

De la (des) Unión Europea en África a un multilateralismo comprometido *

Arsène Brice Bado, SJ ** –
Kinho William Oreste Agblonon ***

E-mail: brice.bado@gmail.com

E-mail: willoreste@yahoo.fr

Recibido: 17 de noviembre de 2017

Acceptado: 1 de diciembre de 2017

RESUMEN: Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y África son antiguas. Se remontan a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en marzo de 1957 por el Tratado de Roma, que preveía medidas especiales de ayuda a los Territorios de Ultramar, incluidos muchos países africanos, que aún estaban bajo la colonización de los países europeos hasta 1960. Pocos años después, los Convenios de Yaoundé de 1963 y 1969 formalizaron la cooperación económica entre los países africanos y la CEE. Entre febrero de 1975 y junio de 2000, los Convenios de Lomé definieron el marco para la cooperación económica, comercial y técnica entre los países de la CEE (que se convirtió en la UE en 1993) y el grupo África – Caribe – Pacífico (ACP). Se trata de una cooperación privilegiada con exenciones arancelarias para determinados productos de los países ACP destinados a los mercados de los países europeos. Desde el Acuerdo de Cotonú de junio de 2000, que sustituyó a los Convenios de Lomé, África y la UE se han embarcado en una nueva relación marcada por el fin de los privilegios aduaneros para dar cabida al libre comercio. Además de las relaciones comerciales, la UE se está implicando cada vez más en ámbitos políticos y de seguridad.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, África, cooperación económica, multilateralismo, Derechos Humanos.

* Original en francés. Traducido por Jaime Tatay Nieto, SJ.

** Politólogo y profesor. Instituto de Dignidad y Derechos Humanos. Centro de Investigación y Acción para la Paz (CERAP). Abidjan, Côte d'Ivoire.

*** Politólogo e investigador. Asociado a CERAP. Proyecto de investigación de la sociedad civil en Costa de Marfil.

1. Introducción

Sin poder repasar todas las relaciones entre la UE y África, nos limitaremos en este artículo a mostrar cómo ha fluctuado históricamente la cooperación entre estas dos entidades según los imperativos del contexto global. A lo largo de décadas, la UE ha surgido como un actor importante en el escenario africano. A pesar de la competencia a veces realizada por algunos de sus estados miembros en sus antiguos dominios de influencia africanos, el multilateralismo de la UE se está consolidando y haciéndose cada vez más visible, lo que le permite crear un espacio de legitimidad para la acción en África. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha ido construyendo progresivamente una relación en la que la influencia y la supremacía de la UE sobre los países africanos se ha hecho evidente e incluso se ha mantenido en la medida en que se tiene derecho a pensar en una supuesta interdependencia entre África y la UE. Concluiremos mostrando que corresponde a los países africanos luchar para definir los tipos de relaciones que desean mantener con la UE y el resto del mundo.

2. La cooperación económica fluctúa según los imperativos del contexto global

La UE se percibe inicialmente en África como un socio económico. Esta percepción va más allá de África. Como señaló Álvaro de Vasconcelos en 2001, citado por Frank Petiteville, «la acción económica sigue siendo la dimensión fundamental y casi exclusiva de la política exterior de la UE»¹. Esto sigue siendo cierto hoy en día para África, cuyas relaciones con la UE se entienden mejor en términos de relaciones comerciales, por un lado, y de cooperación para el desarrollo socioeconómico, por otro².

Durante un cuarto de siglo, de 1975 a 2000, las relaciones entre la UE y África estuvieron regidas por los cuatro Convenios de Lomé. El Convenio de Lomé I de 1975-1980 tenía por objetivo promover el desarrollo agrícola de los países africanos mediante el

¹ F. PETITEVILLE, “La coopération économique de l’Union Européenne entre globalization et politisation”, en *Revue Française de Science Politique* 51 (2001), 431.

