



76/2023

8 de noviembre de 2023

Ignacio Fuente Cobo

Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África

Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África

Resumen:

África es un continente tan inmenso como contradictorio. En el actual entorno internacional, aparece como un espacio geopolítico continente en auge con algunos de los países de más rápido crecimiento en los últimos años, lo que ofrece grandes oportunidades para la cooperación. Asimismo, África se enfrenta a un número creciente de desafíos que comparte con Europa, incluidos el cambio climático, la presión demográfica, la transición energética, la transformación digital, la amenaza terrorista o la guerra en Ucrania.

Si bien los lazos que unen a África y Europa son amplios y profundos como consecuencia de la historia, la proximidad geográfica y los intereses compartidos, el nuevo orden internacional emergente hace que esta atraiga la atención de otros actores globales que compiten con Europa. La Unión Europea debe adaptarse a la nueva realidad descrita con una visión renovada de su asociación estratégica con África, que integre mejor las preocupaciones africanas y europeas a la hora de abordar de manera conjunta los desafíos comunes del siglo XXI. El resultado debería ser una asociación reforzada que haga la cooperación más ágil, transparente y eficiente para superar las dificultades que se han presentado en las últimas décadas. Si Europa quiere evitar ser desplazada por potencias competidoras, es hora de que eleve de nivel su relación con África.

Palabras clave:

África, Unión Europea, cooperación, convenios, intereses, riesgos, seguridad, visión.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Towards a new European vision of cooperation with Africa

Abstract:

Africa is a continent as immense as it is contradictory. In the current international environment, Africa appears as a booming continent with some of the fastest growing countries in the world, offering great opportunities for cooperation. However, Africa also faces a growing number of challenges that it shares with Europe, including climate change, demographic pressure, energy transition, digital transformation, terrorist threat, or war in Ukraine and Palestine.

While the ties that unite Africa and Europe are broad and deep because of history, geographical proximity and shared interests, the new international order that is emerging means that Africa is attracting the attention of other global actors that compete with Europe. The European Union must adapt to this new reality with a renewed vision of what its strategic partnership with Africa should be, one that better integrates African and European concerns when addressing together the common challenges of the 21st century. The result should be a strengthened partnership with Africa that makes cooperation more agile, more transparent and more efficient, overcoming the difficulties it has presented in recent decades. If Europe wants to avoid being displaced by competing powers, it is time to take the relationship with Africa to a higher level.

Keywords:

Africa, European Union, cooperation, agreements, interests, risks, security, vision.

Cómo citar este documento:

FUENTE COBO, Ignacio. *Hacia una nueva visión europea de la cooperación con África.*

Documento de Análisis IEEE 76/2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA76_2023_IGNFUE_Africa.pdf
y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

África en el contexto global

África es el vecino más cercano de Europa. Este espacio geográfico de 30 millones de kilómetros cuadrados comprende casi la cuarta parte de las tierras emergidas y se divide en 53 Estados. Mal situada en el contexto de la globalización, las últimas décadas no han favorecido el desarrollo de África en la misma manera que el de otras regiones del mundo, principalmente en Asia, que han alcanzado niveles notables de riqueza.

África, particularmente la región subsahariana, se ha caracterizado por una conexión poco ventajosa con el resto del mundo, donde fundamentalmente ha venido jugando el papel de proveedor de materias primas. La región ha sido hasta fechas muy recientes una clara perdedora en el tablero económico mundial al presentar una acusada y permanente vulnerabilidad, debida a una situación internacional desfavorable y a sus problemas endémicos.

El continente alberga los diez países más pobres del mundo y es el hogar de más de 18 millones de refugiados y desplazados¹. Su población representa el 10 % del total mundial y su crecimiento demográfico, según todas las estimaciones, hará que África se doble en el año 2050, pasando de los actuales 1100 millones de habitantes a más de 2200 millones, de los que más de la mitad serán jóvenes. Ello refleja la existencia de una brecha demográfica imponente ante una Europa en franco declive demográfico, lo que constituye un incentivo para la emigración. De hecho, la forma de integrar un número creciente de población migrante africana en las sociedades europeas constituye uno de los principales retos que el Viejo Continente tiene que afrontar con un enfoque no tanto reactivo, sino previsor y proactivo.

Los problemas de África no se limitan a los aspectos económicos. Los desafíos internos a los que debe enfrentarse son numerosos desde el punto de vista de la seguridad. Podemos destacar entre ellos los diecisiete conflictos y guerras africanos, que se han triplicado en quince años y que afectan a millones de personas, algunos desde hace décadas²; la desestructuración en gran parte del continente de numerosos Estados, que

¹ «África, el continente con más países en conflicto». ACNUR. 2017. Disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/africa-el-continente-con-mas-paises-en-conflicto>

² «África Conflicto, La ONU dice que se ha triplicado el número de conflictos en África en 15 años». *la Vanguardia*. 6 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200206/473307466388/la-onu-dice-que-se-ha-triplicado-el-numero-de-conflictos-en-africa-en-15-anos.html>

se muestran incapaces de garantizar las funciones mínimas de seguridad de sus habitantes y control de su territorio, o el auge del fenómeno terrorista, muy presente en la región del Sahel, pero cuyo radio de acción se extiende por el Cuerno de África y el golfo de Guinea, amenazando con que amplias regiones del África oriental, central y occidental se conviertan en territorios ingobernables. Al mismo tiempo, el avance del yihadismo desde el Sahel hacia el golfo de Guinea inquieta cada vez más a Occidente, como se pudo comprobar en la cumbre de la OTAN de Madrid en junio de 2022 con su referencia explícita al «flanco sur».

El futuro de la región está íntimamente ligado al factor demográfico y, en particular, a una población joven que está llamada a ser uno de los principales motores de la pujanza económica de África en el medio y largo plazo. De acuerdo con el FMI, en 2035 el número de subsaharianos en edad de trabajar será superior a la población con este perfil disponible en el resto del mundo. La población en edad de trabajar en África se mantendrá de manera estable y sostenida a lo largo de las próximas décadas, lo cual representa potencialmente una ventaja comparativa notable para sus países y una oportunidad inestimable en el marco de la internacionalización de sus economías.

