

INFORME **ÁFRICA**

Dinámicas transfronterizas
en un contexto globalizado



2019

INFORME ÁFRICA 2019

Dinámicas transfronterizas
en un contexto globalizado

Coordinadoras:

Elsa Aimé González
Itxaso Domínguez de Olazábal

Asistentes de coordinación:

Tram-Anh Nguyen
Mateo Peyrouzet García-Siñeriz

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

® Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-949660-7-1

Depósito legal: M-11501-2019

IBIC: JPHV

Asistente de edición: Daniel Jiménez López

Maquetación e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S. L.

www.luaediciones.com

EDITA: Fundación Alternativas

Calle Zurbano 29, 3.º izq. 28010 Madrid. España.

Tel: 34 913 199 860 | Fax: 34 913 192 298 | www.fundacionalternativas.org

Índice

Introducción Diego López Garrido	7
1. Nuevos movimientos sociales para una nueva democracia Carlos Bajo Erro	11
2. Transformaciones y procesos políticos y sociales en el Norte de África desde 2011 Laurence Thieux y Miguel Hernando de Larramendi	23
3. African Continental Free Trade Area: ¿un instrumento de transformación económica? Artur Colom Jaén	33
4. África en la agenda de los nuevos socios emergentes: ¿complementariedad o alternativa? Mbuyi Kabunda Badi	45
5. Conflictividad armada y construcción de paz: tendencias actuales en África Iván Navarro Milián	55
6. El Sahel occidental: una región marcada por la inseguridad David Nieves Bullejos	67
7. Explotación de hidrocarburos y minerales en África subsahariana: la nueva pugna por los recursos y la paradoja de la abundancia Jesús García-Luengos	77
8. África en la política migratoria de la Unión Europea: actualidad y desafíos Gema Serón Aires y Lorenzo Gabrielli	89
9. La Unión Europea en África: desarrollo y seguridad en un marco de desigualdad Marta Iñiguez de Heredia	103

10. La Política Europea de Vecindad en el Magreb: una visión global a través de los casos de Argelia, Túnez y Marruecos	115
Bosco Govantes	
11. ¿Está Marruecos desvinculándose de la Unión Europea?	127
Irene Fernández-Molina	
12. Conclusiones y recomendaciones. Consolidar las relaciones entre España y África en clave horizontal	141
Elsa Aimé González, Itxaso Domínguez de Olazábal	
Autores	149
Siglas y acrónimos	155

Introducción

La Fundación Alternativas realiza y publica seis informes anuales sobre las siguientes materias: democracia, desigualdad (bienal), ciencia y tecnología, sostenibilidad, cultura y Unión Europea. A partir de 2019 habrá uno más, que tengo el gusto de presentar: el Informe África, que coordinan Elsa Aimé González e Itxaso Domínguez de Olazábal.

Hay muchas razones para incorporar este nuevo informe sobre un continente que representa más de una cuarta parte de Naciones Unidas, y que, según el World Economic Forum, de 1100 millones de habitantes hoy pasará a 4400 millones en 2100, con una gran parte de este crecimiento demográfico produciéndose en las ciudades. África está convirtiéndose en un lugar central en la geopolítica del planeta en el presente siglo XXI, y no solo por causas demográficas, sino por sus recursos naturales (García-Luegos), ante el desafío del cambio climático; por sus movimientos migratorios hacia Europa (Serón y Gabrielli) y otros continentes; por sus conflictos sociales y armados (Navarro Milián) o por su propia capacidad productiva (aumento de dos quintos del PIB en África subsahariana en lo que llevamos de siglo). Es evidente que hay una profunda interconexión de los fenómenos económicos, políticos y sociales del continente africano con los que acontecen en otras regiones del mundo globalizado.

No es de extrañar que, como ha apuntado *The Economist* recientemente (9 de marzo de 2019), Gobiernos y empresas de todo el mundo están poniendo su atención de forma acusada en África, expresada a través del fortalecimiento de lazos diplomáticos, defensivos y comerciales de alcance estratégico: entre 2010 y 2016 se han abierto más de 320 embajadas y consulados en África (solo Turquía ha abierto 26), algo desconocido anteriormente en cualquier parte de la geografía global; la lucha contra el terrorismo yihadista, particularmente en el Sahel, ha profundizado la presencia de misiones militares norteamericanas y europeas (Francia y España) en el Sahel y otras regiones africanas como el Cuerno de África (cuarteles de Japón y Estados Unidos y misión Atalanta auspiciada por la Unión Europea a instancias de España, entre otros Estados); y la actividad comercial se ha extendido bajo el liderazgo actual de China, India y EE. UU., ganando terreno a la anterior superioridad europea. África está siendo cortejada crecientemente por los llamados países emergentes, los BRICS (Kabunda); destaca entre ellos Chi-

na, que aplica a África su proyecto económico estrella: la Nueva Ruta de la Seda, con una estrategia de préstamos para obras de infraestructuras que lleva incluidos los correspondientes contratos con empresas chinas proveedoras.

Naturalmente, los Estados africanos tienen diferentes enfoques en su política de alianzas. Cada uno opta por el más conveniente. Forman parte de las relaciones de fuerza que se escenifican en la zona contigua de Oriente Medio.

Los países occidentales siguen enfatizando, junto a otros, su presencia en el ámbito de las inversiones directas. Es el caso de EE. UU., Reino Unido, Francia o Alemania. Por supuesto, la Unión Europea no solo es líder en comercio; encabeza la aportación en el campo de la cooperación al desarrollo, que trata de desprenderse de su vieja tradición neocolonial, para ir estableciendo relaciones más equilibradas, que es lo que debería inspirar el futuro acuerdo Unión Europea-África, que sustituye en 2020 al de Cotonú (Iñiguez de Heredia). Todavía, es verdad, queda la asignatura pendiente de las asombrosas y sólidas culturas africanas, que deberían ser objeto de mucha más atención por los países europeos, los más cercanos geográficamente.

El presente Informe no contempla al continente africano únicamente desde las relaciones con el exterior o desde la obsesión securitaria occidental. Consideramos de fundamental relevancia el análisis de África en su realidad interna.

Para empezar, África, como es evidente, no es un todo homogéneo que puede ser estudiado cómodamente. El norte de África tiene una personalidad propia y muy diferenciada (Thieux y Hernando de Larramendi) respecto del resto de África y en cada uno de sus países: Túnez, Egipto, Argelia –sometida a fuertes turbulencias cuando se escriben estas páginas–, Libia y Marruecos, al que analizamos particularmente en su conexión (o desconexión) con la Unión Europea (Fernández-Molina), que guarda una íntima relación con la renovada política africana del reino alauita.

El Sahel occidental (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Níger) tiene una problemática marcada, como antes señalé, por la inseguridad consecuencia de las insuficiencias institucionales, a la que dedicamos un capítulo (Nievas Bullejos).

En cuanto al África subsahariana, no cabe duda de que está protagonizando un proceso histórico de transformación, no solo por su acelerado crecimiento poblacional, su ímpetu migratorio o su potencia política. África subsahariana es emblemática en lo que se ha venido en llamar la paradoja de la abundancia (García-Luengos), es decir, los recursos naturales, los hidrocarburos y minerales, que encierran y desencadenan lo mejor y lo peor en las relaciones económicas y de explotación.

África es, pues, diversa, como expresión de su amplísimo territorio. Pero África puede y debe encontrar la dinámica integradora que sea fuente de avance socioeconómico y político. En esta dirección, parece alentadora la African Continental Free Trade Area, una especie de intento de apertura en el mercado interior, ya firmada por la mayoría de los países que forman la Unión Africana (Colom Jaén).

En cualquier caso, sean cuales sean las tendencias futuras del continente africano, no puede renunciar a un desarrollo democrático y de combate contra la corrupción, el cual es clave en todo desarrollo social y económico, y en la pacificación que necesitan los conflictos que sufre el continente. Sus ciudadanos y ciudadanas serán los más favorecidos por esos valores. Las personas que viven en África son conscientes de ello, y no permanecen inertes o paralizadas. Hay movimientos sociales de una fuerza indudable, que estudia en este informe Bajo Erro, que son la base ineludible de la aspiración a la justicia social, dignidad y democracia, de lo que ya fue pionera la esperanzadora/frustrante Primavera Árabe.

Diego López Garrido
Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas

1. Nuevos movimientos sociales para una nueva democracia

Carlos Bajo Erro

Introducción

Se han autodenominado “la internacional de los alborotadores” y suponen el fenómeno más novedoso y más transformador en el entorno de los movimientos sociales en África. En menos de una década, han emergido en diferentes lugares del continente colectivos con muchos puntos en común. Entre ellos, cabe destacar que han sacudido las dinámicas habituales de las sociedades civiles, la importancia de su dimensión digital, que han atraído una atención poco habitual de medios y opinión pública internacional y han protagonizado episodios que ya se han escrito en los libros de historia.

Más allá de su súbita aparición, otra dinámica de este fenómeno llama especialmente la atención. Se trata del proceso de construcción de una sociedad civil panafricana. Las conexiones que se han establecido entre los diferentes movimientos y el empeño por reforzar los lazos y generar energías de colaboración, de apoyo y de solidaridad entre sí, los han llevado a construir una red. El entramado ha demostrado una vocación de continuar extendiéndose, de estrechar los vínculos y de reforzar a cada uno de sus nodos en base a que comparten, al menos, un objetivo común: profundizar los procesos de democratización poniendo en el centro a la ciudadanía, propiciando la asunción de la responsabilidad cívica a través de un “despertar” de una nueva conciencia ciudadana.

Una sociedad que se desespera. La aparición de los nuevos movimientos sociales

Los apagones que despertaron la conciencia en Senegal

En junio de 2011, los ciudadanos de Dakar conocieron masivamente a Y'en a Marre (“Estamos hartos”, en francés). Era el colectivo que se había puesto a la cabeza de las protestas contra una reforma constitucional mediante la que el entonces presidente senegalés Abdoulaye Wade pretendía, presuntamente, aferrarse al poder. Se habían movilizado los sindicatos y las organizaciones de defensa de los derechos humanos; algunos partidos de la oposición, junto a grupos de la sociedad civil habían, incluso, constituido una especie de frente común. Y, sin embargo, quien logró mayor visibilidad de la movilización en la calle fue un grupo de jóvenes que se plantaron, hicieron barricadas y ocuparon plazas y calles de Dakar y otras ciudades del país con una reivindicación sencilla: “Wade, dégage” (“Wade, lárgate”). El núcleo duro estaba formado por un colectivo de raperos que gozaban de prestigio entre esos jóvenes urbanos y que arrastraban una trayectoria de contestación social.

El movimiento Y'en a Marre cristalizó del encuentro entre algunos de esos músicos como Thiat y Kilifeu, fundadores del grupo Keur Gui, que incluso había visto censuradas algunas de sus canciones, con periodistas como Alioune Sané o Cheikh Fadel Barro, que se había hecho populares destapando casos de corrupción

(Kupper, 2017). Paradójicamente la chispa saltó a raíz de un apagón. De alguna forma, en un primer momento (y en un primer diagnóstico superficial), Y'en a Marre era el movimiento liderado por los raperos que se quejaban de los cortes de electricidad¹. Esos apagones eran, en realidad, una muestra clara de la principal denuncia del colectivo: la mala gestión de los servicios públicos y la desconexión entre la clase política y las necesidades de la ciudadanía. Las reivindicaciones se extendieron a la lucha contra la corrupción, la exigencia de transparencia y rendición de cuentas, la reclamación de más protagonismo para los ciudadanos y el final de los privilegios y de las desigualdades sociales (Touré, 2017).

Junto al “Wade, dégage”, el “Ne touche pas à ma Constitution” (“No toques mi Constitución”, en francés) fueron los primeros estandartes del movimiento, que continuó manteniéndose en guardia contra la pretensión de Abdoulaye Wade de ser reelegido². Ante una campaña presidencial con Wade como candidato, la tensión aumentó e Y'en a Marre lideró una contestación que generó un enfrentamiento constante con la policía en las semanas previas a las elecciones de febrero de 2012 (Dimé, 2017). Wade, finalmente, perdió las votaciones en unos comicios que se desarrollaron con unos aceptables parámetros de salud democrática.

Durante el gobierno de Macky Sall, sucesor de Abdoulaye Wade en la presidencia senegalesa, la temperatura de la confrontación ha descendido. Eso no quiere decir que Y'en a Marre haya cesado su actividad. De hecho, ha mantenido la que le es más propia, la de sensibilización y pro-

selitismo de una nueva conciencia en la que el ciudadano es el centro y la medida de la acción democrática.

El movimiento ha salido a la calle puntualmente, ha organizado actos de protesta, a menudo con formatos innovadores. Ha denunciado la falta de oportunidades y el empeoramiento de las condiciones de vida de las clases más populares. Ha organizado “ferias de problemas” para dar visibilidad a las penurias de los ciudadanos de a pie. Ha continuado llamando la atención sobre las derivas antidemocráticas de los poderes públicos. Y, en general, ha desarrollado actividades para dar a la ciudadanía las herramientas para transformar su entorno más próximo.

La alargada sombra de Sankara en Burkina Faso

La imagen de la Asamblea Nacional de Burkina Faso en llamas fue la que atrajo la atención internacional sobre la situación en el país, y se convirtió en una fotografía icónica³. Sin embargo, apenas era la manifestación de un fenómeno mucho más profundo que se había fraguado en “el país de los hombres íntegros” durante años y que desembocó en la recuperación de la democracia después de casi tres décadas por una vía poco habitual.

En 2014, el entonces presidente burkinés, Blaise Compaoré, anunció una modificación de la constitución que suprimiría el artículo 37, que establece una limitación de mandatos. Compaoré llevaba 27 años en el poder y quedaba apenas un año para unas elecciones presidenciales a las que no podía presentarse por esa limitación. El anuncio daba menos de un mes a los detractores de la medida para reaccionar. En esas circunstancias, se produjo una movilización sin precedentes en la sociedad civil.

¹ “Le mouvement Y'en a marre, révolution née d'une coupure d'électricité”, *Le Monde*, 12 de diciembre de 2011. Disponible en: https://www.lemonde.fr/culture/article/2011/12/12/le-mouvement-y-en-a-marre-revolution-nee-d-une-coupure-d-electricite_1617480_3246.html

² “A Dakar, les opposants et les partisans de Wade dans la rue”, *RFI*, el 23 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.rfi.fr/afrique/20110723-dakar-opposant-partisans-wade-sont-rue-senegal-constitution>

³ “Burkina Faso: scènes d'émeutes dans les rues de Ouagadougou”, *Le Monde - Afrique*, 30 de octubre de 2014. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/video/2014/10/30/burkina-faso-scenes-d-emeutes-dans-les-rues-de-ouagadougou_4515317_3212.html

En los últimos años, el control de Compaoré sobre los actores sociales parecía haberse debilitado. En 2011, el presidente se había enfrentado a una virulenta huelga estudiantil y a la contestación de otros sectores de la sociedad todavía más sensibles, con movilizaciones en el ejército y en las fuerzas de seguridad. En 2013, Compaoré empezó a preparar el terreno para una complicada operación de reelección, que suponía burlar, por enésima vez, la cláusula de limitación de mandatos. La reacción social a sus maniobras puso de manifiesto la existencia discreta de una sociedad civil indignada y la aparición de un nuevo movimiento al frente de la contestación: se trataba de Balai Citoyen (“escoba ciudadana”, en francés) (Hagberg *et al.*, 2015). Reclamaban “sanear cívica y limpiamente Burkina sin mancharse las manos”, es decir, depurar el sistema democrático sin entrar en el juego de los que lo habían pervertido (Touré, 2017).

Durante las acciones de protesta contra el Senado propuesto por Compaoré, Balai Citoyen demostró capacidad de convocatoria y de movilización y un discurso que calaba en ciertos colectivos de la sociedad burkinesa. Las dos caras más visibles del movimiento, Serge Bambara *Smokey* y Karim Sama *Sams’K Le Jah*, eran dos músicos veteranos de la oposición social a Compaoré (Wirtz, 2017). A partir de 2012, comenzaron con lo que ellos llaman los “conciertos pedagógicos”⁴, en los que utilizaban su prestigio como músicos para despertar una nueva conciencia cívica, que apela a la responsabilidad de la ciudadanía para recuperar la salud democrática.

Cuando Compaoré anunció su voluntad de cambiar la constitución, se abrió un nuevo ciclo de protestas durante el mes de octubre de 2014, que se intensificó a medida que se acercaba el día señalado para la votación. El 30 de octubre, el equipo de Blaise Compaoré parecía haberlo preparado todo, los parlamentarios habían estado

confinados durante la noche en un lujoso hotel junto a la Asamblea. Pero, desde primera hora de la mañana, los manifestantes se concentraron en torno a la sede del legislativo y acabaron por desbordar el dispositivo de seguridad de un ejército que no disparó sobre la multitud.

Los manifestantes asaltaron la Asamblea Nacional, que acabó en llamas. Tomaron literalmente las calles de Uagadugú y fueron dirigiéndose a los lugares que simbolizaban el poder de Compaoré, la televisión pública, las sedes de algunos partidos y las casas de algunos políticos. La ciudadanía levantada se detuvo ante las rejas del Palacio Presidencial. Compaoré anunció medidas de apertura para aplacar los ánimos, pero los manifestantes no se desmovilizaron. Al día siguiente, el 31 de octubre de 2014, el presidente anunciaba en Twitter su dimisión después de 27 años en el poder. Mientras escribía el mensaje, estaba huyendo a Costa de Marfil⁵.

A partir de ese momento, se abrió un proceso de transición que condujo al segundo gran reto enfrentado por la sociedad civil burkinesa en menos de un año. El 16 de septiembre de 2015, apenas un mes antes de la fecha señalada para los comicios, un grupo de miembros de la antigua guardia presidencial de Blaise Compaoré irrumpió en un consejo de ministros del gobierno de transición y secuestró a sus miembros. La noticia se extendió, en un primer momento a través de Facebook, y la reacción fue inmediata. Los burkineses salieron a la calle para defender el camino a la democracia iniciado menos de un año antes.

Balai Citoyen movilizó entonces a sus simpatizantes, llamó a la ciudadanía a colapsar de nuevo Uagadugú y el resto de las localidades del país. Lo llamaron la estrategia de las “hormigas guerreras” (Wirtz, 2017). Algo así como la marabunta que hacía bueno su lema “Nuestro número es nuestra fuerza”. Apelaron a demostrar esa fuerza arrolladora que debía recuperar el protagonismo

⁴ “Las mil hormigas que hicieron huir al elefante”, *El Salto*, 21 de abril de 2018. Disponible en: www.elsaltodiario.com/africa/burkina-faso-movimiento-balai-citoyen-mil-hormigas-huir-elefante

⁵ “Burkina Faso, la ‘revolución’ fue tuiteada”, *El País - Planeta Futuro*, 3 de noviembre de 2014. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2014/11/03/planeta_futuro/1415017456_165475.html

conquistado meses atrás. La respuesta inmediata marcó el papel de los actores durante una semana de crisis. La determinación de la ciudadanía se hizo evidente desde un primer momento y eso influyó en la oposición política, en el resto del ejército e, incluso, en las organizaciones regionales para desencadenar la salida del golpe (Banégas, 2015). Los militares sublevados acabaron desistiendo de su objetivo y arrestados.

Como habían hecho tras el levantamiento que derrocó a Compaoré, después de la resistencia al golpe de estado, Balai Citoyen convoca una jornada de limpieza comunitaria de las calles. Tratan de escenificar su compromiso cívico y su voluntad de construir. Habían conseguido dos victorias simbólicas y se habían convertido en referentes para muchos jóvenes de todo el continente (Boncase, 2015). Balai Citoyen ha construido un prestigio que le ha convertido en depositario de la herencia de Thomas Sankara, como ejemplo de autonomía y de desarrollo social.

De los *salongo* a las elecciones en la República Democrática del Congo

Goma es la capital de Kivu Norte, una de las provincias del este de la República Democrática del Congo (RDC). Y fue allí donde en 2012 nació LUCHA, una contracción de Lutte Pour Le Changement (“lucha por el cambio”, en francés). El movimiento era poco más que un grupo de jóvenes inquietos, comprometidos y movilizados que pasaron de las largas discusiones a las acciones públicas⁶. Sus primeras actividades giraron en torno a la reclamación de los derechos de los desempleados y desde un principio adoptaron la acción directa no violenta como forma de reivindicación. Su forma de rechazar la trayectoria de violencia en la que habían crecido era preci-

⁶ “LUCHA: jóvenes indignados se levantan en la RD del Congo”, *Periódico Diagonal*, 1 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.diagonalperiodico.net/global/24451-lucha-grupo-jovenes-indignados-se-levanta-la-rd-del-congo.html>

samente abrazar radicalmente un planteamiento de lucha pacífica en su propuesta de transformación profunda de la sociedad y de las estructuras y las dinámicas políticas del país⁷.

El colectivo fue realizando un trabajo de sensibilización y de promoción de una nueva conciencia ciudadana. Para construir su identidad, utilizó herramientas como las jornadas de trabajo comunitario, conocidas tradicionalmente como *salongo*, para limpiar las calles de Goma. Denunciaba así la inacción de las autoridades y la mala gestión de los recursos públicos por parte de un sistema contaminado en su totalidad por las tramas de corrupción. Al mismo tiempo, animaba a la ciudadanía a asumir la responsabilidad y actuar, a abandonar una actitud basada en la queja y a construir ese futuro exigido desde el presente. Combinaban el trabajo comunitario con las acciones de denuncia directas como las sentadas (Bangre, 2016), que les llevaban a exponer públicamente su desacuerdo con determinadas instituciones, incluida la MONUSCO, la misión de Naciones Unidas, a la que acusaban de pasividad frente a la proliferación de grupos armados y la violación de derechos fundamentales.

Durante años, LUCHA actuó exclusivamente en Goma. Sin embargo, en 2015 el movimiento experimentó un importante giro. LUCHA apareció junto a una nueva organización, Filimbi (“silbato”, en swahili), en unas jornadas de debate sobre el compromiso ciudadano celebradas en Kinshasa. La actividad concluía con una rueda de prensa en la que se presentó públicamente Filimbi. Flanqueados por miembros de LUCHA, pero también por activistas de Y'en a Marre llegados de Senegal y de Balai Citoyen desplazados desde Burkina Faso, pretendían mostrar una unidad de acción continental y una coincidencia en el diagnóstico y en las líneas generales de reivindicación.

Esa rueda de prensa, celebrada el 15 de marzo, fue interrumpida por miembros de las fuerzas

⁷ “La apuesta más revolucionaria en la RD Congo: la no violencia”, *El País - Planeta Futuro*, 10 de octubre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/planeta_futuro/1478792164_983805.html

de seguridad congoleñas. El resultado: una cuarentena de detenidos, entre ellos los activistas extranjeros e, incluso, un diplomático vinculado a la embajada norteamericana que auspiciaba el encuentro (Martinot, 2017). Después de ser acusados de ser terroristas que pretendían desestabilizar el país y de una intensa campaña internacional, los militantes senegaleses y burkineses fueron liberados y repatriados. Permanecieron encarcelados sin juicio durante 18 meses uno de los fundadores y miembros más populares de LUCHA, Fred Bauma, y un joven vinculado a Filimbi, Yves Makwambala. Su liberación fue una de las medidas de distensión tomadas por Joseph Kabila, en el último trimestre de 2016, cuando se agotaba su mandato presidencial.

El encarcelamiento de Bauma y Makwambala marcó un cambio de estrategia en estos movimientos. Por un lado, la represión se intensificó. Los líderes de Filimbi tuvieron que exiliarse y eso marcó su evolución. Para LUCHA, el giro fue aún más profundo, sus reivindicaciones se hicieron más políticas y el movimiento salió de Goma y formó células en las principales ciudades del país. A partir de ese momento, se hicieron habituales las acciones conjuntas de Filimbi y LUCHA, aunque mantuvieron identidades diferentes. Confrontados con un mayor grado de represión, los militantes de LUCHA subieron la apuesta y optaron por generalizar la protesta.

En su particular desencuentro, Kabila pareció ceder ante el movimiento al que no había podido doblegar con la violencia. Con cada detención, los militantes de LUCHA habían demostrado una coherencia que les había valido admiración tanto en su país como internacionalmente. A medida que se acercaba diciembre de 2016, mes en que tenían que celebrarse elecciones presidenciales y terminaba el mandato de Joseph Kabila, que no podía volver a presentarse, este cambió de estrategia, optó por la distensión y adoptó medidas de descrispación.

Ninguna de esas medidas quebró la exigencia que compartían LUCHA y Filimbi: que Kabila no se volviera a presentar y unas elecciones libres y transparentes. Esa era la reivindicación irrenun-

ciable y motivo de sucesivas campañas y movilizaciones en las calles, como #ByeByeKabila⁸. Con esta acción, lanzada en noviembre de 2016, se pretendía empujar a Kabila a convocar las improbables elecciones. Se desarrolló simultáneamente en las principales ciudades congoleñas y en las redes sociales, exponiendo a Kabila ante la opinión pública y las instituciones internacionales.

LUCHA se resistió a participar en las negociaciones propuestas por Kabila a los actores sociales. Aseguraban que se trata de maniobras dilatorias. Las protestas se hicieron cada vez más amplias. LUCHA y Filimbi continuaron participando en las convocatorias a las que incorporaron, por ejemplo, organizaciones sociales católicas con mucho predicamento en el país. La tensión obligó a Kabila a anunciar que no sería candidato en las siguientes elecciones y a poner fecha a la votación, el 30 de diciembre de 2018. Tanto Filimbi como LUCHA continuaron exigiendo las condiciones necesarias para unas elecciones limpias, transparentes y creíbles. Y, con muchos matices y nuevas exigencias de transparencia, aceptaron el nombramiento de uno de los candidatos opositores como nuevo presidente del país, Félix Tshisekedi. Los movimientos abrieron procesos de reflexión interna para valorar el recorrido y el nuevo escenario.

Por sus obras los conoceréis

Este fenómeno, que se despliega en diferentes países de África, presenta cierta unidad en los enfoques de los movimientos. Todos ellos parten de un diagnóstico más o menos similar que mezcla, en dosis diferentes, dos ingredientes: por un lado, desafección ante la política institucional, por la pérdida de prestigio y credibilidad de una clase política alejada de la ciudadanía; y por otro

⁸ “#ByeByeKabila: ultimátum en la República Democrática del Congo”, *El País - Planeta Futuro*, 9 de enero de 2017. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/01/04/planeta_futuro/1483542722_875375.html

lado, condiciones sociales desfavorables, que se materializan en altas tasa de paro, pocas perspectivas de futuro, aumento de los precios de los bienes de primera necesidad o alza de tasas públicas como las de las matrículas universitarias, según los casos.

Amplios colectivos sociales se ven confrontados a esta mezcla de factores que explican el descontento y la indignación. Por ello, las exigencias tienen que ver con mejoras socioeconómicas básicas y con la regeneración del sistema democrático. La corrupción, la falta de rendición de cuentas, la falta de alternancia y, sobre todo, la falta de protagonismo de la ciudadanía, son denuncias sistemáticas en este proceso de reivindicaciones (Touré, 2017).

El carácter de estos movimientos entronca con las olas de protestas que se extienden a escala global desde la década de 2010. Responden a dinámicas similares a las que provocaron las primaveras árabes; los movimientos *occupy* que se extendieron desde Wall Street a Londres; los indignados en España; la ocupación del parque Gezi, en Estambul; la revuelta de los paraguas, en Hong Kong; o el movimiento Yo Soy 132, en México. Todos estos procesos han sido ampliamente estudiados y se han buscado conexiones entre las realidades a las que atendían. La cartografía de este proceso se completa con episodios desde Brasil hasta Taiwán, pero omite en esta geografía de la contestación, los ejemplos de África subsahariana.

La mayor parte de estos movimientos encajan con la categoría que Manuel Castells plantea como modelo de nuevos movimientos sociales: los movimientos sociales en red; que plantean fórmulas de pertenencia, de acción y de organización diferentes a los movimientos sociales convencionales. Dos de las claves de estos colectivos es que tienen capacidad para movilizar multitudes en las calles y al mismo tiempo dominan el entorno digital hasta el punto de que tienen capacidad para viralizar sus reivindicaciones (Castells, 2012). Tanto Y'en a Marre, como Balai Citoyen, Lucha o Filimbi comparten las características fundamentales (Touré, 2017).

Estos ejemplos africanos responden además de una dinámica que algunos investigadores han identificado como una tercera ola de protestas democratizadoras. Toman el relevo de las que se produjeron en los años cuarenta y cincuenta y que desembocaron en los procesos de independencia y las de la década de los ochenta que desencadenaron la apertura democrática que acabó con muchos regímenes de partido único (Branch y Mampilly, 2015).

Los métodos concretos utilizados por cada uno de los movimientos varían, aunque también presentan elementos comunes. En el caso de Y'en a Marre o de Balai Citoyen han destacado su explotación de la cultura como herramienta de transformación social, la guerrilla poética o los conciertos itinerantes de los senegaleses, los cuales entroncan con los conciertos pedagógicos de los burkineses. Esos nuevos métodos se combinan con la ocupación de las calles y las concentraciones pacíficas. Esta última herramienta es ampliamente utilizada por LUCHA y por Filimbi. Los congoleños han utilizado habitualmente los *salongos*, sesiones de trabajo comunitario para cohesionar a sus militantes y mostrar su disposición a actuar en favor del bien común, un sentido similar a las jornadas de limpieza que también Balai Citoyen convocó.

En realidad, todos estos instrumentos responden a los objetivos que presentan los movimientos. Teniendo en cuenta que todos ellos han expresado su rechazo explícito a entrar en la política institucional, no es de extrañar que se alejen de la actividad habitual de los partidos políticos convencionales. Esa ha sido una de sus principales características y unas de las diferencias con otros movimientos. Los militantes de los grupos que se inscriben en este fenómeno consideran que su lugar no son las instituciones. Los impulsores de Balai Citoyen se definen como centinelas de la política institucional y, por ello, defienden su posicionamiento al margen de esas estructuras. Al mismo tiempo, ha sido una de las críticas que han tenido que enfrentar porque otros sectores sociales no han entendido su estrategia, sobre todo el hecho de que quieran

influir en política desde un lugar externo a las instituciones.

Estos movimientos plantean reivindicaciones concretas de mejoras de las condiciones de vida de la ciudadanía en el plano social o de las medidas precisas de reforma institucional para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas o un papel más protagonista de los ciudadanos en la vida democrática. Pero más allá de esas exigencias, tienen un objetivo general que comparten y es la voluntad de despertar una nueva conciencia ciudadana (Touré, 2017). Esta lectura compartida de la realidad es uno de los elementos que ha acercado sus posturas.

Los primeros en formularlo explícitamente fueron los militantes senegaleses de Y'en a Marre, que predicaban la aparición del “nuevo tipo senegalés” (NTS), que apela al ciudadano responsable y comprometido. El ideario de Balai Citoyen también incluye un “nuevo tipo burkinés” que, en este caso, enraíza directamente con las ideas del principal referente del movimiento, Thomas Sankara. *Sams’K le Jah* plantea que continúan el camino marcado por Sankara y que ese nuevo tipo burkinés se corresponde con la conciencia ciudadana que el expresidente asesinado “había soñado, el hombre íntegro, digno, trabajador, que vela por su país, un pueblo que ama a los otros pueblos” (Writz, 2017). Y aunque en el caso congoleño este esquema no ha se ha planteado formalmente, se desprende de manera evidente de sus acciones y de la repetida voluntad de construcción de una comunidad comprometida firme.

La evolución de un fenómeno vivo y dinámico

Una de las dinámicas más curiosas de estos movimientos trasciende su emergencia. Los vínculos y las conexiones que han ido estableciendo entre sí no solo amplifican su capacidad de influencia, sino que además recuperan de una manera novedosa ideas como el panafricanismo o la solidaridad entre una sociedad civil que hace frente a procesos transfronterizos. La certeza de vivir contextos equiparables con amenazas similares y

anhelos parecidos es la lógica que ha propiciado los nexos entre movimientos que van más allá de simples manifestaciones de apoyo.

La aparición del triángulo Senegal-Burkina Faso-RDC

Como ya hemos expuesto, el primer ejemplo de esta dinámica fue la presentación de Filimbi, el 15 de marzo de 2015 en Kinshasa. En la rueda de prensa había miembros de Y'en a Marre, que representaban una nueva forma de entender el papel y la organización de la sociedad civil; de Balai Citoyen, que lideraron la protesta que había hecho caer a uno de los presidentes más aferrados a su sillón del continente; y miembros de LUCHA que acumulaban casi tres años de confrontación política sin armas y al margen de las instituciones.

El acto ponía de manifiesto dos novedades. En primer lugar, la voluntad de articular un movimiento ciudadano que tuviese alcance nacional en toda la RDC y superase el escenario anterior, en el que las sociedades civiles se organizaban de manera regional, con escasas conexiones entre sí. En segundo lugar, el embrión de un triángulo formado por Senegal, Burkina Faso y la RDC, del que debía nacer una nueva conciencia ciudadana continental. De manera implícita, los militantes de estos nuevos movimientos lanzaron un mensaje: todos los activistas están preocupados por cualquier deriva antidemocrática en el continente. Ya no era solo una cuestión estética, simbólica o de declaraciones, sino que movimientos se implican formalmente en las reivindicaciones del resto, hasta el punto de asumir riesgos personales.

La detención de los activistas internacionales puso de manifiesto la dinámica de esta nueva estrategia. Lo que las autoridades congoleñas consiguieron al intentar silenciar las voces críticas fue fijar el foco sobre la falta de garantías democráticas en la RDC. Las campañas de solidaridad por la detención de los miembros de Y'en a Marre y Balai Citoyen trasladaron directamente las reivindicaciones a Senegal y Burkina Faso. Además, el prestigio que ya habían conseguido

estos movimientos contagió las exigencias de liberación a organizaciones de la sociedad civil de otros países. Especialmente gracias a las redes sociales, medio continente fijó la atención sobre los activistas detenidos por participar en una rueda de prensa.

La estrategia se había demostrado eficaz, más aún cuando las autoridades congoleñas no tuvieron más remedio que liberar y deportar a los activistas solidarios para intentar quitarse de encima el problema. En todo caso, la situación de los dos militantes congoleños que continuaron encarcelados, Fred Bauma e Yves Makwambala, se había convertido ya en una causa conjunta.

Cunde el ejemplo. Nuevos movimientos en nuevos países

Otro de los objetivos de esta dinámica de conexión y colaboración entre movimientos es aglutinar las energías de las sociedades civiles locales que compartan los mismos valores. Después de la experiencia de Kinshasa se estableció una estrecha relación entre esos cuatro movimientos (Y'en a Marre, Balai Citoyen, Filimbi y LUCHA), cuyos miembros pudieron encontrarse de manera más o menos informal en varios escenarios internacionales.

Afianzado el núcleo duro, la isla de Gorée de Dakar, albergó en diciembre de 2016 una primera reunión orientada al “contagio” del fenómeno a escala continental. Se encontraron representantes de movimientos que se consideraban “hermanos” de Gambia, Costa de Marfil, RDC, Congo-Brazzaville, Chad, Madagascar, Burkina Faso, Camerún y Senegal. Floribert Anzuluni, coordinador del congoleño Filimbi, explica: “El encuentro de Dakar fue el punto de partida de la ‘panafricanización’ y la puesta en común de los valores y de la visión que mueven a estos movimientos. La mayor parte de los países africanos se enfrentan a desafíos, en general, similares y sus poblaciones viven los mismos problemas. Así que lo más sencillo era que nos uniéramos para compartir nuestras diferentes experiencias,

reforzarnos mutuamente y desarrollar una visión común más allá de nuestros Estados, porque pensamos que la unidad de África permitirá gestionar mejor nuestros desafíos y facilitar el desarrollo de nuestros países”⁹.

