

43/2013

23 julio de 2014

Jesús Díez Alcalde

COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-
ÁFRICA OCCIDENTAL: GARANTIZAR
LA SEGURIDAD COMPARTIDA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-ÁFRICA OCCIDENTAL: GARANTIZAR LA SEGURIDAD COMPARTIDA

Resumen:

La crisis de Mali ha supuesto un nuevo reto para la Unión Europea (UE). La distinta percepción de esta amenaza entre los países del norte y del sur de la Unión ha condicionado el nivel y la entidad de la misión militar EUTM Mali. Ante los retos y desafíos que enfrenta África Occidental, y que sin duda afectan al continente europeo, la cooperación de la Unión Europea debe avanzar para garantizar un espacio de seguridad compartida con esta extensa región africana. En este ámbito, España es un país clave para potenciar una zona común de prosperidad y estabilidad.

Abstract:

The crisis in Mali has posed a new challenge to the European Union (EU). The different perceptions of this threat among the countries north and south of the European Union have determined the level and entity of the military mission EUTM Mali. Given the challenges facing Western Africa, which certainly affect Europe, the European Union's cooperation should advance to ensure a space of shared security with this region. In this context, Spain is a key country for enhancing a common area of prosperity and stability.

Palabras clave:

Unión Europea, Magreb, Sahel, espacio de seguridad compartida, España

Keywords:

EU, Maghreb, Sahel, shared security space, Spain

INTRODUCCIÓN

La crisis de Mali, con claras repercusiones en las regiones del Sahel y el Magreb, ha supuesto un reto de enorme envergadura para la Comunidad Internacional, y de forma muy significativa en el seno de la Unión Europea (UE). Una vez más, alcanzar el consenso europeo para determinar el nivel y la entidad de la cooperación con Mali no ha sido fácil. Este acuerdo, por el momento, se ha traducido en el despliegue de la misión militar de adiestramiento (EUTM Mali) como esfuerzo más destacado de la Unión en este país africano; en la base del debate que lo ha propiciado ha estado, fundamentalmente, la distinta percepción de la amenaza que supone la crisis maliense entre los países del norte y del sur, entre aquellos que comparten o no el Mediterráneo con el continente africano; y, por este motivo, también es distinto el nivel de compromiso con su resolución.

Todos los países de la Unión conviven en un mundo cada vez más peligroso, y resulta muy difícil vislumbrar de qué manera las amenazas globales pueden afectar a su seguridad y estabilidad. Unas amenazas que no reconocen fronteras y que, independientemente de su origen, pueden alcanzar, de forma más o menos drástica, a cualquier país, por muy lejos que este se encuentre del foco de inestabilidad, la crisis o el conflicto. Sin duda, la Unión Europea es la organización idónea para afrontar coordinadamente los retos y desafíos comunes para la seguridad de sus ciudadanos, pero esto exige consolidar su política exterior común. Sin embargo, y por el contrario, cada vez resulta más complicado que los grandes estados de la UE acepten cualquier transferencia de su política exterior en favor de la organización. Y es que cederlas no significa, ni con mucho, perder la capacidad de defender su propia idiosincrasia o sus intereses nacionales en este ámbito, pero esta postura nacional puede ser, en muchas ocasiones, el factor que impulse un mayor consenso y compromiso dentro de la Unión.

Con todo, queda mucho camino para alcanzar una efectiva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, tal y como se comprometieron los países miembros en el Tratado de Lisboa de 2007¹, que entró en vigor en 2009. Desde entonces, se han fortalecido las estructuras, especialmente con la designación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, pero esto no se ha traducido en nuevos poderes de decisión para la Comisión Europea, ni tampoco ha ampliado la función del Parlamento Europeo en este ámbito.

¹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. (2007/C 306/01). Diario Oficial de la Unión Europea, 17/12/2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML>. **Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.** 6655/7/08 REV 7 <http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=es>

Como consecuencia lógica, tampoco la Política Común de Seguridad y Defensa se ha fortalecido al ritmo previsto; y, aunque las operaciones civiles y militares en la última década han sido muy numerosas –hasta 28 en tres continentes diferentes. Europa, Asia y África–, estas no han tenido el nivel de ambición cabría esperar: los *Battlegroup*², que materializan el compromiso militar de despliegue rápido para la resolución de los conflictos, nunca se han activado.

A pesar de las críticas recibidas por la Unión Europea, motivadas por la ausencia de consenso en el ámbito de la seguridad y la defensa, tampoco se deben menospreciar los esfuerzos desarrollados en pro de la paz y la estabilidad más allá de sus fronteras exteriores, y estos han sido especialmente importantes en el continente africano. Ahora, y con la crisis regional que enfrenta el Magreb y el Sahel –en gran medida derivada de la amenaza que supone el islamismo extremista y violento–, los países miembros de la UE deben aunar sus posiciones, fortalecer su compromiso con la estabilidad y el desarrollo de esta extensa región africana, y, con ello, avanzar en la construcción de un espacio de seguridad compartido con estos países vecinos. Ambas partes necesitan, ahora más que nunca, de un compromiso común, firme y determinante, para salvar las diferencias aún patentes y consolidar una asociación estratégica de amplio alcance.