Esta abundancia de mano de obra joven puede constituir un valioso dividendo demográfico en un planeta en proceso de envejecimiento y una oportunidad económica para África y para sus socios europeos demográficamente deprimidos, entre los que se encuentra España. No es un proceso fácil y África va a necesitar crear entre 15 y 20 millones de empleos anuales hasta 2035 (frente a los 3 millones actuales) si quiere ofrecer perspectivas vitales plenas a una población esencialmente joven (el 48 % es menor de 15 años). Este es uno de los mayores retos para el futuro de África: las tasas actuales de desempleo entre sus jóvenes, que llegan a ser en algunos países del 40 %, indican el importante riesgo al que se enfrenta el continente si no consigue crear oportunidades económicas y de empleo suficientes para ofrecer condiciones de vida decentes a estas centenas de millones de personas.

En un escenario en el que África no sea capaz de transformar la explosión demográfica en crecimiento económico, la cohesión social y la estabilidad política se verán seriamente amenazadas³. Los jóvenes africanos, hombres y mujeres, buscarán alternativas en el

³ GÓMEZ-JORDANA MOYA, Rafael. «Propuesta para la acción exterior de España en África Subsahariana». *Iberglobal*. 2018. Disponible en https://www.iberglobal.com/files/2018/propuestas_africa_gomez_jordana.pdf

radicalismo, los tráficos ilícitos y la migración masiva. En un mundo cada vez más interconectado, las sociedades africanas no serán las únicas en sufrir los efectos negativos de este escenario; España y Europa también se verán directamente afectadas.

Un interés global creciente por África

Pero África es también un continente que está llamado a tener un peso creciente en las relaciones internacionales. Su perfil demográfico, sus riquezas naturales y su ritmo de crecimiento la han convertido en objetivo de los intereses, ambiciones y expectativas de muchos actores relevantes, principalmente de las grandes potencias, pero también de las potencias emergentes. La comunidad internacional empieza a comprender que África está llamada a desempeñar un papel importante no solo como potencial beneficiaria de acciones, sino también como proveedora de bienes públicos globales. El futuro de África parece tan prometedor que la revista norteamericana *The Economist* pasó de definirla en el año 2000 como «the hopeless continent» a hablar una década después del «Africa rising»⁴ y terminar afirmando en el 2020 que «África está cambiando tan rápidamente que resulta difícil de ignorar»⁵.

El caso más evidente de que África ya no pasa desapercibida es el interés de China: el crecimiento de su penetración económica en África en los últimos años es exponencial. Si bien solo el 4 % de la inversión china fluye hacia África, esta cifra ha servido para consolidar en poco menos de veinte años la influencia de la RPC como socio comercial e inversor más importante del continente. Las empresas chinas han sabido aprovechar mejor frente a las europeas sus ventajas comparativas, principalmente su mayor velocidad en la toma de decisiones e implementación de proyectos, una menor interferencia en los asuntos internos de los países africanos y un menor reparo en recurrir a la corrupción para alcanzar sus objetivos⁶.

⁴ ADEWUNMION, Femi. «How the Economist changed its tune on Africa». *How we made it in Africa*. 12 de noviembre de 2011. Disponible en <https://www.howwemadeitinafrica.com/how-the-economist-changed-its-tune-on-africa/14001/#:~:text=In%20May%202000%2C%20respected%20magazine%20The%20Economist%20on,and%20a%20string%20of%20wars%20across%20the%20continent>.

⁵ ROSENTHAL, Jonathan. «Africa is changing so rapidly, it is becoming hard to ignore». *The Economist*, Special report. 26 de Marzo de 2023.

⁶ SCHWIKOWSKI, Martina. «China's winning path to African investment». *DW*. 07 de febrero de 2022. Disponible en <https://www.dw.com/en/chinas-winning-approach-to-african-investment/a-62535649>

Pero el interés de China por África también se ha ampliado al ámbito de la seguridad, con la aportación desde hace años de cascos azules a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y, más recientemente, la instalación de bases militares en Yibuti en 2017. Posiblemente la RPC también instale otra de estas bases en Guinea Ecuatorial, la primera que poseería en el Atlántico⁷.

La política de poder blando de China se extiende igualmente al campo diplomático. Su primer esfuerzo de mediación se produjo en junio del 2022 en Adís Abeba durante una conferencia de paz para resolver los conflictos en el Cuerno de África, en el ámbito de la Unión Africana. Con esta iniciativa, China buscaría adoptar un enfoque alternativo a Occidente, lo que denota un cambio lento pero significativo en su tradicional política de no injerencia en los asuntos internos de los países africanos⁸.

Junto al interés de China, África está atrayendo a otras potencias y organizaciones internacionales que buscan tejer diversas redes de relaciones políticas y comerciales con el que ven como un continente de oportunidades, en un contexto global complejo y crecientemente competitivo.

Así, Francia, un país con grandes intereses, mantuvo en Montpellier en noviembre de 2021 una novedosa cumbre Francia-África con la participación de gobiernos y de la sociedad civil. Un mes después, Turquía, una potencia emergente en África, celebró en Estambul su tercera cumbre, a la que asistieron numerosos líderes africanos y en la que se trataron temas de desarrollo y seguridad. En agosto llegó el turno de Japón, que convocó en Túnez la VIII Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África⁹, la cual reunió a representantes de países y organismos internacionales y cuya finalidad fue acrecentar lazos económicos y sociales. Incluso en el caso de los Estados Unidos, tras años de desinterés, en diciembre del 2022 el presidente Biden reunió en

⁷ «Why Equatorial Guinea May Host China's First Atlantic Naval Base». *The Maritime Executive*. 07 de enero de 2022. Disponible en <https://www.maritime-executive.com/article/why-equatorial-guinea-may-host-china-s-first-atlantic-naval-base>

⁸ DE PRADO, César, «¿Qué pasa entre China y África?» *Observatorio de la Política China*. 14 de enero de 2023. Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/que-pasa-entre-china-y-africa>

⁹ «Turkey-Africa Summit takes leaders to Istanbul». *Africa Times*. 17 diciembre 2021. Disponible en <https://africatimes.com/2021/12/17/turkey-africa-summit-takes-leaders-to-istanbul/>

Washington a 49 líderes africanos y se comprometió a apoyar la democratización del continente y la visión de desarrollo de la Unión Africana¹⁰.