El encuentro de Dakar se materializó en la constitución de una “plataforma panafricana” a la que llamaron Afrikki Mwindi. A modo de ejemplo del espíritu de solidaridad que los animaba, los activistas tomaron una postura común en relación con dos crisis que se estaban produciendo en esos momentos y grabaron vídeos corales para fijar esa posición y compartirla de manera pública. Se trataba de las crisis en Gambia¹⁰ y en la RDC¹¹.

La construcción de un movimiento panafricano

Es esta dinámica de “contagio” del fenómeno la que lleva a *Sams’k le Jah* a bromear hablando de este proceso de expansión como “l’Internationale des fouteurs de merde” (Wirtz, 2017, p. 88), algo así como la “internacional de los alborotadores”. Muchos países del continente africano se enfrentan a retos similares y las inquietudes de los colectivos que exigen cambios profundos se despliegan en paralelo. Al mismo tiempo, algunos de estos movimientos han querido prestar su experiencia al desarrollo de grupos similares en otros países. Por último, existe una voluntad de sumar esfuerzos y de afianzar la solidaridad, teniendo en cuenta que las condiciones de libertad y las posibilidades de expresar las reivindicaciones no son las mismas en todos los países.

El último episodio de este proceso de confluencia confirma la dinámica de crecimiento y

⁹ Declaraciones expresadas en una conversación particular con Floribert Anzuluni el 20 de octubre de 2018.

¹⁰ “African social movements to Yaya Jammeh: You must GO!”. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=6qhdLuCL4ws&t=94s

¹¹ “Message des mouvements citoyens africains à Joseph Kabila: Quitte le pouvoir!”. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=jBT318j9sVY&t=1s

de expansión de los ideales y los objetivos que representan estos movimientos. En julio de 2018 se celebró, también en Dakar, la primera edición de la Université Populaire de l'Engagement Citoyen (UPEC) que se planteó como un espacio de intercambio y de aprendizaje común de los movimientos ciudadanos africanos. Se trataba de una proyección de aquel encuentro en el que se constituyó Afrikki Mwindi. Un miembro de la organización de la UPEC, vinculado a Y'en a Marre, señalaba que finalmente habían participado representantes de 54 movimientos llegados de 20 países, además de tres movimientos vinculados a diásporas africanas¹².

Los colectivos de ciberactivistas

En paralelo a la aparición de los mencionados movimientos, han emergido, en la mayor parte de países africanos, comunidades de ciberactivistas puros, es decir, activistas que centran sus actividades de manera casi exclusiva en el uso de las herramientas digitales y que, aunque en algunos casos han intentado trasladar sus reivindicaciones a las calles, lo han hecho de manera prácticamente residual (Castel y Bajo Erro, 2013).

Por un lado, estas comunidades no tienen la misma capacidad de movilización en las calles. Sin embargo, responden al mismo diagnóstico de pérdida de prestigio de la política institucional y conciencia de una necesidad de mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. Y suplen su escasa experiencia en la convocatoria de masas con un dominio absoluto del entorno digital que les permite acceder a centros de poder insospechados. Estas comunidades han demostrado en los últimos ocho años que no es necesario convocar manifestaciones multitudinarias para influir en las decisiones de las autoridades y que, según los contextos, plantar cara en el terreno de la difusión y la información es igual o más eficiente.

¹² Datos extraídos de una conversación particular con un activista de Y'en a Marre encargado de la coordinación de la UPEC, el 22 de octubre de 2018.

Dinámicas del ciberactivismo

Estas comunidades comparten la conciencia del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para conseguir una mayor implicación de la ciudadanía en la cosa pública. Comparten con los movimientos sociales mencionados anteriormente la emergencia a partir de una voluntad de toma de responsabilidad ciudadana. Son impulsadas por unos colectivos que rechazan desentenderse de la vida política y que pretenden ser protagonistas de la construcción de unos sistemas democráticos que den más capacidad de intervenir a la ciudadanía.

Algunas de las comunidades más dinámicas se han ido configurando en los últimos ocho años, en países como Costa de Marfil, Senegal, Guinea, Burkina Faso o Nigeria, en África Occidental, y Kenia o Uganda, en África Oriental. Y de la interacción de colectivos de blogueros con ONG u otras organizaciones de la sociedad civil se han ido poniendo en marcha diferentes herramientas digitales para aumentar el protagonismo de la ciudadanía: desde campañas o espacios de debate político, a sistema de vigilancia de procesos electorales; desde plataformas de seguimiento de las promesas electorales hasta propuestas en la estrategia de gobierno abierto (Dabo, 2018).

Más allá de estas herramientas, las comunidades han sido el núcleo de campañas puntuales que suponían una respuesta o una reacción de la sociedad civil a problemas cotidianos (Bajo Erro, 2014). Son habituales las reclamaciones de mejora de la calidad en relación con los servicios públicos básicos, ya sea limpieza urbana, saneamiento o agua corriente. También a menudo se planifican acciones relacionadas con los derechos de los ciudadanos como consumidores de algunos servicios básicos, como la electricidad, la telefonía o la conexión a Internet. Y tampoco faltan las campañas que cuestionan e intentan modificar medidas tomadas por los gobiernos, desde cambios legislativos hasta sistemas impositivos, pasando por decisiones urbanísticas, por ejemplo.

Conexiones transnacionales

Los y las activistas que forman los núcleos de estas comunidades han establecido contactos tempranos entre sí. Con la lógica más coherente con el universo digital, en el que desarrollan sus acciones, han desbordado los límites convencionales de las fronteras nacionales y se han conectado con otros activistas que en otros países mostraban inquietudes similares, con los que compartían visiones, anhelos y objetivos (Bajo Erro, 2014).

Emanando desde África Occidental y en una esfera fundamentalmente francófona, los usuarios más comprometidos de estas comunidades fueron estableciendo fuertes lazos entre sí. Los primeros objetivos que les movían eran principalmente dos. Por un lado, intentaban aprender de las experiencias ajenas y hacer que el dominio del entorno digital se disparase gracias al intercambio de conocimientos. Por otro lado, pretendían protegerse. Después de que las primeras acciones les mostrasen que estaban sometidos a ciertas amenazas, mayores o menores según los países, los activistas consideraron que podían explotar la conectividad internacional que les ofrecía el entorno digital para construir sistemas de alerta que pudiesen resonar en diferentes países y que diesen la sensación de un apoyo transnacional. Sobre esos dos pilares, la admiración y el socorro, se levantaron las primeras redes de apoyo mutuo.

Los vínculos, que se fueron reforzando a través de la participación conjunta en campañas, empezaron a hacerse más sólidos con la formación de una alianza que se materializó en 2014 en una plataforma digital. La llamaron Africtivistes y, en ese momento, formalmente solo era un espacio *online* de referencia, aunque se apoyaba sobre esos lazos interpersonales.

La alianza se institucionalizó en noviembre de 2015, cuando Africtivistes se constituyó como organización y reunió a activistas de 25 países africanos en Dakar, para poner las bases de su andadura. El segundo encuentro de esta “liga de activistas” panafricana, se produjo en junio de 2018 en Uagadugú. En esta ocasión, el número de países de los que procedían los participantes superaba ya los

cuarenta y estaban representadas el África francófona, anglófona y lusófona, el África occidental, central, oriental, austral e, incluso, del norte. Africtivistes, que ya superó las fronteras nacionales hace tiempo, ha intentado desbordar también el resto de los límites que se establecen en el continente, las alianzas tradicionales, los círculos regionales o las afinidades culturales. El colectivo va aumentando su prestigio a medida que las comunidades más implicadas en esta “confederación” se afianzan y caminan con más estabilidad.

Esta estrategia panafricana supone una sólida red de colectivos que tienen como objetivo avanzar en la ciudadanía digital en sus países (Dabo, 2018). En la medida en la que se han establecido intereses comunes, los vínculos se activan de una manera muy ágil, como ocurría en el origen, en caso de amenaza o en caso de que uno de los miembros pida la ayuda del resto para visibilizar una causa.

Voluntad de convergencia de los movimientos sociales y ciberactivistas

Africtivistes y los nuevos movimientos sociales comparten el caldo de cultivo que ha propiciado su crecimiento: una creciente voluntad de amplios sectores de la ciudadanía por jugar un papel protagonista en la vida social y política y una crisis de credibilidad y de implantación de las instituciones y de las organizaciones convencionales de la sociedad civil que lleva a buscar fórmulas nuevas. Por otro lado, comparten también algunos objetivos, como la pretensión de dotar a la ciudadanía de herramientas para ejercer el control de la cosa pública, más allá de la política institucional. Esta vinculación se hace evidente cuando algunos militantes de esos nuevos movimientos sociales son también miembros activos de las comunidades de ciberactivistas o cuando estas comunidades apoyan, en el entorno virtual, las campañas y las reivindicaciones lanzadas por esos movimientos sociales. En el primer encuentro de Africtivistes, por ejemplo, los representantes de Y'en a Marre, Balai Citoyen, Filimbi y LUCHA tuvieron un considerable protagonismo.

En cierta medida, las realidades del activismo en la calle y del ciberactivismo son dos materializaciones de un mismo fenómeno. Con orígenes y objetivos comunes, su punto de contacto es, precisamente, el entorno digital; para las comunidades de ciberactivistas, es el espacio en el que se mueven, su ecosistema; para los nuevos movimientos sociales, es una herramienta, pero también una parte clave de su forma de organización y de su estrategia de acción.

De la misma manera, las conexiones entre los movimientos surgidos en los diferentes países solo son posibles en el contexto de la popularización de las TIC. Su papel va más allá de la posibilidad de que los miembros de estos movimientos se conecten entre sí, para comunicarse, discutir, compartir experiencias o, incluso, planificar acciones. El uso de las TIC, de los medios sociales y de los servicios de mensajería, fundamentalmente, genera una sensación de acción coordinada panafricana, que refuerza el sentimiento de comunidad y que al mismo tiempo hace al movimiento más cohesionado y más atractivo para generar nuevas adhesiones.

Bibliografía

Bajo Erro, C.: “Ciberactivista: una nueva identidad en las ciudades africanas”, *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación*, n.º 9, 2014, pp. 47-68. Disponible en: <http://revista-redes.hospedagemdesites.ws/index.php/revista-redes/article/view/294/335>

Bajo Erro, C.: “Resistencias 2.0: Creación de redes virtuales transnacionales de transformación social en África occidental”, *Relaciones Internacionales*, n.º 26, 2014, pp. 33-52. Disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677257/RI_26_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Banégas, R.: “Putsch et politique de la rue au Burkina Faso. Quand les étudiants débattent du Régiment de sécurité présidentielle”, *Politique Africaine*, n.º 139, 2015, pp. 147-170. Disponible en: www.cairn.info/revue-politique-africaine-2015-3-page-147.htm

Bangré, H.: “La nouvelle opposition en RDC: les mouvements citoyens de la jeunesse”, *Notes de l'IFRI*, 2016. Disponible en: www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/habibou_bangre_opposition_rdc.pdf

Bonnecase, V.: “Sur la chute de Blaise Compaoré. Autorité et colère dans les derniers jours d'un régime”, *Politique Africaine*, n.º 137, 2015, pp. 151-168. Disponible en: www.cairn.info/revue-politique-africaine-2015-1-page-151.htm

Branch, A., y Mampilly, Z.: *Africa Uprising: Popular Protest and Political Change*, Zed Books, Londres, 2015.

Castel, A., y Bajo Erro, C.: *Redes sociales para el cambio en África*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2013.

Castells, M.: *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial, Barcelona, 2012.

Dabo, A.: “Internet como herramienta para los cambios sociopolíticos en África. La experiencia de Africivistas”, *La Juventud en África. Impulsora del Cambio*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018.

Dimé, M.: “De bul faale à Y'en a marre: continuités et dissonances dans les dynamiques de contestation sociopolitique et d'affirmation citoyenne chez les jeunes au Sénégal”, *Africa Development*, vol. 42, n.º 2, 2017, pp. 83-105.

Hagberg, S., Kibora, L., Ouattara, F., y Konkobo, A.: “Au cœur de la révolution burkinabè”, *Anthropologie & Développement*, n.º 42-43, 2015, pp. 199-224.

Kupper, C.: “YAM: radioscopie d'un mouvement”, *Une jeunesse africaine en quête de changement*, GRIP, Bruselas, 2017.

Martinot, P.: “Filimbi: sifflets d'alerte”, *Une jeunesse africaine en quête de changement*, GRIP, Bruselas, 2017.

Touré, I.: “Jeunesse, mobilisations sociales et citoyenneté en Afrique de l'Ouest: étude comparée des mouvements de contestation ‘Y'en a marre’ au Sénégal et ‘Balai citoyen’ au Burkina Faso”, *Africa Development*, vol. 42, n.º 2, 2017, pp. 57-82.

Wirtz, M.: “Balai Citoyen: porte-parole de la contestation au Burkina Faso”, *Une jeunesse africaine en quête de changement*, GRIP, Bruselas, 2017.

2. Transformaciones y procesos políticos y sociales en el Norte de África desde 2011

Laurence Thieux y Miguel Hernando de Larramendi

Las protestas antiautoritarias que a finales de 2010 y principios de 2011 protagonizaron varios países del Norte de África derivaron en diferentes procesos de cambios políticos, económicos y sociales de distinta índole. Mientras que, en Túnez, la caída del régimen de Zine El Abidine Ben Ali desembocó en un proceso de democratización con un escenario político y económico complejo, en otros países como Argelia o Marruecos la introducción de reformas y la adopción de medidas sociales neutralizaron durante un tiempo las protestas contra ambos regímenes. En Egipto, el proceso democratizador quedó truncado tras el golpe de estado que en 2013 llevó a la presidencia de la república al mariscal Abdelfatah Al-Sisi. En el caso de Libia, la caída de Muamar el Gaddafi, precipitada con la intervención de la OTAN en 2011, ha dejado paso a una situación de conflicto interno marcada por la multiplicación de grupos armados y la fragmentación del territorio bajo el control de diferentes fuerzas. Aunque la situación política, económica y social de los países del Norte de África presenta una clara heterogeneidad, comparten una dimensión común: la permanencia de focos de protestas sociales, localizadas en las regiones periféricas o marginadas de los países norteafricanos.

El artículo presentará un balance de la evolución política, económica y social de los países del Norte de África, con especial énfasis en las contradicciones políticas y económicas que obstaculizan la consolidación de los procesos democráticos en la región.

Las aspiraciones populares de dignidad y democracia, el corazón de las protestas de 2011, derivaron en una serie de cambios políticos en

el Norte de África, aunque se han visto en gran parte frustradas. La evolución política de los países de la región, a excepción de Túnez, ha estado marcada por una vuelta al autoritarismo que ha revestido diversas formas según las peculiaridades de cada sistema político. La estabilidad y la seguridad se han convertido en los principales argumentos de los que estos regímenes se sirven, con el apoyo de la comunidad internacional, para aplazar *sine die* la adopción de una agenda democrática y el respeto de los derechos humanos. Las recetas económicas que países como Túnez y Egipto han aplicado desde 2011 bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional agudizan las brechas económicas y sociales que precisamente impulsaron las protestas del 2011. No es de extrañar que, en todos los países, incluso en aquellos donde las primaveras tan solo derivaron en reformas menores, como Marruecos y Argelia, las protestas populares hayan vuelto a resurgir con fuerza, en particular en las regiones periféricas con niveles de desarrollo inferior. Una vez pasado el momento revolucionario de 2011, en el cual se dio una conjunción de fuerzas muy diversas unidas por el objetivo de derrocar a los regímenes establecidos, las contradicciones políticas y sociales han aflorado en las etapas posteriores. En el caso de Libia las contradicciones han derivado incluso en un conflicto.

Túnez: los desafíos de una transición en marcha

En Túnez, la caída del presidente Zine El Abidine Ben Ali dio lugar a un proceso de transición democrática. A través del diálogo y el consenso

han sido sorteadas las diferentes crisis políticas que en ocasiones han estado a punto de hacer descarrilar el proceso.

El derrocamiento de Ben Ali y de su régimen policial fue posible en virtud de la confluencia de dos grandes sectores sociales. El primero de ellos surgió en las regiones menos desarrolladas y olvidadas del centro y el sur del país tras el suicidio de Muhammad Buazizi el 17 de diciembre de 2010. Este segmento reclamaba dignidad, mejora de las condiciones socioeconómicas y justicia social, y aspiraba en su marcha hacia la capital desde el Túnez olvidado a hacer tabla rasa con el régimen. A este grupo se le unieron las clases medias de la capital y del litoral más desarrollado, que defendían una agenda más política que social, la que acabo imponiéndose tras la caída de Ben Ali el 14 de enero de 2011.

Más allá del objetivo compartido de acabar con el régimen de Ben Ali, ambos sectores tenían prioridades distintas. Los revolucionarios del 14 de enero privilegiaron la dimensión institucional del proceso de transición política, descuidando las cuestiones sociales y económicas que eran el origen del impulso revolucionario. El proceso de transición política ha alcanzado grandes logros, como la consolidación de un pluralismo político efectivo, el establecimiento de un grado de libertad de expresión superior al de cualquier otro país árabe, la celebración de elecciones legislativas y presidenciales supervisadas por una instancia electoral independiente y la aprobación, en 2014, de una constitución consensuada después de un complicado proceso de redacción que alimentó la polarización entre progresistas e islamistas. El desarrollo de la constitución está todavía incompleto en el momento de redactar estas líneas, al no haber sido todavía creado el Tribunal Constitucional, órgano de gran importancia para interpretar un texto lleno de ambigüedades, precisamente como resultado de los compromisos alcanzados para su aprobación (Hernando de Larramendi y Planet, 2018).

La crisis política que precedió a la aprobación del texto constitucional fue superada a través del diálogo y el consenso y estuvo acompañada de

una alternancia en el Gobierno y de la formación de gobiernos de coalición entre partidos ideológicamente diversos. En este proceso hay que destacar el papel que ha jugado la sociedad civil, que ha actuado como contrapeso del poder político, como instancia fiscalizadora de la actividad política y parlamentaria, y también como instancia de mediación, impulsando compromisos y consensos (Hernando de Larramendi y Govantes, 2018).

La prioridad acordada para los aspectos político-institucionales en el proceso de transición no ha ido acompañada de respuestas efectivas a las demandas de dignidad, justicia social y corrección de los desequilibrios regionales que reclamaban los revolucionarios del 17 de diciembre. La pervivencia de importantes desequilibrios entre las regiones del centro y del sur del país y las del litoral y la capital han alimentado periódicamente las tensiones sociales y regionales y las protestas en un clima socioeconómico general caracterizado por el aumento de la corrupción y el deterioro de la situación económica. La inestabilidad en el ámbito económico se ha visto agudizada tras los atentados terroristas de 2015 contra intereses turísticos, así como por la inestabilidad en Libia.

Con el telón de fondo de la celebración de elecciones presidenciales y legislativas previstas para otoño de 2019, el país se enfrenta a una nueva crisis política en un contexto de creciente desafección hacia las instituciones. La ruptura del acuerdo alcanzado en 2014 por Béji Caïd Essebsi, líder de Nidaa Tounes, elegido ese año presidente de la República, y Rached Ghannouchi, líder del partido islamista Ennahda, ha puesto fin a un pacto que ha proporcionado estabilidad política pero que no fue bien comprendido por las bases. En el caso de Nidaa Tounes, este acuerdo provocó la implosión del partido que había ganado las elecciones legislativas con un programa electoral de carácter modernista y antiislamista. La fragmentación del espacio político progresista se ha visto reforzada a principios de 2019 con la creación de un nuevo partido, Tahya Tounes, promovido por Youssef Chahed, jefe del gobierno desde 2016.

A este panorama político se une la ausencia de mejoras en el ámbito económico. El mantenimiento de elevados niveles de desempleo, el aumento de la inflación y las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) para reducir el peso de la deuda externa han impulsado la conflictividad social. Prueba de ello ha sido la proliferación de protestas en regiones del centro y del sur de país donde persisten los desequilibrios económicos y sociales respecto a la zona de la costa y la capital, pero también el éxito de la huelga general convocada en enero de 2019 por la Unión General del Trabajo Tunecina (UGTT).

Egipto: el retorno del autoritarismo

En Egipto, las expectativas de democratización tras el derrocamiento del presidente Hosni Mubarak en febrero de 2011 se desvanecieron rápidamente. Aunque el Ejército posibilitó la defenestración de quien había sido su cabeza visible durante treinta años, la cúpula de las Fuerzas Armadas mostró desde el primer momento su voluntad de controlar el proceso de apertura política. Los militares controlaron tanto los tiempos como el marco legal bajo el que fueron organizadas las elecciones legislativas (noviembre de 2011) y presidenciales (junio de 2012). Ambas citas electorales dieron la victoria al brazo político de los Hermanos Musulmanes. La victoria en las urnas de este movimiento islamista, que llevó a la presidencia de la República a Mohamed Mursi, dio lugar entre 2012 y 2013 a una “cohabitación asimétrica” de carácter reversible entre los Hermanos Musulmanes y las Fuerzas Armadas. Esta coexistencia quedó truncada tras el golpe de Estado encabezado por el mariscal Abdelfatah Al-Sisi, quien ocupaba en ese momento el cargo de ministro del ejército. El golpe tuvo lugar en un contexto de creciente polarización social, aumento de la violencia, ausencia de consenso entre las fuerzas políticas y pérdida de apoyo popular hacia el presidente islamista.

A partir del verano de 2013, el Ejército ha recuperado el control directo del sistema político que

dirige desde principios de los años cincuenta, al tiempo que ha aprovechado esta situación para reforzar su posición como primer actor económico del país, con intereses en los principales sectores de actividad. Todo ello ha ido acompañado de un aumento de la represión y del deterioro de los derechos humanos, que no solo ha afectado a los dirigentes y militantes de los Hermanos Musulmanes, movimiento ilegalizado y considerado desde diciembre de 2013 como una organización terrorista. La coacción se ha ampliado también a otros actores políticos críticos con el régimen, así como a los militantes, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, cuyo margen de actuación se ha visto drásticamente reducido por el endurecimiento de la legislación en materia de asociaciones (Azaola, 2018).

Esta intensa regresión autoritaria, justificada en aras de la estabilidad, ha sido legitimada de cara al exterior invocando el papel desempeñado por Egipto en la lucha contra el terrorismo y el Estado Islámico, así como en los intentos de frenar la inmigración ilegal.

La explotación de esta “renta de seguridad” por parte del régimen le ha permitido, hasta ahora, limitar las presiones externas en el ámbito de los derechos humanos y libertades, en particular por parte de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EE. UU). No ha contribuido sin embargo a impulsar la búsqueda de soluciones a una situación económica que no ha dejado de deteriorarse en un país a punto de alcanzar los 98 millones de habitantes.

El inmovilismo autoritario intenta perpetuarse a través de una modificación constitucional que permitiría la permanencia de Al Sisi en la presidencia al menos hasta 2034. El retorno a esta casilla de salida no ha ido acompañado de una mejora de la situación económica en el país. El préstamo concedido por el FMI en noviembre de 2016 por 12.000 millones de dólares para un periodo de tres años ha conllevado la aplicación de medidas de austeridad, un aumento de precios y una reducción de subsidios que han afectado principalmente a las clases más desfavorecidas. El creciente malestar social hasta ahora ha podi-

do ser contrarrestado gracias al importante apoyo financiero recibido por parte de Arabia Saudí, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos (a principios de 2014 Egipto había recibido de los tres países del Golfo 12.000 millones de dólares¹). Este patrocinio se ha visto favorecido por el claro alineamiento de Egipto con el bloque anti-Qatar encabezado por Arabia Saudí, que promovió en junio de 2017 la ruptura de relaciones con Doha y el establecimiento de un bloqueo terrestre, marítimo y aéreo con este país.

Marruecos: reformas sin alteración de la estructura de poder

En Marruecos no se ha concretado la ventana de oportunidad abierta por la reforma de la constitución en 2011, con el objetivo de articular un reequilibrio de poderes entre la monarquía y los gobiernos salidos de las urnas. La aprobación de este nuevo texto fue un elemento clave en la estrategia diseñada por Mohamed VI para desactivar unas protestas que, a diferencia de las que tuvieron lugar en Túnez, Egipto o Libia, no reclamaban la caída de la monarquía sino la democratización del régimen, el fin de la corrupción y las mejoras de las condiciones de vida.

Una de las novedades introducidas en el nuevo texto constitucional era la obligación de que el jefe de Gobierno tuviera que pertenecer a la fuerza política ganadora de las elecciones. En virtud de esa disposición, el rey designó al frente del ejecutivo al secretario general del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD), que había ganado las elecciones legislativas de noviembre de 2011. El nombramiento del líder islamista Abdelilah Benkirane representó el punto de partida de un gobierno de coalición entre el PJD y otros cuatro partidos, cuya actividad se vio obstaculizada por la falta de cohesión interna. Estas dificultades se intensificaron a partir de 2013, cuando una fuerza próxima al Majzen, el Reagrupamiento Nacional

de los Independientes (RNI), se incorporó al gobierno sustituyendo al Partido Istiqlal.

El objetivo de Mohamed VI ha sido desde entonces intentar limitar el alcance de las concesiones que se vio obligado a realizar en 2011 ante la presión en la calle del Movimiento 20 de Febrero en un momento en el que la ola de protestas anti-autoritarias que atravesaban la región y que provocaron la caída los regímenes en Túnez, Egipto y Libia reforzaban su percepción de vulnerabilidad.

Los intentos de reforzar el papel central de la monarquía se acrecentaron tras las elecciones legislativas de 2016, en las que el PJD revalidó su victoria en las urnas. El liderazgo carismático de Benkirane contribuyó a que el partido islamista consiguiera limitar el alcance del desgaste político producido por su aceptación de una “cohabitación subordinada” con la monarquía (Tomé, 2018). Durante su etapa al frente del gobierno, el líder del PJD vio limitado su margen de maniobra al renunciar a profundizar en una interpretación abierta de la constitución: esta hubiera limitado los poderes del rey, asumiendo, sin embargo, el coste de implementar reformas impopulares como la reducción de las subvenciones al precio de la gasolina (Fernández-Molina, 2017).

Las dificultades de Benkirane para formar un nuevo gobierno permitieron a la monarquía apartar de la jefatura del gobierno al líder del partido vencedor de las elecciones legislativas. El rechazo de Benkirane a aceptar las exigencias planteadas por Aziz Akhannouch, secretario general del RNI y amigo personal del soberano, bloquearon el proceso y permitieron a Mohamed VI trasladar el encargo de formar gobierno a Saad Eddine El Othmani en marzo de 2016. Menos carismático que Benkirane, este dirigente del PJD aceptó las exigencias que había rechazado Benkirane y consiguió formar un nuevo gobierno de coalición. El peso del PJD se vio diluido en el nuevo ejecutivo, al obtener solamente dos carteras ministeriales de importancia (energía, minas y desarrollo sostenible y equipamiento, transporte, logística y agua) entre los ministerios y secretarías de estado que les correspondieron (Desrues, 2018). Las carteras ministeriales de carácter económico y

¹ <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=55230>

los ministerios de soberanía nacional permanecieron fuera de su control.

La neutralización de Benkirane, sustituido poco tiempo después también por El Othmani en la Secretaría General del partido, ha alimentado la amplia desafección existente entre amplios sectores de la población hacia una clase política sin capacidad propositiva, que parece estar sobre todo pendiente de las señales y orientaciones emanadas del soberano. A pesar de sus largas ausencias del país, Mohamed VI no ha dejado de marcar la agenda política internacional (encabezada por la reincorporación a la Unión Africana [UA]) y doméstica con sus discursos en temas como la corrupción, la rendición de cuentas, el restablecimiento del servicio militar o la creación de una nueva clase media rural. El soberano además ha intentado desmarcarse de una clase política desprestigiada, a la que responsabiliza de los fracasos y retrasos en los proyectos de desarrollo. Estas críticas han ido acompañadas del recurso a las prerrogativas que le proporciona la constitución: destituyó en otoño de 2017 a cinco ministros del gobierno de El Othmani, además de ordenar el cese de tres ministros y un secretario de estado por los retrasos en la ejecución del Plan de desarrollo de Alhucemas, en el Rif.

La desactivación de los partidos políticos como instrumentos de mediación con la sociedad ha ido acompañada de un aumento de las protestas en las regiones periféricas. Las protestas iniciadas en Alhucemas en noviembre de 2016 tras la muerte de Mohsen Fikri, comerciante de pescado que murió triturado en un camión de basura, acabaron transformándose en un movimiento de calado más amplio. El HIRAK, reflejo del sentimiento de *hogra* o menosprecio percibido por los habitantes del Rif, es señal del fracaso de la política de reconciliación y desarrollo hacia el norte del país impulsada por Mohamed VI desde su llegada al trono hace veinte años. Las protestas en la calle han llegado también a otras regiones con niveles de desarrollo inferiores a los del eje Atlántico, en el que se concentra la riqueza del país. Ese es el caso de Jerada, cerca de la frontera con Argelia, donde las protestas exigían alternativas

económicas para una ciudad golpeada por el cierre de las minas de carbón. En otras localidades, las protestas han canalizado la reivindicación de un mejor acceso a servicios básicos como el agua, cuyo suministro se ve amenazado por la sobreexplotación agrícola (Zagora) o minera (Imlil) (Hernando de Larramendi y Thieux, 2018).

En un contexto de creciente desafección hacia la política, las protestas reflejan el aumento de la fractura entre una gran parte de la población y las elites política. El alcance de esta fractura pudo medirse a través del éxito alcanzado por algunas campañas de desobediencia ciudadana lanzadas a través de las redes sociales. Ese fue el caso del boicot al consumo contra el elevado precio de algunas marcas de leche, agua embotellada y combustible, lanzado de forma anónima a través de Facebook en abril de 2018 contra empresas vinculadas al *establishment* económico y al palacio real. La desafección también ha impulsado el aumento del número de jóvenes que buscan en la emigración a Europa una salida a la falta de expectativas en el país.

Argelia: inmovilismo político en un entorno regional convulso

En Argelia, el anuncio de la candidatura de Abdelaziz Bouteflika a su quinta reelección como presidente de la República ha provocado unas protestas populares inéditas por su alcance geográfico y su prolongación en el tiempo. La solución de presentar como candidato a un quinto mandato a un Bouteflika postrado en una silla de ruedas desde hace 6 años y que no ha pronunciado ninguna alocución pública desde 2012 ha sido percibida por el pueblo argelino como una humillación colectiva.

La incapacidad del opaco conglomerado de clanes que rige los destinos del país, de forma colegial y de acuerdo con un equilibrio de poderes siempre inestable, para proponer una candidatura alternativa a las elecciones presidenciales pone de manifiesto la parálisis de un sistema cuya principal ambición es perpetuarse a toda costa (Addi, 2017).

Hasta febrero de 2019, la resiliencia del sistema político argelino se sustentaba en una concurrencia de factores. En primer lugar, la historia reciente de Argelia se perfilaba como argumento clave utilizado por la clase dirigente del país para neutralizar las demandas populares de cambio político. Argelia conoció un breve proceso de democratización a finales de los ochenta (considerada por algunos como una primavera adelantada) con un fatal desenlace al desembocar en una década de conflicto civil tras la interrupción del proceso democrático por los militares en 1992.

Desde entonces, los dirigentes no han dudado en agitar el fantasma de ese conflicto y las consecuencias negativas que para la población civil acarrearía una apertura democrática incontrolada. Esta advertencia encontró eco durante la primavera árabe en una población aún traumatizada por la década negra de los noventa que dejó tras de sí 200.000 muertos y 15.000 desaparecidos. Además, el contexto regional pos-2011 venía a confirmar los peores augurios, con el caos y la violencia adueñándose de países como Libia o Siria.

Las movilizaciones de febrero de 2019 en las cuales los *millenials* han tenido una presencia masiva y que han aprendido también de las lecciones del pasado ponen de manifiesto que el argumento del caos y de la inseguridad ha perdido peso a la hora de frenar las manifestaciones.

La capacidad de redistribución de la renta procedente de los hidrocarburos ha sido otra de las bazas utilizada por el régimen para neutralizar las protestas y asegurar su continuidad. A partir de 2010, la tendencia alcista de los precios del petróleo permitió a Argelia incrementar sus reservas estimadas en 2011 en 182.000 millones de dólares. Esta capacidad de redistribución depende, sin embargo, de las oscilaciones del precio de los hidrocarburos controlado por una élite cerrada. Cualquier variación en este campo puede, en consecuencia, desestabilizar el sistema, al reducir su capacidad de comprar la “paz social” (Mañé, Thieux, Hernando de Larramendi, 2016).

A pesar de la capacidad del Estado para comprar la paz social con los ingresos de la renta energética, el nivel de frustración de la población argelina no

ha dejado de aumentar en los últimos años. Desde 2010, año en el que se registraron nada menos que 10.000 revueltas espontáneas, las manifestaciones de descontento social bajo la forma de microrrevueltas, localizadas y guiadas por reivindicaciones económicas muy concretas, han sido un fenómeno recurrente. Es además en las regiones periféricas donde las manifestaciones de estas frustraciones sociales han sido más patentes, frente a la incapacidad por parte de la administración pública, a pesar de las riquezas del país, a la hora de promover un desarrollo social y económico que no excluya amplios sectores de la población (Hernando de Larramendi y Thieux, 2018).

La falta de perspectiva de inserción económica de una población muy joven (los argelinos de menos de 25 años representan el 45 % de la población y los menos de 30 el 54 %²), así como la imposibilidad de ascender en una escalera social totalmente controlada por las viejas generaciones, han creado fuertes frustraciones en este segmento de la población que sueña con emigrar. En Argelia el fenómeno de los *harragas* sigue siendo una cuestión de actualidad³.

Las reformas prometidas en 2011 en el fragor de la Primavera Árabe se quedaron en agua de borrajas. El levantamiento del estado de emergencia en vigor desde el año 1992 no ha modificado en la práctica el exhaustivo control policial sobre las reuniones y manifestaciones, que siguen prohibidas en la capital. La promulgación de una nueva ley de asociaciones en 2012 vino a limitar aún más el margen de maniobra de las organizaciones de la sociedad civil al introducir un régimen para su legalización más exigente.

La ausencia de cambios significativos en el ámbito político y militar contrasta en Argelia con la transformación profunda de su contexto regio-

² <http://www.aps.dz/algerie/75645-la-population-algerienne-a-42-2-millions-d-habitants-au-1er-janvier-2018>

³ Según cifras del Ministerio de Defensa, los guardacostas argelinos habrían interceptado 2519 personas que intentaban huir entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2018, *Monde Afrique*, 24/01/2019.

nal, así como con la emergencia de nuevos retos de seguridad vinculados a la desestabilización de sus vecinos Libia y Mali.

El deterioro de la situación de seguridad regional, particularmente en zonas fronterizas, ha llevado a Argelia a concentrar una elevada proporción de su gasto público en defensa y a un costoso despliegue militar para controlar sus 6000 km de fronteras (1376 km con Mali, 1559 km con Marruecos y 982 con Libia, 956 con Níger y 965 con Túnez).

El caos y la multiplicación de grupos armados en Libia y Mali han tenido además consecuencias directas sobre la seguridad interior del país. El ataque contra las instalaciones gasísticas de In Amenas en 2013 mostró la vulnerabilidad de un sector neurálgico que hasta ese momento se había mantenido a salvo de los ataques terroristas incluso en los peores años de la guerra civil durante los años noventa.