² Cf. C. HAGUENAU-MOIZARD – T. MONTALIEU, “L’évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou: de l’exception a la normalisation”, en *Mondes en développement* 128 (2004), 65-88.

establecimiento de un sistema de estabilización de los ingresos de exportación (STABEX), que era un fondo de indemnización por las pérdidas de ingresos de exportación debidas a las fluctuaciones de los precios o a la oferta de productos básicos. Del mismo modo, el Convenio de Lomé II de 1980-1985 estableció un sistema para el desarrollo del potencial minero (SYSMIN), que era un fondo destinado a estabilizar los ingresos de exportación de los productos mineros mediante un sistema de compensación por la reducción de los ingresos. El Convenio de Lomé III de 1985-1990 elaboró programas e iniciativas para ayudar a los países africanos signatarios a alcanzar la autosuficiencia y la seguridad alimentaria. Por último, el IV Convenio de Lomé 1990-2000 marcará una nueva etapa o incluso un cambio de perspectiva en la cooperación entre la UE y África, ya que el respeto de los derechos humanos y la democracia se considerarán requisitos previos para el desarrollo socioeconómico de los países africanos.

Sin embargo, la eficacia comercial de los Convenios de Lomé ha sido desigual. Estos convenios no han cumplido su promesa de ayudar a los países africanos a aprovechar mejor el comercio con Europa para iniciar su desarrollo socioeco-

nómico. Aunque el principio era loable, los mecanismos SYSMIN y STABEX resultaron ineficaces. En efecto, «a lo largo de los distintos acuerdos, la tasa de cobertura de los sistemas de compensación se ha deteriorado progresivamente, pasando del 100% en el caso de Lomé I al 43% en el caso de Lomé IV»³. Además, las preferencias comerciales no recíprocas de los Convenios de Lomé se habían vuelto incompatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todas estas razones han dejado obsoletos los Convenios de Lomé y han llevado a la renegociación de un nuevo acuerdo de asociación, a saber, el Acuerdo de Cotonú firmado el 23 de junio de 2000 y que entró en vigor el 1 de abril de 2003⁴.

Así pues, desde 2000 hasta la fecha, el Acuerdo de Cotonú ha sido el marco general que ha regido las relaciones entre la UE y África. Dicho acuerdo se caracteriza esencialmente por los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) previstos en los arts. 36 a 38 del Acuerdo de Cotonú. Los AAE han dado la vuelta a la página sobre la relación de cooperación privilegia-

³ *Ibid.*, 76.

⁴ Cf. R. N'GUETTIA KOUASSI, "Cooperación entre África y Europa: ¿por qué cambiar el paradigma?", en *Civitas Europa* 36 (2016), 85-97.

da para el libre comercio⁵. Aunque se trata de una cuestión de “libre comercio mitigado” por la ayuda financiera concedida a los países africanos, el principio de apertura recíproca del mercado plantea con razón muchas preocupaciones en cuanto a la diferencia de niveles de desarrollo entre los países africanos y los de la UE⁶. Es difícil ver cómo los países africanos podrían beneficiarse de estas condiciones comerciales desiguales, que favorecen más a las empresas europeas.

La complementariedad entre las economías de los países africanos y de la UE se ha mencionado a menudo para minimizar los efectos de la competencia. De hecho, los países de la UE exportan equipos y otros productos manufacturados a países africanos, que a su vez exportan materias primas para las industrias europeas. Querer consolidar este tipo de relaciones de intercambio es limitar a África a desempeñar un papel secundario al ser sólo un proveedor de materias primas. Además, las normas

sanitarias y otras condiciones que rigen las exportaciones a los países de la UE son tan estrictas que habría pocos exportadores africanos que pudiesen entrar en el mercado europeo.

En cualquier caso, es hora de que los países africanos dejen de soñar con acuerdos comerciales preferenciales con la UE. No cabe duda de que las relaciones entre la UE y los países africanos se desarrollarán cada vez más en el contexto de la globalización de la economía y los imperativos de la política mundial. A pesar de las limitaciones del contexto mundial, el futuro de la UE en África parece prometedor.