En lo que respecta a Rusia, en 2019, en la ciudad balneario de Sochi, se celebró la primera cumbre Rusia-África, con la asistencia de 43 jefes de Estado o de Gobierno. La intención del Kremlin era expandir su influencia en un continente donde compite en desventaja con Occidente y China. Rusia ha defendido su expansión militar en África, una región que considera un progresivo centro de «crecimiento de la economía mundial»¹¹, mediante la posible apertura de una base naval en el mar Rojo y el suministro de armamento a la República Centroafricana (RCA). La segunda cumbre Rusia-África, que debía haber tenido lugar en 2021, se pospuso hasta agosto de 2023 y se celebró en San Petersburgo bajo el lema «Por la paz, la seguridad y la prosperidad». Aunque el presidente Vladímir Putin intentó recuperar algo del brillo perdido en el escenario internacional haciendo ver que Rusia no estaba sola, la realidad es que el resultado cosechado no fue brillante y confirmó el decadente papel de Moscú como socio global¹².

No obstante sus limitaciones, Rusia ha sabido aprovechar las debilidades europeas en África. La retirada de las tropas francesas y europeas de Malí, Burkina Faso y, más recientemente, Níger, donde las autoridades y las poblaciones se muestran cada vez más hostiles a la presencia occidental, ha concedido una gran oportunidad a la penetración rusa. La presencia de la compañía militar privada Wagner ha cambiado el paradigma de seguridad en el Sahel, donde Rusia trata de reforzar sus vínculos con África para mostrar que está menos aislada de lo que parece. Europa, por su parte, compite con Rusia por lograr una mayor influencia en África. En consecuencia, necesita seducir al continente y recuperar el terreno perdido frente a Moscú como socio fiable en la lucha contra el terrorismo y la inseguridad alimentaria¹³.

¹⁰ «U.S.-Africa Leaders Summit: Strengthening Partnerships to Meet Shared Priorities». *The White House*. 15 de Diciembre de 2022. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/u-s-africa-leaders-summit-strengthening-partnerships-to-meet-shared-priorities/>

¹¹ MEZA, Andrés. «Vladimir Putin preside la primera cumbre Rusia-África» *France24*. 24 de Octubre de 2019. Disponible en <https://www.france24.com/es/20191024putin-preside-cumbre-rusia-africa>

¹² «Rusia-África: Una cumbre a la baja». *Informe semanal de política exterior número 1334. Política Exterior*. 31 de julio de 2023. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/rusia-africa-una-cumbre-a-la-baja-335024/>

¹³ NARANJO, Jose y ESPAÑOL. «Marc Rusia y Occidente compiten por ganarse el favor de África». *El País*. 26 de julio de 2022. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-07-26/rusia-y-occidente-compiten-por-ganarse-el-favor-de-africa.html>

Las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana. La vía de los convenios

La Unión Europea comenzó a sentir la necesidad de prestar una mayor atención a África en la década de 1960, cuando la gran mayoría de sus países se independizaron, lo que obligó a crear un marco legal que regulase las relaciones con Europa.

Al principio, la cooperación entre los dos continentes se materializó a través de políticas comerciales y de ayuda al desarrollo. En 1963 la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) firmó con la AASM (Associated African States and Madagascar, ‘Estados Africanos Asociados y Madagascar’), formada por dieciocho excolonias africanas recientemente independizadas, el Convenio de Yaundé (Camerún) de intercambio comercial y cooperación. El convenio se basaba en el principio de libre comercio, que regía la relación entre cada uno de los países de la AASM con los que los integrantes de la CEE tenían vínculos históricos y esta última entidad. De dicha forma, se garantizaban el suministro de materias primas agrícolas y mineras a la CEE y el acceso a los mercados africanos para los productores comunitarios.

El 29 de julio de 1969, después de que su primera versión expirara, se firmó un segundo Convenio de Yaundé con veintiún países africanos. Esta vez las negociaciones fueron más tensas, dado que algunos países europeos —Alemania y los Países Bajos en particular— pensaban que la CEE estaba pagando por las relaciones especiales de Francia con sus antiguas colonias¹⁴. No obstante, el convenio entró en vigor el 1 de enero de 1971. El Acuerdo de Arusha, que suscribieron tres países de los Grandes Lagos —Kenia, Uganda y Tanzania—, dada la semejanza entre ambos tratados, se promulgó en la misma fecha¹⁵.

En 1975 los dos acuerdos finalizaron y constituyeron la base de los llamados Convenios de Lomé, unos ambiciosos pactos comerciales y de asistencia entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), en particular las antiguas colonias británicas, holandesas, belgas y francesas. El primer Convenio de Lomé (Lomé I), que entró en vigor en abril de 1976, disponía que la mayoría de las exportaciones agrícolas y minerales de los países ACP entraría libres de derechos

¹⁴ FRISCH, Dieter. «La politique de développement de l'Union européenne: Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale». *Rapport ECDPM 15*. Maastricht: ECDPM. 2008. Disponible en <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/PMR-15-Politique-Developpement-Union-Europeenne-2008.pdf>.

¹⁵ OKEMA, M. «Twenty Years of the Arusha Declaration». *The African Review: A Journal of African Politics, Development and International Affairs*, Vol. 14, No. 1/2, pp. 81-92. 1987.

a la CEE. Su acceso preferencial se basaba en un sistema de cuotas para productos, como el azúcar y la carne de vacuno, que competían con los de la CEE. Junto a ello, la CEE se comprometió a invertir 3 mil millones de lo que entonces era el embrión del euro, la unidad europea de cuenta, en beneficio de los países ACP¹⁶.

La convención fue renegociada y renovada tres veces entre enero de 1981 y diciembre de 1989, al tiempo que el número de países se incrementaba desde los 46 signatarios de Lomé I hasta los 71 de la versión revisada de Lomé IV (1995-2000).

No obstante, los Convenios de Lomé presentaban importantes limitaciones, como pudo comprobarse en 1995, cuando el Gobierno de los Estados Unidos denunció el Convenio de Lomé IV ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por violar sus normas, lo que provocó una agría disputa entre europeos y norteamericanos que concluyó con una resolución de la OMC: los acuerdos entre la UE y los países ACP no eran compatibles con sus regulaciones¹⁷.

En cualquier caso, Lomé supuso un hito en la historia moderna del derecho internacional al simbolizar el reemplazo de una asociación neocolonial por un régimen de comercio y desarrollo interregional entre la CEE y la ACP basado en una regulación legal¹⁸.