La solidez del sistema político argelino depende sobre todo de la cohesión interna entre los elementos que lo han creado y se han beneficiado de él desde la independencia. Esta cohesión ha girado en torno al control de los recursos de los hidrocarburos y el reparto de la renta para comprar y alimentar a las redes clientelares y cooptar amplios sectores de la población. Todo ello arropado por la legitimidad revolucionaria de sus dirigentes en la lucha anticolonial contra Francia entre 1954 y 1962.

La necesidad de mantener esta cohesión interna a toda costa explica en parte la aberración de la candidatura del presidente Bouteflika a un quinto mandato presidencial, aunque finalmente tuvo que dimitir el 2 de abril por la presión del movimiento popular. La desconexión de la élite dirigente con las necesidades y demandas de la población se encuentra al origen de gran parte de las frustraciones que hasta la fecha han sido contenidas por el miedo y las perspectivas de caos que podría suponer un cambio de régimen. Sin embargo, las protestas de febrero de 2019 han puesto de manifiesto que la barrera del miedo ha caído y la determinación del pueblo argelino a escribir una nueva página de la historia de Argelia está rompiendo los frágiles equilibrios que han sustentado la continuidad del régimen.

Libia: ¿el retorno a la estabilidad en un horizonte lejano?

Casi ocho años después de la caída del régimen de Muammar el Gadafi, en octubre de 2011, las incertidumbres políticas, la inseguridad y el deterioro de la situación económica siguen minando la estabilidad de Libia y su transición hacia un sistema democrático.

La caída de Gadafi, acelerada por la intervención internacional, provocó el colapso de las instituciones y el resurgir de las identidades, conduciendo a una fragmentación de fuerzas enfrentadas entre sí. Tras un proceso de transición fallido, tres centros de poder se disputan la legitimidad política en un escenario de conflicto armado marcado por presencia de numerosas milicias a lo largo del país que luchan por el control del territorio y sus recursos.

El primer proceso electoral tras la caída del régimen, celebrado en julio de 2012, dio paso a la elección de una asamblea constituyente: el Congreso General de la Nación (CGN). El partido de tendencia liberal Alianza de Fuerzas Nacionales salió victorioso, pero fue finalmente el partido islamista Justicia y Construcción —rama libia de los Hermanos Musulmanes— el que acabaría controlando el CGN gracias al apoyo de distintos candidatos independientes y los salafistas.

Frente a los islamistas, se formó una coalición antiislamista encabezada por el general Haftar, que intentó llevar a cabo un fallido golpe de estado en Trípoli en febrero de 2014. Este fracaso no impidió a esta coalición consolidar sus posiciones en la región de Cirenaica. En mayo de 2014 el general Haftar lanzó la Operación Dignidad en un nuevo intento de deponer al CGN y derrotar a las milicias islamistas. Frente a esta ofensiva, las fuerzas islamistas, reagrupadas bajo el paraguas de Amanecer Libio, formaron un gobierno de Salvación Nacional en Trípoli en oposición al gobierno de Abdullah Al Thani, que se estableció en Bayda. En medio de los combates se celebraron, en junio de 2014, elecciones para un nuevo parlamento libio, la Cámara de Representantes de Libia, cuyos miembros electos se posicionaron a favor de la

Operación Dignidad se instalaron en Tobruk. Los diputados del Congreso General (elegido en 2012) se negaron a ceder sus cargos y se autoproclamaron los legisladores legítimos, al tiempo que se aliaron con las milicias islamistas de Trípoli y, en menor medida, de Bengasi. La Cámara de Representantes de Tobruk, surgida de las elecciones de junio de 2014, fue reconocida por la comunidad internacional como el Parlamento legítimo.

La comunidad internacional inició un proceso de mediación que concluyó con la firma del Acuerdo Político Libio en Skhirat (Marruecos) en 2015, del cual resultó la formación del Gobierno del Acuerdo Nacional (GNA) y el Consejo Presidencial bajo la autoridad de Fayeza Serraj.

Estas instituciones tienen una legitimidad y una capacidad de control sobre el territorio limitadas que no van más allá de Trípoli, Misrata y una parte del este de Libia. En el este, tanto el Parlamento de Tobruk como el ENL encabezado por el General Haftar han rechazado el Acuerdo Político de Sijrat y sus instituciones.

A partir de este momento varios escenarios de conflictos imbricados entre sí se enquistaron en las tres regiones principales de Libia: Trípoli en el oeste, Cirenaica en el este, Fezzan en el sur.

La dificultad de encontrar puntos de convergencia entre las dos partes enfrentadas está íntimamente vinculada con los movimientos de las milicias que constituyen la espina dorsal del GAN. Las políticas de alianzas de las milicias han demostrado ser muy volátiles y los motivos subyacentes de los apoyos y lealtades de las milicias a uno u otro campo escapan a la lógica del acuerdo político (Toaldo, 2016).

La fragmentación política y de seguridad del territorio, que ha generado una situación de caos y vacío de poder, ha facilitado en Libia la implantación de grupos más radicales y afiliados al Estado Islámico. La amenaza de la implantación de Daesh en Libia fue finalmente neutralizada por las milicias de Misrata y los bombardeos de EE. UU. con el apoyo de fuerzas especiales británicas e italianas. Esto último no significa sin embargo que los problemas de seguridad hayan sido solucionados.

La competición por el control del sector de los hidrocarburos se ha convertido en uno de los principales motores del conflicto⁴. Los enfrentamientos en la costa este por el control de las terminales y los recursos de hidrocarburos (en el Golfo de Sirta hay seis terminales desde donde se exporta más del 50 % de la producción del petróleo libio) ha tenido un elevado coste económico al paralizar su capacidad de producción y exportación de los hidrocarburos. Antes de 2011, Libia producía 1,65 millones de m³ de gas natural, representando el 96 % de sus rentas y el 65 % de su PIB (ICG). En 2016 la producción cayó en 400.000 barriles y la renta obtenida pasó de 40.000 millones de dólares a 44,6 millones.

En Libia, el caos político e institucional ha creado un entorno favorable para el desarrollo de todo tipo de tráfico ilícito, uno de los principales el de la trata de seres humanos, con la cuestión migratoria en el centro de las preocupaciones para los países europeos. El hecho de que Libia se convierta en un terreno fértil para la implantación de grupos terroristas constituye también una amenaza directa para sus vecinos como Argelia y Túnez.

Libia sigue estancada en un proceso conflictivo de transición protagonizado por la fragmentación de sus instituciones, fuerzas políticas y grupos armados. Un escenario complejo que las intervenciones externas no han hecho más que enturbiar. La falta de legitimidad de las instituciones establecidas bajo los auspicios de la mediación de Naciones Unidas, sumado a la proliferación de las milicias y sus alianzas “líquidas”, sumen al país en una situación de caos cuya principal víctima es la población civil. La falta de reconciliación nacional

⁴ En febrero de 2019, Haftar anunció que había conseguido hacerse con el control del campo de Sharara uno de los mayores campos petrolíferos con una producción de 300.000 barriles al día. Sin embargo, la ofensiva fue contrarrestada por la Brigada Tuareg 30, que controla el campo desde 2017. El avance de las fuerzas del ENL ha provocado así mismo la reconciliación de las tribus tuareg y Tubu y el nombramiento por el GNA del tuareg Ali Kanna al mando de la seguridad en el Sur y con la misión de reunificar las milicias tuaregs y tubus. Véase: <https://www.middleeasteye.net/news/feuding-tribes-unite-new-civil-war-looms-libyas-south>

y la permanencia de varios centros de poder ávidos de preservar su control sobre una porción del territorio y sus recursos han provocado además una grave crisis económica. El deterioro de las condiciones económicas y sociales se traduce para los más jóvenes en la imposibilidad de obtener un empleo, lo que les convierte en un colectivo particularmente vulnerable al reclutamiento de las milicias. En este aspecto, una atención particular merece la situación en el sur del país, con indicios claros de deterioro: precariedad y colapso en la prestación de servicios, incremento del terrorismo y de la criminalidad y terreno fértil a la implantación de grupos armados extranjeros⁵.

La situación política, social y económica de los países del Norte de África es diversa y cada contexto reviste particularidades propias. La evolución de cada país tras 2011 ha reforzada esa heterogeneidad. Sin embargo, se pueden identificar algunas tendencias comunes como el reforzamiento de las formas autoritarias de gobierno (salvo en Túnez, donde la transición política hacia la democracia ha seguido su curso con éxito) y la recrudescencia de los reflejos represivos contra las voces discordantes y los defensores de la democracia y los derechos humanos. Muchos de los países del Norte de África también comparten la resurgencia del descontento social manifestándose con fuerza en las regiones periféricas donde son más acuciantes las dificultades económicas y sociales para la población y en particular para los jóvenes, que tienen un peso demográfico significativo.

Bibliografía

- Addi, L.: “Système politique et paix civile en Algérie”, *Confluences Méditerranée*, n.º 1, 2017, pp. 27-39.
- Azaola, B.: *The Consolidation of Authoritarianism in al-Sisi’s Egypt*. IEMED Mediterranean Yearbook, 2018. Disponible en: www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2018/Authoritarianism_Egypt_Barbara_Azaola_Piazza_Medyearbook2018.pdf
- Desrués, T.: “Le Maroc en 2017 : Gouverner la Monarchie exécutive ou les logiques de l’autoritarisme”, *L’Année du Maghreb*, n.º 19, 2018. Disponible en: <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/4289ç>
- Estrada, A. M., de Larramendi, M. H., y Thieux, L.: *Argelia en la encrucijada: condicionantes, tendencias y escenarios*, Fundación Alternativas, Madrid, 2016.
- Fernández-Molina, I.: “The Limits of Morocco’s “Exceptional” Stability: Post-election Deadlock, Contestation on the Periphery and Foreign Policy Dilemmas”, *IEMED Mediterranean Yearbook*, 2017. Disponible en: www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2017/IEMed_MedYearbook2017_limits_morocco_stability_Molina.pdf
- Hernando de Larramendi, M., y Govantes, B.: “Las elecciones municipales de Túnez de mayo de 2018: contexto y lecturas”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 77, 2018. Disponible en: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari77-2018-hernandodelarramendi-govantes-elecciones-municipales-tunez-mayo-2018
- Hernando de Larramendi, M., y Planet, A.: “Transformaciones políticas en el Norte de África tras las revueltas antiautoritarias de 2011: el caso de Túnez”, *Voces, tramas y trayectorias: transiciones críticas en el Medio Oriente y Norte de África*, Editorial Universitaria Universidad Autónoma de León, México, 2018, pp. 33-64.
- Hernando de Larramendi, M., y Thieux, L.: (2018). *Protestas en la periferia. Contestación y desequilibrios en el Magreb*, *Notes Internationals*, n.º 203, CIDOB, 2018. Disponible en: www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_203/protestas_en_la_periferia_contestacion_y_desequilibrios_en_el_magreb
- Thieux, L.: “Sociedad civil y cambio político y social en Argelia: evolución de discursos y estrate-

⁵ Ataques de Isis han sido registrados en octubre de 2018 en el pueblo de Al Fuqaha. Véase: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/10/30/une-attaque-de-l-ai-fait-5-morts-dans-le-centre-de-la-libye_5376476_3212.html

gias”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 25, 2018, pp. 79-92. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15366/reim2018.25.005>
Tomé-Alonso, B.: *Party of justice and development: A strategy of differentiation*, Issue Brief, 5, Baker

Institute, 2018. Disponible en: www.bakerinstitute.org/media/files/files/15d8882a/bi-brief-053018-cme-carnegie-morocco4.pdf

3. African Continental Free Trade Area: ¿un instrumento de transformación económica?

Artur Colom Jaén

Resumen

Tras varios años de negociaciones, en la cumbre de la Unión Africana que tuvo lugar en Kigali (Ruanda) del 17 al 21 de marzo de 2018, 44 de sus 55 miembros firmaron su adhesión a la African Continental Free Trade Area (AfCFTA). La AfCFTA constituye un ambicioso proyecto que persigue la integración económica de la totalidad del continente, incluyendo no solo el comercio, sino también las inversiones y los movimientos de personas. Si alcanza a desplegarse, se trataría del proyecto de integración regional que abarcaría más países del mundo.

El sueño de la unidad africana no es nuevo, y de hecho África es el continente donde se detecta mayor abundancia de proyectos de integración regional. La particularidad del acuerdo de lanzamiento de la AfCFTA es que surge en un momento en que se observa un retorno a estrategias de desarrollo orientadas a la transformación económica, con un especial acento en la industrialización.

Así, cuestiones como la creación de cadenas de valor regionales mediante rebajas arancelarias y la facilitación del comercio que impulsen los intercambios intraafricanos, o la construcción de infraestructuras orientadas a fomentarlos, ocupan un lugar estratégico.

En este trabajo se va a analizar el contenido y el contexto del acuerdo de lanzamiento de la AfCFTA, y sus posibles implicaciones y limitaciones en términos de transformación económica del continente.

Introducción: la AfCFTA y la integración regional en África

Tras varios años de negociaciones, en la cumbre de la Unión Africana (UA) que tuvo lugar en Kigali (Ruanda) el pasado marzo de 2018 se lanzó la African Continental Free Trade Area (AfCFTA). La AfCFTA constituye un ambicioso proyecto que persigue la integración económica de la totalidad del continente, tanto de África subsahariana como de África del Norte. Si alcanza a desplegarse, se trataría del proyecto de integración regional que abarcaría más países del mundo. A febrero de 2019, 52 de los 55 miembros de la UA han firmado su adhesión a la AfCFTA, y 18 de ellos la han ratificado, lo que indica su alto grado de aceptación a lo largo y ancho del continente¹ (Tabla 1).

Desde que, en 1963, el primer presidente de Ghana Kwame Nkrumah pronunciara en el marco de la reunión constituyente de la OUA la icónica frase “We must unite now or perish” (“Tenemos que unirnos ahora o pereceremos”), las iniciativas de integración regional en África no han dejado de sucederse². Entre otras, podemos destacar la zona monetaria del franco CFA en África

¹ A febrero de 2019 todavía no se han adherido Benín, Eritrea y Nigeria. 18 de los 52 países firmantes han ratificado su adhesión, y el acuerdo entrará en vigor con la ratificación de 22 países.

² La Organización de la Unidad Africana (OUA) fue fundada en el año 1963, y es la precursora de la actual Unión Africana (UA), establecida en 2002.

Tabla 1. Indicadores seleccionados (2017)

	PIB (billones de dólares a precios corrientes)	Crecimiento del PIB (%)	Población (millones)	PIB per cápita (dólares a precios corrientes)
África	2,25	3,7	1256	1849
Unión Europea	17,28	2,4	512	33.715
China	12,24	6,9	1386	8827
EE. UU.	19,39	2,6	326	59.532

Fuente: Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>), y African Development Bank (*African Statistical Yearbook*).

Occidental y Central, apoyada por Francia y que data de la época colonial. Los países del Franco CFA de África Occidental acabaron integrados en la Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), que a su vez forma parte de la Economic Community of West African States (ECOWAS). Por su parte, los países del Franco CFA de África Central conforman la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), que se encuentra integrada en la Economic Community of Central African States (ECCAS)³.

En África Austral, la Southern African Customs Union (SACU) es la decana de las iniciativas de integración en África, y de hecho es la unión aduanera más antigua del mundo. Establecida en 1910, actualmente se encuentra subsumida en la Southern African Development Community (SADC). Por otra parte, un grupo de países de la SADC mantiene un arreglo monetario (Common Monetary Area) con el rand sudafricano como moneda de referencia. En África Oriental destacan la East African Community (EAC) y el Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), que de hecho también engloba a países del Norte de África⁴.

³ Los países de la UEMOA son Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Níger, Senegal y Togo; mientras que los de la CEMAC son Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón. Para el conjunto de ECOWAS y ECCAS ver Figura 2 más adelante.

⁴ La Common Monetary Area la conforman Sudáfrica, Namibia, Lesoto y Suazilandia; la SACU agrupa a estos países más Botsuana. Para el conjunto de SADC, EAC y COMESA ver Figura 2 más adelante.

Aquí no terminarían los ejemplos, lo que da una idea de la inequívoca voluntad de la mayor parte de gobiernos africanos poscoloniales de promover iniciativas de integración económica regional. Las razones que explican esta apuesta estratégica son de dos tipos, y ambas tienen que ver con el bajo nivel de desarrollo del continente y su posición periférica en la economía mundial. En primer lugar, está la cuestión del desarrollo económico. En la medida en que las estructuras productivas legadas de la etapa colonial se caracterizaban por una alta especialización en materias primas y su orientación al exterior —sobre todo hacia las antiguas metrópolis—, un proceso de integración regional significaría el impulso del escaso comercio intraafricano existente. Esto disminuiría la dependencia de los mercados globales, además de promover la diversificación productiva. Por otra parte, las limitadas infraestructuras económicas heredadas de la época colonial no buscaban dinamizar los mercados nacionales o regionales, sino que las materias primas alcanzaran los puertos para su salida al mercado exterior sin apenas procesamiento. Un proceso de integración contribuiría a que las infraestructuras se diseñaran con el propósito de realmente integrar mercados geográficamente contiguos. En segundo lugar, un proceso de integración regional aliviaría la escasa relevancia de los países africanos en términos políticos en la arena internacional. El ideal del panafricanismo que impulsó los primeros proyectos de integración contenía estas dos ideas: desarrollo econó-

mico rompiendo los vínculos de dependencia y presencia política internacional.

El grado de despliegue de los diferentes proyectos de integración regional señalados hasta ahora es desigual, y los resultados limitados. Por ejemplo, ECOWAS es una unión aduanera en cuyo seno existe además la libre movilidad de personas, lo que indica un grado relativamente elevado de integración y, sin embargo, el comercio intrarregional apenas supone el 1,6 % del PIB de la región, frente a casi el 5 % de la SADC, o el 21 % de la Unión Europea. Y por poner otro ejemplo, en ECCAS —un área de libre comercio—, los intercambios intrarregionales apenas alcanzan el 0,5 % del PIB de la región⁵.

Para añadir más complejidad, se dan numerosos solapamientos. Por ejemplo, Tanzania pertenece al mismo tiempo a la SADC y a EAC; Madagascar a SADC y COMESA; Ruanda y Burundi a ECCAS y EAC; y Angola y la República Democrática del Congo a ECCAS y SADC. Además, como ya hemos señalado existen uniones monetarias en el seno de ECOWAS y ECCAS, las zonas de franco CFA. De manera gráfica, a esta sucesión de solapamientos entre áreas de integración económica en África se ha venido a denominar “bol de espaguetis”.

La persistente debilidad del comercio intraafricano, y su potencial como instrumento de transformación económica han impulsado la apuesta por un proceso de integración económica de alcance continental, trascendiendo los bloques regionales existentes. En la actualidad África solo contribuye al 3 % del comercio global, y su grado de integración regional es modesto. Apenas el 15 % de las exportaciones africanas van a parar a otros países africanos, mientras que en Europa el comercio entre países de la misma región alcanza el 68 %, en América del Norte el 37 % y en América Latina el 20 %⁶.

La AfCFTA es un elemento más de la Agenda 2063, una estrategia de transformación socioeconómica más amplia y de largo plazo definida por

la UA en 2012. La Agenda 2063 no es la primera estrategia continental de largo alcance que se propone en el marco de la UA. En 1980, la entonces OUA lanzó el Plan de Lagos con el horizonte del año 2000, que también contemplaba un proceso de integración económica continental, aunque escasamente definido. Posteriormente, el Tratado de Abuja (1991) establecía la Comunidad Económica Africana, de alguna manera a imagen y semejanza de la Comunidad Económica Europea. En este tratado se precisaba con mayor detalle y se calendarizaba para 2028 una unión económica y monetaria de todo el continente. La Agenda 2063 viene a reemplazar el Tratado de Abuja, tomando como punto de partida los logros ya consolidados en materia de integración regional⁷.

El lanzamiento de la AfCFTA no puede desligarse del debate emergente sobre la industrialización en África. En la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA celebrada en enero de 2012 se aprobó el establecimiento de la AfCFTA, y al mismo tiempo se puso en marcha el programa Boosting Intra-Africa Trade (BIAT), que es otro elemento de la Agenda 2063. En la medida en que la mayor parte del comercio intraafricano corresponde a manufacturas, la intensificación del comercio intraafricano tiene un sesgo favorable a la industria, y por lo tanto fomenta la diversificación productiva en unas economías altamente especializadas en la explotación de materias primas.

Tampoco puede desligarse el lanzamiento de la AfCFTA del surgimiento en la última década de los denominados acuerdos comerciales megaregionales en la economía global (*mega-regional trade agreements*). El Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) entre la Unión Europea y EEUU, el Trans-Pacific Partnership (TPP) —que originalmente agrupaba 12 países del Pacífico que incluían EEUU y Japón—, y el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)

⁵ Datos de 2015 extraídos de UNECA (2018).

⁶ Afreximbank: *African Trade Report*, 2018, p. 15.

⁷ Oficialmente, el Plan de Lagos y el Tratado de Abuja se denominan respectivamente Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000, y Treaty Establishing the African Economic Community.

—que reúne entre otros a China, India y Japón, y es la mayor agrupación regional del mundo en términos de PIB—, constituyen grandes bloques económicos que amenazaban con marginar todavía más a las economías africanas de los intercambios globales⁸.

Por último, cabe destacar que la AfCFTA toma impulso en un momento en que el multilateralismo y la cooperación económica internacional están seriamente entredicho a nivel global. El repliegue nacionalista que se observa en economías importantes como el Reino Unido (*brexít*), EE. UU. (Trump), Brasil (Bolsonaro) o Italia (Salvini), entre otras, ponen en cuestión el marco de cooperación multilateral necesario para la gobernanza de la globalización. Podríamos estar asistiendo al inicio de una etapa de “desglobalización”, en la que los flujos internacionales de comercio e inversiones se estancaran o incluso declinaran tras décadas de intenso crecimiento. Las recientes decisiones del presidente de EE. UU. Donald Trump sobre el incremento de los aranceles a las importaciones de China, han inaugurado una guerra comercial entre las dos mayores potencias económicas del planeta de consecuencias impredecibles. En esta misma línea, las dificultades del proyecto de integración europeo tras el *brexít* y la aparición de gobiernos euroescépticos como los de Italia o Hungría, suponen otro freno al proceso de globalización tal y como lo conocíamos. Así, desde una óptica global es destacable que el impulso de la UA a la AfCFTA se aparte de esta tendencia al cuestionamiento del multilateralismo.

El contenido y el despliegue de la African Continental Free Trade Agreement

Como su propio nombre indica, la AfCFTA persigue que el conjunto del continente se constituya

en su integridad en un área de libre comercio. En su definición clásica, un área de libre comercio establece que las mercancías circulen libremente dentro del territorio de los países participantes, mientras estos mantienen sus aranceles con terceros. Como en la mayor parte de acuerdos de libre comercio vigentes, la AfCFTA no se limita a cubrir la mera liberalización del comercio de bienes y servicios, sino que también incluye medidas sobre inversión entre países, propiedad intelectual, y protocolos en caso de conflicto entre otras.

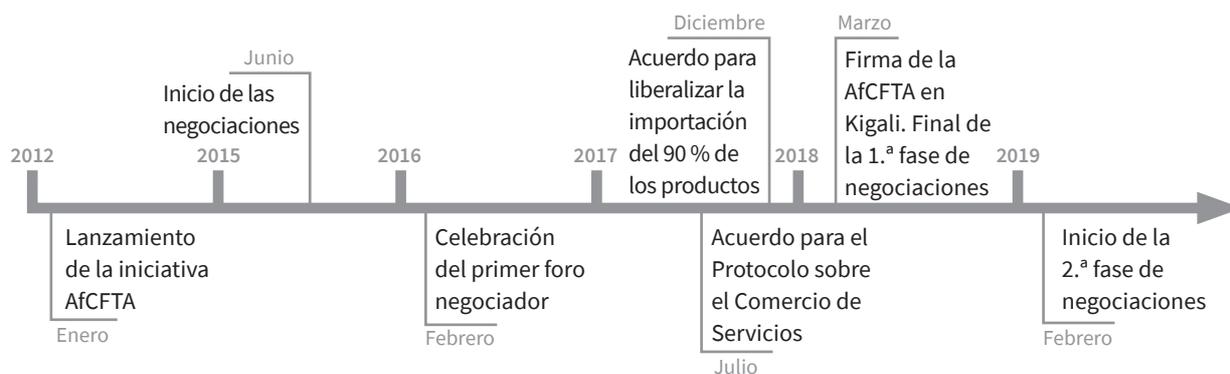
El acuerdo que instituye la AfCFTA prevé dos fases de negociaciones. En la primera fase se van a negociar tres protocolos, cuyas bases ya están establecidas en el acuerdo. El primero de estos es el Protocolo sobre Comercio de Bienes, que incluye las clásicas provisiones sobre eliminación de aranceles, barreras no arancelarias y al tratamiento de Nación Más Favorecida, entre otras⁹. El segundo de estos protocolos es el Protocolo sobre el Comercio de Servicios, que engloba acuerdos sobre la transparencia en la regulación de servicios y el reconocimiento mutuo de estándares y certificación de provisión de servicios entre otros. El tercer protocolo es el Protocolo sobre Normas y Procedimientos para la Solución de Controversias, esto es, la regulación de los conflictos en la aplicación de los distintos protocolos, y que todavía queda sustancialmente abierto. La segunda fase de negociaciones tiene su inicio programado para febrero de 2019 —aunque inicialmente estaba previsto para finales de 2018—, e incluye otros tres protocolos: Protocolo sobre Política de Competencia, Protocolo sobre Inversión y Protocolo sobre Propiedad Intelectual (Figura 1).

Según el acuerdo firmado en Kigali en marzo de 2018, las instituciones de gobernanza de la AfCFTA van a formar parte de la UA, siendo la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno su

⁸ Tras la decisión de Trump de retirar EE. UU. del TPP, los 11 países restantes pusieron en marcha el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2018.

⁹ En un acuerdo de comercio internacional, la cláusula de la Nación Más Favorecida establece la extensión automática a todos los participantes del acuerdo de cualquier mejor tratamiento que un país concede a otro.

Figura 1. Cronología de la AfCFTA



Fuente: elaboración propia.

instancia de decisión más elevada. Por debajo de la Asamblea, el Consejo de Ministros responsables del comercio internacional de sus países también tiene autoridad para tomar decisiones, y se va a coordinar con la UA y sus instituciones. El tercer nivel de decisión es el Comité de Altos Funcionarios de Comercio, responsable de tomar decisiones técnicas e implementar programas y planes de acción relativos a la AfCFTA. Por último, se va a constituir un Secretariado con funciones administrativas. Más allá de esta arquitectura central, se van a constituir una serie de comités sectoriales para discutir y resolver las cuestiones más técnicas¹⁰.

La estrategia de construcción de la AfCFTA consiste en hacerlo a partir de una selección de agrupaciones regionales ya existentes en el continente, que lejos de ser consideradas obstáculos a la AfCFTA, pasan a ser reconocidas como *building blocks* (Figura 2). Es decir, que la estrategia no es deconstruir las agrupaciones regionales existentes, sino reforzarlas para acabar trascendiéndolas y converger en la AfCFTA¹¹.

¹⁰ Comités para el comercio de servicios, comercio de bienes, aduanas, facilitación del comercio, reglas de origen, barreras técnicas al comercio, barreras no arancelarias, disputas comerciales, sanidad y medidas fitosanitarias.

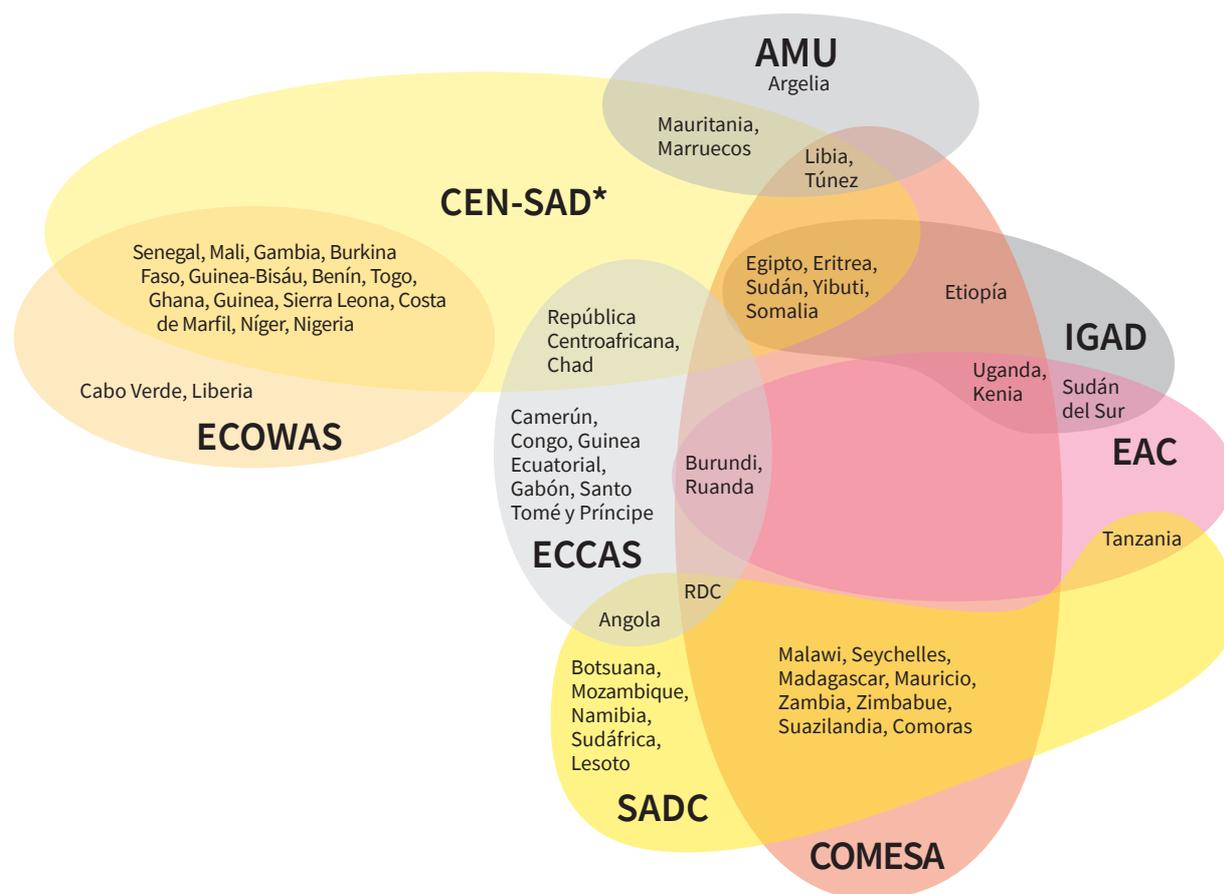
¹¹ Estas agrupaciones regionales son ocho: Economic Community of Central African States (ECCAS); Economic

La AfCFTA es el primer paso hacia una integración más profunda que aspira a culminar en una Unión Aduanera Continental —Continental Customs Union—, que de hecho ya estaba prevista en el Plan de Lagos y en el Tratado de Abuja, y ahora se incluye en la Agenda 2063. En la formulación clásica, la Unión Aduanera es normalmente la segunda etapa en un proceso de integración, que implica el establecimiento de un Arancel Aduanero Común y de una autoridad que lo gestione, lo que supone un grado de complejidad mayor y cierta cesión de soberanía. En la actualidad, dos de los *building blocks* de la AfCFTA ya constituyen una unión aduanera —ECOWAS y EAC concretamente—, lo que complica todavía más el despliegue inicial del acuerdo.

Continuando con la formulación clásica de un proceso de integración, la tercera etapa es un Mercado Común, que además de una Unión Aduanera incluye la libre circulación de factores, es decir, capital y fuerza de trabajo. En esta etapa la gestión es todavía más compleja, porque afecta a flujos migratorios y sistemas financieros,

Community of West African States (ECOWAS); Eastern African Community (EAC); Southern African Development Community (SADC); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Arab Maghreb Union (AMU); Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD); e Intergovernmental Authority on Development (IGAD).

Figura 2. Agrupaciones regionales constituyentes de la AfCFTA.



*CEN-SAD también incluye Comoras.
Fuente: elaboración propia.

por lo que la necesidad de coordinación entre los países miembros es todavía mayor. En la actualidad, ECOWAS ya permite la libre circulación de personas en su territorio, y en paralelo a la firma del lanzamiento de la AfCFTA en marzo de 2018, 27 países firmaron un protocolo relativo al libre movimiento de personas, la denominada Declaración de Kigali. Dicho protocolo no forma parte *stricto sensu* de la AfCFTA, pero sí que anticipa una de las cuestiones de gestión más compleja en un área de integración, los flujos migratorios¹².

En suma, más allá de la formulación clásica de área de libre comercio como un territorio por

el que las mercancías y servicios pueden circular libremente, la AfCFTA incluye en su contenido y despliegue algunas cuestiones que van más allá de eso, como inversión y libre circulación de personas.

El despliegue de la AfCFTA también deberá tener en cuenta el cambiante entorno del comercio global. Además de la evolución de los acuerdos comerciales megaregionales a los que aludíamos anteriormente, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE (*brexit*) condicionará sin duda la futura relación comercial entre la UE —primer socio comercial de África— y la AfCFTA. En el marco del Acuerdo de Cotonú, desde el año 2000 se ha venido negociando el establecimiento de diferentes Economic Partnership Agreements (EPA) entre la UE y cinco agrupaciones regionales africanas,

¹² Oficialmente, Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment.

que no coinciden plenamente con los *building blocks* de la AfCFTA. Los EPA consisten en áreas de libre comercio interregionales, en cuya negociación e implementación ha habido significativas dificultades debido a la reluctancia de los países africanos a aceptar un acuerdo comercial recíproco con la UE, a diferencia de los existentes hasta el momento con la UE. El *brexit* va a significar que, para los países africanos con más intensidad de intercambios con el Reino Unido, estar en un EPA ya no va a ser tan atractivo, por lo que el futuro a medio plazo de los EPA —y por extensión de las relaciones Europa-África—, puede estar en entredicho si la AfCFTA se acaba desplegando.

Para ilustrar este punto, observemos que, con datos de 2014, el 67 % de las importaciones de carne de la UE procedentes de África tuvieron como destino el Reino Unido, así como el 41 % del té y otras especias, y el 31 % del vino. Por otra parte, en países como Ghana o Kenia, las exportaciones hacia el Reino Unido representan el 29 % y el 15 % respectivamente de las exportaciones a la Unión Europea. Por todo ello, el impacto del *brexit* puede ser importante.

Otra de las cuestiones que habrá que tomar en consideración en el despliegue de la AfCFTA es el futuro de la African Growth and Opportunity Act (AGOA). Este esquema de preferencias comerciales no recíprocas establecido por EE. UU. en 2000, ha sido instrumental en la promoción de la industria textil y de calzado en países como Kenia, Lesoto, Madagascar, Suazilandia, Ghana, Etiopía y Mauricio. A pesar de estos ejemplos de diversificación, la mayor parte de las exportaciones africanas a EE. UU. han consistido en petróleo y gas, un 80 %. En el reciente informe oficial *Beyond AGOA* (2016), EE. UU. asume que las preferencias no recíprocas de AGOA van a terminarse en 2025, por lo que la diversificación de las exportaciones africanas a través de AGOA va a ser más difícil.