Este documento analiza, por un lado, la evolución de los acuerdos y las políticas entre la Unión Europea y África, que se materializan principalmente en el marco de la Estrategia Conjunta acordada en Lisboa en 2007 y en la Política Europea de Vecindad; y, por otro, reflexiona sobre los retos y desafíos pendientes, que se han agudizado tras el convulso conflicto de Mali. En este ámbito, España, junto con otros países mediterráneos de la Unión Europea, debe confirmarse como un actor, necesario y trascendente, que impulse una política europea exterior y de seguridad, efectiva y solidaria, con el Magreb y el Sahel.

ALCANZAR EL CONSENSO POR LA SEGURIDAD DE EUROPA

La seguridad y la defensa de la Unión Europea deberían estar en las mentes de todos los ciudadanos europeos, como reflejo de su compromiso con la paz y la estabilidad del mundo

² Desde enero de 2007, la Unión Europea cuenta con la capacidad necesaria para emprender dos operaciones de respuesta rápida con dos agrupaciones tácticas (1.500 efectivos), denominadas Battlegroups. Incluso, si fuese necesario, podría lanzar casi simultáneamente ambas operaciones. Las decisiones relativas al despliegue competen a los ministros nacionales de los países de la UE reunidos en el Consejo de la UE. Sin embargo, hasta la fecha no ha habido consenso para desplegar estas unidades conjuntas y combinadas europeas, ni en misiones de la UE ni de las Naciones Unidas.

y, por ende, de nuestra propia paz. Por ello, es necesario promover la concienciación de la sociedad europea y de sus poderes públicos sobre la conveniencia de garantizarlas y, como factor clave, hay que profundizar en el concepto de la Europa de la Seguridad y Defensa; analizar las viejas y nuevas amenazas que afectan a los pueblos europeos; y, sobre todo, reflexionar sobre soluciones comunes para garantizar la paz y la estabilidad en el continente europeo que, cada vez más, está condicionado por las crisis y conflictos que sufre África.

En la actualidad, Europa sigue siendo uno de los epicentros del mundo y, por tanto, un centro neurálgico para la paz y la estabilidad internacionales. En un contexto geopolítico de naturaleza cambiante, donde abundan las amenazas que no entienden de distancias ni de fronteras, la Unión Europea debe seguir avanzando para convertirse en un actor único y comprometido en el concierto mundial, a través de una política exterior sólida y consensuada, y con el objetivo de hacer frente a esas amenazas, allá donde surjan, para preservar nuestra seguridad.

En muchas ocasiones, los múltiples intereses nacionales, las diferentes percepciones de lo que son o no son amenazas a la seguridad, o las distintas opiniones públicas de los países que conforman la Unión Europea, dificultan la consecución de una postura común y sólida. Esto se produce, en particular, a la hora de acordar medidas en el ámbito político, diplomático y militar, que permitan erradicar o neutralizar los peligros comunes que se ciernen sobre todos y cada uno de los respectivos países de la Unión y sus poblaciones.

Sin embargo, por encima de la búsqueda de nuestra propia seguridad, la Unión Europea ha demostrado, desde sus orígenes, su compromiso con la paz más allá de sus fronteras exteriores. Un compromiso común y consensuado, que debe ser cada vez más fuerte y solidario, que hizo posible que, en 2012, la Unión fuera reconocida con el Premio Nobel de la Paz por su contribución a “la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos” en el continente europeo. En el acto de entrega de esta distinción, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, destacó que la “Unión Europea es la mayor institución para el establecimiento de la paz nunca creada en la historia de la humanidad, y mantenemos nuestra misión de promover la paz, la democracia y los derechos humanos en el resto del mundo”³.

³ *Joint statement of José Manuel Barroso, President of the European Commission, and Herman Van Rompuy, President of the European Council on the award of the 2012 Nobel Peace Prize to the EU.* Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-779_en.htm. Fecha de consulta: 17/06/13.

FORTALECER LA ALIANZA ESTRATÉGICA CON ÁFRICA

Sobre este firme y contrastado compromiso, hay que abordar los retos y desafíos que, para la Unión Europea, supone la paz de sus pueblos vecinos del sur: las naciones africanas. África es un continente limítrofe con el que Europa comparte historia e intereses, y con el que los europeos deben fortalecer relaciones en todos los ámbitos. Hoy, y debido a la grave crisis que atraviesa la región del Sahel, todas las políticas y los acuerdos relativos a la seguridad y la defensa cobran especial importancia, tanto para África como para Europa.

Los países del Sahel han sufrido sucesivas y alarmantes crisis políticas y humanitarias durante años, y todo indica que las políticas europeas, a pesar del esfuerzo que han supuesto y suponen, han servido para atenuarlas, pero no para erradicarlas definitivamente. Desde esta perspectiva, parece lógico pensar que es necesario abordar nuevas iniciativas que, con este objetivo, se centren en apoyar a los distintos países del Sahel: una extensa región africana caracterizada por una deficiente gobernanza con efectos negativos sobre las instituciones estatales, sobre la gestión de sus frágiles fronteras y sobre la capacidad de promover el desarrollo sostenible, la participación de la sociedad en la política, y la protección de los derechos humanos.