En el año 2000, el Convenio de Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonou: un tratado firmado por los entonces quince Estados miembros de la Unión Europea y el grupo de los 78 Estados ACP (Cuba no firmó) que se convirtió en la columna vertebral de la asociación entre ambos grupos de países. Sus objetivos, más ambiciosos que los expresados en los diversos Convenios de Lomé, eran contribuir a la erradicación de la pobreza, apoyar el desarrollo económico, cultural y social sostenible de los países socios y ayudar a la integración progresiva de sus respectivas economías en la economía mundial. Para ello, el Acuerdo de Cotonou se basaba en tres ejes: la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica y comercial y el diálogo político¹⁹.

¹⁶ «Consultative Assembly of the Lome Convention». *European Parliament (EEC-ACP)*, European Parliament information series special edition. Junio 1976. Disponible en <https://aei.pitt.edu/35575/1/A1623.pdf>

¹⁷ «Banana Wars Continue—Chiquita Once Again Tries to Work Its Omnipotent Will, Now Under New Management: Likely Big Losers Will Be CARICOM's Windward Islands». *Council on Hemispheric Affairs (COHA)*. Washington, D.C. 16 de Mayo de 2005.

¹⁸ LIMA SAKR, Rafael. «Regionalism as development: The Lomé Conventions I and II (1975–1985)». *Leiden Journal of International Law*, 36, 33–59, p.58. 2023.

¹⁹ «Acuerdo de Cotonou». *Consejo Europeo*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cotonou-agreement/#cotonou>

El Acuerdo de Cotonou pretendía lograr una estrecha colaboración basada en el principio de la igualdad entre los socios y en que los países ACP determinaban sus propias políticas de desarrollo y el grado de cooperación con la Unión Europea. Quizá la principal novedad de este acuerdo estaba en que desvinculaba por primera vez el aspecto comercial de la ayuda al desarrollo. Para ello, estableció áreas de libre comercio entre la UE y los países ACP mediante Acuerdos de Asociación Económica (AAE).

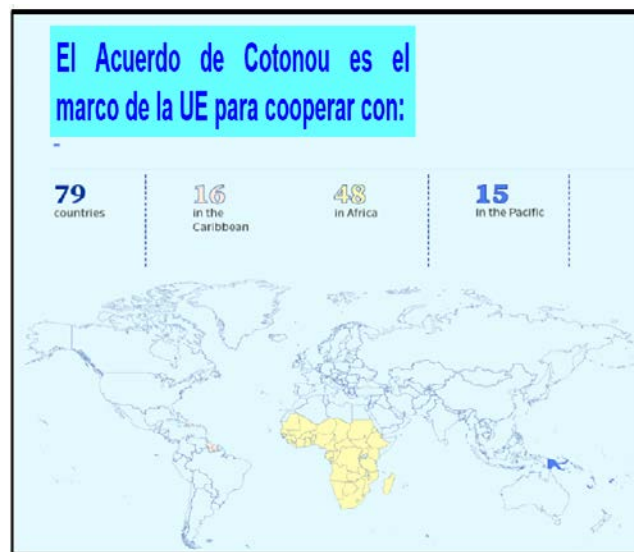


Figura 1

Fuente. CONSEJO EUROPEO. Acuerdo de Cotonou.

Junto con la dimensión económica, el Acuerdo de Cotonou tenía un importante perfil político y reflejaba las preocupaciones europeas sobre la necesidad de un promover un diálogo integral en el que se incluyeran tanto los problemas de migración y seguridad como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sin embargo, desde los primeros momentos hubo numerosas protestas de los países ACP, los cuales consideraban que los acuerdos perjudicaban a sus frágiles economías. La gran mayoría de los Estados africanos cuestionaron la asociación propuesta por Europa y empezaron a considerar la idea de establecer relaciones comerciales con países emergentes, principalmente con China, pero también otros como India o Brasil²⁰.

²⁰ BIDAULT, Marie-Christine. «Fin de l'Accord de Cotonou et nouvelle forme de coopération ?». *Les Yeux du Monde*. 03 de diciembre de 2019. Disponible en [2020 : Fin de l'Accord de Cotonou et nouvelle forme de coopération ? - Les Yeux du Monde \(les-yeux-du-monde.fr\)](https://www.les-yeux-du-monde.fr/2020/12/03/fin-de-laccord-de-cotonou-et-nouvelle-forme-de-cooperation/)

La V Cumbre Unión Africana-Unión Europea, que tuvo lugar en Abiyán en noviembre de 2017, puso de manifiesto que muchos puntos del Acuerdo de Cotonou ya no se adaptaban al contexto internacional y que había llegado el momento de establecer una asociación específica con el continente africano y otra con las regiones del Caribe y el Pacífico, dado que ambas áreas eran muy heterogéneas. También se cuestionó la eficacia que tenía la ayuda bilateral o multilateral.

Un año después, en su Informe Especial n.º 20/2018²¹, el Tribunal de Cuentas Europeo, en un ejercicio inaudito de autocrítica, estimaba que el apoyo de la Unión Europea a África tenía poco efecto y que los acuerdos comerciales, que a menudo beneficiaban a los países europeos, llevaban a estos últimos a compensar a las naciones africanas con ayudas que generaban corrupción y malestar social. Por ello, se recomendaba una mayor coherencia en las políticas europeas, dando prioridad a la inversión y el desarrollo industrial.

A pesar de estas críticas, el 28 de septiembre de 2018 la UE comenzó formalmente la renegociación de los Acuerdos de Cotonou, que en diciembre de 2020 quedaron prorrogados por un periodo de veinte años que comenzaba en 2021. Junto a los aspectos comerciales, se incluyeron otras áreas como la democracia, los derechos humanos, el cambio climático o la erradicación de la pobreza²².

La Arquitectura de Paz y Seguridad de África

En 2002 la Unión Africana (UA), una organización intergubernamental con sede en Adís Abeba que reúne a 55 naciones del continente²³, creó la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) como respuesta estructural y a largo plazo a los desafíos de seguridad a los que se enfrentaba la región. La APSA debía proporcionar a la Unión Africana (AU) y las organizaciones subregionales (SRO) un mandato político y un conjunto de

²¹«Rapport spécial n° 20/2018: Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité: un recentrage s'impose». COUR DES COMPTES EUROPÉENNE. 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_FR.pdf

²² «Partnership agreement between [the European Union / the European Union and its member states], of the one part, and members of the Organisation of african, caribbean and pacific states, of the other part». 2021, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf

²³ La UA fue creada en 2000 y sucedió a la Organización de la Unidad Africana. En 2017, los 55 países africanos eran miembros de la Unión Africana.

instituciones, leyes y procedimientos que les permitieran acceder a las herramientas necesarias para prevenir, gestionar y resolver los conflictos africanos.