3. La UE, un actor cada vez más importante en la escena africana

La historia de la UE, que refleja la estrategia de los padres fundadores, es una historia de ensayo y error y de experiencias capitalizadas. Esta tradición inventiva, fruto de la especificidad y del carácter excepcional de la UE y que la convierte en un “fenómeno jurídico-institucional” cuyo comportamiento es difícil de predecir o anticipar, plantea sin embargo un problema para evaluar la influencia de la UE en África. De hecho,

⁵ Cf. L. POTVIN-SOLIS, “From the system of non-reciprocal preferences to the Economic Partnership Agreements”, en *Civitas Europa* 36 (2016), 111-128.

⁶ Véase: T. MONTALIEU, “La coopération économique UE/ACP: retour sur un partenariat en voie de normalisation”, en *Civitas Europa* 36 (2016), 99-110.

la percepción de la UE como un actor en las relaciones internacionales, en general, y como un actor estratégico en África, en particular, no es evidente porque el impacto en el comportamiento de la UE en África parece indeleble.

En primer lugar, cabe señalar que cualquier entidad dotada de “cohesión o coherencia”, es decir, con “capacidad de formular y articular preferencias sociales y políticas compatibles”⁷, puede ser percibida como un actor en las relaciones internacionales. El actor también debe tener una autoridad, es decir, poder actuar legalmente. También debe estar facultada para actuar con independencia, es decir, debe tener la competencia para actuar con independencia. Finalmente, debe beneficiarse del reconocimiento de otros actores que están involucrados en una lógica de interacción con ella.

A la luz de estos criterios y requisitos, es innegable que la UE puede considerarse un actor en las relaciones internacionales si cumple cada una de estas condiciones. Ya sea en términos de coherencia o de

cohesión internacional, a pesar de las contradicciones que la rodean, ha demostrado ser capaz de formular preferencias y políticas sociales. Ha sido capaz de defender posiciones en la escena internacional a menudo con éxito, a pesar de las dificultades para trazar una línea de acción frente a los problemas internacionales.

Este es el caso, por ejemplo, en la lucha contra el calentamiento global. Lo mismo ocurre en la defensa de los derechos humanos. Este es también el caso en la lucha contra el terrorismo, donde la UE tiene coherencia interna en cuanto a la formulación de respuestas y estrategias. Esto sigue siendo cierto con respecto a la autoridad de la organización que será necesaria en varias regiones donde los actores han considerado hablar con una sola voz. Esta autoridad es aún más convincente en África, ya que es difícil negar su fuerza operativa. La autonomía y el reconocimiento también forman parte del acervo de la UE, como puede verse en términos de toma de decisiones y definición de preferencias, en términos de interacción con otros actores en los que la UE parece ser un socio creíble, legítimo y considerado.

Con África, la UE, no sin dificultad, ha acabado abriendo amplias vías de legitimidad, al mismo tiempo

⁷ Cf. J. JUPILLE – J. A. CAPORASO, “States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics”, en C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner, Boulder 1998, 213-229.

que intenta repositionarse en relaciones euroafricanas cada vez más leñbles y equilibradas, cuya fuerza puede contener los riesgos de las reuniones uno-a-uno, que durante tanto tiempo han constituido la quintaesencia de las relaciones de los estados. El primer signo de esta especificidad diplomática es la imposibilidad de liberarse del multilateralismo.

4. Multilateralismo prometedor

Es fácil pensar que el multilateralismo forma parte de la acción internacional de la UE. Pero en realidad, los estados europeos se dignan a ceder su corredor de influencia solo cuando han perdido toda legitimidad. De hecho, la coherencia o la capacidad de la UE para formular preferencias no puede borrar divergencias o incluso antagonismos en interés de los estados. Desde este punto de vista, ningún estado europeo tiene prisa por conceder un margen de maniobra en su tradicional área de influencia africana, siempre que conserve el control y se sienta legítimo. Desde el principio, la coherencia interna no implica la estandarización de los intereses. Por lo tanto, los estados han seguido resistiendo y a veces incluso manipulando la acción de la UE en su propio beneficio. Muy hábil-