Todas estas carencias tienen una influencia perniciosa en las regiones limítrofes, especialmente en el Magreb, y, sin duda, afectan la estabilidad del continente europeo, por su proximidad e intereses comunes. En el Sahel, la crisis de gobernabilidad, seguridad y desarrollo se ha recrudecido con el grave conflicto que ha colapsado Mali desde principios de 2012, y en cuya resolución se vuelca ahora toda la Comunidad Internacional y, por tanto, la Unión Europea.

Esta situación de permanente crisis en el Sahel, hoy centrada especialmente en su zona occidental, ha provocado que los Estados de esta región africana sean cada vez más vulnerables a los conflictos armados, a las acciones y violencia yihadistas, y a la criminalidad organizada asentada en el tráfico ilícito de armas, de drogas y de seres humanos. Un conglomerado de violencia y peligro de muy difícil resolución, en el que la voluntad y el compromiso de la Comunidad Internacional, y más aún de la Unión Europea, deben erigirse como fundamento indispensable de una nueva política de cooperación con África.

La paz del Sahel está amenazada, pero también lo está la de la Unión Europea. Dicho de otro modo, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado, los riesgos y amenazas no entienden ya de fronteras: si África soporta el flagelo de la violencia, el subdesarrollo y la pobreza, también Europa está sufriendo y sufrirá sus consecuencias perversas. Por ello, todos los gobiernos europeos deben ser conscientes de que nuestras fronteras de seguridad

llegan allí donde nacen los riesgos y las amenazas. Sólo desde un enfoque integral y cooperativo en sus políticas para África, basado en la solidaridad, el respeto y la dependencia mutua, la Unión Europea será capaz de afrontar la resolución de estas crisis, un objetivo con la que todos los ciudadanos europeos debemos estar comprometidos.

DE LAS AYUDAS AL DESARROLLO AL COMPROMISO CON LA SEGURIDAD

A pesar de los enormes desafíos que se deben afrontar en la cooperación Unión Europea-África, la asistencia a este continente desde la Unión es un empeño de largo recorrido que se inicia con emancipación de los países africanos. Con la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, la ayuda a África se enmarcó en los programas de asistencia al desarrollo, a través de financiación directa a los países emancipados. Sin embargo, esta cooperación no significó, salvando muy contadas excepciones, la conformación de unos Estados estables y democráticos en África, ni tampoco el desarrollo de sus pueblos; y, sobre todo, no se convirtió en una base firme para establecer unas relaciones sólidas, en todos los ámbitos, entre ambos continentes.

Hasta el final del Guerra Fría, en 1989, la contribución financiera al desarrollo africano desde la Unión constituyó prácticamente el único vínculo con África. Pocos años después, en 1992, el Tratado de Maastricht se convirtió en el punto de partida para una nueva política exterior europea, en la que la cooperación en la gestión de crisis y de prevención de conflictos cobraba cada vez más importancia. Nació así la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que se transformó en la actual Política Común de Seguridad y Defensa tras la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007. Esta política exterior ha incrementado la dimensión estratégica de la Unión, pero aún debe desempeñar un papel mucho más destacado en el escenario internacional y, especialmente, en África.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, también África ha experimentado un gran avance durante el presente siglo. En 2002, la Unión Africana (UA) instauró que la gobernanza, la democracia y los derechos humanos debían ser la base de su política continental común; y que la consecución de la paz y la seguridad se conformaba como el principio rector e indispensable para cualquier desarrollo político, económico y social. En su Acta Constitutiva⁴, los países africanos acordaron que era necesario reforzar la cooperación internacional y promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente. Para materializar este

⁴ *Constitutive Act of the African Union*, adoptada en Lome (Togo) el 11 de Julio de 2000. Dos años después, en julio de 2002, entró en vigor. Disponible en http://www.au.int/en/about/constitutive_act. Fecha de consulta: 09/07/13.

objetivo, crearon el Consejo de Paz y Seguridad, como base para construir un régimen de seguridad continental capaz de prevenir, gestionar y resolver los conflictos.

La evolución de sus respectivas políticas exteriores, especialmente en el ámbito de la paz y la seguridad, determina hoy las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana. Así, se ha consolidado un diálogo político que ha dejado atrás la ayuda financiera y el intercambio comercial para establecer, de forma conjunta y entre iguales, un proyecto integral que preste especial atención a la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos y las crisis en África. Todo ello basado en el reconocimiento, desde la Unión Europea, del esfuerzo y el liderazgo de África para crear las condiciones que permitan, definitivamente, el desarrollo económico y social de sus pueblos.

LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EUROPEAS HACIA ÁFRICA

Con el objetivo de fundamentar esta hipótesis, resulta conveniente hacer un somero recorrido por las distintas estrategias y políticas europeas y africanas sobre las que hoy se asientan las relaciones entre ambas partes. En 2007, durante la Cumbre de Lisboa, los líderes de los dos continentes aprobaron la primera Estrategia Conjunta de la Unión Europea y África⁵, que marcó un hito sin precedente en la historia común de ambos. Además, determinaron que la UE abordase la promulgación de estrategias regionales, en concreto la específica para el Sahel; o de la Política Europea de Vecindad, que fortalece específicamente la vinculación entre Europa y los países limítrofes con sus fronteras exteriores, tanto terrestres como marítimas. Hoy, la reciente crisis del Sahel y su proyección más allá de sus fronteras han puesto en entredicho la bondad de analizar la inestabilidad de una determinada región de forma independiente. Por el contrario, ha subrayado la necesidad apremiante de adoptar medidas para atajar la inestabilidad y los altos niveles de violencia desde un enfoque cada vez más integral e inclusivo.

De ese modo, desde un análisis crítico pero constructivo, la revisión de la cooperación entre África y la Unión Europea debe ser la base para reflexionar sobre una cuestión fundamental, que tiene que constituirse como el eje central de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE: las fronteras de seguridad europeas se sitúan hoy en África, en las regiones del Magreb y en el Sahel, en la costa del Mediterráneo y en el Golfos de Guinea. Por ello, es necesario incentivar y promover políticas firmes y comprometidas que garanticen, en primer lugar, la paz, la seguridad y la estabilidad de África, pero también, y al mismo tiempo, la paz, la seguridad y la estabilidad de Europa. De este modo, cobran especial importancia todas las iniciativas para avanzar hacia la consolidación de un espacio de seguridad compartido en

⁵ The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-UE Strategy. Council of the European Union. Lisbon, 12/09/2007. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf. Fecha de consulta: 14/06/13.

esta amplia zona europea y africana, de la que se beneficien ambos continentes y, fundamentalmente, sus habitantes.

En 2007, la Estrategia Conjunta aprobada en Lisboa se convirtió en la piedra angular de la cooperación entre África y la Unión Europea, cuyo principal objetivo es consolidar la Democracia, como base para superar las crisis y conflictos que aún hoy estremecen a muchas regiones africanas. Por ese motivo, en la actualidad, las estrategias regionales y las misiones europeas desplegadas, materializan el compromiso de la Unión Europea con África. Así, desde un enfoque integral, las relaciones se han fortalecido sobre la base de una cooperación mutua, que estuvo ausente durante demasiadas décadas.

Por otro lado, la Política Europea de Vecindad⁶ nació en el contexto de la ampliación de la Unión Europea en 2004, con los objetivos de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE y los países vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. De esta forma, la Unión ofrece una relación privilegiada a los países vecinos, con la finalidad de crear un compromiso mutuo con los valores comunes: democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible. Así, Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez, como países mediterráneos, participan de esta política de vecindad, y los proyectos que se realizan en este marco de cooperación también se conjugan con otras actividades dentro de la Estrategia Conjunta África-Unión Europea.

Con todo, en el compromiso de la Unión Europea de cooperar con la paz internacional, África es hoy la primera prioridad. A pesar de que la situación que atraviesa el continente es, en gran medida, producto de la intervención europea durante el periodo colonial, y fundamentalmente de la posterior descolonización, el vínculo entre ambos continentes ha estado basado, durante décadas, en relaciones bilaterales, y no se ha consolidado una verdadera política común entre los dos continentes vecinos. Y esta es el mayor reto para un futuro obligatoriamente compartido.

Estrategias regionales para amenazas no regionales

Hoy, tras seis años de vigencia de la Estrategia Conjunta, aún queda mucho camino por andar en todo lo concerniente a la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente africano. Sin duda, los avances han sido muy significativos: las principales instituciones africanas se están consolidando progresivamente, y avanza la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque difícilmente se alcanzarán en 2015.

⁶ Más información sobre esta iniciativa política en http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm. Fecha de consulta: 09/06/13.

Con todo, la cooperación entre África y Europa se sigue fortaleciendo, con el objetivo prioritario de incrementar la capacidad africana para prevenir y resolver situaciones de crisis, y para asentar una paz estable y duradera en todo el continente. La Estrategia Conjunta ha conseguido resultados tangibles en muchos de sus campos de acción, pero la situación en África, especialmente en el Sahel, presenta continuos desafíos a los que hay que hacer frente, y que exigen cooperación entre ambos continentes vecinos, tanto en el nivel político y estratégico como en el operativo.

En 2011, y con el objetivo de preservar un enfoque regional en resolución de estas crisis, la UE promovió estrategias específicas para las dos áreas más conflictivas del continente: el Sahel y el Cuerno de África⁷. La situación de estas regiones, caracterizada por la conflictividad y por la falta de gobernabilidad en muchos de los países que las conforman, así como por el incremento de la amenaza yihadista, refleja que los problemas del continente distan mucho de estar resueltos. Todo lo contrario, el alarmante deterioro de la seguridad ha exigido que la Unión Europea se vuelque en la resolución de estos conflictos, que suponen una amenaza para África, pero también para Europa y el resto del mundo. Desde esta perspectiva, resulta obvio que la Unión tiene que acometer, cuanto antes, la revisión y el fortalecimiento de estas estrategias, que –como ha demostrado la crisis de Mali– deben estar inexorablemente unidas a políticas y disposiciones dirigidas a la seguridad de los países vecinos del norte occidental de África, aquellos que conforman la región del Magreb.

