

**REVISTA
DE DERECHO, EMPRESA Y SOCIEDAD
(REDS)**

Número 5, Época I, Julio-Diciembre 2014

ISSN: 2340-4647



IURE LICET
ABOGADOS

Dykinson, S.L.

ÁFRICA Y UNIÓN EUROPEA, POR UN HORIZONTE COMÚN DE SEGURIDAD Y PROGRESO

TENIENTE CORONEL JESÚS DíEZ ALCALDE

*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Estado Mayor de la Defensa*

Con sus luces y sus sombras, África se posiciona, cada vez con más fuerza, en el concierto internacional; sin embargo, en el seno de la Unión Europea (UE), su proyección hacia el exterior y su transcendencia geopolítica aún no concitan el consenso unánime y el compromiso que su situación demanda. En cuanto a sus fortalezas, y a pesar de las notables diferencias entre los 54 países que conforman el continente africano, su potencial económico, energético y humano es su principal fortaleza. Con un crecimiento económico superior al 5% en 2014; una riqueza creciente de hidrocarburos, en especial petróleo y gas; y una enorme eclosión demográfica, con una población extremadamente joven y que se duplicará en 2050 hasta alcanzar los 2.000 millones, África emerge hoy como un actor mundial de primer orden y, más que nunca, tiene enormes condiciones para superar el pasado y convertirse, por primera vez, en constructor de su propio destino.

Frente a este auge africano, Europa necesita nuevos mercados financieros y comerciales, tiene una enorme dependencia energética del exterior y su población está en claro retroceso demográfico. Todos estos parámetros deberían ser suficientes para que la Unión Europea mirase hacia el Sur, con mucho más compromiso e intensidad, y respaldase las expectativas de futuro que presenta el continente africano. Pero, para que el beneficio sea mutuo y duradero, debe hacerlo con la firme determinación de cooperar con las enormes reformas estructurales que África necesita, tanto en la renovación de la gobernanza o en la instauración de verdaderos regímenes democráticos como en la implantación de sistemas eficaces de seguridad. Estas reformas permitirán traducir el crecimiento económico africano en el desarrollo de su población, en la reducción de sus alarmantes índices de pobreza y de los niveles de desigualdad y frustración social, que son el sustrato que alimenta muchos de los riesgos y desafíos que hoy enfrenta el continente africano.

Pero, indudablemente, poco podrá avanzar África en el ámbito económico y social si antes no consigue eliminar las amenazas transnacionales que se ciernen sobre su seguridad. Y eso solo podrá hacerlo con el apoyo y el compromiso de la comunidad internacional, y la Unión Europea –siquiera por cercanía geográfica y por responsabilidad histórica– debe ser un pilar principal de ese proceso. La inestabilidad imperante en países como Libia o Egipto, consecuencia de unas fracasadas revueltas sociales; la creciente lacra del terrorismo yihadista, que se expande desde el Magreb hasta el Cuerno de África; el estallido violento de los conflictos armados en Mali, República Centroafricana o Sudán del Sur, en los que no se alcanzan ni se presagian acuerdos certeros de paz a corto plazo; o la expansión del crimen organizado en África Occidental, dibujan un preocupante escenario que debería encender todas las alarmas de Europa y sustentar una acción más determinante.

Sin embargo, y a pesar de una limitada cooperación en la resolución de las crisis africanas, la realidad es otra. El Sur sigue sin concitar el consenso unánime de los 28 países miembros de la Unión Europea –necesario para cualquier acuerdo en el ámbito de la seguridad y la defensa–, ni tampoco existe una visión estratégica que reconozca que lo que ocurre en África tiene y tendrá una repercusión, cada vez mayor, en territorio europeo, en su seguri-

dad y en su estabilidad. Además, la sociedad europea tiene un gran desconocimiento, o muy parcial en el mejor de los casos, sobre el continente africano; y subsanar esta grave carencia exige, por un lado, más investigación y pedagogía para analizar y conocer en profundidad tanto las oportunidades como las amenazas. Por otro, demanda más información, desde el nivel político y los medios de comunicación, para sustentar una opinión social –sea favorable o no, pero fundamentada– sobre las decisiones respecto a la cooperación europea, así como en cuanto a los recursos humanos, materiales y económicos que estas requieren.

Con todo, y pensando en África, la Unión Europea –un reconocido éxito en el plano económico y social– continúa sin convencerse de que, como señalaba Robert Schuman en su aclamado discurso de 1950, «la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan». Y esta certera reflexión –mucho más si hablamos de la paz europea– debe ser el principal fundamento de una Política Común de Seguridad y Defensa, que sigue sin tener el peso específico dentro de una organización que no puede renunciar a ser un actor global y comprometido con la paz y la estabilidad internacional. En 1999, en Colonia, entonces bajo la denominación de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la Unión Europea refrendó su vieja aspiración de comenzar –en el marco de su política exterior– a dotarse de medios, instituciones y capacidades civiles y militares para gestionar crisis más allá de sus fronteras.