Para ello, la APSA cuenta con un órgano de dirección: el Consejo de Paz y Seguridad (PSC), establecido por los Estados miembros de la UA en 2002 como el «órgano permanente de toma de decisiones para la prevención, gestión y resolución de conflictos». En su labor, este se beneficia del apoyo de la Comisión de la UA, un panel de sabios, un sistema continental de alerta temprana y un fondo de paz.

Para actuar en el campo de la paz y la seguridad, la UA se apoya en diez organizaciones subregionales africanas (SRO), a las que sus respectivos Estados miembros han dado un mandato para la cooperación, fundamentado en los principios de subsidiariedad y complementariedad. Ocho son comunidades económicas regionales (EC) y dos mecanismos regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos (RM)²⁴.

Desde su fundación, la UA ha venido interviniendo junto con las SRO en aproximadamente la mitad de los conflictos violentos que han ocurrido en África. Las intervenciones se han realizado a través de canales diplomáticos, mediaciones, operaciones de apoyo a la paz o una combinación de estos tres elementos. Sus resultados han sido, en la mayoría de las ocasiones, cuestionables.

Con vistas a incrementar su efectividad operativa, la UA y las SRO fijaron en diciembre de 2015 una hoja de ruta de la APSA que cubría cinco prioridades estratégicas: prevención de conflictos, gestión de crisis y conflictos, reconstrucción posconflicto y consolidación de la paz, cuestiones estratégicas de seguridad (entrada ilegal de armas pequeñas y ligeras, medidas contra artefactos explosivos improvisados y gestión de explosivos, desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas antiterroristas, flujos financieros ilícitos, estrategia marítima y lucha contra el crimen

²⁴Las comunidades económicas regionales son: la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). Por su parte, los RM son: Mecanismo de Coordinación de la Fuerza de Reserva de África Oriental (EASFOM) y Capacidad Regional del Norte de África (CRAN).

organizado transnacional y el cibercrimen) y coordinación y alianzas en el marco de la APSA²⁵.

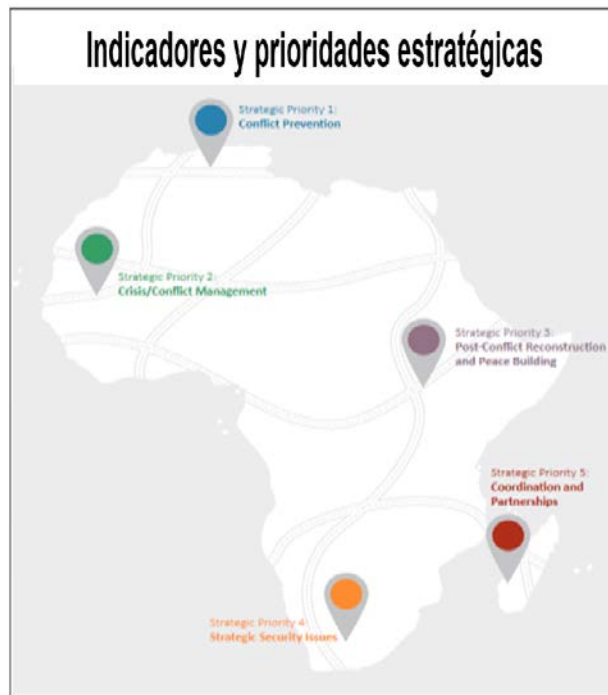


Figura 2

Fuente. AFRICAN PEACE AND SECURITY ARCHITECTURE. *APSA Roadmap 2016-2020*.

Ahora bien, el gran problema de la APSA es financiero. En el momento de su fundación, los Estados miembros de la UA acordaron establecer un Fondo Africano para la Paz para financiar las misiones de la APSA. Este fondo se nutriría principalmente del presupuesto de la UA²⁶ y de las contribuciones voluntarias de otros donantes externos. Sin embargo, menos de la mitad de los Estados africanos venían pagando a tiempo la totalidad de su contribución al presupuesto de la UA, lo que redujo este último en un 33 % durante el período 2011-2015 y obligó a los países donantes a financiarlo en gran parte (el 54 % en 2017).

Además, solo una pequeña proporción del presupuesto de la UA se destinaba al Fondo Africano para la Paz. Aunque los Estados miembros de la UA acordaron en 2014 aumentar los recursos financieros asignados al Fondo Africano para la Paz al 12 % de

²⁵ «African Peace and Security Architecture. APSA Roadmap 2016 – 2020». *African Union Commission, Peace and Security Department*, Addis Ababa. Diciembre de 2015. Disponible en <https://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>

²⁶ Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, artículo 21.

su presupuesto ordinario, la cantidad desembolsada en 2016 supuso el 7 % de él (es decir, menos de 6 millones de euros).

El apoyo europeo a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África

La UE ha demostrado su interés por la paz y la seguridad en el continente africano en varias estrategias de alto nivel sobre prevención de conflictos y seguridad. La más reciente es la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016. La UE considera a la Unión Africana (UA) su interlocutor político a nivel continental. La Asociación UE-África establecida en el 2000 durante la I Cumbre UE-África (El Cairo) es el canal formal a través de cual discurren sus relaciones y el primer elemento de apoyo europeo a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África.

Esta asociación intercontinental se guía por la conocida como Estrategia Conjunta África-UE (SCUA), la cual se adoptó en la II Cumbre UE-África de Lisboa en 2007, en la que los líderes de 27 Estados europeos y 54 africanos se reunieron con los presidentes de las instituciones continentales. La SCUA se concibió como un instrumento de planificación estratégica conjunta y un marco para la cooperación y el diálogo político. La SCUA²⁷ debía reflejar el consenso euroafricano sobre valores, intereses y objetivos estratégicos comunes y pretendía proporcionar un marco general a largo plazo para las relaciones África-UE. Esta estrategia debía implementarse a través de la financiación de las prioridades de interés tanto para la UE como para África, identificadas conjuntamente y con un impacto significativo en la vida cotidiana de los ciudadanos de ambos continentes.

Su centro de gravedad eran el fortalecimiento de la cooperación económica y la promoción del desarrollo sostenible para acercar a ambos continentes sobre la base de la paz, la seguridad, la democracia, la prosperidad, la solidaridad y la dignidad humana. Con este propósito, la UE gestionaría su apoyo financiero al desarrollo de la APSA a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Principalmente, la ayuda del FED se canalizaría a través de la African Peace Facility (APF), creada por la UE en 2003, y los Programas Indicativos Regionales (PIR).