El potencial transformador de la AfCFTA

La AfCFTA se plantea como un instrumento al servicio de un objetivo de transformación eco-

nómica del continente, tal como se define en la Agenda 2063. En este contexto, por transformación económica se entiende un proceso de cambio en el tipo de actividades económicas, pasando de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad. Por ejemplo, pasando de agricultura de subsistencia a agricultura comercial, manufactura o servicios como turismo. El crecimiento económico derivado de estas actividades más productivas tendrá bases más sólidas que el que meramente se deriva del incremento del precio de las materias primas, algo que ha venido sucediendo desde principios de este siglo en muchos países de África con el denominado superciclo de las materias primas (2000-2014), periodo durante el cual sus precios se incrementaron significativamente.

En la última década se han multiplicado los informes oficiales y trabajos académicos en torno a la cuestión de la transformación económica en África. Tras dos décadas de programas de ajuste estructural auspiciados por el Banco Mundial y el FMI, y basados en dar más protagonismo al mercado y garantizar cierta estabilidad macroeconómica, ahora el enfoque de la transformación de las capacidades productivas toma el relevo. La experiencia asiática de cambio económico —especialmente de China, aunque también de Corea del Sur y Japón—, tiene una influencia clara en este enfoque emergente sobre el desarrollo en África.

En este retorno a enfoques heterodoxos del desarrollo que tuvieron cierto predicamento en África con anterioridad a la era del ajuste estructural, también hay que incluir la idea del estado desarrollista. Es decir, que el proceso de desarrollo no debe guiarse únicamente por las fuerzas del mercado, sino que deben ser los gobiernos quienes deben liderar el proceso de desarrollo. En este sentido, la AfCFTA como apuesta transformadora implica un fuerte liderazgo público, dejando atrás el enfoque más liberal y menos estatista de los programas de ajuste estructural.

Además del escaso crecimiento económico generado en el marco de las programas de ajuste estructural, otra de las razones que explican

el cambio de enfoque es el reto demográfico en África. Las proyecciones de Naciones Unidas para el conjunto del continente indican que la población pasará de los actuales 1256 millones de personas a 2528 en 2050, el doble. El salto de escala es remarcable, con lo cual, cualquier política de desarrollo que se pretenda desplegar en el continente debe tener en consideración estos datos. Si nos centramos en la población en edad de trabajar, de los actuales 663 millones de personas entre 15 y 64 años en África, se va a pasar a 1131 en 2035, y a 1565 en 2050. Es decir, que en el curso de algo más de tres décadas la población en edad de trabajar en África se va a incrementar en unos 900 millones de personas. El flujo de jóvenes que año tras año se incorporan al mercado laboral es masivo. De ahí la urgencia de orientar las políticas públicas a la movilización de recursos y la transformación económica, fomentando la creación de empleo productivo y un patrón de crecimiento inclusivo.

Si revisamos la historia económica de los países desarrollados, y también la de aquellos países en desarrollo que han alcanzado cierto grado de transformación económica, la industrialización ocupa un lugar central en el proceso de cambio. De ahí que el fomento de la industria actualmente se halla en todas las propuestas de desarrollo a largo plazo del continente, tras un largo periodo de desindustrialización. Tomando datos del Banco Mundial, en 1981 la industria representaba el 49,7 % del PIB de África subsahariana, mientras que en 2017 apenas el 23,3 %. Dentro de los datos de la industria, si observamos específicamente los datos relativos la manufactura, en el mismo periodo se ha pasado del 24,6 al 9,9 %. Ciertamente las décadas de ajuste estructural se dejan notar en el proceso de desindustrialización.

La AfCFTA se concibe como un instrumento más de apoyo al proceso de reindustrialización del continente, en la medida en que las exportaciones industriales son las que potencialmente más se pueden beneficiar de ella, contrarrestando la dependencia de la exportación de materias primas. Estas, especialmente petróleo y gas, representan los principales rubros de exportación

de África: el 76 % de las exportaciones africanas fuera del continente consisten en materias primas (datos para 2010-2014). Sin embargo, en lo que se refiere al comercio intraafricano, el 61 % de las exportaciones africanas hacia otros países africanos consisten en manufacturas y otros productos industriales como bienes de capital (2010-2014). En consecuencia, si la AfCFTA va a reforzar el comercio intraafricano, ello irá a favor de las exportaciones industriales, fomentando la diversificación productiva.

Con este objetivo de diversificación, la aprobación del inicio de las negociaciones conducentes a la firma de la AfCFTA en 2012 vino acompañada por parte de la UA del lanzamiento del programa Boosting Intra-African Trade (BIAT). Por otra parte, la Agenda 2063 también engloba programas de transformación productiva como el Accelerated Industrial Development for Africa (AIDA), aprobado en 2008, y el Program Infrastructure Development for Africa (PIDA), de 2012.

En la actual configuración de la economía global, la mayor parte del comercio internacional no consiste en productos acabados, sino en productos intermedios que se incorporan a cadenas de valor internacionales. La fragmentación de la producción es una característica de la actual economía mundial. Numerosas empresas multinacionales han venido fragmentando su cadena producción desde los años 90 deslocalizando procesos (*offshoring*), o subcontratando la provisión de determinados *inputs* a otras empresas localizadas en cualquier punto del globo (*outsourcing*). Bien administrado, esto representa una oportunidad para la transformación económica de los países en desarrollo. En buena medida el éxito exportador de China se ha venido basando en su incorporación en estas cadenas de valor globales. El grado de participación de África en estas cadenas de valor globales es escaso, ni siquiera en el sector del *agribusiness* en países con alguna potencialidad, como en el caso del cacao en Costa de Marfil, Ghana, Nigeria o Camerún, de modo que estos países continúan esencialmente exportando el cacao en bruto sin ninguna elaboración.

Si bien puede resultar dificultoso para África insertarse en cadenas de valor globales, sí puede resultar más realista la construcción de cadenas de valor regionales. En este sentido, la AfCFTA también se concibe como una oportunidad para fomentar la aparición de dichas cadenas de valor regionales. Es decir, en la medida en que la integración comercial entre países africanos va a favorecer los intercambios, ello puede constituir un impulso para “regionalizar” procesos de producción industriales y que aparezcan cadenas de valor regionales. Argelia, Angola, Egipto, Nigeria y Sudáfrica lideran el comercio intraafricano, pero sus exportaciones intraafricanas apenas incorporan valor añadido procedente de otros países africanos. En Egipto, por ejemplo, solo el 0,8 % del valor añadido de sus exportaciones hacia África procede de otros países africanos. Es decir, hay margen para la expansión de estas cadenas de valor regionales en el marco de la AfCFTA, con el objetivo final de orientar la economía hacia la transformación estructural¹³.

El comercio informal transfronterizo será uno de los aspectos sobre los cuales se contempla que la AfCFTA pueda tener un impacto específico sobre las mujeres. Se estima que el 70 % del comercio informal transfronterizo en África es llevado a cabo por mujeres. La naturaleza informal de esta actividad supone que las mujeres sean especialmente vulnerables al acoso, la violencia, la confiscación de las mercancías e incluso al encarcelamiento. Con la reducción prevista de aranceles, será más atractivo operar a través de canales formales, y por lo tanto con mayor protección. Si a esto le añadimos la también prevista simplificación de los procedimientos aduaneros, el resultado final puede tener un sesgo de género positivo¹⁴.

¹³ UNECA: *Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade*, 2015, pp. 102-110.

¹⁴ Tanto en COMESA como en la EAC, ya en 2007 se pusieron en marcha sendos marcos de *simplified trade regimes* destinados a facilitar el pequeño comercio transfronterizo, con resultados positivos en términos de mayor forma-

Dificultades en la implementación de la AfCFTA

Como señalábamos más arriba, el acuerdo de la AfCFTA no se reduce a fijar rebajas arancelarias, sino que, como todo proceso de establecimiento de un área de libre comercio, implica más medidas. El arancel medio aplicable al comercio intraafricano es de apenas el 6 %, un nivel moderado, pero que esconde numerosos picos tarifarios en sectores que podrían promover la diversificación productiva a partir del comercio.

De hecho, las dificultades del comercio intraafricano a menudo tienen poco que ver con los aranceles. Si observamos qué sucede con las barreras no arancelarias, estas pueden ser costosas y obstructivas para las pequeñas y medianas empresas, así como para el comercio informal transfronterizo, protagonizado principalmente por mujeres. Los procedimientos administrativos en las aduanas a menudo no son claros, están sujetos a arbitrariedades por parte de las autoridades que derivan frecuentemente en pequeñas corruptelas y pérdida significativa de tiempo. Ello implica no solo las mercancías, sino también los procedimientos del paso de personas y la inspección de contenedores y camiones. Una vez superadas las aduanas, los constantes controles policiales en las carreteras tampoco ayudan a los intercambios comerciales y la circulación de personas. Si bien la AfCFTA incluye provisiones acerca de barreras no arancelarias relativas a estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, el funcionamiento de las aduanas a menudo es una barrera mayor¹⁵.

Las reglas de origen son otra de las dificultades que aparecen a la hora de poner en marcha un área de libre comercio. Estas reglas buscan asegurar que las mercancías que circulan den-

lización, incremento de la actividad y mayor seguridad para las mujeres implicadas en este tipo de comercio.

¹⁵ En la Tripartite Free Trade Area —que engloba COMESA, EAC y SADC—, se ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión y eliminación de las barreras no arancelarias, que incluye un servicio de atención de quejas para personas individuales (<http://tradebarriers.org>).

tro de un área de libre comercio tengan el origen realmente en uno de los países que conforman el área, con el objetivo de evitar el fenómeno de la desviación de comercio¹⁶. Sin embargo, la AfCFTA tendrá que ser cauteloso y evitar reglas de origen demasiado complejas, que puedan usarse como medidas proteccionistas entre países miembros del área. Además, las reglas complejas pueden ser un obstáculo para empresas pequeñas y medianas, y pequeños comerciantes y agricultores. Teniendo en cuenta que la AfCFTA es de momento una agregación de diferentes agrupaciones regionales, la armonización de las diferentes reglas de origen vigentes en cada una de ellas se antoja una tarea vital y al mismo tiempo compleja, para facilitar la consolidación de cadenas de valor regionales a nivel africano, uno de los pilares de la visión industrializadora de la AfCFTA.

Ante importaciones masivas y repentinas de productos, o *dumping* comercial, que pueden perjudicar las industrias locales, los gobiernos pueden accionar mecanismos de defensa comercial de limitación de importaciones que de hecho ya están contemplados en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aquí surge otra dificultad en el marco de la AfCFTA, en la medida en que solo los países más avanzados económicamente en el continente tienen mecanismos de defensa comercial vigentes (Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez). Existe otro grupo de 11 países firmantes de la AfCFTA que no forma parte de la OMC y por lo tanto no cuenta con esta cobertura legal¹⁷. El mecanismo de defensa comercial en el marco de la AfCFTA no está definido con precisión, por lo que hacerlo es una necesidad, especialmente para los países más débiles y con menos recursos para aplicar este tipo de medidas.

¹⁶ Por “desviación de comercio” se entiende que una mercancía procedente de un tercer país se reexporte a través de un país miembro del área de libre comercio para obtener ilegítimamente un mejor trato arancelario en el país destinatario de la mercancía.

¹⁷ Argelia, Comoras, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Libia, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Sáhara Occidental.

La falta de infraestructuras económicas es uno de los más importantes cuellos de botella para el despliegue de la AfCFTA. Infraestructuras de transporte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, concebidas desde una óptica regional, se antojan imprescindibles. Según un estudio del African Development Bank, las necesidades de financiación de infraestructuras en África se cifrarían en un rango de 130.000 a 170.000 millones de dólares anuales, de los que en la actualidad se cubren 62.000, es decir, existe una brecha de entre 68.000 y 108.000 millones de dólares¹⁸.

Por último, tres países africanos todavía no se han unido a la AfCFTA, lo que invita a preguntarse por los motivos que explican esta exclusión voluntaria. Como en todo proceso de integración económica hay ganadores y perdedores, de modo que, si no se perciben de manera clara los beneficios o los mecanismos de compensación para los sectores potencialmente perjudicados, pueden surgir las dudas entre los posibles países participantes. El caso de Nigeria es el más llamativo, ya que es el país más poblado del continente (191 millones), y su PIB es el mayor de África (17 % del total). Nigeria cuenta con un mercado interno importante, y la compleja economía política del país ha hecho de Nigeria un país proteccionista, abierto únicamente a ECOWAS. Las razones oficiales que esgrime el gobierno para no unirse a la AfCFTA son que todavía debe culminarse la ronda de consultas con diferentes actores económicos (patronales y sindicatos) en los diferentes estados que componen la estructura federativa del país. Las razones de fondo obedecen más bien al temor a abrir una economía con, hasta ahora, un significativo componente proteccionista¹⁹.

¹⁸ African Development Bank: *African Economic Outlook 2018*, 2018, pp. 70.

¹⁹ Berahab; Dadush: *Will the African Free Trade Agreement Succeed?*, OCP Policy Brief, PB-18/10, 2018.

Conclusiones

Diversas circunstancias explican la firma de la AfCFTA en marzo de 2018: la necesidad de racionalizar la actual acumulación y superposición de numerosos acuerdos regionales en África; las escasas cifras del comercio intraafricano; la aparición de acuerdos comerciales megarregionales que pueden marginalizar todavía más a África en el comercio internacional; y la voluntad de instrumentar políticas orientadas a la transformación económica del continente ante el reto del empleo.

El potencial transformador de la AfCFTA no se limita al que se deriva de la expansión de los intercambios comerciales, sino que detrás hay toda una visión de cambio estructural a largo plazo que forma parte de la Agenda 2063 de la Unión Africana. Así, habrá que estar atentos a si la AfCFTA será realmente un instrumento de movilización de recursos y de desarrollo de las capacidades productivas a largo plazo de África —especialmente de creación de empleo—, o bien acabará prevaleciendo la visión más liberal de fomento del mero intercambio en base a la ventaja comparativa.

El optimismo con que se presenta la AfCFTA debe matizarse en la medida en que su éxito no va a depender únicamente de los mecanismos concretos que se pongan en marcha en el marco del acuerdo. La consolidación de una verdadera política industrial en los espacios nacionales o subregionales, así como el mantenimiento de un flujo constante de inversiones públicas y privadas

en los sectores productivos y en las infraestructuras, pueden condicionar tanto o más que la rebaja arancelaria o un marco normativo para las inversiones.

Por último, debe tenerse en cuenta que, como en todo proceso de integración, hay ganadores y perdedores. Así, si los mecanismos de compensación no son claros, y los ajustes de la estructura productiva en algunos países resultan dolorosos, la AfCFTA perderá el sentido original de instrumento al servicio de la transformación económica y la creación de capacidades productivas a largo plazo en África.

Bibliografía

- African Development Bank: *African Economic Outlook 2018*, 2018.
- African Union: *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, African Union, Kigali, 2018.
- Afreximbank: *African Trade Report 2018. Boosting Intra-African Trade: Implications for the African Continental Free Trade Area Agreement*, African Export-Import Bank, El Cairo, 2018.
- Berahab, R., y Dadush, U.: *Will the African Free Trade Agreement Succeed?*, OCP Policy Brief, PB-18/10, 2018.
- UNECA: *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Abeba, 2017.

4. África en la agenda de los nuevos socios emergentes: ¿complementariedad o alternativa?

Mbuyi Kabunda Badi

Ante los escasos resultados cosechados por la cooperación Norte-Sur, bilateral y multilateral (que dedica más fondos a la lucha contra el terrorismo que a la erradicación de la pobreza en África), los países africanos han buscado de forma complementaria, y no como alternativa, la cooperación interafricana, por una parte, y por la otra la cooperación Sur-Sur, con los países asiáticos y latinoamericanos, y en la actualidad con los países emergentes, y en particular con Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS)¹.

El balance de los sesenta años de la cooperación al desarrollo es desalentador. Los países ricos no han alcanzado su compromiso de dedicar el 0,7 % de su PIB a la ayuda pública al desarrollo. África sigue ocupando el último lugar en las inversiones directas extranjeras (IED), que originaron el desarrollo acelerado de Asia. No se han dado cambios importantes en las reglas económicas mundiales, en particular en los campos del comercio o de la deuda. Los precios de las materias primas, que han caído un 65 % entre 1975 y 2001, han bloqueado los propios proyectos de desarrollo de los Estados africanos. El Stabex y el Sysmin, instaurados por los convenios de Lomé (sistema de preferencias generalizado para los países menos avanzados, mediante la estabilización de los ingresos de productos agrícolas y mineros seleccionados), han sido sustituidos por

el sistema de Cotonú (supresión de los acuerdos preferenciales o multilateralización exhaustiva de los intercambios, conforme a las reglas de la Organización Mundial del Comercio [OMC]) y los Planes de Ajuste Estructural (medidas macroeconómicas basadas en lo esencial en la teoría de las ventajas comparativas, la reducción del sector público y las privatizaciones en línea con el Consenso de Washington). La falta de democratización de las instituciones internacionales, en particular de la OMC, impide el uso del comercio internacional por los países del Sur para su desarrollo al defender el monopolio y los intereses de las empresas o de las multinacionales, y no de los pueblos, y al imponer las mismas reglas a todos (en el marco de la liberalización total del comercio), sin tomar en cuenta las asimetrías que existen entre ellos. En definitiva, raras veces la ayuda, ampliamente ligada o condicionada, ha tenido como principal objetivo la lucha contra la pobreza, sino que por el contrario ha servido a los intereses políticos, comerciales y geoestratégicos de los donantes.

A ello es preciso añadir, por parte de los beneficiarios, o los países del Sur (africanos en este caso) la falta de capacidades institucionales, el despilfarro de los fondos recibidos, junto a la corrupción generalizada y el uso de los fondos recibidos para otros objetivos que los del desarrollo o la mala gestión (la financiación de la administración pública pletórica y de las redes clientelares o neopatrimoniales, etc.). Fundamentalmente, el fracaso se explica por el mantenimiento de políticas macroeconómicas contraproducentes.

¹ Este acrónimo fue acuñado en 2003 por Jim O'Neill, de la consultora Internacional Goldman Sachs, para poner de manifiesto el potencial económico de estos países. Sudáfrica fue incluida en 2011, en Sanya (China).

Todos estos problemas, internos y externos, han dado alas a la cooperación Sur-Sur, que analizamos a continuación.

La cooperación Sur-Sur: orígenes históricos y doctrinarias

La cooperación Sur-Sur nació en la década de 1950, en plena Guerra Fría, para fortalecer la independencia y la seguridad, y el desarrollo económico y social de los países del tercer mundo mediante la transformación del sistema internacional y la eliminación de las asimetrías con el Norte. Se fundamenta en el principio básico de la horizontalidad, defendido en la conferencia de Bandung de 1955, por el Movimiento de los Países No Alineados creado en 1961, o por el Grupo de los 77 países en vías de desarrollo creado en 1964 (hoy 134). Estos proyectos defendían la unidad del tercer mundo, denunciaban la oposición Norte/Sur, y reivindicaban un nuevo orden económico internacional.

Con el fin de la Guerra Fría, el concepto del tercer mundo se ha convertido, según el término de Philippe Hugon, en una “concha vacía”. Aunque se sigue utilizando, la noción de tercer mundo abarca hoy un conjunto heteróclito de países en el que se puede distinguir: los países emergentes o los nuevos países industrializados, integrados o en vías de integración en la globalización, los países productores de petróleo o con economías rentistas, los países pobres o menos avanzados (PMA), marginados y condenados a la pobreza, y los Estados frágiles o “fallidos” (donde el Estado es incapaz de controlar su territorio y suministrar servicios públicos básicos a la población). Sería más correcto hablar de “terceros mundos”, “sures” o “periferias” (en plural) para reflejar su diversidad geográfica, histórica, económica, de estrategias de desarrollo, políticas y culturales, junto a su grado de integración en la economía mundial. Es cierto, no obstante, que todos estos países se enfrentan a importantes dificultades para satisfacer los derechos económicos, políticos y civiles de sus pueblos.

Las estrategias de la cooperación Sur-Sur a través de la integración regional y de frentes comunes

Ante el dominio del comercio o de la economía mundial por la triada Europa Occidental-Norteamérica-Japón, la persistencia de las asimetrías de toda índole, la actual crisis económica y financiera internacional, los países del Sur buscan fortalecer la interdependencia y las complementariedades entre ellos para acceder al reconocimiento internacional. Aprovechando el debilitamiento del paradigma neoliberal y la emergencia de nuevos actores en la economía mundial, buscan crear un frente en las negociaciones comerciales multilaterales o con el Norte mediante la regionalización y alianzas estratégicas.

Mediante acuerdos regionales basados en la proximidad geográfica, buscan fortalecer su comunidad de intereses, asociándose con países del mismo nivel de desarrollo, crear áreas comerciales y responder a las necesidades regionales específicas. La apuesta por el regionalismo en el Sur viene justificada por la falta de perspectivas de pequeños países y el fracaso de las políticas nacionales de desarrollo. En el caso particular de África, el regionalismo es una oportunidad para superar las fronteras arbitrarias y artificiales heredadas de la colonización y los insignificantes mercados internos, con la creación de comunidades económicas regionales (CER) de cooperación interestatal, consideradas como los pilares de la Comunidad Económica Africana (CEA), creada en Abuja el 3 de junio de 1991 y cuya entrada en vigor está prevista en 2028: la CEDEAO, la COMESA, la SADC, la UMA y la CEEAC, todas con una vocación regional y creadas al margen de la herencia colonial. Estas CER deberían ser armonizadas, coordinadas y fusionadas paulatinamente, evitando los solapamientos, para conseguir el objetivo mencionado de la CEA.

Mediante el fortalecimiento de frentes comunes o la sindicalización (los cárteles de los exportadores de materias primas y las estrategias de confrontación), en las dos últimas décadas los países del Sur destacan por la creación de nuevas alianzas tales como:

- El G-20 (21 países en 2005): grupo creado en 2003 a iniciativa de Brasil, e integrado por Argentina, Sudáfrica, India y China, entre otros, para oponerse a la política comercial de la UE y de EE. UU.
- El G-33: grupo de 42 países del Sur, al principio 33, para oponerse a la liberalización total de los mercados agrícolas.
- El G-90: grupo de 90 países en vías de desarrollo —que reúne a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), los países de la Unión Africana y los demás países menos avanzados—, de los cuales 64 son miembros de la OMC, para defender los intereses del Sur en esta organización.

El balance de estas estrategias es poco alentador. El regionalismo en el Sur, con excepciones de algunas experiencias latinoamericanas (el Mercosur o el ALBA, por ejemplo, orientados hacia el fortalecimiento de los mercados internos), es globalmente mediocre por la persistencia de los obstáculos económicos, comerciales y políticos, en particular los siguientes: las importantes diversidades y desigualdades entre los países del Sur con economías muy abiertas o extrovertidas y poco diversificadas, lo que les debilita desde dentro y en sus relaciones con el Norte, o la adopción del inadecuado enfoque de integración librecambista (mimetismo de la UE) sin disponer de previas capacidades de producción y de mercados internos. Muchas de estas agrupaciones no han ido más allá de la mera retórica y de las buenas intenciones. Los países del Sur se caracterizan fundamentalmente por la dependencia de la fluctuación de los precios de los productos básicos en el mercado internacional, las debilidades del Estado-nación, y la proliferación de conflictos armados intra e interestatales.

Sin embargo, se puede subrayar que las relaciones comerciales y financieras entre África y los BRICS han mejorado considerablemente la tasa de crecimiento promedia de los países africanos en la última década. Entre 2000 y 2015, los países emergentes han contribuido en un 25 % en las IED de las que se benefició África en este periodo,

por su interés en los recursos naturales africanos, en particular en los sectores minero y energético, en la compra de tierras para producir alimentos y para los biocarburantes (etanol), y en las infraestructuras y la construcción. Es decir, estos nuevos socios están interesados por los recursos naturales africanos para financiar su propia industrialización y desarrollo interno.

Asimismo, en la quinta cumbre de los BRICS en Durban, en marzo de 2013, se creó un banco común de desarrollo dotado con un capital inicial de 50.000 millones de dólares destinado a financiar las infraestructuras y los proyectos de desarrollo estratégicos en África, colocando así el continente en el centro de su geopolítica y geoeconomía. Estos países dan prioridad en su cooperación en África a la agricultura para conseguir la seguridad y autosuficiencia alimentarias, y para reducir los efectos negativos de la Política Agrícola Común de la UE en el continente.

De una manera general, los países africanos prefieren esta cooperación Sur-Sur a la cooperación Norte-Sur, por respetar sus soberanías nacionales, por tratarles de igual a igual, por la ausencia de condicionalidades políticas y por abstenerse de darles lecciones de democracia, buen gobierno y derechos humanos. Si los países emergentes, que tienen la ventaja de no tener un pasado colonial, se han dado como principal objetivo la lucha contra la pobreza en el continente africano y la promoción del desarrollo humano y social, el balance que se puede hacer hoy es muy controvertido por las razones ya mencionadas.

Casos de estudio de la cooperación de los países emergentes en África

África recibe importantes ayudas procedentes de varios países del Sur y mantiene intercambios comerciales con países como China, India, Corea, Indonesia, Malasia, Singapur, Brasil, Turquía, Arabia Saudí o Israel. Nos limitaremos aquí a los BRICS, por la falta de informaciones suficientes y de estadísticas disponibles o fiables de la cooperación de África con otros socios.

China y África

Durante la Guerra Fría, los países africanos recibieron el apoyo de China contra el imperialismo estadounidense y el imperialismo soviético, en favor de la “tercera vía” maoísta. Hoy estamos ante dos socios complementarios y que se necesitan: China, en esta guerra económica mundial implacable, tiene sed de hidrocarburos o del petróleo para financiar su industrialización y desarrollo interno, y dispone de un excedente de capitales²; y África destaca por la escasez de capitales y de infraestructuras y sus enormes recursos naturales. Ambos han decidido cooperar, desde 2006, a través del FOCAC, las siglas en inglés del Foro sobre la Cooperación China-África.

Las empresas chinas se han apoderado del 40 % de los mayores contratos de infraestructuras en el continente. Y conforme al contrato firmado con la Unión Africana en su sede ultramoderna de Adís Abeba (construida por China), en enero de 2015, el imperio del medio se ha comprometido a realizar proyectos faraónicos destinados a vincular todos los 55 países africanos a través de infraestructuras de transportes con carreteras, aeropuertos, ferrocarriles de alta velocidad, contribuyendo de este modo a la integración regional en África. Más de 2000 empresas chinas trabajan en 50 países africanos y han realizado más de 1000 proyectos, de 22.000 kilómetros de ferrocarriles y 3530 kilómetros de carreteras. Es preciso subrayar que cerca de un millón de chinos trabajan en África.

Sin embargo, a pesar de estas hazañas, las inversiones en el continente apenas representan el 3,1 % del total de las inversiones chinas en el extranjero. Asia y EE. UU. siguen siendo socios prioritarios del comercio y de las inversiones chinas antes que África. Uno de los principales

objetivos de China es liderar la zona a la que naturalmente pertenece y en la que quiere extender su influencia: Asia. El gigante asiático exporta dos veces más mercancías hacia Corea que hacia el continente africano. Es dependiente de la alta tecnología estadounidense para su desarrollo económico, y exporta la tercera parte de sus bienes o productos hacia este país.

Solo dos países africanos formaban parte, en 2013, de los 20 principales suministradores de China (Sudáfrica, en el 11.º lugar, con 35.100 millones de euros o el 2,5 % de las importaciones chinas; y Angola, en el 14.º lugar, con 23.200 millones de euros o el 1,6 % de las importaciones chinas). Los países petroleros —Angola, Congo-Brazzaville, Guinea Ecuatorial, Sudán y Chad— y mineros —RDC y Zambia—, son los únicos que presentan un balance excedentario en su comercio con China, los demás tienen un balance deficitario.

Por lo tanto, la crítica según la cual China practica el neocolonialismo en África y privilegia el sector minero o la depredación parece exagerada, y no tiene ningún fundamento objetivo, por demostrar la práctica lo contrario.

Es verdad que China se interesa principalmente por el cobre, el hierro y el manganeso africanos, pero además de la minería, invierte en los sectores del transporte, de la energía, de la construcción, de la agricultura, de las finanzas y de la tecnología. Es uno de los principales inversores extranjeros en África. Invierte en todos los países africanos, tanto ricos como pobres, tanto del África subsahariana como del Magreb, y quiere acompañar a África en su marcha hacia la industrialización, la modernización y la urbanización³.

Sin embargo, siguiendo a Thierry Sanjuan, el país asiático tiene serios problemas internos nacidos de las desigualdades: la China litoral ur-

² Este excedente de capitales viene ilustrado por la Nueva Ruta de la Seda, puesta en marcha por el presidente Xi Jinping, en 2013, o un inmenso proyecto de ruta comercial terrestre y marítima, que implica a más de 60 países, con unas inversiones estimadas en unos 1000 millones de dólares.

³ En la sexta cumbre del FOCAC en Johannesburgo, en diciembre de 2015, el presidente Xi Jinping presentó un programa de la futura cooperación china en África, y que abarca casi todos los aspectos del futuro desarrollo económico y social del continente: industria, agricultura, infraestructura, medioambiente, comercio, lucha contra la pobreza, la salud pública.

vana y próspera, con el nivel de desarrollo de los dragones y tigres asiáticos, la China del interior, con el nivel de vida intermedio, y la China de la parte occidental, rural y pobre, relegada a las condiciones del Tercer Mundo⁴, además de enfrentarse al auge del terrorismo islamista.

En resumen, China, que ha superado en 2010 a EE. UU. como principal socio comercial de los países africanos —con unos intercambios estimados hoy en unos 220.000 millones de dólares—, fundamenta su cooperación en este continente en el llamado Consenso de Beijing, basado en tres principios: la no injerencia en los asuntos internos (ausencia de condicionalidades, salvo la aceptación de una China única, quedando solo un país africano que reconoce a Taiwán: Suazilandia), el respeto y beneficios mutuos o la “economía del trueque”. Es preciso subrayar también la cancelación o condonación de la deuda de todos los países africanos, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), el apoyo a la reivindicación de África de tener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la participación en la formación del capital humano, recibiendo a unos 10.000 estudiantes africanos becados.

China está vendiendo a los países africanos su modelo de desarrollo para sacar a la población de la pobreza, modelo basado en el pragmatismo económico y la combinación del liberalismo económico hacia fuera con la dictadura del partido único hacia dentro. Es decir, un realismo económico en sustitución de los objetivos ideológicos de la época de la Guerra Fría. Sus principales objetivos son el aislamiento diplomático de Taiwán y la conquista de los mercados africanos.

Sin embargo, se pueden formular las críticas siguientes a la cooperación de China en África: el país asiático hace caso omiso de los derechos humanos, los principios democráticos y de los aspectos medioambientales; se sirve de África como un mercado para experimentar sus bienes baratos (para una clientela necesitada y menos exigente);

⁴ Las áreas del centro y del oeste del país son ampliamente subdesarrolladas.

se dedica a una competencia desleal, y la consiguiente asfixia o destrucción de la industrial textil y la economía popular africanas, que constituyen el futuro del continente; el no respeto de los derechos sindicales de la poca mano de obra africana que utiliza para la construcción de las infraestructuras, y la previsible amenaza de las tierras africanas a través de la agricultura de exportación que dañaría los cultivos de autoconsumo de las poblaciones africanas, junto a la venta de armas, asumiendo el papel de bombero-pirómano.

China mantiene una guerra comercial con EE. UU., país con el que está en pugna para ser la primera potencia mundial, ha conseguido extender su *soft power* en el continente con la ampliación de su influencia cultural a través de la creación de Institutos Confucio en una veintena de países africanos, junto a la conversión de los países del continente en una verdadera cantera diplomática en los foros internacionales, en particular en las Naciones Unidas.

África y China deben salir de la lógica de materias primas o de los recursos naturales, que constituyen el 56,5 % de las importaciones chinas en África, para entablar una nueva forma de cooperación económica. La desaceleración de la economía china —como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional iniciada en 2008, llegando a una tasa de crecimiento en torno al 6 % en el tercer trimestre de 2018, la más baja desde 2009—, ha reducido la demanda de recursos naturales del gigante asiático, al desplomarse en un casi 40 % sus importaciones desde África, en 2015. Según el economista chino Xiang Songzuo, en su entrevista en *Le Monde* del 22 de enero de 2019, la economía china está en crisis, ilustrada por la profundización de las desigualdades sociales y la corrupción, a pesar de seguir teniendo una importante clase media y un número considerable de los nuevos ricos.

India y África

Tras un largo periodo de letargo, las relaciones entre India y África se caracterizan en la actualidad por una cierta vitalidad. Las exportaciones

africanas hacia este país han pasado de 3000 millones de dólares en 2002 a 26.000 millones en 2013, y las importaciones africanas desde India de 1900 millones de dólares a 19.500 millones, en el mismo periodo. India importa del continente africano carbono, uranio y sobre todo petróleo, y está muy presente en los sectores de las infraestructuras, la telefonía, la industria farmacéutica (antirretrovirales), y los productos de higiene y de belleza, junto a los transportes con los autobuses y motos de marca Tata, presentes y muy utilizados en muchas ciudades africanas.

Como en el caso de China, la ayuda de India hacia África no impone condicionalidades políticas, y privilegia los sectores de la educación y de la agricultura para desmarcarse a la vez de la cooperación occidental y de su rival, China. India contribuye a la formación de 15.000 estudiantes africanos y fomenta la telemedicina y teleenseñanza con los países africanos. En 2015 los intercambios comerciales entre ambos se estimaron en unos 75.000 millones de dólares, convirtiéndose con ello India en el cuarto socio comercial de África, con las IED evaluadas en unos 34.000 millones de dólares (el 21 % de las IED de India en el mundo), lo que le coloca como el quinto inversor extranjero en África.

Inicialmente dirigida hacia los países del África Oriental, del Índico y Sudáfrica, donde existen importantes diásporas, estimadas en unos 2,6 millones de personas (o el 12 % de la diáspora total india), hoy India extiende su cooperación hacia otros países africanos como Nigeria, Angola y Sudán, países de los que importa lo esencial de su petróleo. Desde 2008 existe el Foro África-India (India-Africa Forum Summit), celebrado cada tres años y dotado con un presupuesto estimado en unos 380.000 millones de dólares para financiar las telecomunicaciones, las infraestructuras de carreteras y de electricidad. El objetivo es utilizar la ayuda como instrumento de la influencia política, para conseguir un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ampliado.

El actual primer ministro indio, Narendra Modi⁵, intenta desarrollar un *soft power* hacia África mediante el creciente aumento de la ayuda pública al desarrollo, la creación progresiva de una amplia red diplomática y la instalación de bancos indios y de una línea de préstamos en condiciones preferenciales para los países africanos. Entre 2015 y 2020 India habrá concedido 10.000 mil millones de dólares de ayuda financiera a África, según anunció en la cumbre India-África de 2015, con la condición de dedicar el 85 % de dicha ayuda a la compra de productos de las empresas indias.

Al igual que China, India se interesa a África para tener acceso a los hidrocarburos (África representa el 20 % de las importaciones petroleras indias) y exporta sus productos manufacturados a los mercados del continente negro, además de participar en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) en países como la RDC, Sudán, Etiopía, Eritrea y Liberia.

La cooperación india en África persigue dos principales objetivos: tener acceso a los recursos naturales africanos para hacer frente a sus necesidades energéticas (petróleo y carbono) y de crecimiento económico, y acceder al mercado africano para la exportación de sus productos o servicios industriales, fundamentalmente informáticos, farmacéuticos y de construcción y transportes.

India es todavía un país en desarrollo con importantes restricciones y problemas estructurales y con escasos recursos⁶. Como en el caso del imperio del medio, existen dos Indias: la India urbana, integrada por anglófonos y gente formada en las grandes escuelas del país (minoritaria), y la India rural (mayoritaria), excluida, además de afrontarse a serios problemas de electrificación

⁵ En el Foro económico mundial de Davos, el 23 de enero de 2018, abogó por la eliminación de las barreras aduaneras, equiparando el proteccionismo con la amenaza del terrorismo y las consecuencias del cambio climático.