mente, la subsidiariedad que prevalece entre los estados miembros y la UE se exportará al ámbito diplomático africano, donde los estados siguen jugando la carta del egoísmo y de los intereses, donde la UE debe defender una posición multilateralista y defender principios y valores.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los estados europeos parecen haber renunciado a una verdadera política de poder en favor de una influencia limitada y un poder blando, pero nunca han abandonado el uso de la fuerza cuando sus intereses en África parecen estar en peligro, por lo que sus acciones unilaterales son cada vez más criticadas. Las numerosas polémicas y críticas de la política africana de Francia siguen siendo el resultado de este poderío duro francés. Este cuestionamiento ha ido consolidando progresivamente a un actor que sólo puede existir a través del multilateralismo, ya que es plural. Así, la UE ha tratado de existir en África durante algunas décadas, favoreciendo una posición basada en valores y dirigiéndose a una serie de actores cuyas relaciones no específica.

Esta posición es obviamente secuestrada por los actores estatales europeos, que reunirán las acusaciones axiales que el realismo de su diplomacia no puede llevar a

cabo sin negarse a sí mismos. Esto se observó claramente a principios de los años noventa, cuando las exigencias democráticas en África obligaron a estados europeos como Francia a imponer la condicionalidad democrática de su ayuda. Pero la perseverancia de las relaciones asiduas con las potencias autoritarias, que fueron rápidamente restablecidas en Gabón por Omar Bongo, en Chad por Idriss Deby, en Congo Brazzaville por Denis Sassou N'Guesso, en Togo por Eyadema Gnassingbé, en Costa de Marfil por Houphouët-Boigny, y en Burkina Faso por Blaise Compaoré, han hecho posible que se restablezca rápidamente. En Togo, la UE se vio obligada a imponer sanciones tras las exacciones del régimen de Gnassingbé. La posición de Francia, que tantas veces ha eludido sus sanciones para prestar asistencia al régimen, es una expresión de los miasmas de esas relaciones bilaterales que tantas veces han puesto en peligro el desarrollo de África.

Tomando el relevo de los estados en valores tan importantes, la UE ha logrado encontrar su huella en un continente donde la imagen de los aliados tradicionales ha comenzado a ser esclerótica, tanto por la rutina como por las muchas críticas que se han hecho a lo largo de estos decenios de colabo-

ración. No sin grandes dificultades, la UE, sin pretender reducir nunca la influencia de los estados europeos a su favor, intenta delimitar corredores y puentes de legitimidad y de acción para existir sin hacer sombra a los estados cuya influencia secular no puede ser puesta en tela de juicio por subordinación a una hipotética diplomacia colectiva.

5. La invención de la originalidad y el espacio de legitimidad

Sin embargo, para la UE, el terreno africano sigue siendo una verdadera trampa donde la diversidad de intereses asociados a la pluralidad de vínculos históricos no ha dejado de consagrar las ambigüedades de una presencia diplomática que debe jugar tanto con el equilibrio como con la prudencia; ni siquiera estos dos valores son ajenos a la costumbre diplomática. La manifestación de esta dificultad de posicionamiento estratégico puede observarse en varios ámbitos en los que el nacimiento y la evolución de la diplomacia europea ha tenido que liberarse, en la medida de lo posible, de un carácter engorroso para sus miembros y del embrollo político y diplomático que descubre *in situ* y que constituye ni más ni menos que la fiebre

del cangrejo en el que los actores estatales han sabido nadar hasta ahora.

En su estrategia de existir de forma diferente, la UE ha identificado finalmente su participación en la gobernanza para dar una imagen contraria al eco mordaz de las relaciones bilaterales. Así pues, tras intentar identificar actores capaces de afrontar el reto del desarrollo y creer que el mundo campesino ha percibido el vínculo de la manera en que podría revolucionar la percepción del desarrollo⁸, la UE se compromete finalmente a luchar contra la corrupción y promover los derechos humanos⁹. En este delicado camino, ha pasado de la condicionalidad democrática a la preeminencia del papel de la sociedad civil como garantía de la buena gobernanza.