Y en el camino hacia el afianzamiento de la PESD, 2003 fue un año decisivo. Por un lado, se aprobó la primera misión, de carácter policial, en Bosnia Herzegovina. A partir de esa fecha, y como el logro más notable de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, se han aprobado hasta 33 misiones, de las que hoy están operativas 17 (12 de carácter civil y 5 militar). África también acogió la primera misión europea en 2003 –la operación Artemis en la República Democrática del Congo, de estabilización y ayuda humanitaria– y, desde entonces, ha sido el continente que ha recibido la cooperación exterior más importante de la Unión, con 17 misiones aprobadas y nueve de desplegadas en la actualidad. Sin embargo, las últimas misiones militares –de entrenamiento del ejército de Mali (EUTM Mali) y de estabilización en República Centroafricana (EUFOR RCA)– han vuelto a poner de manifiesto la falta de voluntad política de la Unión, debido a la escasa ambición de sus mandatos y la limitada capacidad de la fuerza; y también han evidenciado la falta de solidaridad, a tenor de la exigua aportación de efectivos militares por parte de muchos países miembros.

Por otro lado, la primera y única Estrategia Europea de Seguridad también vio la luz en 2003, liderada por el entonces Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Javier Solana, que fue muy parcialmente revisada en 2008. Basada en tres principios fundamentales: prevención, enfoque integral y multilateralismo, su gran logro sigue siendo el complicado consenso que alcanzó acerca de las amenazas contra la seguridad europea. Aunque su diagnóstico de la situación era acertado, presentaba una deficiencia de gran calado: recogía “cómo hacer las cosas” pero era menos precisa en cuanto a “qué cosas hacer”. Respecto a “dónde hacer las cosas”, las prioridades regionales y los escenarios de actuación, ya apuntaba que el continente africano –como vecino inmediato– debía ser un foco principal de atención, al subrayar que «incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que proliferan la delincuencia organizada, las sociedades resquebrajadas o las explosiones demográficas a sus puertas plantean problemas a Europa».

Sin duda, el respaldo definitivo a la política exterior y de seguridad de la Unión Europea debió llegar definitivamente con el Tratado de Lisboa, aprobado en 2007 y que entró en vigor en diciembre de 2009. Sin embargo, y por el momento, la creación del Servicio Europeo de

Acción Exterior, la ampliación de las responsabilidades del Alto Representante, y la instauración de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) –en sustitución de la PESD– no han resultado suficientes para fortalecer la voluntad de incrementar el papel exterior de la Unión; ni tampoco para fortalecer –con medios civiles y militares– el compromiso que exige garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad frente a los riesgos que provienen del exterior. Entre las principales razones que han dificultado el avance de la PCSD puede señalarse la crisis financiera, que ha provocado que los países miembros limiten sus aportaciones a la gestión de crisis; pero su lastre fundamental ha sido el precario conocimiento y la falta de consenso respecto a las amenazas externas, tanto en el nivel político como en la ciudadanía, que ha relegado la importancia y las exigencias de la seguridad de los ciudadanos de la Unión a un preocupante segundo plano.

Conscientes de los peligros que puede significar que la seguridad y la defensa se conviertan en un asunto intrascendente, frente a un mundo globalizado e impredecible, con las amenazas más cercanas a sus fronteras, y con Estados Unidos reticente a proyectarse al exterior en apoyo del Viejo Continente (Libia 2011); el Consejo Europeo, por primera vez desde el Tratado de Lisboa, centró su reunión de diciembre de 2013, bajo el lema «La Defensa es importante», en la revitalización de la PCSD. Indudablemente, y después de varios años especialmente convulsos, el continente africano –el Magreb, el Sahel y el Golfo de Guinea– estaba presente en las tres líneas programáticas adoptadas por los Jefes de Estado y Gobierno de los 28 países miembros de la Unión Europea: «incrementar la efectividad, visibilidad e impacto de la PCSD, estimular el desarrollo de las capacidades civiles y militares, y fortalecer la industria europea de defensa»; pero el estallido de la crisis en Ucrania y la anexión de Crimea por parte de Rusia han desviado la atención hacia el Este, en detrimento del esfuerzo y el compromiso que la seguridad de África y, por ende, de Europa requiere.

Ahora, la nueva Comisión Europea, que comenzó su andadura el 1 de noviembre de 2014, se enfrenta –según sus propias declaraciones, con ambición y de forma decidida– al reto de plasmar en acciones más concretas los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo, y que deberán ser presentadas en la próxima reunión de junio de 2015. Como señaló la actual Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, en su discurso de intenciones ante el Parlamento Europeo el pasado octubre: «Necesitamos emplear los próximos cinco años en consolidar nuestra política común, nuestra visión común y nuestra estrategia común. No hay otro camino para gestionar estos tiempos difíciles y este difícil mundo que enfrentarnos juntos a nuestros cometidos y a nuestras responsabilidades». Para conseguirlo, y sobre la base del consenso y la responsabilidad política, el primer objetivo será la promulgación de una nueva Estrategia Europea de Seguridad, que sustituya a la ya obsoleta de 2003 y que refleje, con más oportunidad, el panorama geopolítico mundial y los riesgos que se ciernen en la actualidad sobre la seguridad y la prosperidad de la Unión Europea.