²⁷«A Joint Africa-EU Strategy». European Commission. 2007. Disponible en https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/joint-africa-eu-strategy_en

Hasta el final del periodo de aplicación de esta estrategia en 2020, los fondos fueron empleados en su mayor parte (80 %) para financiar las operaciones de paz de la Unión Africana y de las organizaciones subregionales africanas (OSR) en la República Centroafricana, Sudán, Sudán del Sur, Malí, Somalia, la cuenca del lago Chad y Comores²⁸.

La SCUA ha tenido, no obstante, escasos resultados, dado que muchos países africanos entendieron que reflejaba un comportamiento paternalista y que se enfocaba en exceso en los valores europeos de democracia, derechos humanos y sostenibilidad. Esto constituye un serio problema para gobiernos con enormes dificultades para asumir los estándares europeos, que perciben que la UE los considera receptores de ayuda, más que socios en igualdad de condiciones²⁹.

Por su parte, en un informe emitido en 2018 por el Tribunal de Cuentas³⁰, la UE reconocía que a la SCUA, con apenas impacto estratégico, le faltaban una visión a largo plazo y un compromiso político claro. La ayuda financiera se había limitado a cubrir costes operacionales de la UA, como los de personal, sin que previamente se hubieran definido con claridad las prioridades. En consecuencia, la financiación de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) se había hecho completamente dependiente de las contribuciones europeas, lo que había impedido una utilización coherente de los instrumentos de financiación. A ello había que añadir la falta de información sobre los resultados obtenidos.

Unos años más tarde, durante la Cumbre UA-UE celebrada en Abiyán en 2017, ambas instituciones reconocieron la necesidad de fortalecer su relación y acordaron expandir su cooperación sobre una base más sólida, más estructurada y a más largo plazo. En este contexto, el 23 de mayo de 2018 la Comisión Europea y la Comisión de la Unión Africana firmaron un Memorando de Entendimiento sobre Paz, Seguridad y Gobernanza que

²⁸ « 2003/3/: Decision No 3/2003 of the ACP-EC Council of Ministers of 11 December 2003 on the use of resources from the long-term development envelope of the ninth EDF for the creation of a Peace Facility for Africa ». *EUR-Lex*. 2003. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/peace-facility-for-africa.html>

²⁹ SCHWIKOWSKI, Martina. *Ibidem*.

³⁰ «Rapport spécial n° 20/2018: Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité: un recentrage s'impose» *Cour des Comptes Européenne*. 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_FR.pdf

proporcionaba un marco ampliado para una mejor cooperación entre la UA y la UE en los campos referidos³¹.

La SCUA no es el único instrumento para la cooperación. La Asociación UE-África se desarrolla a través del diálogo formal en varios niveles:

- Las cumbres UE-UA, que en principio se celebran cada tres años y reúnen a jefes de Estado o de Gobierno. La última tuvo lugar los días 17 y 18 de febrero de 2022 en Bruselas y fue la sexta.
- Las reuniones ministeriales o de *troika*, celebradas periódicamente, durante las cuales los representantes de los países de la UE y de África se reúnen con la Comisión de la Unión Africana y las instituciones de la UE, incluido el Consejo de la UE.
- Las reuniones entre comisiones de la Unión Europea y la Unión Africana. La 11.^a reunión tuvo lugar el 28 de noviembre de 2022 en Bruselas y tanto la UE como la UA se comprometieron con su asociación estratégica y revisaron el progreso en la implementación de los objetivos conjuntos asumidos en la VI Cumbre UE-UA de febrero de 2022.

Además de las reuniones conjuntas de alto nivel que dirigen las relaciones—cumbres, reuniones de comisión a comisión y reuniones ministeriales—, la UE entabla diálogos con diversos socios para avanzar en las prioridades mutuamente acordadas.

Una nueva visión de la cooperación con África

En 2020, trece años después de la primera estrategia, once de las dieciocho misiones y operaciones puestas en marcha bajo el paraguas de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE estaban desplegadas en África³². Entonces la UE se había convertido en el mayor socio comercial e inversor de África y en la principal partidaria del Área de Libre Comercio Continental Africana. En 2018 el comercio de bienes entre los 27 Estados miembros de la UE y África había alcanzado un valor de 235.000 millones de euros (el

³¹ «Memorandum of Understanding Between The African Union And The European Union on Peace, Security and Governance». *EU External Action Service*. 23 de mayo de 2018. Disponible en

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/medghme_2018.05.23_16.31.36_5c4n7108_1.pdf

³² «Infographic - Africa and Europe: a joint vision for 2030» European Council. Disponible en

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/africa-and-europe-a-joint-vision-for-2030/>

32 % del total de África), frente a los 125.000 millones de euros de China (17 %) y los 46.000 millones de euros de EE. UU. (6 %). Asimismo, en 2017 el *stock* de inversión directa en África de los 27 Estados miembros de la UE tenía un valor de 222.000 millones de euros, más de cinco veces el de EE. UU. (42.000 millones de euros) o el de China (38.000 millones de euros)³³.



Figura 3

Fuente. EUROPEAN COMMISSION. «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa».

En este nuevo escenario de impulso creciente de las relaciones UE-África, Europa era consciente de la importancia de preservar sus intereses económicos y de seguridad frente a una mayor competencia geopolítica, pues solo así podría seguir siendo un actor relevante en el continente africano. Por tanto, las nuevas oportunidades y desafíos surgidos en África obligaban a la UE a revisar su estrategia, dado el interés creciente de los Estados miembros por el continente. Dicha revisión resultaba especialmente necesaria cuando la UE se enfrentaba a la competencia geopolítica proveniente de China, Rusia, Turquía, India y el Reino Unido posterior al Brexit.

De esta manera, el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2020 anunciaba que la Comisión y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «desarrollarán una nueva estrategia integral con África para impulsar las

³³ «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa», *European Commission*. Brussels. 9 de Marzo de 2020. Disponible en file:///C:/Users/ifuecob/Documents/IEEE%202023/CONFERENCIAS/2023%2007%2010%20Rabat%20%20African%20Peace%20&%20Security%20Annual%20Conference/Questions_and_Answers_Towards_a_Comprehensive_Strategy_with_Africa.pdf

relaciones económicas, crear puestos de trabajo en ambos continentes y profundizar nuestra asociación en todos los ámbitos»³⁴.