En este ámbito, cobra especial importancia la Política Europea de Vecindad. Hoy, a la vista del alarmante deterioro de la seguridad en el Sahel Occidental, hemos sido testigos de cómo países del Magreb se han visto directamente afectados, aunque también ellos hayan influido en la escalada del conflicto del Sahel. Sin embargo, esta Política Europea de Vecindad se ha basado, hasta ahora, principalmente en las relaciones bilaterales de la Unión Europea con los respectivos países de la ribera sur del mediterráneo, y sería muy conveniente que evolucionase hacia una estrategia que aúne a toda la región del Magreb.

Además, esta Política Europea de Vecindad debe también extenderse, de alguna forma, hacia los países sahelianos, o, al menos, adoptar iniciativas que tengan una repercusión positiva en esta región ampliada de Magreb y Sahel. Una región que ha demostrado su conexión e interdependencia, en especial en todo lo concerniente a la paz y la seguridad, y cuya problemática debe abordarse de forma conjunta si se pretende erradicar los riesgos y

⁷ *EU Strategy for Security and Development in the Sahel. Foreign Affairs Council Meeting.* 23/03/2011. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf y *A Strategic Framework for the Horn of Africa. Foreign Affairs Council Meeting.* 14/11/11. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf. Fecha de consulta: 11/07/13.

amenazas que ponen en peligro la seguridad de sus poblaciones y que, inexorablemente, afectan a Europa.

INCREMENTAR LA COOPERACIÓN MUTUA

Una vez realizada una revisión somera del desarrollo de la cooperación entre la Unión Europea, y presentados los principales retos y desafíos aún pendientes, resulta conveniente hacer una serie de reflexiones sobre el futuro inmediato de dicha cooperación. Todo ello con el objetivo último de promover y fomentar el concepto de la Europa de la Seguridad y Defensa que, en gran medida, debe ser la finalidad primordial de la Política Común de Seguridad y Defensa: solo así se podrá alcanzar el consenso de los países miembros cuando sea necesario activar medidas y resoluciones –diplomáticas, políticas y militares– para garantizar la paz y la estabilidad más allá de las fronteras exteriores de la Unión, y concretamente en África.

En primer lugar, es obligado reiterar que las relaciones entre la Unión Europea y África son hoy claramente más estrechas, cordiales y cooperativas que en cualquier tiempo precedente. Desde la instauración de los fondos para el desarrollo en África, hasta la actual Estrategia Conjunta, las estrategias regionales y la Política Europea de Vecindad, han sido muchos los avances, y estos han resultado igualmente positivos para ambos continentes.

Sin embargo, este sólo debe ser el punto de partida para continuar promocionando una relación que cada vez es más ineludible tanto para África como para Europa. Una relación de reciprocidad que sólo podrá evolucionar si ambas partes son capaces, y tienen voluntad, de establecer un escenario estable y duradero de paz y seguridad en los dos continentes; un acuerdo en la que el desarrollo de la Democracia, la promoción de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza, de la violencia extremista y de la criminalidad organizada sean los principales objetivos. Sin duda, esta es la fortaleza de la cooperación europea, y debe fomentarse para establecer diferencias con otras potencias presentes hoy en África sólo por intereses económicos, sin prestar atención a sus necesidades más básicas: la seguridad, la buena gobernanza o el desarrollo humano.

En África, siempre con la necesaria connivencia de sus Estados soberanos, de las organizaciones regionales y de la Unión Africana, la cooperación europea debería fortalecerse, por un lado, con las ayudas al desarrollo para alcanzar los Objetivos del Milenio; y, por otro, apoyando la gobernabilidad en su más amplio espectro, para conseguir que esté basada en la legitimidad de las autoridades estatales y en la fortaleza de sus

instituciones. Ambos objetivos, desarrollo y gobernabilidad, deben estar presentes de forma conjunta e integral en todas las iniciativas europeas de cooperación con África.

Esta estrategia integral, que en gran medida ya está desarrollando la Unión Europea, debe volcarse en las iniciativas encaminadas a resolver las crisis y los conflictos desde una perspectiva regional de amplio espectro, sin olvidar la necesaria implicación nacional. Como hemos comprobado en el Sahel, y más concretamente en Mali, la naturaleza transfronteriza de los riesgos y las amenazas tiende a proyectarse dentro y fuera del área en conflicto, y su resolución exige vincular, de una manera más eficaz, los esfuerzos nacionales a los enfoques regionales.