Además, el segundo factor determinante de una fortalecida PCSD deberá ser que el esfuerzo se centre en aquellos escenarios de conflictividad donde se generan y proyectan las principales amenazas: «Tenemos que trabajar mucho hacia el Sur –continuaba la Alta Representante–, y con los vecinos del sur de nuestros vecinos del sur, en África, que no sólo es un receptor de ayuda, sino también un aliado político. Tenemos que poner más atención al Este y al Sur. No es una contradicción. Las crisis no esperan su turno, no se ponen en cola y esperan por nosotros. Necesitamos hacer todo al mismo tiempo, y hacerlo todos juntos, de lo contrario, no será efectivo».

A partir de esta reflexión oficial, y sin subestimar la importancia presente y futura de la crisis de Ucrania, la Política Común de Seguridad y Defensa debe atender con determina-

ción al continente africano, desde el convencimiento de que sus problemas estructurales son extremadamente profundos y, por tanto, de más difícil resolución. Además, conviene subrayar, porque añade más peligrosidad y complejidad, que la gran mayoría de las amenazas está incitada por actores no estatales: milicias rebeldes, grupos terroristas o redes de criminalidad. Para ello, y de forma conjunta con los países y regiones africanas, es necesario afrontar la revisión de las estrategias regionales ya aprobadas (Sahel, Cuerno de África y Golfo de Guinea), y establecer una nueva política para la estabilización de la franja del Magreb. Así, y dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, la cooperación Unión Europea-África debería focalizarse, entre otros, en los siguientes y prioritarios aspectos que sería conveniente reconsiderar y reforzar:

- Colaborar en el fortalecimiento de la gobernanza, con el fin de erradicar el riesgo que supone el colapso de un Estado, tanto dentro y como 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, en especial para que el uso de la fuerza seapotestad exclusiva del Estado.
- Al mismo tiempo, se debe favorecer la mejora y el desarrollo de las instituciones democráticas africanas. Solo así se asentarán la seguridad, el diálogo político, los procesos electorales, el estado de derecho y la distribución equitativa de la riqueza como generadores de un sentimiento de identidad nacional entre todas las comunidades, etnias y razas que conviven dentro de sus fronteras.
- 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 –fundamentalmente, terrorismo yihadista, criminalidad organizado y conflictos armados– y que promuevan la confianza entre los países.

Y en esta reforzada política de la Unión Europea, España tiene que afianzarse como un pilar esencial para impulsar y fortalecer la cooperación con el Magreb, el Sahel y el Golfo de Guinea. España es el único país de la Unión con fronteras terrestres y marítimas en África, puente por el que transitan las políticas y las relaciones económicas desde Europa, pero también lugar de llegada y tránsito de la inmigración irregular, del crimen organizado, e incluso objetivo declarado del terrorismo yihadista. Los mandatarios europeos no deben olvidar que estos riesgos repercuten, con mayor o menor intensidad, en toda la Unión; y España –por los motivos antes esgrimidos, y junto con Francia, Italia y Grecia– debe impulsar un mayor consenso y voluntad política en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, que permita afrontar con determinación los desafíos africanos, pero también optimizar las oportunidades que África ofrece.

En un mundo globalizado, las fronteras deben convertirse en puntos de encuentro que favorezcan la seguridad y el progresomutuos. Con este propósito, España debe hacer valer su privilegiada situación geoestratégica, sus consolidadas y excelentes relaciones con países como Argelia y Marruecos; o el contrastable prestigio que, en apenas unos meses, se han ganado los efectivos españoles entre las poblaciones de Mali y República Centroafricana, donde despliegan dentro de las misiones de la Unión Europea. Por todo ello, el importante potencial de España en África debe convertirse en un puente de férrea estructura entre las dos orillas del Mediterráneo.

Hoy, la interdependencia entre la Unión Europea y África es indiscutible, pero esta aún no despierta el interés que merece entre los dirigentes políticos, y menos aún en la opinión pública europea, que sigue asentada en una percepción errónea sobre la situación en el Sur. Hasta ahora, y más allá de las voluntaristas ayudas económicas al desarrollo africano, la

Unión Europea ha desplegado un contrastable esfuerzo civil y militar en África, pero el escenario de conflictividad actual exige redoblar los esfuerzos de cooperación. Todo ello desde el convencimiento de que un horizonte en el que prevalezcan la seguridad y el progreso es, ahora más que nunca, común e ineludible para ambos continentes.

NOTA: Para más información sobre la política de cooperación de la Unión Europea y África, las amenazas y las misiones europeas desplegadas en el continente africano, ver el análisis del mismo autor *África: avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea* en el número 4 de esta **Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)**. Editorial Dykinson, fecha de publicación: 20/03/2014.