Un primer paso dirigido a abordar objetivos comunes y desafíos globales se produjo en marzo de 2020, cuando el mundo empezaba a enfrentarse a la COVID-19. La Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) emitieron un comunicado conjunto titulado «Hacia una estrategia global con África»³⁵, en el que se proponía construir una nueva asociación integral con la región que permitiera impulsar las relaciones económicas, crear puestos de trabajo en ambos continentes y profundizar en la asociación en todos los ámbitos.

Como sugiere su título, el comunicado conjunto no es una estrategia entendida como tal, sino una propuesta para desarrollar una estrategia conjunta con África. Este refleja las aspiraciones de la Agenda 2063, que presenta la visión de la Unión Africana para un «África integrada, próspera y pacífica» y cuyo principal objetivo es posicionar al continente como una potencia internacional. Al mismo tiempo, el documento presenta las áreas clave donde la UE desea que se centre la estrategia: la transición verde y el acceso a la energía, la transformación digital, el crecimiento sostenible y la creación de puestos de trabajo, la paz, la seguridad y la gobernabilidad en África y las migraciones y la movilidad humana.

Esta visión busca elevar la cooperación a la altura de las aspiraciones europeas y africanas sobre la base de intereses y valores compartidos. Consecuentemente, el 30 de junio de 2020, el Consejo aprobó unas conclusiones sobre África en las que reafirmaba la importancia primordial de una asociación UE-África más fuerte. Estas conclusiones señalaban que la comunicación conjunta constituía una excelente base sobre la cual iniciar una nueva y ambiciosa asociación con África y apuntaban que la futura VI Cumbre

³⁴ «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa», *European Commission*. Brussels. 9 de Marzo de 2020. Disponible en [file:///C:/Users/ifuecob/Documents/IEEE%202023/CONFERENCIAS/2023%2007%2010%20Rabat%20%20African%20Peace%20&%20Security%20Annual%20Conference/Questions and Answers Towards a Comprehensive Strategy with Africa.pdf](file:///C:/Users/ifuecob/Documents/IEEE%202023/CONFERENCIAS/2023%2007%2010%20Rabat%20%20African%20Peace%20&%20Security%20Annual%20Conference/Questions%20and%20Answers%20Towards%20a%20Comprehensive%20Strategy%20with%20Africa.pdf)

³⁵ «Joint Communication to the European Parliament and the Council – Towards a Comprehensive Strategy with Africa, JOIN (2020) 4 final (and related documentation) ». *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Junio de 2020. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI\(2020\)651965_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI(2020)651965_EN.pdf)

UE-UA sería un momento crucial para la renovación de un enfoque estratégico global común que cumpliera con la citada aspiración.

Un año después, el 25 de marzo de 2021, el Parlamento Europeo aprobaba la nueva estrategia UE-África para crear una asociación «verdaderamente geopolítica» entre ambas entidades, «muy próximas geográficamente y [que] tienen fuertes lazos históricos, culturales y socioeconómicos, reforzados por el aumento de sus retos e intereses estratégicos comunes»³⁶. Asimismo, la nueva estrategia subrayaba que la UE es el principal socio de África «a todos los efectos en lo que respecta al comercio, la inversión, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria y la seguridad».

No obstante, habría que esperar a la VI Cumbre UE-UA, celebrada en Bruselas los días 17 y 18 de febrero de 2022, casi cinco años después de su anterior edición en Abiyán, para que esta estrategia se pusiera en práctica a través de la adopción de una Visión Conjunta UE-UA para 2030³⁷. Esta visión debía constituir el fundamento de la nueva asociación Europa-África, basada en cuatro pilares: un paquete de inversión en África dotado con 150.000 millones de euros en subvenciones e inversiones para apoyar la transformación digital, las energías renovables, la educación y otros ámbitos³⁸; una cooperación renovada y mejorada para la paz y la seguridad en el marco de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA); la cooperación en materia de migración y movilidad y, finalmente, el compromiso con el multilateralismo dentro del orden internacional basado en normas, con las Naciones Unidas en su centro.

Balance de la cooperación UE-UA. El impacto de la guerra de Ucrania

A la hora de evaluar la cooperación entre la UE y la UA, habría que destacar la existencia de un cierto escepticismo en la parte africana sobre la verdadera voluntad de la UE de

³⁶ «Joint Communication to the European Parliament and the Council – Towards a Comprehensive Strategy with Africa, JOIN (2020) 4 final (and related documentation) ». *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Junio de 2020. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI\(2020\)651965_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI(2020)651965_EN.pdf)

³⁷ «6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030». Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf

³⁸ «Hacia una nueva asociación entre África y la UE», *Parlamento Europeo*. 23 de junio de 2022. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20210311STO99734/hacia-una-nueva-asociacion-entre-africa-y-la-ue#:~:text=Los%20eurodiputados%20aprobaron%20el%2025%20de%20marzo%20de.sobre%20las%20relaciones%20entre%20la%20UE%20y%20%C3%81frica>.

hacer concesiones que cubran las expectativas del continente y lo conviertan en un socio preferente, más allá de las declaraciones retóricas sobre la necesidad de una asociación reforzada realizadas por los líderes europeos en las cumbres.

Los países africanos parecen haber llegado a la conclusión de que la UE no tiene en cuenta las agendas africanas sobre migración, transición energética o respuestas a las amenazas a la paz y la seguridad en el continente. La cooperación sigue estando basada en una relación asimétrica, en la que Europa habla mucho de asociación, pero no parece dispuesta a cumplir sus promesas, y menos a hacer concesiones³⁹.

Por su parte, la Unión Europea es consciente de que, a diferencia de en épocas anteriores, África tiene ahora la posibilidad de elegir entre diferentes socios —China, Turquía, Rusia—, lo que permite a sus países cambiar las relaciones de poder para demostrar que disponen de opciones alternativas.

Actualmente África puede sumarse a otras asociaciones más allá de Europa, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China o la estrategia de Estados Unidos para el África subsahariana lanzada a fines del verano pasado. La relación UE-UA es, por tanto, solo una entre varias oportunidades para el continente.