Con esta orientación general, y centrados en el ámbito de la seguridad y la defensa, la cooperación Unión Europea-África debería focalizarse en los siguientes y prioritarios aspectos, que, aunque muchos ya están presentes en las distintas estrategias conjuntas y regionales, ahora es necesario reconsiderar y reforzar:

- Colaborar en el fortalecimiento de la gobernanza, para erradicar el riesgo que supone el colapso de un Estado, que se proyecta dentro y fuera de sus fronteras, y como requisito indispensable para garantizar el desarrollo nacional. En este ámbito, la ayuda europea debe atender, en primer lugar, a la reforma del sector de seguridad, para que las fuerzas policiales y militares nacionales puedan instaurar un entorno estable y pacífico, en el que el uso de la fuerza sea monopolio exclusivo del Estado.
- De forma paralela, hay que crear o reforzar las instituciones democráticas africanas, para que asienten la seguridad, el diálogo político, los procesos electorales, el estado de derecho y la distribución equitativa de la riqueza como bases para generar un sentimiento de identidad nacional entre todas las comunidades, etnias y razas que conviven dentro de sus fronteras.
- En tercer lugar, favorecer con otros actores externos, en particular con las Naciones Unidas y los Estados Unidos, la consecución de estos objetivos. En lo que respecta a nuestro aliado norteamericano, la reciente visita del presidente Obama al continente supone un espaldarazo al desarrollo de África, y también una oportunidad para que la Unión Europea sincronice sus actividades con la primera potencia mundial.
- Por último, hay que fomentar la instauración de unos mecanismos de seguridad nacionales y regionales, que resulten eficaces para hacer frente a las amenazas transfronterizas y que promuevan la confianza entre los países. Sin duda, sólo a través de una cooperación eficaz, y desde un enfoque regional, se podrá luchar contra el terrorismo y la criminalidad organizada, que constituyen hoy los principales riesgos para la estabilidad nacional, regional y continental, con clara proyección en el resto del mundo.

En el ámbito de la Unión Europea, y para enfrentar los desafíos reseñados, es imprescindible fortalecer la cohesión interna y la voluntad política para afrontar con determinación la resolución de los problemas africanos, desde el convencimiento de que éstos, allí donde se generen, terminarán por afectar al continente europeo. En gran medida, Europa es destino de los movimientos migratorios irregulares que parten de África, del tráfico ilegal de seres humanos, drogas y tabaco; y también objetivo prioritario de los grupos islamistas que están minando la estabilidad en muchos países africanos, en especial los que conforman la región del Sahel.

Por ello, en el seno de la Unión Europea, así como en el ámbito interno de los países miembros, es necesario incrementar el sentimiento de responsabilidad y de solidaridad con los países africanos, especialmente los que conforman las regiones del Magreb y el Sahel, y promover un compromiso mayor con la erradicación de las amenazas que, en mayor o menor medida, afectan a toda Europa, independientemente de su lejanía con el foco del conflicto en África.

Desde esta perspectiva, la Unión Europea debe fortalecer su Política Común de Seguridad y Defensa, para que alcance el nivel de ambición y los objetivos recogidos en el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007. Respecto a la seguridad y la defensa, el Tratado regula que todos los acuerdos en este ámbito requieren de la unanimidad de los países miembros dentro del Consejo Europeo. Por tanto, y para alcanzar cualquier decisión referida a la acción exterior europea, a su estrategia política, y a las misiones civiles o militares en la región que nos ocupa, es condición previa que exista una concienciación sólida y generalizada de que las amenazas que ahora asolan el Sahel y el Magreb son también riesgos para nuestra paz y seguridad.

Así, la actual crisis en esta extensa región africana debería ser suficiente para considerar que las fronteras de seguridad de Europa alcanzan hoy zonas como el Magreb o el Sahel, y hasta el Golfo de Guinea. Nuestra paz y estabilidad se ve afectada por el tráfico ilegal de drogas y de seres humanos, por el terrorismo y por la fragilidad de los Estados en países como Mali, Níger o Mauritania, pero estas adversidades también desestabilizan esta extensa e interconectada zona de África. Por este motivo, resulta incuestionable que la Unión Europea debe aunar voluntades y compromisos para convertirse en un actor único y determinante en África, y tiene, además, que ser capaz de avanzar hacia una estrategia integral que permita afrontar, de forma solidaria y coordinada con los gobiernos africanos, los múltiples desafíos que aún hoy impiden el desarrollo pacífico y sostenible de sus pueblos. Ante este panorama, la constitución de un espacio de seguridad compartido será la única vía para que, a ambos lados del Mediterráneo, impere la paz y la estabilidad.



La Unión Europea y África Occidental deben avanzar hacia un espacio de seguridad compartida

Por otro lado, también es necesario reforzar la idea de que siempre es más eficaz, y evita un mayor sufrimiento humano, enfrentar las crisis en su estado inicial antes que intervenir cuando estas se han agravado o directamente han derivado en un conflicto abierto y de imprevisibles consecuencias. Desde esta reflexión, la Unión Europea también debe reforzar sus capacidades civiles y militares para prestar una asistencia preventiva, más temprana y eficaz, a los requerimientos de los gobiernos africanos, cuando estos soliciten la ayuda europea.

Además, y con carácter general, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, como responsable de elaborar la acción exterior según las líneas estratégicas definidas por el Consejo de la Unión Europea, debe vigilar que los fondos para el desarrollo que se derivan hacia África sean coherentes con el principio europeo de promover la paz, la democracia y los derechos humanos, como bases imprescindibles para garantizar un desarrollo sostenible y duradero.

