuestión es si logrará sobreponerse a los problemas.

Cristina Barrios es investigadora de FRIDE

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