Un ejemplo de esta nueva actitud africana más asertiva se produjo en la votación de la Asamblea General de la ONU de febrero de 2023 para exigir que Rusia se retirara inmediatamente de Ucrania. Varios países africanos se abstuvieron (Etiopía, Guinea, Mozambique, Sudáfrica, Sudán, Uganda, Zimbabue y la República del Congo), poniendo así de manifiesto la existencia de profundas divisiones en su seno y poniendo a prueba sus relaciones con Europa.

La consecuencia de ello es un cierto nerviosismo que está llevando a la UE a prometer invertir más en África o movilizar más fondos, inversiones o ayuda internacional, mencionando importes de miles de millones de euros que nunca se habían ofrecido, sin reflexionar suficientemente sobre la manera de hacerlo. Frente a este novedoso entusiasmo europeo, los gobiernos africanos están tomando cierta distancia, pues no se muestran del todo convencidos, y menos aún en un contexto de guerra en Europa donde las prioridades estratégicas y financieras están en Ucrania.

³⁹ ZIDI, Paulina. «Sommet UE-UA: “Il y a un scepticisme du côté des pays africains”» *RFI*. 16 de febrero de 2022.

Tampoco ayuda a la percepción de África la controvertida presencia en su territorio de algunos Estados europeos que vienen apoyando a gobiernos disfuncionales, lo que ha minado la confianza de la población africana, especialmente de su sector más joven, en las verdaderas intenciones europeas.

Al mismo tiempo, la UE ha sido tradicionalmente reacia a apoyar a gobiernos africanos con un mal registro en la gestión de los derechos humanos, lo que en los últimos tiempos ha llevado a que la cuestión de la gobernanza haya sido casi completamente eliminada de los debates. Tras muchos años dando lecciones sobre valores a los africanos, la experiencia ha llevado a Europa al convencimiento de que no se puede tratar este tema de manera coherente, salvo que se asuma la caída en un debate de sordos. En los últimos tiempos, la UE parece decidida a adoptar una posición más pragmática en busca de aliados africanos, asumiendo el riesgo de que estos puedan tener un comportamiento controvertido como Estados de derecho.

Este sería el caso, por ejemplo, de Ruanda, que se ha convertido en el Estado de referencia para la UE, a pesar de ser objeto de numerosas críticas en materia de derechos humanos. Esta nueva actitud no hubiera sido posible hace unos años en el caso del Zimbabue de Mugabe. Hoy en día, la UE quiere evitar que los debates sobre lugares comunes terminen por contaminar la agenda, lo que tendría un serio impacto para cualquier intento de asociación UE-UA.

La invasión rusa de Ucrania y su impacto en las relaciones de poder a nivel mundial están teniendo implicaciones significativas para la relación África-Europa, con graves consecuencias para la primera. África está pagando un alto precio económico y alimentario por la continuación de la guerra, con el peligro que ello supone de perder una década de crecimiento. Muchos gobiernos africanos entienden que se les está marginalizando en una guerra tratada como un juego de suma cero en la que no son protagonistas pero sí perdedores natos. Como consecuencia de la ola de desilusión que recorre África, sus gobiernos están tomando decisiones, en el contexto de un futuro incierto, basadas en el interés propio, lo que incluye eludir sanciones y asegurar alianzas con países no occidentales.

Finalmente, el impacto de la guerra en la seguridad alimentaria ha afectado inevitablemente el diálogo en torno a la relación UE-UA. Aunque África ya estaba

sufriendo problemas alimentarios antes de la guerra, la invasión rusa no ha hecho más que empeorarlos, lo que ha incrementado la tensión en las relaciones con Europa, que, dada su mayor disponibilidad económica, sigue siendo la principal región receptora de los cereales rusos y ucranianos⁴⁰.

Conclusiones

En los últimos años se ha producido una reflexión estratégica en el seno de la Unión Africana y la Unión Europea acerca de cómo mejorar y hacer más eficiente la cooperación entre ambas organizaciones, superando las dificultades que se han presentado en las décadas más recientes. Ambas organizaciones reconocen poseer intereses convergentes en una serie de áreas, como la lucha contra el cambio climático y la promoción de una economía africana sostenible y creadora de empleo. Sin embargo, todavía tienen que encontrar puntos en común en cuestiones controvertidas como el fenómeno migratorio, la gestión de la seguridad o la lucha contra el terrorismo. Mucho más complicado será que lleguen a un entendimiento para la identificación y definición de unos valores fundamentales.

Como indicó Moussa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la UA, en la reunión entre las Comisiones de la UA y la UE en febrero de 2020, la forma de superar las diferencias pasaría por que la UE no intente imponer su criterio a la hora de decidir la cooperación y tenga en cuenta las posturas africanas en aspectos como el cometido de la justicia penal internacional, la orientación e identidad sexuales, la pena de muerte o el papel central de la Unión Africana en la resolución de las crisis que se producen en su continente. No obstante, también sería necesario que Europa superase lo que Carlos Lopes, alto representante de la UA en las negociaciones con la UE, define como la «fijación» de sus países con la «amenaza migratoria»⁴¹. Solo el reconocimiento y la aceptación de estas diferencias permitirán remover los obstáculos que puedan entorpecer la cooperación.

⁴⁰ AYCART-PIQUER, Laia y MEREDITH, Dora. «Un año desde que Rusia invadió Ucrania: implicaciones para la relación África-Europa» *ODI*. 15 de marzo de 2023. Disponible en <https://odi.org/en/insights/one-year-since-russia-invaded-ukraine-implications-for-the-africa-europe-relationship/>

⁴¹ «Understanding the EU's approach to a new partnership with Africa, EU Policies – Insight, p.8». *European Parliament research Service*. Junio de 2020. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698905/EPRS_BRI\(2022\)698905_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698905/EPRS_BRI(2022)698905_EN.pdf)

La Unión Europea y la Unión Africana se encuentran ante una oportunidad única para dar forma a una asociación más ambiciosa y mejor adaptada a las realidades actuales. Una Europa envejecida, empobrecida por la guerra en Ucrania y amenazada por la decadencia se enfrenta a un África joven, dinámica y en crecimiento. Europa necesita mano de obra que solo puede encontrar en el sur y busca conseguirla limitando la migración no controlada en beneficio de la movilidad profesional. Por su parte, África quiere abandonar la economía rentista, combatir corrupción y la pobreza industrializándose a partir de sus recursos naturales y salir del subdesarrollo. Las prioridades no son las mismas, los intereses puede que tampoco, pero unos y otros son fácilmente compatibles en beneficio de africanos y europeos.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel de Artillería
Analista principal IEIEE