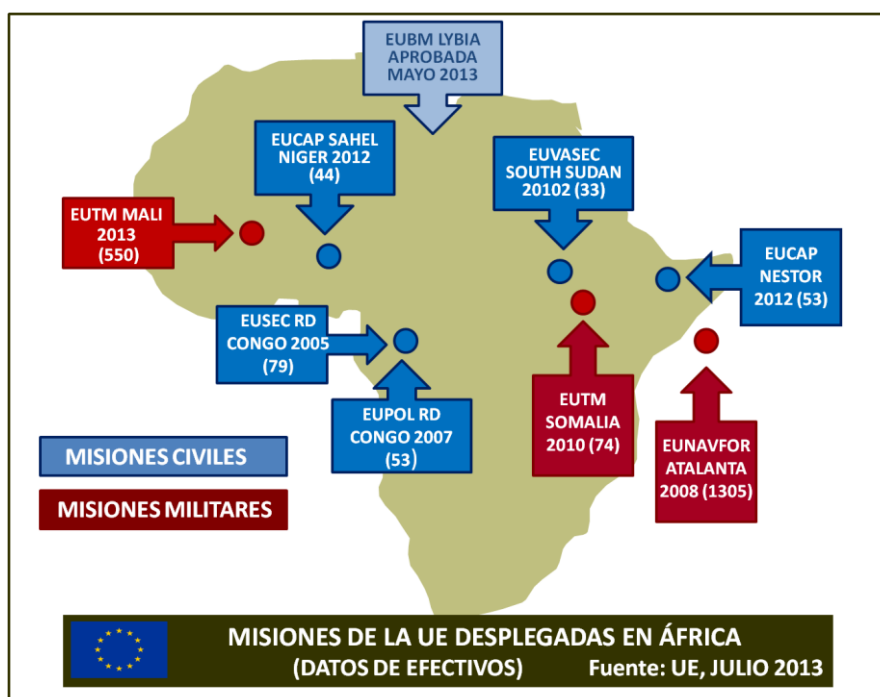
Con todos estos parámetros, parece razonable pensar que la evolución de la política europea en la franja septentrional africana, y también en el Sahel, debe empeñarse en reforzar una relación privilegiada con países en dificultades, tales como Mali, Mauritania o Níger. Pero también, y de forma coordinada, con los países ribereños y limítrofes

directamente con Europa, como Marruecos, Argelia, Túnez o Libia, que conforman la región del Magreb y que están sufriendo las consecuencias de los conflictos en sus vecinos del sur. Sólo desde un enfoque amplio, que implique a las regiones del Magreb y del Sahel, se comenzará a vislumbrar resultados positivos en la erradicación del terrorismo extremista o la criminalidad organizada.

Por todo ello, los esfuerzos que la Unión Europea desarrolle en estos países, que deberán cuantiosos y prolongados en el tiempo, no deben de ser contemplados en modo alguno, en una época de crisis económica como la actual, como un gasto, sino, más bien al contrario, como una inversión en términos de seguridad para África y para Europa.

LAS OPERACIONES CIVILES Y MILITARES DE LA UE EN ÁFRICA

Sin duda, el ejemplo más claro del compromiso europeo con la paz y la estabilidad de África han sido las distintas misiones civiles y militares desplegadas por la Unión Europea en el continente africano. Desde el año 2003, el Consejo ha aprobado hasta 15 misiones civiles y militares en ocho naciones africanas, frente a 6 en Europa y 7 en Asia. En 2003, la Unión Europea desplegó su primera misión, la Operación Artemis, en la República Democrática del Congo, para garantizar la seguridad durante un proceso electoral decisivo para el futuro del país. Actualmente, las misiones desplegadas en República Democrática del Congo, Somalia, Níger, Mali y Sudán del Sur, y la recientemente aprobada en Libia, se han adaptado o se enmarcan en las distintas estrategias europeas para África, tanto la Estrategia Conjunta de 2007 como las específicas para el Cuerno de África y el Sahel de 2011.



Hoy, todas ellas se centran en afrontar, desde un enfoque integral, la reforma del sector de seguridad, con el objetivo de reforzar a los distintos gobiernos nacionales para conseguir la estabilidad del país en el que se actúa y el desarrollo de su población. Sin embargo, resulta determinante el momento en que se produce su aprobación y posterior despliegue; pues los resultados corroboran que siempre es mejor cooperar en los inicios de la crisis, o incluso cuando esta sólo presenta indicios, antes que esperar a que los niveles de violencia o de emergencia humanitaria hagan más peligrosa y complicada su resolución.

Desde este razonamiento, resulta más sencillo y seguro, y requiere un esfuerzo humano y económico muy inferior, desplegar misiones como EUVASEC en Sudán del Sur, para implantar la seguridad de la aviación; EUBAM Libya, que impartirá formación respecto al control de las fronteras nacionales; o EUCAP Níger, dirigida a regenerar el sector de seguridad nigerino, que enfrentará una misión de adiestramiento como EUTM Somalia o EUTM Mali, después de que los países hayan colapsado. Además, en estos casos, y debido a los bajos niveles de seguridad, los países europeos parecen mostrarse más reticentes a aportar efectivos a los contingentes civiles y militares.