Este nuevo hallazgo, que guía la diplomacia europea o, más concretamente, el compromiso de la UE en África, plantea, no obstante, problemas en la medida en que el problema del fortalecimiento de la sociedad civil en un contexto de estados fracasados o frágiles no ensombrece la idea de reforzar los

contrapesos a la supuesta omnipotencia del estado africano. El impensable conflicto que anima tal reflexión, por muy pertinente que sea, merece sin embargo que la reflexión se desarrolle lo suficiente como para permitir que un continente que ya se encuentra en medio de violentas contiendas o desafíos por parte del estado encuentre su camino. Querer contribuir a la afirmación de la sociedad civil africana como un actor importante en la gobernanza del sector público no debe emanciparse de una reflexión profunda sobre el estado africano y su capacidad de contrapeso y la coexistencia de la legitimidad¹⁰. Sin embargo, es evidente que el compromiso de la UE con la sociedad civil abre nuevas vías de reflexión sobre la gobernanza del sector público en África.

Para escapar de la trampa del único promontorio diplomático de los estados europeos, y para eludir la trampa de los regímenes africanos depredadores y neo-patrimoniales, la UE está inventando directrices. Hoy trata de construir un destino africano saliendo de las antiguas posturas; pero, sobre todo, trabajando en lo que paradójicamente constituye su talón de

⁸ Cf. Convenio de Lomé I (1975-1980).

⁹ Este ha sido el caso desde los años noventa; véase el IV Convenio de Lomé de 1990-2000 y el Acuerdo de Cotonú de 2000.

¹⁰ Cf. A. B. BADO, "La démocratie au Burkina Faso aux prises avec les systèmes traditionnels de gouvernance", en *Études* 4215 (2015), 19-29.

Aquiles en Europa: los pueblos. Es este interés por los pueblos lo que ha condicionado su creciente compromiso con las organizaciones de la sociedad civil en África. Su compromiso con la sociedad civil sigue siendo una expresión de esta especificidad. Varios proyectos en curso y otros futuros son manifestaciones de este deseo. Ya sea en Costa de Marfil, Benín u otros países africanos, la UE ha demostrado en los últimos años su interés por la gobernabilidad y su deseo de identificar actores capaces de contribuir a una verdadera gobernabilidad en África.

6. Una supuesta interdependencia entre África y la UE

Si bien es cierto que la dimensión bilateral de las relaciones entre África y la UE se ha institucionalizado con la regularidad de las reuniones euroafricanas, es igualmente cierto que gradualmente se ha establecido una relación en la que la influencia y la supremacía de una sobre la otra se ha hecho evidente e incluso se ha mantenido. Al poner de relieve los retos del desarrollo y, en particular, de la asociación económica, cuyos términos, desde la firma de la asociación Europa-África 2014-2017, han consagrado en gran medida

la supremacía de los intereses de los estados europeos sobre los de África, la evolución de las relaciones entre la UE y África asume la inevitable asimetría de una asociación cuya interdependencia la UE sólo asume en líneas puntuales.

Sin llegar a la conclusión de que la política africana de la UE tiende paulatinamente a asemejarse a la de los estados en muchos aspectos, es necesario, sin embargo, seguir en la tan anunciada renovación de las relaciones entre Europa y África y la afirmación de problemas cada vez más globales, signos de una supuesta interdependencia. En cuanto a los objetivos de la nueva asociación establecidos en la declaración de la IV Cumbre UE-África, se centraron en tres puntos estratégicos principales:

- a. Reforzar las relaciones políticas entre África y la UE y abordar conjuntamente retos internacionales comunes como el cambio climático, la protección del medio ambiente, la paz y la seguridad. Al compartir y defender posiciones comunes, África y Europa tendrán más peso en los foros internacionales;
- b. Ampliar la cooperación entre África y la UE en nuevos ámbitos de interés común para el futuro, como la gobernanza

y los derechos humanos, el comercio y la integración regional, la energía, el cambio climático, las migraciones, la movilidad y el empleo, así como la ciencia, las tecnologías de la información y las comunicaciones y las aplicaciones espaciales;

- c. Facilitar y promover una asociación mundial a gran escala centrada en las personas, garantizando la participación efectiva de la sociedad civil y el sector privado y ofreciendo beneficios directos a los ciudadanos africanos y europeos¹¹.