⁶ Sin embargo, el comercio entre India y África ha pasado de 5.49 mil millones de dólares a 68,58 mil millones de dólares, entre 2001 y 2011/12).

(250 millones de personas que no tienen acceso a la electricidad y 350 millones de analfabetos) y de descuido de la agricultura, de infraestructuras sociales y de desarrollo humano en lo interno⁷, problemas a los que da la prioridad, lo que no le permite cooperar adecuadamente con África.

Ante la imposibilidad de rivalizar con el gigante asiático, por no disponer de medios económicos y políticos suficientes, India intenta apoyar el proceso de integración regional en África (colaborando con la Unión Africana, el NEPAD y las agrupaciones regionales africanas) e insiste en los proyectos con un alto valor y contenido ecológico, tales como la Alianza Solar o el Asia-Africa Growth Corridor, que enfatiza en el desarrollo humano y ecológicamente sostenible.

En definitiva, India, con un excedente de mano de obra cualificada será, en 2050, la tercera potencia económica mundial, después de EE. UU. y China y antes que Europa. Fundamenta su política africana en tres ejes: la implicación en las OMP, el no alineamiento (esta vez mediante la “autonomía estratégica”) o la versión actualizada de la filosofía heredada de Nehru, en el sentido de la igualdad, de beneficios mutuos y de la coexistencia pacífica.

Brasil y África

Con importantes relaciones históricas, culturales y lingüísticas con África, Brasil, que es el segundo país con una importante población negra, después de Nigeria, mantiene con el continente unas relaciones que se remontan a la década de 1960; se limitaron, en una primera etapa, a los países de habla portuguesa, con un perfil bajo por el poco interés de las dictaduras militares, más interesadas en las relaciones con el Norte, y con EE. UU. en particular.

⁷ En relación con China, India se caracteriza por un cierto retraso en las infraestructuras, ocupando el 66 lugar en el ranking mundial en este campo (retraso en la construcción de carreteras, ferrocarriles, puertos y distribución de electricidad en su territorio).

Desde 2003, con Luiz Inácio Lula da Silva como alto mandatario (2002-2010), se dio un nuevo impulso a las relaciones con la celebración del Foro Brasil-África en Fortaleza, al considerar a África como una prioridad, dedicando importantes recursos a los países subsaharianos, por la supuesta deuda histórica contraída con este continente por la esclavitud de la que se benefició ampliamente Brasil. Los afrobrasileños representan más de la mitad de los 180 millones de la población (existe África en Brasil). En 2003, se instauró una cooperación trilateral Sur-Sur entre India, Brasil y Sudáfrica, para poner al alcance de poblaciones africanas los medicamentos genéricos para luchar contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el sida, y para postular un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en representación de sus continentes respectivos.

La cooperación brasileña en África, durante los mandatos de Lula y Dilma Rousseff (2011-2016) giró en torno a tres ejes: el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas con África, con la meta de extender su influencia internacional y conseguir el apoyo africano para detentar un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el desarrollo de las relaciones comerciales entre ambas partes y de las inversiones, en particular el acceso al petróleo de países como Angola, Nigeria y Argelia, a través de su empresa nacional, Petrobras; y el fomento de una sólida cooperación al desarrollo centrada en la agricultura, la energía, la educación y la salud.

En sus dos mandatos, Lula hizo 33 viajes a África y visitó 23 países africanos, firmando varios acuerdos de cooperación, enfatizando la cooperación alimentaria y agrícola, para atacar el principal problema de África: el hambre. Se creó en 2012 el Programa Purchase from Africans for Africa (PAA) o una iniciativa de cooperación triangular —involucrando al Gobierno brasileño en asociación con actores gubernamentales y multilaterales, o la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) con los Gobiernos de cinco países africanos (Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal) con la colaboración del Departamento para el Desarrollo

internacional de Reino Unido, el Programa Mundial de Alimentación (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)—, con el objetivo contribuir a la seguridad alimentaria y al fortalecimiento de la agricultura familiar, junto a la asistencia alimentaria. Asimismo, dadas las similitudes geográficas y climáticas entre algunas regiones de Brasil y del continente africano, Brasil ha utilizado esta ventaja comparativa en su cooperación con África para impulsar el desarrollo rural mediante la agricultura tropical y la explotación de recursos naturales, y el desarrollo industrial.

Sin embargo, Brasil se enfrenta a importantes limitaciones ligadas a su sistema bancario y educativo deficiente, además de ser el país de los BRICS que menos crece. Existe un Brasil que crece e integrado en la globalización y el Brasil de los excluidos, que viven en las favelas, mayoritariamente integrado por la población afrobrasileña, que constituye el grueso de la población carcelaria. El triunfo del ultraconservador y neoliberal Jair Bolsonaro inaugura una era de incertidumbre con sus discursos contra lo que él llama “las ideologías de género y de los marxistas”, y puede suponer importantes retrocesos en la cooperación brasileña en África.

Rusia y África

A pesar de una importante presencia en África durante la Guerra Fría, tras la desaparición de la URSS, Rusia adoptó un perfil muy bajo. Hoy, sin embargo, compite con las demás potencias occidentales y los países emergentes en los campos mineros y de los hidrocarburos, donde se nota cada vez más la presencia de empresas rusas, en particular en Sudáfrica, Angola, Gabón, Nigeria, Ghana y la RDC.

El presidente Vladimir Putin está decidido a recuperar posiciones e incrementar su influencia en el continente. Para Rusia África es un mercado de material militar y de armas⁸; de telecomu-

nicaciones (como en Angola); de diamantes; de suministro de tecnología nuclear (Egipto, Zambia y Ruanda), este último campo dominado hasta hace poco por la multinacional francesa Areva (que construyó la única central nuclear en el continente en Koeberg, Sudáfrica); de proyectos agrícolas (Senegal); de exploración del petróleo y del gas (Mozambique y Gabón) o de acceso a los recursos naturales como el cobalto, el coltán, el oro y los diamantes de la RD Congo, etc.

La agenda africana de Moscú consiste también en conseguir el respaldo de los 55 Estados africanos en los foros internacionales, apoyándose para ello en las alianzas tradicionales soviéticas con países como Sudáfrica, Angola, Egipto, Zimbabue y Sudán, y en nuevas estrategias de seducción como la cancelación de la deuda de varios países africanos, estimada en unos 20.000 millones de dólares, y la adopción de un sistema de acceso preferencial de los productos africanos a sus mercados, junto a la participación en las OMP.

Sin embargo, al igual que Sudáfrica, Rusia dispone de una economía minera (segundo productor mundial de gas y de petróleo), lo que le coloca en una situación de rivalidad con los países africanos en los mercados internacionales.

Ya no estamos en la época de la Unión Soviética, donde se formaron en la famosa Universidad Patrice Lumumba de Moscú, hoy cerrada, 100.000 estudiantes africanos. Actuó en África, durante la Guerra Fría, por mediación de Cuba y de los países del este. Hoy, se ha convertido en una “potencia reemergente” que busca su “reemergencia” en el nuevo orden mundial multipolar. Tiene medios suficientes para hacer entender su voz, pero no para imponerse, por sus debilidades estructurales internas y externas, en particular el decaído poder militar, la fragilidad del potencial económico, el no dominio de las nuevas tecnologías, los riesgos separatistas o las serias amenazas secesionistas (Chechenia) y el auge del

nente, en particular hacia Egipto, Argelia, Angola, Etiopía, Zimbabue y Sudán —países cuyo el 90 % de material militar procede de la URSS—, y hacia los países bajo embargo de armas de las Naciones Unidas.

⁸ Rusia es en la actualidad el segundo exportador de armas en el mundo, y el principal exportador en el conti-

islamismo terrorista. Intenta reinstaurar su presencia en muchos países del Sur, y africanos en particular, apoyándose en sus antiguas redes de cooperación y solidaridad de la época soviética, en este caso en las élites africanas formadas en la URSS. Medvedev, que sucedió a Putin (entre 2008 y 2012), en este primer periodo, incrementó las relaciones comerciales con los países africanos, en particular con Egipto, Argelia y Marruecos⁹.

Rusia, en su apuesta por un mundo multipolar y el multilateralismo diplomático, utiliza los BRICS para contrarrestar la influencia y la hegemonía de EE. UU., y exige el respeto del Derecho Internacional, lo que le llevó a protestar contra las actividades ofensivas de la OTAN, que contribuyó directamente a la caída de Muamar el Gadafi, cuando la resolución de las Naciones Unidas limitaba su misión a la protección de la población.

En resumen, Moscú, —que ha perdido su estatus de superpotencia para convertirse en una potencia media con aspiraciones más continentales que mundiales—, desarrolla una inédita ofensiva diplomática con importantes iniciativas e inversiones en África, con el objetivo de recuperar su estatus de potencia en este continente y sacar importantes beneficios en sus inversiones, concentradas en los sectores de los hidrocarburos (gas y petróleo) y la energía nuclear civil. Sin embargo, se ve limitadas por sus fragilidades económicas y políticas internas y por la férrea competencia de las potencias tradicionales y emergentes en este continente con el que mantiene, en 2007, unas relaciones comerciales estimadas en unos 4450 millones de dólares.

Sudáfrica y África

Ubicada en la intersección entre Asia, África y Latinoamérica, la Sudáfrica pos-*apartheid* demo-

⁹ En el África subsahariana, Moscú ha centrado sus relaciones en países como Angola, Guinea Conakry, Namibia, Nigeria, Etiopía y Sudáfrica, con proyectos de cooperación con países como la RDC, Gabón, Zimbabue, Camerún, Costa de Marfil, Kenia, Madagascar y Mali.

crática ha adoptado una política de cooperación hacia el continente desde que el Congreso Nacional Africano accediera al poder en 1994. En 2007 creó la Agencia Sudafricana de Asociación para el Desarrollo (SADPA, por sus siglas en inglés), con un presupuesto evaluado en unos 50 millones de dólares y que dedica entre el 0,7 % y el 1 % de su PIB a la cooperación al desarrollo, bilateral y multilateral, con los países africanos¹⁰. Esta cooperación tiene un carácter triangular, entre dos socios del Sur y otro del Norte que suministra la asistencia técnica o financiera, y convierte a Sudáfrica más en un socio para el desarrollo que en un donante neto; este enfoque de asociación enfatiza la dimensión de igualdad entre socios, la apropiación nacional del proyecto por el país receptor, desmarcándose Sudáfrica en este aspecto de la cooperación tradicional, basada en la relación donante-receptor, desplegando de este modo en el continente su poder blando.

La política africana de Sudáfrica se articula en torno a los siguientes ejes: el renacimiento africano (o la prioridad a la agenda africana) contra el afropesimismo y la marginalización internacional de África, la conquista de los mercados del continente —empezando por su zona de influencia natural, el África austral— para sus bienes manufacturados y para las materias primas necesarias para su industrialización, el liderazgo en el proceso de integración regional con la conversión de la OUA en UA y la creación del NEPAD, junto a la participación en las OMP¹¹, partiendo del principio según el cual no puede haber desarrollo sin paz y viceversa, y el papel de representación de África a nivel internacional con su adhesión a los BRICS.

¹⁰ Se trata principalmente de los países siguientes: Botswana, Burkina Faso, Burundi, Costa de Marfil, Etiopía, Kenia, Mali, Mozambique Namibia, RDC, Uganda, Senegal, Sudán, Sudán del Sur, Sierra Leona, Tanzania, Zimbabue y Zambia.

¹¹ Ha mediado en algunos conflictos y ha participado en las OMP en países como Burundi, RDC, República Centroafricana, Costa de Marfil, Sudán (Darfur), Liberia y Comoras.

Se ha dotado de una constitución democrática, de las más progresistas del mundo (descentralización político-administrativa y representación adecuada de las minorías), y se ha convertido en una verdadera “metrópoli de sustitución”, puesto que los inmigrantes africanos se dirigen más hacia este país que hacia el Norte, constituyendo el 33 % de la población sudafricana. Presta su asistencia a los países vecinos, llegando a condonar la deuda de países como Suazilandia, Mozambique y Namibia. Asimismo, intenta convertir la proximidad geográfica en una ventaja comparativa en relación con otras potencias emergentes y donantes occidentales. Esta prioridad a África y a los países del entorno se explica, según Mandela, porque “el futuro de Sudáfrica está en África”. Sudáfrica no puede permitirse ser una isla de prosperidad en un océano de pobreza.

En definitiva, Sudáfrica es la potencia económica, política y militar africana y el primer inversor africano, junto a Marruecos. Así, las inversiones privadas y públicas sudafricanas en los países de la SADC superaron, en la segunda mitad de la década de 1990, a las de Gran Bretaña y EE. UU. juntos. Sin embargo, este país se enfrenta a importantes limitaciones: como la persistencia de las desigualdades económicas y sociales heredadas del *apartheid*, el mantenimiento del paro estructural (38 %) que afecta sobre todo a la población negra¹², la expansión de la pandemia del sida y de la inseguridad, la rivalidad de otros países africanos para la hegemonía continental o regional (Egipto, Marruecos, Nigeria, Angola, Zimbabue). Además, su economía sigue fundamentándose en los recursos minerales, al igual que los demás países africanos, con los que compete en este campo en los mercados internacionales.

¹² Esta situación, con los consiguientes problemas económicos y sociales que conlleva en lo interno, conduce al cuestionamiento del papel de donante de ayuda al desarrollo de Sudáfrica.

Conclusión

La cooperación de los países emergentes permite a África diversificar sus socios externos. El objetivo es no depender exclusivamente de los países del Norte, disponer de margen de maniobra en las negociaciones internacionales, y beneficiarse de las aportaciones de capitales y de tecnologías, además de mejorar su crecimiento económico por la fuerte demanda de materias primas de los países asiáticos. Los países africanos manifiestan una clara preferencia hacia esta nueva cooperación, que presenta importantes ventajas con respecto a la cooperación Norte-Sur, por no estar sometida a las condicionalidades y a las trabas administrativas, y sobre todo por diversificar los socios externos.

Sin embargo, la cooperación de los nuevos socios no favorece en absoluto la industrialización del continente, la transferencia de tecnologías y la creación de empleos. Además, contribuye a la destrucción de las selvas tropicales africanas y a la explotación de sus subsuelos, que albergan muchos de los minerales que necesitan los países emergentes. El riesgo a largo plazo, según denuncia Julien Wagner, es dejar un continente devastado y con poblaciones arruinadas, a pesar de las importantes inversiones en las infraestructuras. Se pide cada vez más a China menos carreteras y más empleos. Por eso, a pesar de ser muy apreciada por los Gobiernos africanos, la cooperación china es muy criticada por la población.

Estamos ante, una vez más, un “intercambio desigual” tan denunciado, y considerado como responsable del bloqueo del desarrollo en el continente. Es decir, África sigue siendo la reserva de materias primas o de productos naturales, con la consiguiente “maldición”¹³ que ello supone, y un mercado para sus productos manufacturados.

¹³ Las materias primas, en lugar de contribuir al desarrollo de los pueblos africanos, les han traído las desgracias: la corrupción, los golpes de Estado y las guerras. Es decir, la sangre y las lágrimas.

5. Conflictividad armada y construcción de paz: tendencias actuales en África

Iván Navarro Milián

Introducción

Wars do end! En el año 2010, coincidiendo con el momento en el que una gran parte de los estados africanos celebraban cincuenta años de la obtención de la independencia, Scott Strauss titulaba de esta forma un artículo¹ en el cual exponía su optimismo en relación con la disminución de la violencia armada en el África subsahariana. Las tendencias del momento apuntaban a una reducción significativa de las guerras al sur del Sáhara, tanto en cuanto a la frecuencia de estas como a su intensidad. La primera década de 2000 había registrado la mitad de los episodios de violencia que se padecieron en el continente en la convulsa década precedente, que estuvo marcada por el final de la Guerra Fría y la proliferación de diversas guerras que se caracterizaron por su crudeza: Liberia, Sierra Leona, Somalia, Ruanda, República Democrática del Congo (RDC), Sudán o Uganda, entre otras. Las causas de la reducción de la violencia armada remitían a diversos factores, que iban desde la reducción del apoyo externo que supuso el fin de la contienda bipolar, la implantación progresiva de los sistemas multipartidistas en el continente que ampliaron el campo de la arena política y la canalización de demandas por vías no militares, o el incremento de los mecanismos internacionales y regionales de resolución de conflictos, a través del despliegue de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones

Unidas (ONU), de diferentes organismos africanos —desde la propia Unión Africana (UA) hasta organismos regionales—, o también gracias al fortalecimiento de mecanismos de justicia internacional, sobre todo a partir de la creación de la Corte Penal Internacional.

A la par, la reducción de la violencia también se explicaba debido a sus nuevas dinámicas, caracterizadas por ser guerras que se producían en la periferia del Estado, con un marcado carácter transnacional y transfronterizo, desarrolladas por grupos insurgentes militarmente débiles y fraccionados, cuyos objetivos no remitían a la toma del poder político ni tendrían capacidad para controlar territorios, todo lo cual incidía en unos episodios de violencia de menor intensidad e impacto.

En marzo de 2012, coincidiendo con el inicio de la guerra en el norte de Mali, la revista *African Affairs* publicaba el artículo de Strauss, obligando al autor a incluir una nota al pie al cierre de este, donde alertaba de este nuevo brote de violencia, producto directo de la caída del régimen de Muamar Gadafi en Libia. La rebelión árabe-tuareg iniciada en la región septentrional del país pronto se tradujo en un conflicto armado de importantes dimensiones, que trajo como resultado la caída del gobierno de Bamako por un golpe de estado generado a colación de la guerra en el norte, la proliferación de organizaciones armadas de carácter yihadista que se hicieron con el control de las principales ciudades norteñas (Kidal, Tombuctú o Gao), o el surgimiento de diferentes milicias árabe-tuareg de corte progubernamental. Mali representará el primer gran efecto de la caída de Gadafi en Libia —enmarcada en las revueltas de las primaveras árabes— que supuso un *tsunami* geopolíti-

¹ El artículo será publicado posteriormente por la revista *African Affairs* en el año 2012. Straus, S.: “Wars do end! Changing patterns of political violence in Sub-Saharan Africa”, *African Affairs*, 2012, 111/443, pp. 179-201.

co que incendió el Sahel², dando pie a una nueva oleada de violencia que transformará el optimismo generado en la primera década del entrante siglo XXI. Tras Mali, otros importantes conflictos armados iniciaron o aumentaron de intensidad en diferentes regiones: Boko Haram extendió su área de acción del norte de Nigeria a toda la región del lago Chad (que incluye territorios de Nigeria, Níger, Chad y Camerún), volviendo a poner de relieve el control del territorio como una de sus señas de identidad; los grupos armados de corte yihadista vinculados mayoritariamente a la red de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) se multiplicaron en el norte de Mali, ampliando su área de acción a Burkina Faso, Níger o Costa de Marfil; Sudán del Sur vio cómo su nascente Estado se envolvía en diciembre de 2013 en un nuevo episodio de guerra civil; la volátil región del África Central volvió a sufrir un nuevo incremento de intensificación de la violencia en crisis abiertas en la República Centroafricana (RCA), Burundi o la RDC; en el Cuerno de África, la insurgencia de Al Shabaab en Somalia incrementaba sus acciones armadas contra la misión de la Unión Africana en el país; entre otros.

En este nuevo escenario, sin duda el punto de inflexión lo representó el convulso año 2014, marcado a nivel global por la cronificación de los conflictos armados en Siria e Irak, y en el continente africano por el fuerte recrudecimiento de la violencia en las guerras presentes en Libia, Nigeria, Sudán del Sur, Somalia, Sudán y RCA. Un año que concentró a nivel mundial el mayor número de guerras registradas desde el año 1999³, sobrepasando el umbral de las cien mil víctimas mortales, el cual no se había excedido desde el genocidio ruandés de 1994⁴.

² Ping, J.: *Eclipse sur l'Afrique, fallait-il tuer Kadhafi?*, Ediciones Michalon, 2014, pp. 145-146.

³ Stockholm International Peace Research Institute: "SI-PRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security", resumen en español, Oxford University Press, 2015, p. 6. Disponible en: http://fundipau.org/wp-content/uploads/2013/02/YB-15-Summary-ESP-DRAFT_v_5.pdf

⁴ Melander, E.: "Organized Violence in the World 2015. An assesment by the Uppsala Conflict Data Program", *UCDP*,

Ante esta nueva oleada de violencia, que socavó las previsiones más optimistas sobre el futuro inmediato del continente, se han puesto en marcha nuevas respuestas para tratar de contener la inestabilidad, que han girado en base al despliegue de misiones militares o la apertura de escenarios de negociación, y en algunos casos, de ambas a la vez.

Situación actual

Durante el año 2017, y según los datos recogidos por el Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona, publicados en el informe anual *Alerta! 2018*, se registraron en África un total de 14 conflictos armados, los cuales representan el 44 % de la totalidad de las guerras presentes a nivel mundial⁵. Ello supone cuatro guerras más que las que se encontraban activas en el año 2010 en el continente. Estos conflictos se caracterizan, a grandes rasgos, por dos escenarios diferenciados: uno resaltaría por la importante proliferación de movimientos armados autodenominados como islamistas o yihadistas, presentes principalmente en el norte del continente, la región del Sahel occidental y el Cuerno de África; el otro se concentraría en la región central del continente, caracterizado por movimientos armados de corte secular. En ambos casos, las demandas principales giran en torno a agravios generados por el estado debido a la exclusión de ciertos grupos de las políticas nacionales, peticiones de mayor participación política y apertura democrática, fin de la persecución y represión política o demandas de mayor autogobierno.

Paper n.º 9, Upsala, Suecia, 2015.

⁵ Escola de Cultura de Pau: *Alerta 2018! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*, Editorial Icaria, Barcelona, 2018. Disponible en: https://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=532%3Aanuarios-alerta&catid=46&Itemid=66&lang=es

De esta forma, de los 14 conflictos armados actuales, seis destacan por la presencia de actores enmarcados bajo la categoría “yihadistas” (Libia, Argelia, Mali, lago Chad, Somalia y Este de la RDC [ADF⁶]), mientras los otros ocho se desarrollan principalmente en la región central del continente (Sudán —en Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul—, Sudán del Sur, RCA, Burundi, RDC —Este y Kasai— y Etiopía —Ogadén—). La mayor parte de estos conflictos armados registraron en el 2017 un deterioro y una escalada en los niveles de violencia, y solo en tres contextos se observó una reducción en las hostilidades (Burundi y los casos sudaneses de Darfur y Kordofán Sur y Nilo Azul). De manera particular, los casos de Libia, lago Chad, Somalia, RDC-Kasai y Sudán del Sur son los que presentan en la actualidad una mayor intensidad de la violencia. De todos ellos, el conflicto armado en la región congoleña de Kasai ha sido el último en emerger en el año 2017, haciéndolo con una gran intensidad de violencia, debido al incremento de las hostilidades entre el gobierno y la milicia Kamwina Nsapu, así como a los enfrentamientos entre organizaciones armadas vinculadas a diversos grupos étnicos locales. Por otro lado, en el año 2018 podríamos considerar otro nuevo escenario de violencia armada en el continente debido al deterioro de la situación de seguridad en la región anglófona de Ambazonia, en el Camerún occidental.

Quizás lo más destacado de las tendencias actuales de la violencia en África, más allá de la cada vez mayor fragmentación de actores armados en las contiendas, lo representa la expansión del llamado “terrorismo transnacional” dibujado por la creciente presencia en el continente africano de actores como el Estado Islámico de Iraq y Siria (ISIS)⁷ y al Qaeda. Este nuevo escenario se

ha traducido en el surgimiento y proliferación de movimientos armados que han articulado sus agendas bajo la generación de lealtades nominales a una u otra red, lo que está permitiendo la expansión de estas. En este contexto, ambas organizaciones han tratado de explotar el desorden generado tras las revoluciones árabes para ampliar sus territorios, manteniendo un enfrentamiento para sumar nuevas alianzas en su estrategia por la yihad global, siendo África uno de los escenarios⁸. Al respecto, el Africa Center for Strategic Studies ha identificado diferentes categorías de grupos militantes islamistas presentes en el continente africano, según las cuales todos ellos poseen alguna vinculación con alguna de las dos redes: Boko Haram (ISIS), Al Shabaab (al Qaeda), grupos vinculados al ISIS en el norte de África (Túnez y Libia), grupos afiliados a AQMI y grupos residentes en la península egipcia del Sinaí (ISIS y Al Qaeda)⁹.

Esta realidad se ha ejemplificado recientemente en Mali, donde han surgido diferentes coaliciones de organizaciones armadas en base a su vinculación con alguna de las dos redes. En marzo de 2017, las organizaciones Ansar Dine, Al Mourabitoune, Katiba Macina y AQMI anunciaron su fusión en una nueva organización autodenominada Grupo de Apoyo al Islam y los Musulma-

Islámico de Iraq y Siria, en inglés Islamic State of Iraq and Syria (ISIS); Estado Islámico de Siria y el Levante, Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), o por su acrónimo en árabe al-Dawla al-Islamiya fil Iraq wa'al Sham (Daesh). En el presente documento, nos referiremos a él como el ISIS. Sobre las razones del debate sobre la denominación véase: “Islamic State, Daesh or Isis: the dilemma of naming the militants”, *The Week UK*, 13 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.theweek.co.uk/isis/62422/islamic-state-daesh-or-isis-the-dilemma-of-naming-the-militants>

⁸ International Crisis Group: “Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State”, *Crisis Group Special Report*, 2016; Cilliers, J.: “Violent Islamist Extremism and Terror in Africa”, *Institute for Security Studies*, 286, 2015.

⁹ Africa Center for Strategic Studies: “Militant Islamist Groups in 2017”, 2018, Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/map-africa-militant-islamic-groups-april-2017/>

⁶ Se refiere al conflicto armado protagonizado por la insurgencia de origen ugandés Allied Democratic Forces (ADF).

⁷ Existe una gran controversia en la denominación del grupo liderado por Abu Bakr al-Baghdadi, conocido como el Estado Islámico —Islamic State (IS)—, existiendo diferentes términos empleados para referirse a él: Estado

nes (GSIM, por sus siglas en inglés), declarando su lealtad a Al Qaeda¹⁰. La fusión se realizó como respuesta a la cada vez mayor presencia del ISIS en la región, a través de organizaciones como Islamic State in the Great Sahara (ISGS) —una escisión de Al Mourabitoune dirigida por Adnan Abu Walid al-Sahrawi, que opera sobre todo en la región de Liptako-Gourma (zona compartida entre Mali, Burkina Faso y Níger)— e Islamic State in West Africa —sobrenombre actual de Boko Haram—, con base de operación en la cuenca del lago Chad.

A su vez, otra característica significativa de la conflictividad armada reside en su cada vez mayor carácter transnacional, donde la violencia supera las fronteras nacionales para extenderse en un complejo de redes transfronterizas. De esta forma, el escenario inicial de la violencia concentrada en el norte de Mali ha dado pie a su ampliación a toda la región del Sahel occidental. Lo mismo ha sucedido con el conflicto armado protagonizado por Boko Haram, inicialmente concentrado en el norte de Nigeria, pero hoy extendido a la totalidad de la región del lago Chad. A su vez, la violencia protagonizada en Somalia por parte de Al Shabaab se ha manifestado también con episodios armados protagonizados por la insurgencia en Kenia, Uganda, y más recientemente, en el norte de Mozambique. En el caso del África Central, los diferentes conflictos armados que sacuden la RCA, Sudán, Sudán del Sur, Burundi, así como las secuelas de la violencia en Uganda y Ruanda, generan un efecto *boomerang* que han coadyuvado a la enorme fragilidad y desestabilización de la zona.

Impactos

Si bien el número de guerras en África ha pasado de las diez registradas en el año 2010 a las 14 del presente, el escenario actual no solo remite a una

¹⁰ “Jihadist Groups In The Sahel Region Formalize Merger”, *Jihadology*, 27 de marzo de 2017. Disponible en: <http://jihadology.net/2017/03/27/guest-post-jihadist-groups-in-the-sahel-region-formalize-merger/>

mayor cantidad de episodios de violencia armada, sino sobre todo a su mayor intensidad, que debido al carácter transnacional y transfronterizo de la violencia genera unos impactos mayores en las poblaciones de las regiones donde tienen lugar. Esta mayor intensidad tuvo su epicentro en el año 2014, sobre todo en el conflicto armado protagonizado por Boko Haram, que concentró la mayoría de las muertes producidas en África¹¹. Ese año, el Institute for Economics and Peace, en su informe *2015 Global Terrorism Index*, señaló la insurgencia de Boko Haram como el grupo más letal del mundo, con un total de 6644 muertes que superaron las 6073 registradas en ese año por parte de ISIS¹². El año siguiente, y ya con el despliegue efectivo de la fuerza regional para combatir a Boko Haram en la región de la cuenca del lago Chad (Multinational Joint Task Force [MNJTF]), los datos del Nigeria Security Tracker documentaron un aumento de las cifras de víctimas, llegando a las 7492 muertes producidas por el conflicto tan solo en los estados norteros nigerianos de Borno, Adamawa, Yobe y Gombe¹³. Sin embargo, durante el año 2016 la estrategia de la MNJTF empezó a dar algunos resultados, logrando arrebatar a la insurgencia importantes franjas de territorio, lo que por un lado ha reducido significativamente su capacidad y letalidad en la región, mientras que por otro ha aumentado el empleo de ataques suicidas contra la población civil como *modus operandi*. A su vez, la estrategia militar también ha logrado generar divisiones en el movimiento, que lo ha llevado a pugnas internas por el liderazgo, fraccionándose.

Más allá de las muertes violentas producidas en estos conflictos armados, otros de los importantes impactos que está generando la inestabilidad remite al desplazamiento forzado de

¹¹ ACLED: “Trends in violence by country in 2014”, 2015. Disponible en: www.acleddata.com/trends-in-violence-by-country-in-2014/

¹² The Institute for Economics and Peace: “2015 Global Terrorism Index”, noviembre de 2015.

¹³ Council on Foreign Relations: “The Nigeria Security Tracker”.

personas y a las crisis humanitarias que generan. En relación con el primero, los datos sobre el aumento del número de personas que se han visto forzadas a abandonar sus hogares debido a la violencia han ido creciendo de manera dramática en los últimos años. A finales de 2017 la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) denunciaba niveles de desplazamiento forzado a nivel global jamás registrados, con una cifra sin precedentes de 68,5 millones de personas en todo el mundo obligadas a huir de sus hogares debido a la inseguridad (16,2 millones fueron nuevos desplazados en 2017), lo que significa que cada dos segundos una persona se ha visto obligada a desplazarse forzosamente. Entre ellas, 25,4 millones se corresponden con personas refugiadas (fuera de sus fronteras), 40 millones son personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado interno (en sus propios países)¹⁴ y 3,1 millones son solicitantes de asilo¹⁵.

Los datos relativos al continente africano reflejan 6,3 millones de personas refugiadas y 12,6 millones de desplazadas internas. En relación con la mayor concentración de personas refugiadas, Sudán del Sur encabeza la lista con 2,4 millones, seguido de Somalia con 986.400, ambos incluidos en los cinco primeros países de origen con mayor número de personas refugiadas del mundo. Una gran parte de las personas refugiadas de Sudán del Sur se localizan en Uganda y Sudán, países considerados dentro de los diez primeros a nivel mundial en relación con el número de personas refugiadas acogidas (Uganda con 1,4 millones de refugiados y Sudán con 906.600). El caso de Sudán es significativo, ya que es a la vez un país de refugio y de expulsión, con 2,7 millones de personas sudanesas desplazadas y refugiadas fuera de sus fronteras debido a la violencia presente en las re-

giones de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul. Esta situación, que puede representar una gran paradoja, al convertirse un país expulsor de personas por la violencia al mismo tiempo en receptor de aquellas personas que huyen de la violencia de otros países, se observa de manera singular en toda la región del África Central, donde no solo Sudán, sino también Sudán del Sur, la RDC o la RCA juegan este doble rol. Las personas de estas regiones huyen de guerras en sus países para refugiarse en otros estados con contextos de violencia activos.

Por otro lado, y en relación con el desplazamiento interno, la RDC ocupaba el primer lugar en África con alrededor de 4,4 millones de desplazados internos, en gran parte motivado por la crisis iniciada en la región de Kasai en 2017, la cual duplicó el número de desplazados en el país en este último año. Le siguen países como Sudán, Sudán del Sur, Nigeria y Somalia, todos ellos por encima del millón de personas¹⁶.

La inestabilidad armada también está provocando y agudizando diferentes crisis humanitarias en aquellos escenarios donde se registra la violencia. Así, por ejemplo, en 2017 en la RDC más de 7,7 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria grave, lo cual significa un incremento del 30 % en relación con el año anterior. En Sudán del Sur esta cifra se sitúa en los 4,8 millones de personas en riesgo alimentario. El norte de Nigeria y la región sureña de Diffa, en Níger, también padecen escenarios caracterizados por las crisis humanitarias generadas por la guerra de Boko Haram. En Sudán, en las áreas de Kordofán Sur y Nilo Azul, el acceso de la ayuda humanitaria continuó bloqueado debido a la incapacidad del gobierno y la rebelión del Sudán People Liberation Army – North (SPLA-N) para lograr un acuerdo que facilitara el corredor humanitario, mientras que, en la región de Darfur, en la zona de Jebel Marra, el recrudecimiento de la violencia ha incrementado la situación de emergencia.

¹⁴ Para estadísticas detalladas sobre el desplazamiento interno mundial, véase el sitio web del IDMC: www.internal-displacement.org.

¹⁵ ACNUR, UNHCR: “Tendencias Globales 2017”, 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>

¹⁶ Para mayor detalle véase el informe del IDMC de 2017, “Africa report on internal displacement 2017”. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20171206-Africa-report-2017-web.pdf>

Respuestas

Este escenario de inestabilidad ha dibujado diferentes tipos de respuesta, que se han caracterizado por el despliegue de mecanismos diversos enmarcados en la lógica de la resolución de conflictos y la contención de la violencia. Por un lado, en aquellos conflictos armados caracterizados por la presencia de organizaciones de carácter yihadista, las iniciativas principales se han concentrado en la puesta en marcha de estrategias antiterroristas de corte internacional y regional, articuladas en base a diferentes tipos de coaliciones militares. Por otro lado, en relación con los conflictos armados situados principalmente en la región del África Central, las respuestas han combinado el despliegue de misiones lideradas por la ONU u organismos regionales de contención de paz —las cuales difieren ostensiblemente de las anteriores—, así como en la apertura de procesos de negociación de paz con mediación internacional (**Tabla 1**).

Origen y evolución de las misiones de mantenimiento de la paz

La década de 1990, debido al fin de la contienda bipolar y al nuevo escenario global, dio inicio a una revolución normativa que trajo como resultado una mayor implicación de la comunidad internacional —liderada por la ONU— en la resolución de los conflictos armados que tenían lugar al interior de los Estados. Desde ese momento el número de misiones internacionales de paz desplegadas en el mundo ha sido un fenómeno que ha ido creciendo y evolucionado de forma exponencial, pasando por diferentes etapas: 1) primera generación, caracterizada por las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping* en el lenguaje de la ONU), cuyo objetivo era la supervisión del alto el fuego sin posibilidad de usar las armas salvo en defensa propia; 2) segunda generación, donde predominaron las operaciones de corte multidimensional, que vinculaban acciones militares y civiles enmarcadas en la lógica de re-

construcción y rehabilitación (*peace-building*), y 3) tercera generación, en donde las operaciones son autorizadas para la imposición de la paz (*peace-enforcement*) por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, en base al capítulo VII, gracias al cual estas pueden utilizar la fuerza para cumplir su mandato¹⁷. En la actualidad, en el continente africano existen varias misiones dirigidas por la ONU en escenarios de conflictos armados —aparte de las desplegadas en otros escenarios de tensiones políticas o posconflicto— entre las que cabe destacar la misión MINUSCA en RCA, MONUSCO en RDC, UNAMID en Sudán (Darfur), UNMISS en Sudán del Sur o MINUSMA en Mali.