Por otro lado, y dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa, convendría recapacitar sobre la voluntad de los países miembros de desplegar, cuando la urgencia humanitaria o la barbarie violenta así lo exijan, las agrupaciones militares o *Battlegroups*. Esta iniciativa, que se estableció en 2007, lejos de consolidarse como la reacción inmediata de la Unión Europea ante las situaciones más graves, no se ha activado hasta la fecha, a pesar de que su generación, preparación y certificación operativa se han mantenido desde su instauración.

ESPAÑA: FACTOR CLAVE PARA REFORZAR LA COOPERACIÓN

La posición geoestratégica de España, como miembro de la Unión Europea que comparte fronteras terrestres y marítimas con África, la convierte en una pieza clave para fomentar y reforzar la cooperación con el Magreb y el Sahel. Además, España es el puente más claro entre África y la Unión Europea, tanto en el sentido positivo –pues a través de ella transitan los efectos de las políticas comunes que fomentan las relaciones entre ambos continentes–, como en el negativo, pues España se convierte inexorablemente en zona de tránsito para la inmigración irregular, el tráfico ilegal de drogas o seres humanos, e incluso para la amenaza yihadista. Estos fenómenos globales afectan negativamente a toda la Unión Europea, y España debe impulsar un mayor consenso y determinación, en el seno de la organización, para alcanzar políticas comunes que permitan afrontarlos.

Las fronteras separan a los países, pero también deben reforzarse como puntos de encuentro que favorezcan la seguridad y el desarrollo en las dos riberas del Mediterráneo.

España tiene hoy unas excelentes relaciones con los países del Magreb, especialmente con Marruecos y Argelia, y estas deben constituirse como una base firme para reforzar los vínculos entre la Unión Europea y África. Como ejemplo, sirvan las palabras del ministro delegado para Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de Marruecos, Youssef Amrani, en una entrevista para la revista *Atalayar*: “España y Marruecos tienen un diálogo político fluido y frecuente, sin fronteras (...) La relación con Europa funciona bien y la ambición es ir más allá. Agradecemos el apoyo que siempre nos brinda España en este terreno”⁸.

Desde el lado español, y en el mismo medio informativo, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, subrayaba la determinación de nuestro país para reforzar estas afinidades con la ribera sur del Mediterráneo: “Tanto Argelia como Marruecos son países estratégicos con los que aspiramos a construir una relación de vecindad, colaboración y amistad privilegiada. Con cada uno de ellos compartimos intereses y retos propios y diferenciados y otros comunes, como la construcción de una zona de prosperidad y estabilidad en el Mediterráneo occidental”⁹.

Sin duda, y gracias a estas relaciones privilegiadas, España, junto con otros países ribereños como Francia e Italia, debe convertirse en actor fundamental, dentro de la Unión Europea, para que esta atienda a los retos y desafíos, antiguos y recientes, a los que se enfrenta la región occidental de África. Por todo ello, es imprescindible que estos países europeos conduzcan a una mayor convergencia en el seno de la Unión, para aumentar la cooperación y la coordinación con África, así como la consolidación de un espacio de seguridad común del que se beneficien ambos continentes y sus poblaciones.

REFLEXIÓN FINAL

Tras haber presentado y analizado las políticas, estrategias y misiones que hoy determinan la relación de cooperación de la Unión Europea y África, así como los retos y desafíos que aún enfrentan ambos continentes para garantizar la paz y la seguridad de sus poblaciones, resulta necesario avanzar en este camino de convergencia, que exige la voluntad política y la determinación de los países europeos y africanos a uno y otro lado del Mediterráneo.

⁸ Fernández Arribas, J. “Somos aliados, socios y amigos”. Entrevista al ministro delegado para Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de Marruecos, Youssef Amrani. Revista *Atalayar* Entre dos Orillas. Núm. 3, mayo 2013.

⁹ Fernández Arribas, J. “Existe una voluntad compartida de construir una asociación estratégica”. Entrevista al ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, José Manuel García-Margallo. Revista *Atalayar* Entre dos Orillas. Núm. 4, junio 2013.

Jesús Díez Alcalde

Como recoge la Estrategia Conjunta de 2007 en su declaración final, ambas partes recordarán este acuerdo “como el reconocimiento de la madurez y la transformación de los dos continentes, que abrirá nuevos caminos y oportunidades para la acción colectiva en un futuro común”. Nuevos caminos y nuevas oportunidades que, para ser una realidad, exigen un mayor compromiso de la Unión Europea, la consolidación de una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa; y, sobre todo, necesitan el respaldo de la sociedad europea, desde el convencimiento de que la paz y la seguridad de Europa, hoy más que nunca, comienzan en África, y que el deseo de consecución de ambas es un afán compartido con este continente vecino y aliado.

*Jesús Díez Alcalde
TCOL.ET.ART.DEM
Analista del IEEE*