De hecho, la fijación cada vez más pronunciada en las cuestiones contemporáneas de la seguridad, la migración y el calentamiento global ha terminado de posicionar a África como una caja de Pandora cuya peligrosidad inextricable debe ser contenida y manejada. Los incesantes ballets diplomáticos o el eco de las soluciones aportadas al mal africano resuenan como la expresión de la solidaridad internacional, cuyos valores del humanismo constituyen las fuentes esenciales.

¹¹ Extracto de la Declaración de la Cuarta Cumbre UE-África, Bruselas, 2-3 de abril de 2014.

África ya no es un socio capaz de defender intereses, un actor cuyos intereses sería lógico respetar, sino una especie de zona peligrosa de la que saldrían todos los males que ahora son comunes: la inseguridad internacional con el terrorismo, los problemas vinculados a las migraciones, los problemas de la piratería, la falsificación y la piratería que sólo resultarían de la integración paralela de la juventud africana en la globalización. La convicción es tan fuerte que la V Cumbre UE-África celebrada en Abidjan (29 y 30 de noviembre de 2017) se ha dedicado precisamente a ella. Una vez más, es a los males que socavan a la humanidad a los que hay que encontrar soluciones en el continente africano.

Tiene sentido preguntarse hasta qué punto la UE considera a África como socio. ¿Es una asociación predeterminada? ¿O acaso la diplomacia europea en África hace un amplio eco al egoísmo y la condescendencia de los estados cuyo interés en el continente negro es más para su propio desarrollo que para el desarrollo de África?

7. Conclusión

En definitiva, vista desde África, la UE da una imagen de contrastes: fuerte y débil al mismo tiem-

po, generosa y egoísta, unificada y desunida. Este es un signo de que, a pesar de su larga historia con África, la UE sigue buscando sus propias marcas, o al menos buscando un nuevo equilibrio. Le resulta difícil mirar más allá de sus propios estados miembros, que compiten con ella, sobre todo en las antiguas colonias. A esto se suma la competencia con los estados continentales de China e India, el interés de otras potencias emergentes y el creciente posicionamiento estadounidense en África, que socava la posición y la acción de la UE en África.

Para una mejor visibilidad y para un impacto más sostenible en África, la UE se beneficiaría de establecer un plan de desarrollo para África en asociación con los africanos y no seguir celebrando acuerdos a corto plazo con los “reformadores” y pequeños programas o asociaciones cuyos cambios solo maximizarán lo que los estados miembros de la UE pueden obtener en África. Sin embargo, en última instancia, es responsabilidad de los propios países africanos escribir su propia historia con la UE, definiendo y eligiendo los tipos de asociación que consideren apropiados. ■

SALTERRAÉ



La presencia de Cristo en el mundo

Las oraciones de Pierre Teilhard de Chardin

Agustín Udías

AGUSTÍN UDÍAS

La Presencia de Cristo en el Mundo

*Las Oraciones de Pierre
Teilhard de Chardin*

P.V.P.: 10,00 €

144 págs.

Más información en
www.gcloyola.com

El jesuita y científico Pierre Teilhard de Chardin es hoy toda una figura de referencia en su esfuerzo cristiano por integrar la fe y la espiritualidad con la cultura científica. En este libro, Agustín Udías reúne las oraciones que se encuentran diseminadas por su obra. Una mirada espiritual y profunda a la eterna búsqueda de la verdad, a través de uno de sus testigos más originales.



Apartado de Correos, 77 - 39080 Santander (ESPAÑA)
pedidos@grupocomunicacionloyola.com