De manera paralela a las misiones encabezadas por la ONU, a partir de 1994 y tras las crisis en Somalia y Ruanda y el fracaso de las misiones de contención de la paz, entró en escena un paradigma denominado “soluciones africanas a los problemas africanos”, en las que el foco se puso en una mayor participación e implicación de los Estados africanos y sus organismos regionales en las misiones de paz. La UA, a través de la conformación de la denominada nueva Arquitectura Africana para la Paz y la Seguridad (APSA), cuyos dos principales instrumentos lo representan el Consejo de Paz y Seguridad (PSC, por sus siglas en inglés) y la Fuerza de Reserva Africana (ASF, por sus siglas en inglés), ha ido teniendo un papel más activo en las diferentes misiones de paz y seguridad presentes en el continente. En este nuevo marco, las operaciones de apoyo a la paz de la UA se caracterizan por su involucración en operaciones ofensivas dirigidas contra actores armados, el desarrollo de acciones militares contra el terrorismo, la estabilización del país, el desarrollo de reformas del sector de seguridad, y por servir como operaciones de transición posconflicto¹⁸. Hoy en

¹⁷ Ruiz-Giménez, I.: “Conflictos armados en África y mecanismo de resolución”, en VV. AA., *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica en el África subsahariana*, Ediciones La Catarata, Madrid, 2006, pp. 128-129.

¹⁸ Leijenaar, A.; Lotze, W.: “The African Standby Force beyond 2015: ideals versus realities”, *ISS Today*; 2015.

Tabla 1. Principales conflictos armados y respuestas desplegadas

Conflicto armado	Misión desplegada	Tipo de misión	Proceso de paz abierto
Mali	MINUSMA (ONU) Operación Barkhane (Francia)	Contención de paz Antiterrorista	Acuerdo de paz de Argel (junio de 2015) No negociación con grupos yihadistas
	EUTM (UE)	Contención de paz	
Sahel occidental	Sahel G5 (Mali, Burkina Faso, Níger, Chad y Mauritania)	Antiterrorista	Sin negociaciones
	L-GR JTF (Mali, Burkina Faso y Níger)	Antiterrorista	
Lago Chad (Boko Haram)	MNJTF (Nigeria, Chad, Burkina Faso, Benín, Camerún y Níger)	Antiterrorista	Negociaciones menores con sección de Boko Haram
RCA	MINUSCA (ONU)	Contención de paz	Acuerdo de paz (2015) Acuerdo de cese de hostilidades (junio de 2017)
África Central (LRA)	AU-RCI-LRA (UA)	Antiterrorista	Sin negociaciones actualmente
RDC	MONUSCO (ONU)	Contención de paz	Acuerdo de paz a nivel nacional (2016)
Sudán del Sur	UNMISS (ONU + IGAD)	Contención de paz	Acuerdo de paz (2015, ratificado en 2018) Acuerdo de cese de hostilidades (2017)
Sudán	UNAMID (ONU) (Darfur)	Contención de paz	Acuerdo de Hoja de Ruta (2016) Acuerdo de paz de Darfur (DPA) (2006)
Somalia	AMISOM (AU)	Contención de paz/ antiterrorista	Sin negociaciones
	EUNAVFOR (UE)	Piratería	
Etiopía (Ogandén)	Sin misión	-	Negociaciones de paz en curso

Fuente: elaboración propia.

día, este tipo de misiones de diferente tipo están presentes en conflictos armados como los producidos en Somalia, Sudán del Sur, África Central, la región del Sahel o la cuenca del lago Chad.

A su vez, en el continente africano también coexisten otro tipo de misiones realizadas por terceros Estados u organismos internacionales, entre los que destaca el papel de Estados Unidos —a través del AFRICOM (*U.S. Africa Command*)—,

Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/the-african-standby-force-beyond-2015-ideals-versus-realities>

Francia o la Unión Europea (UE), presentes principalmente en la región del Sahel, África Central y Cuerno de África.

Despliegue de estrategias antiterroristas en el continente

Como señalábamos anteriormente, la creciente presencia y expansión de organizaciones armadas de carácter yihadista en el continente africano, significadas en su última ola tras el episodio

de desestabilización ocurrido en Libia en 2011¹⁹, ha dado pie al reforzamiento de diferentes estrategias internacionales y regionales de corte antiterrorista, que han estado encabezadas principalmente por Estados Unidos, Francia y la propia UA, aunque también se han implicado otros actores de la comunidad internacional como la UE. En estas, la atención se ha centrado en el desarrollo de operaciones militares contra la presencia de grupos armados caracterizados como una mayor amenaza por su potencial desestabilizador: AQMI y los autodenominados movimientos de corte islamista en la región del Sahel; Boko Haram; los grupos vinculados a Al Qaeda y el autodenominado Estado Islámico en la Libia pos-Gadafi; el Lord Resistance Army (LRA) en África Central; la insurgencia de Al Shabaab en el Cuerno de África, así como los grupos vinculados a Al Qaeda en la Península Arábiga que operan en el Golfo de Adén y Yemen, muy cerca de tierras somalíes. Este tipo de misiones —y su cada vez mayor predominio en el continente— representa un cambio significativo con las misiones desplegadas anteriormente en África, sobre todo en el tipo de respuesta militar que ha ido aumentando de peso a partir de la doctrina de la guerra contra el terror.

EE. UU. lleva más de dos décadas implicándose en actividades de tipo militar en el continente africano, inicialmente a través de operaciones

dirigidas principalmente al entrenamiento de las fuerzas africanas para operaciones de mantenimiento de la paz. Posteriormente, y tras los atentados del 11S, su política en el continente se transformó, implicándose en operaciones antiterroristas a partir del año 2002 con la puesta en marcha de la Pan-Sahel Initiative (PSI) (2002-2004), bajo el mando de EUCOM²⁰, como respuesta a la amenaza yihadista en la región del Sahel, que posteriormente se ampliaría llamándose Trans-Saharan Counterterrorism Partnership (TSCTI)²¹. En el año 2003 se desplegó el AFRICOM, cuya misión inicial se concentró en asistir en las capacidades de defensa de los países en el este de África, en la denominada Combined Joint Task Force-Horn of África (CJTF-HOA)²². Desde ese momento, según el investigador Nick Turse, EE. UU. ha ubicado un buen número de bases militares en África —aunque solo se reconoce oficialmente la de Yibuti— y ha intervenido militarmente en diferentes momentos y lugares del continente²³.

En lo referente a la UE y al despliegue de iniciativas de seguridad en el marco de estrategias antiterroristas en el continente africano, en diciembre de 2008 se puso en marcha en las costas somalíes del Golfo de Adén (Océano Indico) la llamada Operación Atalanta, bajo mandato de la EU Naval Force (EU-NAVFOR), cuyo objetivo era prevenir la piratería. Dentro de la UE, Francia ha sido el estado con mayor presencia activa en operaciones antiterroristas en el continente, sobre todo en Mali donde puso en marcha la operación Serval (posteriormente rebautizada como operación Barkhane), donde conjuntamente con la misión de la UE y tropas estadounidenses, han llevado a cabo programas de entrenamiento de

¹⁹ Podemos distinguir tres olas sucesivas que tuvieron su impacto sobre todo en el norte de África. 1.^a) Relacionada con la vuelta, a principios de la década de los noventa, de los excombatientes que lucharon en la guerra de Afganistán frente a la ocupación soviética, y cuyos efectos se dejaron ver sobre todo en Argelia y Egipto. 2.^a) Consecuencia de la invasión estadounidense a Iraq en el año 2003, episodio que facilitó el reclutamiento de yihadistas provenientes de diversos países de la región, y que sirvió para fortalecer a Al Qaeda, así como para promover el surgimiento posterior del ISIS. 3.^a) Relacionada con el impacto de la Primavera Árabe —originada en Túnez en el año 2010— en la región del Magreb, fundamentalmente a partir de la guerra en Libia y la caída del régimen de Gaddafi y su efecto en los países de la región. Véase: Cilliers (2015, p. 24) e International Crisis Group (2016).

²⁰ Mando militar estadounidense para Europa y África.

²¹ Harmon, S.: "Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century", *African Security*, 2015, 8, 4, p. 230. Turse, N.: *Tomorrow's Battlefield. US Proxy Wars and Secret Ops in Africa*. Haymarket Books, Chicago, 2015, p. 22.

²² Fuerza naval estadounidense encargada de combatir la piratería en aguas somalíes.

²³ Turse, 2015, pp. 12-13.

las fuerzas nacionales y africanas desplegadas en el país bajo la African-led International Support Mission in Mali (AFISMA), dirigida a contener el avance de los movimientos yihadistas en la región septentrional del país. Posteriormente esta misión fue ampliada a otros países de la región, que incluían a Mauritania, Burkina Faso, Níger y Chad. A su vez, las tropas francesas también están presentes en RCA bajo el mandato de la Operación Sangaris.

Finalmente, la UA, así como otros organismos o alianzas regionales del continente, además de participar en diferentes misiones cuyo mandato es el mantenimiento de la paz, se ha caracterizado por el despliegue de diferentes iniciativas centradas en la de contención del terrorismo²⁴. Entre ellas podemos destacar las siguientes.

Somalia: si bien la African Mission in Somalia (AMISOM), creada en enero de 2017, tenía como objetivo principal apoyar el establecimiento del gobierno de transición, con el paso del tiempo ha transformado sus objetivos para implicarse de manera activa en operaciones ofensivas contra actores armados, realizando acciones anti-terroristas y combatiendo principalmente a Al Shabaab²⁵.

África Central: a finales de 2013 se puso en marcha la AU-Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army (AU-RCI-LRA), compuesta por tropas de Uganda, RDC, RCA y Sudán del Sur, centrada en poner fin a la insurgencia dirigida por Joseph Kony debido a sus consecuencias humanitarias, así como por la amenaza que representaba para la seguridad y la estabilidad regional²⁶.

Cuenca del lago Chad: la expansión de la acción de Boko Haram por la cuenca de lago Chad

generó la respuesta militar conjunta de los países de la región (Níger, Nigeria, Chad, Camerún) más Benín, los cuales, en el marco de la Lake Chad Basin Commission crearon en abril de 2012 la Multi-national Joint Task Force (MNJTF), facilitando a los ejércitos de los países miembros la incursión transfronteriza.

Región de Sahel occidental: tras el fin de la operación francesa Serval en Mali en 2013, y mediante la promoción de Francia, se conformó el grupo conocido como G5 Sahel, compuesto por Burkina Faso, Mali, Níger, Chad y Mauritania, con el objetivo declarado de coordinar las acciones de lucha contra el terrorismo y garantizar la seguridad y el desarrollo en la región. En febrero de 2017, los jefes de Estado del G-5 Sahel decidieron aumentar la cooperación anunciando la creación de una Fuerza Militar Conjunta del Sahel G5, cuya primera operación ("Hawbi") se realizó a finales de octubre de 2017 en la zona fronteriza entre Mali, Níger y Burkina Faso²⁷.

Región de Liptako-Gourma: otra de las recientes iniciativas regionales de lucha antiterrorista ha sido la creación por parte de Mali, Burkina Faso y Níger de la Liptako-Gourma Region Joint Task Force (JTF), creada al amparo de la Integrated Development Authority of the Liptako-Gourma Region²⁸ el 24 de enero de 2017, concebida como una fuerza regional, de carácter similar al de la MNJTF (transfronterizo), cuya justificación recae en el creciente riesgo y desestabilización de la región por parte de grupos armados de corte

²⁴ Leijenaar y Lotze (2015).

²⁵ Para mayor detalle sobre AMISOM, véase su web oficial: <http://amisom-au.org/>

²⁶ African Union: ("The African Union-Led Regional Task Force for the elimination of the LRA", *African Union Peace and Security*, última actualización 23 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.peaceau.org/en/page/100-au-led-rci-lra-1>

²⁷ Peace and Security Council: 679th Meeting, Addis Abeba, Etiopía, 13 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.peaceau.org/uploads/679th-com-g5sahel-13-04-2017.pdf> [Consultado el 18 de abril de 2017]

²⁸ La Autoridad de Desarrollo Integrado de la Región de Liptako-Gourma (ALG, por sus siglas en inglés) fue creada el 3 de diciembre de 1970 para promover el desarrollo armónico e integrado de la región de Liptako-Gourma. Sus miembros son Burkina Faso, Mali y Níger. La región de Liptako-Gourma es un área de 370.000 km² en donde se sitúan, total o parcialmente, 19 provincias de Burkina Faso, cuatro regiones administrativas de Mali y dos departamentos y una comunidad urbana en Níger. En total representa el 45% de la población de los tres estados.

yihadista, principalmente la presencia de grupos afiliados a ISIS y a AQMI.

Negociaciones de paz

Más allá de las misiones de mantenimiento de la paz o las antiterroristas, en el continente africano también se han desplegado múltiples procesos y negociaciones de paz como vías centrales para la resolución de la violencia. En la actualidad la Escola de Cultura de Pau identifica al menos 20 iniciativas de paz diferentes, las cuales suponen casi la mitad de los 43 procesos de paz que se desarrollan a nivel global. De ellos, doce se generan en contextos de conflictos armados, mientras las otras ocho tienen lugar en el marco de situaciones de tensiones o crisis sociopolíticas²⁹. Los procesos de paz enmarcados en la resolución de conflictos armados más destacados de los últimos años, se sitúan en el acuerdo de paz de Mali (julio de 2015); el acuerdo de paz (agosto de 2015) y las negociaciones posteriores para hacerlo efectivo (2017 y 2018) que se desarrollan en Sudán del Sur bajo mediación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés); las negociaciones en curso entre el gobierno del FRELIMO y la RENAMO en Mozambique; los avances en las conversaciones de paz en la región del Ogadén, Etiopía; o el acuerdo de cese a la violencia en RCA (junio de 2017). En algunos casos estos procesos y acuerdos alcanzados han sido o están siendo efectivos (Ogadén y Mozambique), mientras que en otros no está logrando poner fin a la violencia, como en los casos de Mali norte, Sudán del Sur o RCA, todos ellos con acuerdos de paz firmados, pero cuya implementación se está dificultando.

A su vez, otras crisis armadas, como los casos de Darfur, Kordofán Sur y Nilo Azul en Sudán, Burundi, RDC o Libia, si bien han abiertos procesos de diálogos nacionales encaminados a buscar amplios consensos para poner fin a la inestabi-

lidad, tampoco están logrando avances significativos.

En los escenarios de violencia yihadista, sobre todo la desarrollada en las regiones de Sahel occidental, lago Chad o Somalia, las vías de resolución pasan fundamentalmente por el despliegue de las citadas operaciones antiterroristas, abriendo pocos canales para el diálogo debido a la naturaleza de los actores, a la doctrina de la guerra contra el terror y la no negociación con organizaciones catalogadas como terroristas. Un ejemplo de ello lo representa el caso de Mali norte, donde la apertura de negociaciones que trajo como resultado el Acuerdo de Paz de Argel en junio de 2015, no incluyó en las mesas de diálogo a los grupos de corte yihadista. Ello ha traído una frágil e inestable paz en la región, ya que estos actores han proseguido con las acciones armadas manteniendo de esta forma activa la guerra en la zona, además de ampliando la inseguridad a otras regiones fronterizas.

A modo de conclusión

Si entendemos que la conflictividad armada representa un fenómeno complejo, que hunde sus raíces en diversos factores históricos, sociales, culturales, económicos y políticos, que se complejiza aún más debido al carácter transnacional y transfronterizo de la misma, que implica a diversos estados e impacta directamente en la seguridad de amplias poblaciones, los mecanismos de resolución de la misma deben partir de diagnósticos precisos sobre sus causas y dinámicas, adaptándose a cada contexto particular. A su vez, la creciente fragmentación de los actores irregulares en las contiendas armadas dificulta aún más la resolución de estos, al ser necesario abarcar diferentes agendas, no siempre coincidentes entre sí. Esta complejidad de la naturaleza de la violencia política requiere respuestas holísticas, que no solo prioricen las respuestas militares y de securitización, sino que además tengan la capacidad de ofrecer espacios y escenarios de diálogo y negociación que pongan en

²⁹ Escola de Cultura de Pau (2018).

el centro a las poblaciones que padecen la violencia. La paz no puede sostenerse a través de la imposición de fuerzas exteriores. El cese a las hostilidades no es sinónimo de acuerdo de paz. De hecho, ni siquiera la firma de un acuerdo de paz es equivalente al fin de la violencia, como vemos en Mali y Sudán del Sur. La firma de una paz efectiva y su mantenimiento solo funciona si todas las partes desean realmente la paz. Es en este escenario donde las intervenciones externas pueden contribuir significativamente a mantener la concordia y trabajar en la reconciliación. Para ello se hace necesario la articulación de una agenda conjunta de los actores implicados en la resolución de la violencia, que van desde la ONU, los organismos regionales, empezando por la propia UA, las organizaciones rebeldes, hasta las organizaciones de derechos humanos nacionales y las propias entidades de base comunitaria, en las cuales, y considerando el mandato de la agenda de seguridad 1325, se debe ampliar la participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz y reconstrucción. Solo de este modo, priorizando el diálogo entre todos los actores y actuando sobre las causas estructurales que originan la eclosión de la violencia, avanzaremos en la resolución efectiva de los conflictos que permita reducir la conflictividad a largo plazo, tratando de evitar su rebrote futuro.

Bibliografía

- ACLED: *Trends in violence by country in 2014*, 2015.
- ACNUR/UNHCR: *Tendencias Globales 2017*, 2017.
- Africa Center for Strategic Studies: *Militant Islamist Groups in 2017*, 2018.
- African Union: "The African Union-Led Regional Task Force for the elimination of the LRA", *African Union Peace and Security*, 2015.
- Cilliers, J.: "Violent Islamist Extremism and Terror in Africa", *Institute for Security Studies*, n.º 286, 2015.
- Council on Foreign Relations: *The Nigeria Security Tracker*.
- Escola de Cultura de Pau: *Alerta 2018! Informe sobre conflictos armados, derechos humanos y construcción de paz*, Editorial Icaria, Barcelona, 2018.
- Harmon, S.: "Securitization Initiatives in the Sahara-Sahel Region in the Twenty-first Century", *African Security*, vol. 8, n.º 4, 2015.
- IDMC: *Africa report on internal displacement 2017*, 2017.
- International Crisis Group: "Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State", *Crisis Group Special Report*, 2016.
- "Islamic State, Daesh or Isis: the dilemma of naming the militants", *The Week UK*, 13 de julio de 2015.
- "Jihadist Groups in the Sahel Region Formalize Merger", *Jihadology*, 27 de marzo de 2017.
- Leijenaar, A., y Lotze, W.: "The African Standby Force beyond 2015: ideals versus realities", *ISS Today*, 2015.
- Melander, E.: "Organized Violence in the World 2015. An assesment by the Uppsala Conflict Data Program", *UCDP*, Paper n.º 9, Upsala, Suecia, 2015.
- Peace and Security Council: 679th Meeting, Addis Abeba, Etiopía, 13 de abril de 2017.
- Ping, J.: *Eclipse sur l'Afrique, fallait-il tuer Kadhafi?* Ediciones Michalon, 2014.
- Ruiz-Giménez, I.: (2006) "Conflictos armados en África y mecanismo de resolución", África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica en el África subsahariana, Ediciones La Catarata, Madrid, 2006.
- Stockholm International Peace Research Institute: "SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security", resumen en español, Oxford University Press, 2015.
- Straus, S.: "Wars do end! Changing patterns of political violence in Sub-Saharan Africa", *African Affairs*, vol. 111, n.º 443, 2012, pp. 179-201.
- The Institute for Economics and Peace: *2015 Global Terrorism Index*, noviembre de 2015.
- Turse, N.: *Tomorrow's Battlefield. US Proxy Wars and Secret Ops in Africa*, Haymarket Books, Chicago, 2015.

6. El Sahel occidental: una región marcada por la inseguridad

David Nieves Bullejos

Introducción

En los últimos años, la región del Sahel occidental es objeto de un incremento de la atención internacional debido a la presencia del terrorismo de corte yihadista. Este capítulo tiene como objetivo revisar y analizar las causas y las consecuencias de la emergencia del yihadismo en esta región africana. Tomando en consideración que el yihadismo no es en sí la causa de la inestabilidad en la zona, también analiza las deficiencias de los Estados implicados en diferentes ámbitos y sus conexiones con la progresión del fenómeno poliédrico analizado. Estos aspectos no pueden desvincularse de las transformaciones que las sociedades sahelianas experimentan, las cuales demandan cada vez en mayor medida una mejora de la gestión estatal y una escucha más activa de las preocupaciones de la juventud.

El Sahel como problema

El Sahel ocupa la atención internacional desde el año 2012, principalmente como consecuencia de la amenaza terrorista instalada en la región y los fenómenos de tráfico ilícito e inmigración que de la misma provienen para alcanzar las costas europeas. La respuesta internacional ha sido fundamentalmente militar, policial y de contenido económico, con el objetivo cortoplacista de frenar dichas amenazas y ayudar en la rehabilitación del Estado de Mali, epicentro de la inestabilidad regional. No obstante, es necesario detenerse a analizar el lugar que ocupa el Estado,

y la legitimidad que tiene entre las poblaciones, así como su vinculación con la existencia del yihadismo. Aquí tomaremos el ejemplo del Estado maliense y cómo afecta su falta de legitimidad a los fenómenos señalados. Los grupos armados, entre ellos los grupos autodenominados yihadistas, han usurpado el papel del Estado en amplias zonas dentro de las fronteras, generando inestabilidad y perfilándose como amenaza al propio Estado, a las poblaciones y a los socios internacionales. La región del Sahel alberga algunos de los Estados con menor índice de desarrollo humano según el PNUD (PNUD, 2018) y mayor debilidad estructural. Estos Estados además adolecen de trayectorias democráticas cuestionables que mantienen a sus poblaciones más jóvenes en un descontento cada vez más acentuado.

El persistente fenómeno del terrorismo yihadista: de lo global a lo local

En la actualidad, la región del Sahel es uno de los escenarios internacionales donde subsiste una significativa actividad yihadista. El estallido de la rebelión tuareg en Mali en el año 2012 galvanizó a los grupos yihadistas que ya operaban con un perfil bajo en el norte del país. En los últimos cuatro años, los grupos yihadistas en Mali han representado una seria amenaza a la seguridad de las poblaciones no solo de este país, sino también de Níger y Burkina Faso. Una vez aliviada la violencia provocada por Boko Haram en la región del lago Chad debido a la coordinación de las fuerzas militares de Níger, Chad y Nigeria, la actividad yihadista

en los países del Sahel occidental es la más alarmante en la región.

Los grupos autodenominados yihadistas han prosperado desde el año 2012 en Mali, considerado el centro de gravedad de la amenaza yihadista en el Sahel. Estos grupos han demostrado tener capacidad de adaptación a diferentes contextos desfavorables, lo que les permite seguir siendo una fuerza que representa una amenaza de calado. Una de las preguntas que sobrevuela el análisis sobre la región es la persistencia del fenómeno del terrorismo yihadista a pesar de la enérgica intervención internacional en la zona desde el año 2013. Esta intervención no se limita al territorio de Mali, con más de 12.000 cascos azules y varias misiones europeas de adiestramiento y asesoramiento militar, policial y judicial (EUTM Mali, EUCAP Sahel en Mali y Níger) y varios proyectos de cooperación militar y policial (GAR-SI). También ha sido implementada una intervención militar ampliada a todo el Sahel, de mano de Francia y su operación Barkhane, a la que se suma la presencia militar estadounidense en Níger. Sin embargo, las cifras muestran que la seguridad se ha deteriorado dramáticamente desde el año 2015, y que la virulencia y el radio de acción de los grupos se ha ampliado (ACLED, 2019). Si en el año 2012 la inseguridad se focalizaba en las regiones del norte de Mali, siete años después se extiende a las regiones del centro del país, el oeste de Níger y el norte, este y sur de Burkina Faso. No es desproporcionado vaticinar la posibilidad de expansión a otros territorios cercanos.

Cabe preguntarse cuáles son las razones de que el Sahel se haya convertido en uno de los principales focos de la denominada “lucha contra el terrorismo”. Se hace necesario un análisis de las causas del entronque del yihadismo en Mali para sacar conclusiones, centrado no únicamente en el propio fenómeno yihadista, sino también en su combate sobre el terreno. Las explicaciones más plausibles son que el fenómeno yihadista vino a parasitar otro de los conflictos irresueltos que existen en el mundo arabo-islámico: el conflicto árabe-tuareg con el Estado maliense. El yihadis-

mo de por sí no es la causa del conflicto, sino el síntoma de graves deficiencias en el Estado saheliano y la existencia de tensiones irresueltas. Estos grupos instrumentalizan la colisión para arraigarse y cumplir con sus propósitos criminales, como ha ocurrido en otras áreas geográficas turbulentas como Somalia o Afganistán.

África subsahariana fue uno de los primeros lugares en los que golpeó el terrorismo internacional de Al Qaeda¹. Sin embargo, el foco se había trasladado lejos de la región a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La región subsahariana parecía ser inmune a la violencia yihadista y a la radicalización, particularmente en comparación con el Norte de África y Oriente Próximo, donde emergían grupos yihadistas que juraban lealtad a la red de Osama Bin Laden. En un contexto de posconflicto en Argelia, el Sahel cumplía las funciones de zona de refugio y retaguardia para la franquicia magrebí de Al Qaeda, Al Qaeda en el Magreb Islámico (antiguo Grupo Salafista para la Predicación y el Combate [GSPC]). Concretamente, el norte de Mali era la base desde donde se planeaban incursiones en Mauritania y secuestros de occidentales en el Sahel, pero en general los países sahelianos parecían librarse de los ataques yihadistas. Durante años, la región saheliana parecía inmune a las corrientes yihadistas y, para algunos, podría ser debido a que la región está mayoritariamente poblada por poblaciones negroides que practican un islam “moderado”, imbuido supuestamente de sufismo, que haría de barrera al contagio. Esta lectura se ha demostrado esencialista, ligada erróneamente al factor religioso como palanca del yihadismo. Hoy existen gran cantidad de miembros, e incluso de líderes, del yihadismo saheliano que son autóctonos de la región y, como decíamos, es la región donde más prosperan las actividades criminales de estos grupos.

Tras la intervención internacional en 2013 y los esfuerzos militares y policiales para su

¹ Con los atentados atribuidos a Al Qaeda contra las embajadas estadounidenses en Dar Es Salaam (Tanzania) y Nairobi (Kenia) en agosto de 1998.

erradicación, el yihadismo ha conseguido sobrevivir, adoptando estrategias para arraigarse entre las comunidades locales. Su resiliencia proviene de la adaptación a las circunstancias, y del acercamiento a poblaciones que se sienten abandonadas por el Estado o agraviadas por él, fundamentalmente en el mundo rural. Asimismo, parte de su persistencia se debe a la fuerte descentralización organizativa del yihadismo, que ha permitido una gran adaptación a los esfuerzos de las fuerzas locales e internacionales en su combate. El último cambio efectuado ha sido la respuesta a la fundación en 2014 de la fuerza militar conjunta del G-5 Sahel (Mauritania, Burkina Faso, Mali, Níger y Chad). La respuesta de las milicias yihadistas ha sido la reorganización bajo un mismo paraguas en marzo de 2017, Jama'at nusrat al-Islam wal Muslimeen (JNIM), certificando lo que ya era una constante: la colaboración entre fuerzas descentralizadas yihadistas en Mali y Níger.

El contagio a zonas nuevas más allá del norte de Mali evidencia cómo el yihadismo tiene la capacidad de entroncar con agravios o reivindicaciones locales. En principio estas reivindicaciones poco pueden tener en común con el yihadismo internacional, pero el yihadismo puede servir de impulso a dichas comunidades locales y a sus demandas a través de la provisión de armas, tácticas y reclutas para servir a una causa concreta. Este modelo de entronque de yihadismo con las preocupaciones locales parece haberse implantado tras su expansión al centro de Mali y al norte, este y sur de Burkina Faso desde el año 2015. El contagio al otro lado de las fronteras de Ghana y Costa de Marfil es una realidad que puede materializarse bajo un modelo parecido.

Violencia a varios niveles y deslegitimación del Estado

Un análisis en profundidad de la violencia terrorista en el centro de Mali pone de manifiesto elementos que nos guían sobre la capacidad del yihadismo saheliano de parasitar los tradicionales conflictos locales, así como sobre la atracción

que supone esta opción para comunidades que se sienten desamparadas o agraviadas por el Estado. Varios autores han arrojado luz sobre la importancia de los efectos medioambientales, de la presión demográfica, de la falta de oportunidades y de la insuficiente extensión de tierras para la agricultura y el pastoreo, como desafíos para la región que se han exacerbado con el conflicto maliense (Tobie y Chauzal, 2018). La incapacidad del Estado a la hora de ejercer su control más allá de las grandes ciudades, la corrupción y la imposibilidad de implantar el Estado de derecho e incluso con todas las comunidades étnicas dentro de las fronteras administrativas han llevado a un aumento del desapego con el Estado, y a una disminución de la legitimidad de este entre las poblaciones (DeBruijn y Both, 2017). El largo conflicto árabe-tuareg, la necesidad de buscar una nueva vía y legitimidad para imponerse en el norte de Mali, como demuestra la experiencia de Ansar Din², o la necesidad de protección de las comunidades como los fulani o peul en el centro de Mali o Burkina Faso, han hecho que desde el año 2012 individuos de comunidades locales se acercaran al yihadismo de forma instrumental frente a un Estado cada vez más deslegitimado (Benjaminsen y Ba, 2018). La construcción del Estado centrada de forma prioritaria en las poblaciones sedentarias o en ciertas comunidades étnicas ha generado una creciente sensación de discriminación, lo que ha favorecido que las comunidades agraviadas y subalternas se sumaran a actores armados no estatales que les podrían ofrecer las herramientas para revertir un orden establecido apuntalado por las relaciones de poder tradicionales y el Estado, que menoscaba sus aspiraciones (Thiam, 2017).

² El grupo autodenominado yihadista Ansar Din nació tras el rechazo de una parte de las élites tuareg a que Iyad Ag Ghali, exlíder tuareg de anteriores rebeliones, liderara el levantamiento contra el Estado maliense en 2011. Según los expertos en seguridad, este grupo sigue estrechamente vinculado a algunos círculos de la comunidad tuareg y Ag Ghali mantiene cierto prestigio dentro de esta.

El yihadismo saheliano ha encontrado una especial aceptación en el mundo rural (ICG, 2017). En esa área ha tenido como objetivo armado a los civiles y a los agentes del Estado: alcaldes, guardas forestales, imames y marabús, civiles sospechosos de colaborar con las fuerzas malienses e internacionales, profesores de escuelas y los efectivos de las fuerzas de seguridad malienses han sido los principales objetivos. La ofensiva se centra en desestabilizar la presencia del Estado en el mundo rural y deslegitimarlo, lo que conlleva la contestación de las relaciones de poder tradicionales en la zona. Así, este fenómeno adquiere tintes preocupantes de insurgencia, más que de terrorismo de corte yihadista, en la región saheliana. Con esta violencia estaría relacionada la violencia intercomunitaria que en ocasiones los grupos yihadistas instrumentalizan para su propio beneficio.

Otro nivel de violencia yihadista es la dirigida contra las fuerzas de seguridad internacionales desplegadas en misiones en Mali. En este ámbito, los grupos yihadistas han logrado golpes de efecto, y han demostrado gran capacidad de adaptación a los esfuerzos militares internacionales destinados a su eliminación. Con estos ataques, los autodenominados yihadistas han logrado reinstaurar la desconfianza entre los grupos firmantes de los acuerdos de paz de 2015 alcanzados entre el Gobierno de Mali y los grupos rebeldes. Mayores dosis de suspicacia han retrasado la implantación de dichos acuerdos³, y representan un desafío a la seguridad de la MINUSMA y Barkhane, al mostrarse estos incapaces de defender sus propios efectivos⁴. En este sentido, los ataques al cuartel general del G-5 Sahel

³ En enero de 2018, un atentado en el campamento militar mixto fruto de los acuerdos de paz sembró la desconfianza entre los grupos rebeldes y los grupos pro-Bamako que debían de integrar las patrullas mixtas, demorando la puesta en marcha del acuerdo de paz.

⁴ Los ataques a los campamentos de la MINUSMA y Barkhane en junio de 2018 y enero de 2019 muestran la sofisticación de los ataques yihadistas.

en Sévaré en junio de 2018 forzaron su desplazamiento a Bamako⁵.

Un tercer nivel de violencia es la enfocada contra los intereses occidentales. Los ataques contra intereses turísticos han atraído la atención internacional, y han contribuido a minar la percepción de seguridad, como fue el caso del ataque al hotel Radisson en Bamako en 2015, o en el café Capuccino en Uagadugú en 2016. Los grupos yihadistas ambicionan repetir este tipo de acciones llamativas en la región, maniobras que les ofrecen visibilidad en el macabro panorama yihadista internacional. En diciembre de 2018, las fuerzas de seguridad malienses desarticularon una supuesta célula terrorista compuesta por malienses, burkineses y marfileños que tenían intención de atentar en Nochevieja en algunas capitales de África del Oeste.

La violencia intercomunitaria en el centro de Mali ha adquirido un tinte preocupante por la deriva que ha tomado desde el año 2015 (Carayol, Geel y Rabecq, 2018). Un aumento abrupto de las víctimas en 2018 ha hecho saltar las alarmas. Más de 200 civiles han perdido la vida en las provincias de Koro, Mopti y Douentza en el centro de Mali donde los tradicionales problemas de convivencia inter e intracomunitarios se han tornado considerablemente violentos (HRW, 2018). Las disputas sobre las tierras, que los pastores ven reducidas por el aumento de los campos de agricultura y el paso de los sedentarios también al pastoreo, han intensificado las relaciones tensionadas que han derivado en violencia armada.

Si antes estas tensiones existían y eran resueltas por medios tradicionales, o el nivel de violencia no era exagerado en vista de la existencia de armas de fuego de reducido impacto, la circulación de armamento automático y el impacto del yihadismo en la zona han recrudecido la tensión. La violencia ha generado un aumento de la conflictividad por-

⁵ En junio de 2018, el ataque contra el cuartel general de la fuerza militar conjunta del G-5 en Sévaré, centro de Mali, motivó el cambio de sede a Bamako y el relevo en el liderazgo de la fuerza, del general maliense Didier Dacko al general mauritano Hanena Ould Sidi.

que los grupos tradicionales de cazadores, conocidos como Dozo (cofradía espiritual de defensa comunitaria) se han dotado de armas automáticas de desconocido origen. Las facciones contrarias han sido supuestamente apoyadas por los grupos yihadistas, vinculados a las comunidades peul o fulani, tradicionalmente pastores. Por su parte, las comunidades Dogon también han creado su milicia de autodefensa. La violencia se ha visto agravada por la amalgama instalada entre las distintas comunidades de que las comunidades peul son yihadistas o albergan a simpatizantes de los grupos yihadistas. Una amalgama motivada por la adhesión de individuos peul en las filas yihadistas en los primeros momentos del control yihadista del norte de Mali en 2012. Por parte de las comunidades peul, la percepción de un abandono por el Estado y del posicionamiento de este en su contra materializado a través de abusos militares contra individuos peul o la adopción de medidas como el supuesto apoyo al rearme de milicias comunitarias Dozo o Dogon, ha contribuido aparentemente a buscar respaldo en los grupos yihadistas para su propia protección.

El conflicto intra- e intercomunitario ha sembrado de odio y venganza las relaciones entre comunidades y grupos de la misma comunidad a través de asesinatos y ajustes de cuentas entre poblados y comunidades. Asesinatos, ataques y matanzas indiscriminadas de civiles en pueblos, instalación de puntos de control armados comunitarios, quema de poblados, quema de mercados, robo de ganado, asesinatos de pastores y agricultores, son algunas de las formas de violencia que esta zona vive desde 2015 y cuyo recrudecimiento dramático en el último año ha provocado la huida de miles de desplazados a zonas más seguras.

El contagio de la violencia a Burkina Faso también representa una cada vez más alarmante amenaza. La presencia de una célula yihadista en las regiones del norte —Ansaroul Islam, vinculada a la Ansar Din Macina de Amadou Kouffa del centro de Mali— se ha extendido a las zonas del este y del sur del país en el año 2018. Algunos de los ataques parecen estar dirigidos contra locali-

zaciones mineras y contra agentes del Estado, lo que indica de nuevo una interrelación con las dinámicas locales, demostrando ciertas similitudes con la progresión de la insurgencia yihadista en el centro y norte de Mali (Nsaibia y Weiss, 2018). Los motivos de reclutamiento de estos grupos beben en gran parte de las disfunciones del Estado en la zona y de las relaciones de poder existentes. Las dificultades para la subsistencia por el impacto de las irregularidades medioambientales, la cuestión de las tierras y los conflictos entre comunidades debido a las relaciones de poder establecidas y patrocinadas por el Estado que se amplifican con la existencia de armas automáticas, son factores que pesan en mayor medida en la “radicalización” de los individuos que el reclutamiento ideológico de estos grupos autodenominados yihadistas (Théroux-Bénoni y Assanvo, 2016). La atención a los conflictos locales y a las diversas dificultades que condicionan la vida de las poblaciones en el mundo rural, así como a la respuesta del Estado y su posicionamiento en dichos conflictos sería más efectiva que cualquier medida de “prevención de la radicalización” puramente militar y policial.

Estados frágiles, mal gobierno y democracias de fachada

La región del Sahel occidental alberga algunos de los países más frágiles del continente africano. Según los indicadores de desarrollo del PNUD (PNUD, 2018), estos países ocupan los últimos puestos con importantes déficits en materia de desarrollo humano⁶. De acuerdo con el índice Mo Ibrahim sobre la gobernanza, la calidad democrática y la provisión de bienes sociales y públicos de los Estados sahelianos también son problemáticos⁷. En las últimas décadas, los países de la

⁶ Níger ocupa el último puesto, el 189, Mali el 182, Burkina Faso el 183 y Chad el 186 (PNUD, 2018).

⁷ El índice Mo Ibrahim evalúa la seguridad y el Estado de derecho, la participación y los derechos humanos, el desarrollo económico sostenible y el desarrollo humano

región han sido considerados por los organismos internacionales como buenos alumnos en materia de cooperación económica y fiscal (Pringle, 2006), sometidos a los ajustes estructurales en los años ochenta y noventa. Sin embargo, la corrección económica y la llegada de las democracias a partir de los años noventa en algunos de ellos, o la continuación de regímenes iliberales no han conseguido desarrollar los Estados con estándares de alternancia y de desarrollo social con el que mantener la estabilidad de sus Estados y poblaciones (Bergamaschi, 2014).

La debilidad del Estado, de la mano de la ausencia de este en amplias zonas rurales del territorio, han favorecido la implantación y la acomodación de los grupos armados, en algunos casos yihadistas. Esta debilidad se ha demostrado con la incapacidad de resolver el conflicto y de generar un pacto sólido con sus poblaciones. En muchos casos, el Estado es visto como partidario de ciertas comunidades, así como un ente predador y abusivo con las poblaciones. La función de proteger las comunidades y la resolución de los desafíos a los que están sometidas, como el efecto de las irregularidades climáticas, la subsistencia y los conflictos entre comunidades, han generado frustración y sensación de desapego con el Estado, empujando a ciertas comunidades a un acercamiento con los grupos no estatales. La dependencia económica del exterior, por la inyección de un alto porcentaje de ingresos en forma de ayuda internacional en los presupuestos nacionales, tampoco ha derivado en el fortalecimiento de los Estados. Más aún, ha contribuido a su debilidad, a la imposibilidad de que las poblaciones se apropien de los programas de desarrollo y la inalcanzable consolidación de un Estado garante de la resolución de las preocupaciones de sus poblaciones (Brown, 2017).

Por lo que respecta a los países del Sahel occidental, el nivel de democracia es en la mayoría

de los casos de exigua calidad. Según la organización Freedom House, Chad y Mauritania no son países libres; Burkina Faso, Níger y Mali son parcialmente libres; si consideramos a Senegal dentro de ese grupo, es el único libre. En la mayoría de estos países está instalado el pluralismo político y la libertad de asociación, y del mismo modo se celebran elecciones aparentemente libres. No obstante, la existencia de elecciones no parece reforzar el pacto de la clase política con sus poblaciones. Nos podemos congratular de la existencia de elecciones limpias; sin embargo, este hecho parece provenir más de la falta de capacidad y fortaleza del Estado para trucar los procesos electorales que de la voluntad de implantación de una verdadera democracia electoral que derive en una mejora de las condiciones de vida de las poblaciones. Además, más allá de las elecciones, la desconfianza hacia el Estado está extendida por la alta percepción popular de corrupción, no solo de las altas esferas, sino también de los agentes del Estado a pie de calle, la manipulación judicial o la falta de transparencia en el ejercicio del poder, que ensombrecen la práctica democrática (Bleck y Logvinenko, 2018). Allí donde se vota, la competición política no es del todo abierta por la existencia de filtros económicos y relaciones de poder preestablecidas. Además, el entronque con las necesidades de la población en muchos casos brilla por su ausencia. La posibilidad de regeneración es limitada en un momento en que más del 60 % de la población es menor de 25 años, lo que genera frustración entre las poblaciones y un preocupante distanciamiento respecto a una clase política en muchos casos envejecida.

¿Sociedades que despiertan?

En relación directa con los problemas de gobernanza que existen en los países del Sahel, se presentan las transformaciones políticas de las que sus sociedades son testigo desde 2012. En el marco de la reflexión sobre la democratización o no del continente después de la experiencia de

de los Estados africanos a partir de 102 indicadores. Mali ocupa el puesto 28 de 54, Níger el 24, Burkina Faso el 16, Mauritania el 40 y Chad el 46 (IIAG, 2018).

la “tercera ola de democratización” que llegó al continente en los años noventa (Mateos, 2018), los países del Sahel occidental ocupan una posición que no está exenta de atención. En esta región se han desarrollado algunos de los eventos más importantes del continente con relación a la participación política y al papel de la sociedad civil respecto a los gobernantes.

Los casos de Senegal y Burkina Faso, en 2012 y 2014 respectivamente, son dignos de mención. Los gobernantes se han visto confrontados a una sociedad civil que ha contestado la voluntad de los dirigentes de perpetuarse en el poder a través de la modificación de la constitución y de elecciones o referendos aparentemente libres. Organizaciones de la sociedad civil tomaron las calles y organizaron multitudinarias marchas en contra de tales decisiones, alertadas sobre las veleidades de una clase dirigente que ambicionaba permanecer en el poder sorteando las limitaciones constitucionales vigentes por medio de medios aparentemente legales. La connivencia occidental con estos dirigentes, garantes del control de la inmigración hacia Europa en el caso de Abdoulaye Wade en Senegal, o de la lucha contra el terrorismo en el de Blaise Compaoré en Burkina Faso, no fueron suficientes para bloquear el cambio, al menos nominal, en las altas esferas del poder. En Chad, las llamadas a las protestas en 2015 y 2016, cercanas en el tiempo a la celebración de las elecciones presidenciales que otorgaron un quinto mandato consecutivo a Idriss Déby representaron una advertencia de contestación y una muestra de la frustración popular. En Mali, manifestaciones multitudinarias en 2017 obligaron al presidente Keïta a dar marcha atrás a una revisión constitucional que concedía más poder a la Jefatura del Estado.

Las protestas han estado protagonizadas por una emergente y diversa sociedad civil que lleva tiempo organizándose en los países sahelianos (Tall, Pommerolle y Cahen, 2015) y que recientemente se ha apoyado en las redes sociales para obtener un mayor impacto. Estos espacios se han convertido para los dirigentes de la región en una incómoda herramienta de denuncia de los abusos y de control de la acción gubernamental. A pesar

de la relativa escasa penetración de internet en estos países, los Gobiernos han intentado obstaculizar la difusión de las redes sociales, mientras que las empresas de telefonía móvil tampoco han participado de su democratización debido al aumento de sus tarifas, imposibilitando que varios sectores de la población puedan conectarse a internet de forma habitual. Sorteando esos obstáculos, el activismo ha utilizado las redes sociales como forma de conectar a la juventud que se declara no dispuesta a tolerar los abusos de los dirigentes políticos, y que ansía expresar su descontento respecto a su futuro laboral y vital.

Tomando en consideración que en cada Estado la situación es diferente e intentando huir de toda generalización, podría afirmarse que el joven saheliano que ha terminado sus estudios o que se enfrenta a la realidad de adulto se ve enfrentado a numerosos obstáculos para colmar los pasos naturales que debería llevar a cabo en sociedades generalmente muy jerarquizadas entre generaciones, como formar una familia o pasar a la vida adulta gracias a un empleo y unos ingresos (Arnaud, 2016). Los jóvenes sahelianos, huérfanos de oportunidades han investido diferentes tipos de activismo y diferentes tipos de proyectos vitales. Algunas de ellos —ampliamente estudiadas por varios autores (Siméant 2014)— van desde el activismo islámico, no necesariamente radical, a la emigración hacia países de la región o fuera del continente, pasando por el activismo político en forma de demandas sociales y en contra del *status quo* generacional.

El nivel de calidad democrática en cada país saheliano es distinto, pero los Estados de la región tienen en común sociedades cada vez más informadas. En vista de las experiencias en los países vecinos de Burkina Faso, Senegal o Mali, estas poblaciones no están dispuestas a transitar hacia una regresión del pluripartidismo, la democracia y las libertades públicas allí donde se respetan. Internet y las redes sociales representan una herramienta útil para el activismo social y por ello son objeto de la represión de los Estados para someterlo a su control, como demuestran los recurrentes apagones de internet (Internet Sans Frontières, 2019). Con ayuda de las redes sociales, la juventud sahe-

liana es capaz de expresar un estado de ánimo de inconformismo y de malestar político que subyace en las sociedades en su conjunto. No obstante, queda todavía por ver si la movilización digital puede traducirse en una movilización popular de importancia que tenga necesariamente una incidencia en un cambio político, dada la multitud de factores que suelen acompañar los procesos de protesta civil o los cambios de régimen, como en el caso de Burkina Faso en 2014.

El creciente papel del islam

Los países del Sahel occidental son, salvo Mauritania, laicos desde el punto de vista constitucional, pero se pueden considerar como de mayoría musulmana, con minorías animistas y cristianas y, en el caso de Burkina Faso, una proporción importante de cristianos. Los líderes y asociaciones islámicos han ocupado un mayor espacio público desde su liberalización en los años noventa en la mayoría de los países (Holder, 2009). Estos actores han incorporado en sus discursos aspectos relevantes para las poblaciones más allá de los espirituales, como la lucha contra la corrupción, el acceso a las libertades públicas o el acceso a servicios básicos, ampliando exponencialmente su visibilidad y su capacidad de influencia (Soares, 2005).

El adelgazamiento generalizado del Estado en las últimas décadas ha obstaculizado la posibilidad de que amplios sectores populares vean satisfechas sus necesidades, vacíos de poder que los actores islámicos han sabido colmar. En diferentes magnitudes, según el contexto y la articulación del Estado, los religiosos se han convertido en actores naturales de mediación entre la ciudadanía y el Estado, conquistando un papel en auge que los partidos políticos no han sabido ocupar en las últimas décadas y que la emergente sociedad civil disputa. Sin embargo, no debería hablarse de que lo que existe en el Sahel musulmán es un islam político, sino de un crecimiento del islam en la esfera pública, que produce efectos sobre la política, fenómeno que algunos autores han llamado la “política musulmana” (Eickelman y Piscatori,

2009). La disputa por una mayor presencia en el espacio público ha encontrado una explícita evidencia con demostraciones de fuerza que se han sucedido desde 2009 en las calles de Mali, Níger (Sounaye, 2011) y otros lugares del Sahel (Vitale, 2012), con manifestaciones multitudinarias y marchas populares contra decisiones políticas o acontecimientos globales “contra los valores religiosos y societales”. El fenómeno es más amplio: a grandes rasgos y en la última década, los líderes religiosos han sabido introducir en el debate sobre el futuro de los Estados elementos más allá de la religión, acordes con las preocupaciones de la población. La voz de los actores islámicos es objeto de creciente atención por parte de la clase política y de la sociedad, si bien, como decíamos, parece que no se dan las circunstancias ni la voluntad de los religiosos de dar el paso a la política formal, sino que parecen concentrarse en mostrarse como influyentes referentes de la sociedad.

Un gran abanico de líderes y de asociaciones islámicas han emergido con fuerza estos últimos años. El resultado ha sido un campo islámico muy heterogéneo en los países de la región. El islam no se puede leer de forma dicotómica, entre un islam sufí y un islam reformista o salafista. Si bien estas dos corrientes son importantes, especialmente el sufismo en Senegal, otras corrientes como el neosufismo, la ahmadiyya o el chiismo están en auge, así como la forma de ser “musulmán ordinario” que no necesariamente se inscribe en ninguna de las corrientes.

Ante la caída en desgracia de los partidos políticos y la falta de referencias políticas y sociales, la legitimidad social se ha visto trasladada a la religiosidad, entendida como garante de ciertas cualidades como la incorruptibilidad, la honestidad o el buen hacer, como se aprecia, por ejemplo, en la apariencia estética islámica cada vez más extendida entre las poblaciones sahelianas (Soares, 2005) o en el campo político y electoral en Senegal, Níger o Mali (Nievas, 2017). Los principales candidatos a las últimas elecciones en estos países han buscado la relación con los líderes y asociaciones islámicas como aval ante los desconfiados electores.

Así, el auge de los referentes islámicos en política y la creciente visibilidad en la sociedad de asociaciones y líderes islámicos que buscan la aceptación por el Estado laico (Elisher, 2018), tienen más que ver con una puesta en valor del elemento islámico en la esfera pública, con cierta resonancia en la política, que con la posibilidad de una basculación hacia el islamismo político y la refundación de los Estados en el Sahel como Estados islámicos.

Conclusión

En definitiva, el Sahel occidental vive un periodo de gran incertidumbre, cuyo devenir es difícil de prever. Mientras que el islam se ha erigido como una fuerza transversal cada vez más influyente entre las poblaciones y la política ante la falta de otros referentes tan amplios, el yihadismo saheliano ha sabido inocularse allí donde el Estado presenta graves grietas estructurales y de legitimidad, fundamentalmente en el mundo rural, y amenaza seriamente a este y a los intereses internacionales en esta región africana. Por otro lado, la juventud saheliana muestra signos de inconformismo de mano de internet y de las redes sociales ante una clase política y un Estado que cumple a duras penas con las mínimas expectativas a pesar de que, en su mayoría, se llevan a cabo elecciones aparentemente libres y limpias.

Bibliografía

- Arnaud, C.: “Les jeunes ruraux sahéliens, entre exclusion et insertion”, *Afrique contemporaine*, vol. 259, n.º 3, 2016, pp. 133-136.
- Benjaminsen, T. A., y Ba, B.: “Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation”, *The Journal of Peasant Studies*, 2018.
- Bergamaschi, I.: “The fall of a donor darling: the role of aid in Mali’s crisis”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 52, n.º 3, 2014, pp. 347-378.
- Bleck, J., y Logvinenko, I.: “Weak states and uneven pluralism: lessons from Mali and Kyrgyzstan”, *Democratization*, 2018.
- Brown, S.: “Foreign Aid and National Ownership in Mali and Ghana”, *Forum for Development Studies*, vol. 44, n.º 3, 2017, pp. 335-356.
- Campana, A.: *Entre déstabilisation et enracinement local. Les groupes djihadistes dans le conflit malien depuis 2015*. Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix. Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques Université du Québec, Montreal, 2018.
- Carayol, R., Geel F., y Rabecq, A.: *In Central Mali, Civilian Populations Are Caught Between Terrorism and Counterterrorism*. Fact-finding Mission Report, FIDH & AMDH, París, Bamako, 2018.
- De Bruijn, M., y Both, J.: “Youth Between State and Rebel (Dis)Orders: Contesting Legitimacy from Below in Sub-Sahara Africa”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 28, n.º 4-5, 2017, pp. 779-798.
- Eickelman, D. F., y Piscatori, J. P.: *Muslim Politics*. Princeton University Press, Princeton, 2009.
- Elisher, S.: “Governing the Faithful: State Management of Salafi Activity in the Francophone Sahel”, *Comparative Politics*, vol. 51, n.º 2, 2018, pp. 199-218.
- Holder, G. (ed.): *L’islam, nouvel espace public en Afrique*. Karthala, París, 2009.
- Human Rights Watch (2018). “We Used to Be Brothers”. Self-Defense Group Abuses in Central Mali.
- International Crisis Group: *Forced out of Towns in the Sahel, Africa’s Jihadists Go Rural. Commentary*, 2017.
- Mateos, Ó.: *África subsahariana: democratización, a pesar de todo*. *Anuario Internacional CIDOB*, CIDOB, 2018.
- Nievas, D.: *Islam y política en Mali: islamización y participación política*. Tesis inédita. Universidad Autónoma de Madrid, 2017.
- Nsaibia, H., y Weiss, C.: *Ansarul Islam and the Growing Terrorist Insurgency in Burkina Faso*. *CTC Sentinel*, vol. 11, n.º 3, 2018.

- Pringle, R.: *Democratization in Mali: Putting History to Work*. United States Institute of Peace, Peaceworks, 58, 2006.
- Siméant, J.: *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Editions Karthala, Les Afriques, París, 2014.
- Soares, B. F.: *Islam and the Prayer Economy: History and Authority in a Malian Town*, Edinburgh University Press, Edimburgo, 2005.
- Sounaye, A.: “L’Islam au Niger : éviter l’amalgame”, *Humanitaire*, n.º 28, 2011.
- Tall, K., Pommerolle, M. E., y Cahen, M. (eds.): *Collective Mobilisations in Africa / Mobilisations collectives en Afrique. Enough is Enough! / Ça suffit!* Brill, Leiden, Boston, 2015.
- Théroux-Bénoni, L. A., y Assanvo, W.: *Mali’s young ‘jihadists’: Fuelled by faith or circumstance?* International Security Studies, Policy Brief, Dakar, 2016.
- Thiam, A.: *Centre du mali : enjeux et dangers d’une crise négligée*. Centre pour le dialogue humanitaire, Ginebra, 2017.
- Tobie, A., y Chauzal, G.: *State Services in an Insecure Environment: Perceptions among Civil Society in Mali*. SIPRI Insights on Peace and Security, 2018.
- Vitale, M.: “Trajectoires d’évolution de l’islam au Burkina Faso”, *Cahiers d’études africaines*, 2012, pp. 206-207.

Páginas web

- Armed Conflict Location & Event Data Project-ACLED (2019). Data & Analysis. Disponible en: <https://www.acleddata.com/>
- Ibrahim Index of African Governance (2018). Disponible en: <http://iiag.online/>
- Internet sans frontières (2019). Protection et exercice des droits de l’homme sur internet. Disponible en: <https://internetwithoutborders.org/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2018). Informes de desarrollo humano. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

7. Explotación de hidrocarburos y minerales en África subsahariana: la nueva pugna por los recursos y la paradoja de la abundancia

Jesús García-Luengos

Introducción

Hubo un tiempo cercano en el que las expectativas económicas sobre el conjunto de África subsahariana eran muy prometedoras. El ciclo alcista de largo recorrido de las materias primas (2000-2014 para los hidrocarburos y 2000-2011/12 para los minerales) contribuyó en buena medida a que el PIB regional creciese a una media anual del 5 %, según estimaciones del Banco Mundial. La mejora de la gestión macroeconómica y de las condiciones para la inversión extranjera facilitó también dicho crecimiento, tanto en países ricos en recursos naturales como en los que no lo son.

El porcentaje de exportación de materias primas pasó del 57 % (entre 1990-1999) al 76 % (entre 2010-2014). Los hidrocarburos y los minerales fueron, como en etapas anteriores, los protagonistas, representando en torno al 65 % de dichas exportaciones (Bank for International Settlements, 2016).

Esta situación generó un gran optimismo entre los organismos financieros internacionales y los fondos de inversión. África subsahariana se convirtió en el nuevo El Dorado, y la fiebre extractiva se apoderó de la región. Fueron concedidas cientos de licencias de exploración, y se abrió un nuevo frente de países ricos en hidrocarburos en África del Este (con Mozambique como potencial tercer productor de gas mundial).

La gran demanda de materias primas por parte de China es uno de los principales motivos del ciclo alcista. Este país viene desarrollando desde finales del siglo XX una estrategia multidimensional para la captación de recursos naturales (principalmente petróleo y minerales) en África subsahariana que ha alterado los parámetros económicos y políticos de la región, y ha generado una intensa competencia con multinacionales y Gobiernos occidentales. Esta nueva pugna por los recursos naturales (considerada con frecuencia como un nuevo reparto de África) se ha comparado con la que tuvo lugar durante la etapa de la colonización. No obstante, el contexto regional y global es diferente; y los mecanismos de explotación y acaparamiento de rentas han adquirido una mayor dimensión, y presentan nuevos rasgos.

Lo que, sin embargo, persiste a lo largo del tiempo es la llamada maldición de los recursos naturales o paradoja de la abundancia, en virtud de la cual, en la gran mayoría de los países ricos en estos recursos, hay un alto porcentaje de su población que vive en condiciones de extrema pobreza, los sistemas de salud son muy frágiles (con un alto grado de mortalidad infantil) y sus niveles educativos muy bajos (Karl, 2007). Lo cual va acompañado de altos niveles de corrupción y mal gobierno; y, en muchos casos, conflictos violentos en los que el petróleo o minerales

desempeñan un papel muy relevante, y contribuyen a agravarlos y prolongarlos.

Se estima que África subsahariana alberga el 8 % de las reservas mundiales de petróleo y el 30 % de las de minerales; siendo más del 40 % en el caso del oro, diamantes, cobalto y manganeso, y el 80 % del platino y coltán (UNECA, 2015). Además, según los geólogos, es muy probable que en el subsuelo queden muchos yacimientos y reservas de alta calidad por descubrir. Estos recursos, por otra parte, no dejan de ser finitos; y la protección medioambiental sigue siendo la gran asignatura pendiente. La región posee, además, abundantes tierras de cultivo (sujetas a un proceso de acaparamiento intensivo durante las dos últimas décadas) y amplios recursos forestales, pesqueros y en energías renovables.

En función del volumen que representan estos recursos en las exportaciones o ingresos estatales, se estima que más de la mitad de los 49 países de África subsahariana tienen una riqueza muy significativa en minerales o hidrocarburos. Botsuana sigue siendo la única excepción de la referida maldición, pese a ser uno de los países más desiguales del mundo.

Los habitantes de estos países y sus comunidades locales quedan totalmente al margen de esta cuestión, pese a ser titulares legítimos de dichos recursos; los cuales deben, en teoría, explotarse “en interés exclusivo de las poblaciones” (artículo 21.1 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981). Además, son ellos, y en primer lugar la infancia y las mujeres, quienes sufren los impactos negativos de todo orden derivados de su explotación.

El fin del ciclo alcista ha tenido graves consecuencias económicas para la gran mayoría de los países subsaharianos ricos en hidrocarburos y minerales, empezando por las tres primeras economías de la región: Nigeria (en torno a los 200 millones de habitantes y primer productor de petróleo), Sudáfrica (57 millones y primer productor mundial de platino) y Angola (30 millones y segundo productor de petróleo). La debacle económica actual está afectando de forma drástica a las poblaciones más vulnerables. En varios

países, como Zimbabue y Sudán, las protestas sociales van en aumento, a la par que la represión.

Para tratar de generar mayor transparencia sobre esta cuestión y orientar la explotación hacia un desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible, en los últimos años se han aprobado diversas normas y se han activado varias iniciativas internacionales y regionales. No obstante, su aplicación es todavía incipiente y su alcance muy limitado en comparación a la dimensión de los retos y los intereses que hay en juego en este ámbito.

La nueva contienda por los recursos naturales

El escenario actual tiene como telón de fondo un proceso de colonización que trazó con tiralíneas tanto las infraestructuras para exportar las materias primas a las metrópolis como las fronteras estatales de los nuevos Estados. Tras la independencia (a comienzos de la década de 1960, en la mayoría de los países), los nuevos Gobiernos, bajo regímenes de partido único —y respaldados por el principio de soberanía estatal— establecieron en muchos casos acuerdos con empresas privadas extranjeras en contra del interés del propio Estado y sus habitantes. En el caso de Francia, se articuló todo un entramado de relaciones políticas y empresariales con los nuevos dirigentes (llamada *Françafrique*), todavía vigente. Su petrolera Elf-Aquitaine actuó como brazo de su política exterior, apoyando a Gobiernos dictatoriales. El multipartidismo inaugurado en los años noventa y la “condicionalidad democrática” establecida por las potencias occidentales no alteraron las dinámicas de explotación y sus impactos.

La etapa actual —caracterizada por la nueva pugna por los recursos naturales— se inició a finales del siglo XX, con el despliegue por parte de China de una estrategia a golpe de talonario en busca principalmente de materias primas y mercados; junto con el desembarco (o la reaparición) de países emergentes como India, Indonesia, Rusia, Brasil, Malasia o Corea del Sur, además de Japón.

La gran demanda de materias primas por parte de China fue un factor clave del mencionado ciclo alcista. Entre 2000 y 2011 su consumo global de minerales metálicos de base pasó del 12 al 41 %; su cuota de participación en la demanda mundial de cobre, aluminio y zinc se duplicó; y la de hierro, níquel y plomo se triplicó (APP, 2013).

En sus acuerdos con los Gobiernos africanos, es habitual que China vincule sus préstamos multimillonarios (con intereses muy bajos) y la construcción de numerosas infraestructuras —claves para el desarrollo socioeconómico de África subsahariana, y realizadas por empresas chinas que han recibido muchas críticas por su deficiente ejecución— con la firma de contratos de suministro de petróleo y minerales. Su política de no injerencia en los asuntos internos de los países africanos es otro factor que explica la gran acogida que China ha recibido por parte de todo tipo de Gobiernos, incluidos regímenes represores (a los que China ha facilitado armas y formación para sus fuerzas de seguridad).

China completa su política con otras vertientes, como la exportación de mercancías (muy asequibles para el bolsillo africano, pero que ha generado muchas protestas de empresarios locales); proyectos agrícolas; miles de becas de estudio en China para jóvenes africanos; y presencia en misiones de mantenimiento de la paz. La firmeza de la estrategia de China se sustenta, entre otros motivos, por la necesidad de mantener un alto ritmo de crecimiento económico (del 10 % durante casi tres décadas, pero en descenso a partir de 2012), que le permita amortiguar las tensiones sociales en su propio país.

Por lo que respecta a las economías europeas, el nivel de dependencia energética es muy elevado. Los países de la UE importan más del 70 % de los combustibles fósiles que consume (en el caso de España, el 98 %). La dependencia del petróleo de África del Oeste de un país como Francia y su petrolera Total es muy elevada. En el caso de España, un tercio del petróleo que importa proviene de África subsahariana, sobre todo de Nigeria y, en menor medida de Angola y otros países.

La dependencia de la UE respecto a los minerales metálicos es también muy considerable, teniendo en cuenta que solo produce en torno a un 3 % mundial. No solo se trata del coltán de móviles y ordenadores, sino de otros muchos minerales claves para las industrias tecnológicas (como el platino, y su utilización en los catalizadores de los automóviles; o el cobalto, para los coches eléctricos) y para sectores económicos industriales fundamentales (como el titanio, la bauxita, con la cual se elabora el aluminio, el cobre y el hierro).

En el marco de la nueva pugna por las materias primas africanas, los Gobiernos y multinacionales occidentales, sobre todo europeos, han criticado abiertamente la competencia de China y, especialmente, de sus empresas estatales, que cuentan con amplios apoyos. Sin embargo, estas críticas pierden credibilidad debido a la forma en que del lado occidental se han venido explotando los recursos naturales. Un claro ejemplo es el del sector de hidrocarburos, en el que la máxima de seguridad energética ha dejado siempre en segundo plano los principios de democracia, buen gobierno y derechos humanos en países como Angola, Nigeria, Guinea Ecuatorial, RDC y Gabón, entre otros.

En el ámbito político, la referida competencia entre China y las potencias occidentales puede estar contribuyendo a contemporizar en exceso con regímenes que están siendo objeto de una fuerte contestación social, en países en los que existen intereses económicos estratégicos. A modo de ejemplo, las tímidas críticas de la UE y EE. UU., ante lo que se ha denunciado por los observadores como un claro fraude electoral en los recientes comicios en RDC, podrían explicarse por el deseo de no empeorar las relaciones con un Gobierno que está recibiendo apoyos incondicionales por parte de China y Rusia (*Africa Confidential*, 2019).

En relación con otros países, como RDC o Zimbabue, cabe también constatar que, a la par que han surgido nuevas ONG que abordan la cuestión de la maldición de los recursos naturales y movimientos sociales —con una participación de mujeres cada vez mayor, en ambos casos—, el

espacio de las libertades fundamentales se está restringiendo y los conflictos sociales y políticos asociados a la explotación de los recursos naturales y sus impactos van en aumento. Cabe destacar el trabajo que está realizando en relación con las cuestiones de género e industrias extractivas la African Gender and Extractive Alliance (WoMIN), que trabaja en red con diversas organizaciones nacionales y regionales.

Se está produciendo además una creciente militarización de zonas en las que existen abundantes hidrocarburos y minerales estratégicos. El caso más ilustrativo es el del Sahel, donde al uranio de Níger (protegido por Francia y sus fuerzas militares) y los drones militares de EE. UU., se añaden los ingentes yacimientos de petróleo de la cuenca de Taoudeni (ubicada principalmente en Mali y Mauritania), en la que varias empresas extranjeras realizan exploraciones.

El cuadro descrito lo completan unas fronteras interestatales muy porosas, que permiten la circulación de minerales, petróleo y otras materias primas a través de redes internacionales de traficantes, intermediarios extranjeros, negociantes y tecnócratas locales, dejando en la sombra amplias franjas de las relaciones económicas internacionales en África (Mbembe, 2011).

El ciclo alcista y sus resultados

Desde el año 2000, con los precios del petróleo y minerales en alza, se incrementaron exponencialmente las oportunidades de inversión y rentabilidad para las multinacionales extranjeras, que son las que cuentan con recursos financieros y tecnología para realizar las exploraciones y explotar dichos recursos. Los Gobiernos africanos concedieron cientos de licencias en países como Mali (tercer productor de oro africano); Mauritania y Liberia (hierro) o Níger (cuarto productor mundial de uranio). En países como Senegal, Uganda, Tanzania y Mozambique se descubrieron, además, reservas considerables de hidrocarburos.

Oros muchos, como Guinea Conakry (el país con las mayores reservas mundiales de bauxita),

Zambia (uno de los primeros productores mundiales de cobre) y RDC (país considerado como un “escándalo geológico”) incrementaron sus producciones. China, por su parte, apostó además por adentrarse en países considerados demasiado inseguros por las potencias occidentales, como Chad.

A finales de 2011, *The Economist* publicó una portada con el título *Africa Rising* (África ascendente/emergente) que tuvo mucha repercusión y que contrastaba con otra famosa portada, poco más de una década antes, en la que calificaba a África como “el continente sin esperanza”. Al año siguiente, en 2012, el ratio del PIB de muchos países ricos en recursos naturales reflejaba este optimismo, como en Sierra Leona (20 % de aumento del PIB), Níger (11 %); Angola (8,1 %) y Ghana (7,5 %); además de otros que no lo son, como Etiopía (7,8 %).

Al mismo tiempo, diversos organismos internacionales pusieron de relieve el potencial extraordinario de los ingresos generados y previstos para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales. El FMI estimó que los ingresos anuales de Guinea Conakry, Liberia y Mozambique podrían contribuir a erradicar la pobreza extrema; en el caso de Ghana podría rebajarse en tres cuartas partes, y en el de Tanzania podría lograrse en un 50 %. La UNESCO señaló que, si se aplicasen impuestos a la exportación equivalentes a los estándares internacionales y se destinase un 20 % de la recaudación obtenida, se duplicaría con creces la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y se podrían escolarizar a millones de niños en varios países africanos ricos en recursos naturales.

Sin embargo, sobre el terreno, los ingresos devengados siguieron sin traducirse en una mejora de los indicadores de desarrollo humano (IDH), tal y como reflejó durante todo el ciclo alcista la clasificación del PNUD y sigue haciéndolo hasta la fecha. Los diez últimos países del IDH del PNUD publicado en 2018 están en África subsahariana, y nueve de ellos son ricos en recursos naturales. El último país de dicha clasificación es Níger, cuyo uranio fue explotado desde los años 1960 y hasta

la llegada de China en 2007, por la multinacional francesa Areva (con mayoría de capital público) en régimen de monopolio y con total opacidad. Se estima que entre un tercio y la cuarta parte de la producción eléctrica en Francia depende del uranio nigerino. Los devastadores impactos de su explotación sobre la población tuareg estuvieron en el origen de un conflicto armado entre 2007 y 2009.

Otros casos significativos son los de Sierra Leona y Chad, países con indicadores bajo mínimos, pese a que su crecimiento medio anual del PIB entre 2000 y 2011 fue del 82 % y 79 %, respectivamente. En el caso de Zambia, el porcentaje de población viviendo por debajo del umbral de la pobreza (60 %) se mantuvo durante el periodo 2000-2010, pese a haber duplicado la producción de cobre.

En el otro lado de la balanza, según las estimaciones del Banco Mundial, sí se produjeron algunos avances en salud y educación en el conjunto de la región subsahariana; y entre 1996 y 2010 se redujo el porcentaje de su población en situación de pobreza extrema (del 57 % al 43 %), si bien debido al crecimiento demográfico el número efectivo aumentó en más de 100 millones.

Por otra parte, el propio BM observó que en los países con una alta riqueza en recursos naturales se produjo el hecho paradójico de que los indicadores de bienestar no monetarios fueron sistemáticamente más bajos que en el resto de los países (Beegle *et al.*, 2016).

La cuestión de la igualdad social tampoco salió mejor parada. En 2011, seis de los diez países más desiguales del mundo se encontraban en la región (AfDB, 2012), con Sudáfrica a la cabeza. Actualmente son siete los más desiguales, cinco de ellos ricos en recursos naturales; a Sudáfrica le siguen Namibia (quinto productor mundial de uranio), Botsuana (diamantes), Zambia (cobre) y RCA (diversos minerales). Esta desigualdad —directamente vinculada con la falta de oportunidades vitales de la gran mayoría de las poblaciones, y que genera cada vez más tensiones sociales— es característica de muchos países ricos en petróleo y minerales y una de las principales claves de por

qué la riqueza no se ha traducido en bienestar para el conjunto de la población (APP, 2013).

Algunos de los países con mayores desigualdades son grandes productores de petróleo, como Nigeria, Angola o Guinea Ecuatorial. Debido a los altos precios del crudo hasta 2014, la mayoría de estos países son los que consiguieron las tasas más altas de crecimiento y, al mismo tiempo, los peores ratios de reducción de pobreza; con casos, como los de Gabón y Guinea Ecuatorial, en los que incluso se produjo un crecimiento de la pobreza extrema.

El caso de este último país y de Angola (en los que el petróleo representa en torno al 75 % de los ingresos estatales) es muy ilustrativo. Durante el periodo 2000-2011, su crecimiento medio anual del PIB fue del 16,9 y 10 %, respectivamente. Sin embargo, el ratio entre el aumento de la renta per cápita (272 y 111 % respectivamente) y sus indicadores de desarrollo humano fue de los más bajos del mundo: Guinea Ecuatorial debería haber estado 91 puestos más arriba en el IDH del PNUD y Angola 38 (APP 2013).

Claves explicativas de la paradoja de la abundancia

El hecho paradójico señalado por el Banco Mundial se refiere en realidad a diversos aspectos económicos (de compleja gestión) y políticos, que conforman la denominada maldición de los recursos naturales. Si bien cada país debe ser analizado caso por caso —y en función de las características de sus recursos naturales y su contexto histórico, económico, político y social—, hay una serie de rasgos comunes que deberían incorporarse a cualquier análisis sobre la cuestión.

La vertiente económica de la paradoja de la abundancia, el llamado mal holandés, fue la primera cuestión en ser abordada por los expertos, a través del análisis de los impactos generados por la exportación de grandes volúmenes de gas y petróleo: aumento de ingresos por divisas y de la masa monetaria; inflación y apreciación de la moneda, con impactos negativos para la exportación de otros productos; dependencia financiera

y de la fluctuación de los precios internacionales, escasa diversificación de la inversión —concentrada en sectores extractivos intensivos en capital y que generan muy poco empleo— y de la economía. Su vertiente política e institucional es, sin embargo, la que desempeña un papel primordial.

En el caso de los países africanos ricos en petróleo, su carácter rentista va acompañado de un entramado de leyes e instituciones estatales orientadas a la explotación de este en beneficio de una minoría. Los ingresos del petróleo permiten aligerar la fiscalidad directa y subvencionar el combustible y los alimentos básicos, desactivando así tensiones sociales (hasta el momento en que se ven forzados a subir los precios) y fortalecer sus fuerzas de seguridad. En el plano internacional, cuentan con el respaldo de Gobiernos y multinacionales extranjeras con intereses en el sector energético. En el plano interno, los recursos financieros dedicados a servicios sociales básicos son irrisorios comparados con los ingresos generados y su gestión ineficiente. A modo de ejemplo, dos países petrolíferos, Camerún y Nigeria, gastan menos del 1 % del PIB en salud (Banco Mundial, 2017). La expresión “Estados fracasados sostenibles” (Soares Oliveira, 2007) se ajusta bien al perfil de estos Estados.

En Nigeria, el petróleo —que representa el 90 % de sus exportaciones y cerca del 70 % de sus ingresos estatales— proviene de la región del Delta del Níger, donde la quema del gas y los vertidos de crudo (con la multinacional Shell como máxima responsable) la han convertido en una de las zonas con mayor devastación ecológica del planeta. Los impactos medioambientales y sobre la salud, junto con la pobreza y los agravios generados han dado forma a un conflicto armado (actualmente, de baja intensidad) y han convertido dicha zona en el epicentro de la piratería y la inseguridad que se extiende por el golfo de Guinea (ICG, 2012).

Otro rasgo característico de los países inmersos en la citada maldición son los grandes déficits de las empresas estatales y la opacidad en los contratos y en la información presupuestaria, tal y como señalan organizaciones como el In-

ternational Budget Partnership y Revenue Watch Institute.

Los fondos soberanos y los destinados a las futuras generaciones, que son instrumentos clave para vincular los ingresos al desarrollo sostenible, han sido objeto también de una gestión deficiente, con varios casos de corrupción. El hijo del expresidente angoleño está actualmente procesado por un asunto de corrupción masiva relacionado con su gestión del fondo soberano creado con el dinero del petróleo en 2012 y dotado con 5000 millones de dólares americanos.

Por otro lado, las arcas africanas pierden ingentes volúmenes de fondos a través de los paraísos fiscales, en los que se apoyan las multinacionales del sector para evadir el pago de impuestos. Una forma es la emisión de facturas por una empresa domiciliada en un paraíso fiscal a otra del mismo grupo, que es la que explota los recursos naturales *in situ*. La primera factura se emite por conceptos totalmente sobrevalorados o inexistentes (asistencia técnica, venta de tecnología, patentes), y la segunda se deduce el importe de la cuota tributaria que tiene que pagar. Otra vía es la venta de petróleo y minerales a paraísos fiscales (para, desde estos, venderlos al cliente final), lo que permite trasladar el pago de impuestos a países en los que el tipo impositivo es ínfimo o muy bajo. La organización Global Financial Integrity estimó que estas prácticas ilegales, denominadas “precios de transferencia incorrectos”, supusieron para el continente africano una pérdida anual de entre 2008 y 2010 de 38.400 millones de dólares (cifra que superó en casi 9000 millones la AOD recibida en dicho periodo), además de otros 25.000 millones que fueron evadidos a través de otros flujos financieros ilícitos.

Otra gran pérdida financiera deriva de los marcos normativos y las exenciones fiscales en favor de las multinacionales, y cuyo origen está en las directrices del Banco Mundial en la década de 1980 (con precios de las materias primas en niveles muy bajos) para atraer inversores extranjeros. A juicio de muchos expertos, existe una gran descompensación en favor de las mul-

tinacionales del sector. Casos como el de Liberia, Sierra Leona, Guinea Conakry y Zambia (cuyas exportaciones de cobre en 2011 fueron de 10.000 millones, mientras que los ingresos de su gobierno fueron de 240) son muy significativos.

Durante los últimos años, muchos países africanos han reformado sus códigos mineros y de inversión para recabar más impuestos y proteger mejor a las comunidades locales y el medioambiente. El reto consiste en la puesta en práctica de estas normas, entre otros motivos por los déficits institucionales existentes. Por otra parte, la actual fragilidad económica y los resultados a la baja generados por el sector extractivo están propiciando que en varios países las multinacionales extranjeras presionen para conseguir contratos más ventajosos y mayores ventajas fiscales (Third World Network Africa, 2016).

Los flujos financieros ilícitos (FFI) que son transferidos al extranjero requieren, igualmente, ser abordados con mucha mayor resolución. El Banco Africano de Desarrollo y la organización Global Financial Integrity han estimado que entre 1980 y 2009 pudieron ser transferidos ilícitamente desde África hasta 1,4 trillones de dólares (1,4 billones en la escala numérica europea); indicando que esta cuestión implica un cambio radical de la percepción que se tiene de África como receptor unilateral de inmensos volúmenes de donaciones (vía sobre todo AOD) y de inversiones.

Por su parte, el informe Mbeki (UNECA, 2015) —respaldado por los jefes de Estado de la Unión Africana— estima en 50.000 millones de dólares anuales el volumen de FFI desde África, provenientes principalmente del sector petrolífero y minero, y cuyo destino mayoritario son los bancos y paraísos fiscales bajo soberanía de los países de la OCDE y otros países socios comerciales de África.

Los altísimos niveles de corrupción en los países africanos han sido objeto de una especial advertencia en el último informe de la organización Transparency International (2019). Esta corrupción se genera en muchas ocasiones mediante pactos ocultos entre las élites africanas y las multinacionales extranjeras, y a través de

paraísos fiscales como se vio en el procedimiento judicial contra las petroleras ENI y Shell y agentes estatales nigerianos, por un asunto de corrupción de más de 1000 millones de euros. También ha habido avances en los procedimientos contra dirigentes africanos y sus familiares con bienes inmuebles en el extranjero, por asuntos de malversación de fondos.

Los papeles de Panamá revelaron que las élites de 44 países africanos ocultaron fondos y activos patrimoniales, una buena parte procedentes del sector extractivo. Como señalaron varios dirigentes y exdirigentes africanos, la responsabilidad principal sobre la mala gestión de los recursos naturales recae en sus propios Gobiernos (Tana High Level Forum on Security in Africa, 2017).

El fin del ciclo alcista: consecuencias y retos

La caída del precio de los minerales en 2011 y 2012 y el desplome de los precios del petróleo en 2014 (influido, entre otros factores, por la producción del gas de esquisto en EE. UU.) cogió sin los deberes hechos a la gran mayoría de los países ricos en estos recursos. El crecimiento del PIB regional fue del 2,5 % entre 2015 y 2017, y de 2,7 % en 2018; influyendo en buena medida los malos resultados de Nigeria (que entró en recesión en 2016, por primera vez en dos décadas), Sudáfrica y Angola. La desaceleración económica de China desempeñó un papel relevante en dicha caída (AfDB, 2017). Las previsiones de crecimiento significativo se concentran para el año 2019 en los países que no son ricos en recursos naturales.

La gran mayoría de los países ricos en petróleo y minerales se encuentran en una situación muy complicada, con déficits presupuestarios muy elevados, y necesitados de una inyección financiera de gran volumen. Los presupuestos estatales han sufrido recortes significativos, mientras el bolsillo de sus ciudadanos se resiente por la depreciación de su moneda y la alta inflación. Existe además un alto riesgo de que se reviertan

los escasos avances generados en algunos de estos países (AfDB, 2017).

A esta situación se añade el gran endeudamiento que afecta a la mayoría de los países de la región, con 18 de ellos en niveles de alto riesgo. China se ha convertido en el primer acreedor, con un 14 % del total de la deuda (Coulibaly, 2018), como resultado de haber estado realizando desde el año 2000 préstamos masivos (a razón, entre 2012 y 2017, de 10.000 millones de dólares anuales). En 2018 China anunció la concesión a los países africanos de 60.000 millones de euros, sobre todo en préstamos y líneas de crédito. Por su parte, la UE —el primer donante de la región y que destina grandes volúmenes de fondo a intentar abordar las causas que motivan las migraciones— pretende poner en marcha un plan de inversión, principalmente privada, de 44.000 millones de euros.

El caso de Nigeria refleja bien, una vez más, la dimensión de los retos actuales. El Gobierno actual intenta revisar al alza los impuestos, recabar préstamos de China, luchar contra la corrupción (con resultados que distan mucho de las expectativas previstas) y recuperar los fondos transferidos ilegalmente al exterior a bancos extranjeros, al tiempo que elabora planes de privatización, que incluyen a corporaciones energéticas y petrolíferas.

Por otra parte, resulta crucial la activación de planes estratégicos de diversificación económica que reduzcan la dependencia de las materias primas y apuesten por un desarrollo sostenible. El interés de las multinacionales del sector extractivo por el mantenimiento de las dinámicas actuales de explotación no lo favorece. Los planes de expansión económica de los propios países africanos tampoco contribuyen a una gestión sostenible de sus recursos naturales.

El desarrollo del sector de manufacturación es igualmente determinante. Los países subsaharianos continúan exportando las materias primas sin procesar. El volumen de crudo refinado localmente es ínfimo y la gran parte del mineral se exporta sin procesamiento previo de los correspondientes metales. A modo de ejemplo, la

RDC exporta la gran mayoría del cobalto sin procesar, aportándose su valor añadido mediante su fundición en China y otros países. Nigeria y Angola importan petróleo en forma de carburante, y productos derivados (plásticos, fertilizantes). El desarrollo del sector de manufacturas no solo genera puestos de trabajo, sino que reduce la vulnerabilidad frente a la alta volatilidad de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.

La ralentización económica provoca, a su vez, que los retos en materia de creación de empleo sean cada vez más complejos de abordar. Las tasas de crecimiento demográfico son muy altas, en una región en la que la media de edad es de 19 años (y la de sus presidentes de 70); con un 50 % de los jóvenes sin empleo (AfDB, 2017), y con unas estimaciones de casi 30 millones de jóvenes incorporándose cada año al mercado laboral entre 2015 y 2030.

Iniciativas en torno a la “maldición”

A la luz de todo lo señalado, parece evidente que la cuestión de fondo sigue siendo cómo abordar la paradoja de la abundancia en torno a los hidrocarburos y minerales. Durante los últimos años se han aprobado algunas normas sobre transparencia y trazabilidad (para certificar que determinados minerales no están vinculados a conflictos) que son todavía incipientes. En EE. UU. se aprobó la normativa Dodd-Frank Act (2010), pero su aplicación efectiva se ha visto sujeta a una gran presión por parte del *lobby* del petróleo. La UE ha aprobado por su parte la Directiva sobre Transparencia y Rendición de Cuentas en 2013 y disposiciones sobre trazabilidad. Países como Noruega, Reino Unido y Canadá han aprobado también leyes en esta materia. La experiencia demuestra que es primordial establecer normas de carácter prescriptivo.

En materia de iniciativas sobre transparencia y mejora de la gestión de los recursos naturales, cabe destacar la Iniciativa sobre la Transparencia en las Industrias Extractivas (ITIE, 2003) y la Afri-

ca Mining Vision (AMV, 2009). La incorporación a ambas es de carácter voluntario.

La ITIE es una iniciativa internacional que cuenta en África subsahariana con 24 países adscritos (si bien cuatro de ellos han sido suspendidos o su progreso es inadecuado). Esta iniciativa ha ido ampliando su campo de acción, con el fin de generar más información sobre pagos de empresas e ingresos de los respectivos Gobiernos en el sector extractivo, y en empresas vinculadas a sus cadenas de valor, licencias e identidad de los accionistas (que en muchos casos se ocultan a través de sociedades en paraísos fiscales). Hay ocho países africanos que están respaldando abiertamente el carácter público de toda la información sobre los contratos en el sector. No obstante, pese a que la ITIE ha obtenido un importante reconocimiento internacional, todavía no es posible atribuir a esta iniciativa progresos concretos en materia de mejora de servicios sociales básicos o desarrollo socioeconómico, tal y como se desprende de una revisión de cincuenta evaluaciones realizadas (Lujala *et al.*, 2017).

La African Mining Vision (AMV 2009) se enmarca, por su parte, en el llamado renacimiento africano, con el objetivo de establecer un nuevo paradigma sobre el desarrollo africano y trascender un modelo extractivo basado en la gran dependencia actual de los mercados internacionales. Su objetivo es que los recursos minerales contribuyan a generar un desarrollo socioeconómico equitativo, a través de la implicación de las comunidades locales y de la protección del medioambiente.

Pese a que 24 países africanos se han incorporado a la misma, la valoración sobre su aplicación señala diversos déficits, como la lentitud de su implementación y la falta de una adecuada conciencia sobre su trascendencia por parte de los actores claves implicados. Presenta asimismo déficits importantes en materia de género (por la no inclusión de la igualdad de género en los marcos normativos), medioambiente e impactos sobre los medios de vida. Otra cuestión clave es que para el desarrollo de las políticas de industrialización que prevé la AMV los países africanos

necesitarían una mayor libertad de acción, la cual está directamente condicionada por los acuerdos de liberalización económica y comercial suscritos (Oxfam, 2017).

Otras organizaciones sociales han criticado que la AMV se centra en la maximización de los recursos y sus vínculos con las economías locales y la distribución de los ingresos de una forma más justa, pero no establece como prioridad la protección de los derechos de las comunidades locales y la necesidad de recabar su consentimiento previo, libre e informado (Action Aid, 2017). Este derecho —establecido en la Declaración de las ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007— es reclamado por las propias comunidades, en algunos casos a través de acciones judiciales.

Conclusión

Pese a su gran potencial, el largo ciclo alcista de las materias primas no ha contribuido a mejorar las condiciones de vida del conjunto de las poblaciones de los países ricos en hidrocarburos y minerales, sino que, por el contrario, ha generado mayores desigualdades. Este ciclo, propiciado en buena parte por la demanda de China (tanto en su inicio como en su final), ha coincidido además con el desembarco de esta última (y de diversos países emergentes) en África subsahariana, a través de una estrategia multidimensional orientada a la captación de hidrocarburos y minerales, que ha generado una intensa competencia con las potencias occidentales, especialmente europeas.

La dependencia tanto de China como de las potencias europeas de estos recursos (y su traslación, a precios asequibles a los consumidores finales) es el punto de partida de una cuestión de enorme trascendencia, que vincula de forma indisoluble a los países importadores y a los países en cuyo subsuelo se haya la riqueza. En el centro de este escenario se sitúan, de un lado, las élites dirigentes y empresariales africanas y, del otro, los Gobiernos y multinacionales extran-

teras del sector energético y extractivo. Son ellos los protagonistas y principales responsables de la denominada paradoja de la abundancia, cuyas claves explicativas deben ser incorporadas a cualquier política que pretenda abordar con la debida coherencia esta cuestión y sus diferentes dimensiones.

Entre otras cuestiones, paraísos fiscales, flujos financieros ilícitos, opacidad de los bancos internacionales, libertades fundamentales, marcos normativos excesivamente favorables para los inversores, intereses orientados a que las materias primas se exporten sin procesar, constituyen variables de una misma ecuación cuya resolución es determinante para el bienestar de una gran parte de los más de mil millones de personas que viven en África subsahariana, y que ven cómo sus derechos fundamentales son sistemáticamente vulnerados.

En el marco de esta nueva pugna, los dirigentes africanos —incluidos diversos regímenes autócratas— salen reforzados gracias a la política de China en la región (al precio de un endeudamiento de alto riesgo); mientras que los intereses económicos y estratégicos de las potencias occidentales juegan, a su vez, en favor de regímenes que carecen de la debida legitimidad social y democrática. La situación económica y los crecientes agravios están generando intensas protestas en varios países, que son reprimidas sin concesiones.

Las normas jurídicas y las iniciativas internacionales y regionales en este ámbito son todavía incipientes y su aplicación y resultados distan mucho de los retos actuales, cuya cara más visible son los gravísimos impactos derivados, día a día, de la explotación de dichos recursos, cuyo lado más oculto son los ingentes volúmenes de fondos que son objeto de acaparamiento.

No se trata de ser pesimista u optimista sobre África subsahariana ni de tomar para ello como referencia su PIB o el potencial de sus recursos naturales. Se trata de abordar, con rigor y voluntad política las cuestiones prioritarias. Las crisis financieras y económicas, la explotación justa y equitativa de los recursos naturales, los derechos

humanos, el cambio climático, la construcción de la paz, los sistemas educativos de calidad, los flujos migratorios y otras cuestiones de primer orden, están cada vez más interconectadas. De su adecuada articulación y de la puesta en práctica de las consiguientes políticas, dependen no solo los objetivos de desarrollo sostenible sino el bienestar y la estabilidad global.

Bibliografía

- Action Aid: *The African Mining Vision: Are we re-packaging a colonial Paradigm?*, Position Paper for the African Extractives Working Group Regional Policy Conference, 2017.
- AfDB y African Development Bank: *Income Inequality in Africa, Briefing Note*, 2012.
- AfDB, African Development Bank, OCDE y PNUD: *African Economic Outlook, Entrepreneurship and Industrialization*, 2017.
- Africa Confidential: *Africa in 2019: The youngest continent fights back*, vol. 60, n.º 2, enero de 2019.
- Africa Progress Panel, *Equity in Extractives: Stewarding Africa's natural resources for all*, Africa Progress Report, 2013.
- Beegle, K., Christiaens, L., Dabalén, A., Gaddis, I.: *Poverty in a Rising Africa*, World Bank, Washington DC, 2016.
- Coulibaly, B. S. (ed.): *Forsight Africa. 10 Top Priorities for the continent in 2018*, The Brookings Institution, 2018.
- International Crisis Group: “The Gulf of Guinea: the new danger zone”, Africa Report n.º 195, 2012.
- Karl, T. L.: “Oil-Led Development, Social, Political and Economic Consequences”, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, CDDRL Working Papers n.º 80, enero de 2007.
- Lujala, P., Rustad, S. A., y Le Billon, P.: “Has the EITI been successful? Reviewing evaluations of the Extractive Industries Transparency Initiative”, CMI - Chr. Michelsen Institute, U4Brief, n.º 5, 2017.

- Mbembe, A.: *Necropolítica*, Melusina, Barcelona, 2011.
- Oxfam: "From Aspiration to Reality, Unpacking the Africa Mining Vision", *Briefing Paper*, marzo de 2017.
- Soares de Oliveira, R.: *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst, Londres, 2007.
- Third World Network Africa: "Ghana Government's Development Agreements with Goldfields Illegal", 2016.
- Transparency International: "Corruption Perception Index 2018", 2019.
- UNECA: *Economic Report on Africa: Industrializing through Trade*, Adís Abeba, 2015.
- UNECA: *Illicit financial flows: report of the High Level Panel on illicit financial flows from Africa*, Adís Abeba, 2015.
- Vibe Christensen, B.: *Challenges of low commodity prices for Africa*, BIS Papers n.º 87, Bank for International Settlements, 2016.

8. África en la política migratoria de la Unión Europea: actualidad y desafíos

Gema Serón Aires y Lorenzo Gabrielli

El incremento de personas llegadas a las costas europeas del Mediterráneo desde 2015 ha supuesto el mayor desafío migratorio para la Unión Europea (UE) desde la II Guerra Mundial. Esa situación, percibida e interpretada políticamente en clave de “crisis” o “emergencia”, ha puesto de manifiesto las limitaciones de la política migratoria europea, visibilizando también las tensiones con los respectivos intereses y agendas de sus Estados miembros (EEMM). Para comprender la situación actual y abordar los desafíos de la política migratoria de la UE hacia África, son precisas algunas referencias previas en consideración a su génesis y evolución que faciliten identificar aquellas dinámicas y elementos que han tenido un peso específico en este proceso y que han determinado su enfoque actual.

Evolución y configuración de la política migratoria de la UE hacia África

El interés de la UE por establecer relaciones en materia migratoria con algunos Estados del continente africano se inicia en los años noventa, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen en 1995, que implicó la desaparición de los controles en las fronteras internas de este espacio y el desplazamiento de dicho control a las fronteras externas. El Tratado de Maastricht (1992) había recogido la potestad del Consejo de la UE para establecer una lista de países a cuyos nacionales se exigiría visado para el cruce de las fronteras exteriores de la UE, elaborándose una primera lista en 1995 en la que ya aparecían

numerosos Estados africanos¹. La adhesión a Schengen de Italia y España vino acompañada de la exigencia de establecer visado obligatorio para nacionales de países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez), convirtiéndose así estos Estados europeos en zonas de control de la migración procedente del norte de África. Así, junto a otras medidas como los mecanismos de sanción a transportistas de migrantes irregulares², se comenzaban a obstaculizar los canales de movilidad en el espacio euroafricano. Tanto en Schengen como en Maastricht las cuestiones migratorias aparecían ya recogidas junto a materias como el delito y el crimen organizado, defendiendo la necesidad de control de las migraciones para garantizar la seguridad en el nuevo espacio común.

El Tratado de Ámsterdam (1997) supuso un punto de inflexión en la evolución de la política migratoria europea al ampliar las competencias de la UE, situando en el Primer Pilar —y, por lo tanto, “comunitarizando”— ámbitos como la inmigración, el asilo o el cruce de fronteras exteriores. Esta demanda de gestión de las cuestiones migratorias desde una perspectiva comunitaria se recoge de nuevo en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), en el cual se

¹ Reglamento CE n.º 2317/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por el que se determinan los países terceros cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los EEMM.

² Directiva 2001/51/CE del Consejo de 28 de junio de 2001 por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

consagra la colaboración con los países de origen para luchar contra la “inmigración clandestina”, estableciendo los elementos³ que deberían componer una política común de migración y asilo, y reconociendo la importancia de la dimensión exterior. Aunque se insiste en la importancia de un “enfoque global de la migración” y se recoge por primera vez en un documento oficial la referencia al codesarrollo, destaca el peso de la lucha contra la “inmigración ilegal”, con llamamientos a desarrollar medidas eficaces en materia de retorno voluntario, readmisión —sugiriendo la inclusión de cláusulas de readmisión en los acuerdos de la UE con terceros países—, y fortalecimiento de capacidades de los países de origen y tránsito para responder a estas cuestiones.

En paralelo al desarrollo de esa incipiente política migratoria europea, y en el marco de las transformaciones geopolíticas a nivel global de la década de 1990, se incrementa el interés de la UE por establecer relaciones más estructuradas con África. El 3 de abril de 2000 tuvo lugar en El Cairo la primera cumbre entre la UE y África, punto de partida para la gestación de la Asociación Estratégica UE-África que se adoptaría siete años después. Ese mismo año, se firma el Acuerdo de Cotonú (23 de junio de 2000) entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que abarcaba cuestiones políticas, comerciales y de cooperación para el desarrollo. En línea con las indicaciones de Tampere, introducía en su artículo 13 una cláusula que obligaba a los países ACP a readmitir a sus nacionales o nacionales de terceros Estados que se encontrasen ilegalmente en la UE⁴.

³ Serían: 1) la colaboración con los países de origen; 2) un sistema europeo común de asilo; 3) trato justo de los nacionales de terceros países, y 4) gestión de los flujos migratorios.

⁴ 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 - Protocolos - Acta final - Declaraciones. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A22000A1215%2801%29>

El Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002 impulsó el programa de Tampere, e instó especialmente a que se incluyesen cláusulas sobre gestión de flujos migratorios en todo futuro acuerdo de asociación, cooperación o equivalente, que la UE celebrase con cualquier país. Ese mismo año la Comisión estableció unas directrices sobre la integración de las cuestiones migratorias en las relaciones con terceros países⁵, en las que reconocía que la migración era una de las principales prioridades estratégicas de la UE. Curiosamente, en esa comunicación se afirmaba que la mayor parte de la migración no procedía de países pobres, sino de países con ingresos medios o en transición, poniendo a África como ejemplo de las migraciones regionales Sur-Sur⁶.

En ese momento el contexto internacional⁷ determinó que muchas medidas políticas europeas tuviesen un enfoque fuertemente securitario, como se desprendía del Programa de la Haya⁸. A esto se sumó la sobreexposición mediática de las llegadas de migrantes a Lampedusa y de los intentos de entrada de migrantes irregulares por las vallas de Ceuta y Melilla en 2005, o de las llegadas de cayucos a Canarias en 2006, que tendrán un peso específico en la intensificación de los diálogos políticos UE-África. En la cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Hampton Court el 27

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros, COM (2002), 703, final.

⁶ Teoría del *migration hump* defendida por académicos como Hein de Haas, que sin embargo posteriormente se eliminó de los discursos institucionales. Véase: de Haas, H. (2008).

⁷ Atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, y en Madrid en 2004.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, COM (2005) 184 final – Diario Oficial C, 24 de septiembre de 2005.

de octubre de 2005, África comienza a recibir una atención especial en materia migratoria por parte de la UE. Así, se establece como prioridad que el fenómeno migratorio —definido como “problema”— sea “parte integrante del diálogo político entre la UE, la Unión Africana y otras organizaciones regionales”⁹. Esa visión se mantuvo en el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005¹⁰, en el que se adoptó el “enfoque global”, que incluía medidas para luchar contra la inmigración irregular a la vez que pretendía cooperar con los terceros países para aprovechar los beneficios de la migración “legal”. Sin embargo, en la práctica se priorizaron las medidas relacionadas con el control-readmisión, condiciones de entrada, etc. En ese mismo Consejo se aprueba también la Estrategia UE-África (“La UE y África: hacia una asociación estratégica”), que reflejaba la prioridad de cuestiones securitarias, y mantenía la imagen de África como un escenario de inestabilidad e inseguridad.

Las relaciones con el continente en materia migratoria se dinamizaron todavía más a partir de 2006, año en que tuvo lugar la Conferencia Ministerial Euroafricana de Rabat, impulsada por España y Marruecos —a raíz de los mencionados acontecimientos de 2005/2006—, de la que se derivó la puesta en marcha del Plan de Acción de Rabat, que consolidaba los tres pilares del enfoque global (migración legal, lucha contra la inmigración irregular y la trata, y promoción del desarrollo en origen). A estos encuentros siguieron otros en la misma línea, como la Conferencia de Inmigración y Desarrollo en Trípoli en 2006, o la Cumbre Euroafricana de Lisboa en 2007, en la que se adoptó la Estrategia Conjunta UE-África y su primer Plan de Acción 2008-2010.

⁹ COM (2005) 621 Final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

¹⁰ 15914/1/05 REV 1. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

El siguiente salto en la gestación de medidas en materia migratoria tuvo que ver con las denominadas primaveras árabes de 2011, momento en el que la inestabilidad política y socioeconómica, sumada a la caída de regímenes que colaboraban con Europa en el control migratorio —como el de Gadafi en Libia, o Ben Ali en Túnez—, favorecieron el incremento de las llegadas a la UE. Así, se aprobó el Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM, 2011), que actualizaba el de 2005 e incluía dos nuevos instrumentos de cooperación con terceros países: las Asociaciones de Movilidad, de tipo no vinculante, con los países vecinos; y las Agendas Comunes sobre Migración y Movilidad, orientadas a otros países más lejanos de la frontera europea, bien de tránsito o de origen.

La caída de Gadafi y el caos en que quedó sumida Libia, junto a la inestabilidad continuada en el Cuerno de África, pondría en primer plano la cuestión de las movilidades desde el Este del continente africano. Otro evento traumático, pero fuertemente mediatizado, impulsaría la agenda política: en octubre de 2013, 366 personas procedentes de Somalia y Eritrea murieron ahogadas cerca de las costas de la isla italiana de Lampedusa, intentando alcanzar suelo europeo. Aunque no estaba previsto incluir la lucha contra la “inmigración irregular” en la agenda de la Cumbre UE-África celebrada en Bruselas en 2014, dicha tragedia reubicó el tema entre los prioritarios. Y así, en la conferencia ministerial celebrada en noviembre de 2014 en Roma se puso en marcha el Proceso de Jartum, replicando el esquema de externalización del control migratorio del Proceso de Rabat en la ruta migratoria que partía del Cuerno de África. De este modo, la cooperación de la UE con África en materia migratoria quedaba estructurada en tres niveles: 1) a nivel continental, a través de la Estrategia Conjunta UE-África; 2) a nivel regional, con los diálogos políticos del Proceso de Rabat (ruta migratoria occidental) y el Proceso de Jartum (ruta migratoria oriental), y 3) a nivel bilateral, a través del diálogo político de la UE con terceros países.

La política migratoria europea hacia África desde la Cumbre de La Valeta

El impulso más reciente en la producción de medidas políticas se derivó de la crisis migratoria de 2015: entre enero y diciembre, un millón de personas llegaron a Europa a través del Mediterráneo¹¹, la mitad de ellas procedentes de la guerra de Siria. La reacción de la UE, desbordada política y técnicamente por los acontecimientos, fue de nuevo reactiva y centrada en el componente securitario, como veremos a continuación. Así, la UE activó un proceso conformado por diversas iniciativas y acciones de las que forman parte la Agenda Europea de Migración (2015), la Cumbre UE-África de La Valeta (Malta, noviembre de 2015), que incluyó la aprobación del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (EU Emergency Trust Fund for Africa); y el nuevo Marco de Asociación con terceros países en materia migratoria (2016).

La Agenda Europea de Migración de 2015

El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea publicó la comunicación *Una agenda europea de migración*¹² detallando una serie de medidas inmediatas: el refuerzo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) para vigilar el Mediterráneo, además de una acción basada en “cuatro pilares para gestionar mejor la migración”: 1) reducir los incentivos para la migración irregular; 2) salvar vidas y hacer seguras

¹¹ En esas fechas la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) refería: “en total han entrado en Europa unas 1.005.504 personas, de las que tan solo el 3% ingresó por tierra. Este total es el mayor flujo migratorio desde la Segunda Guerra Mundial”. Véase: <https://www.iom.int/es/news/más-de-un-millon-de-migrantes-y-refugiados-han-llegado-europa-en-2015-informo-la-oim>

¹² Comisión Europea: “Communication A European Agenda on Migration”, COM(2015) 240 final, Bruselas, 13 de mayo de 2015. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

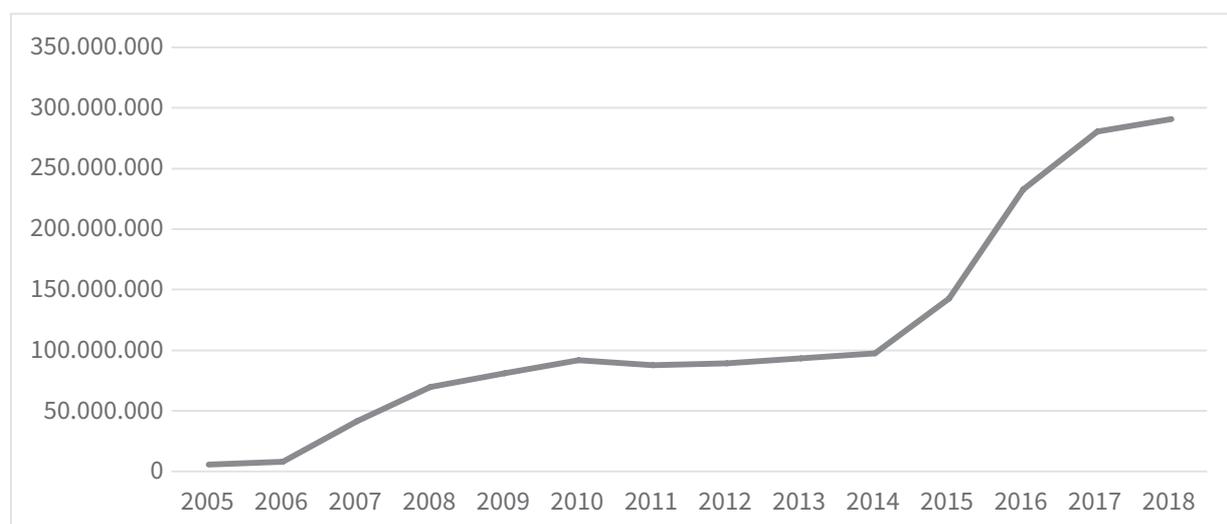
las fronteras exteriores; 3) una política de asilo firme, y 4) una nueva política sobre migración legal.

Según se recoge en la agenda, a partir de este momento la migración constituirá un componente específico de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, lo que evidencia el proceso de securitización¹³ y militarización de la política migratoria. En otros documentos como la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (2016) o el *Consenso Europeo sobre el Desarrollo* (2017) se incluirá también la cooperación en materia migratoria, intensificándose así tanto la securitización de la política migratoria como la instrumentalización de la política de desarrollo con fines de control migratorio.

De los cuatro pilares de la Agenda Europea de Migración, el esfuerzo se ha concentrado en los dos primeros: la reducción de los incentivos para la migración irregular, y la gestión de fronteras, reforzando la seguridad de las fronteras exteriores. En el primer pilar de la agenda se planteaba actuar sobre “las causas profundas de los desplazamiento irregulares y forzosos” —lo que se desarrollaría principalmente a través del Fondo Fiduciario—, mejorar la “eficacia del retorno de las personas migrantes a países de origen o tránsito” —lo que se abordaría a través de los Marcos de asociación con terceros países— y desarrollar acciones de “lucha contra traficantes y contrabandistas”. Esta última línea de acción mantiene una estrecha relación con el segundo pilar de la agenda, relativo al control de fronteras, al que también se ha dedicado un volumen considerable de recursos, como podemos comprobar si observamos la evolución del presupuesto de Frontex (**Gráfico 1**).

La mayor parte de las acciones desarrolladas en ambos pilares tienen como denominador común un enfoque cuasimilitar: el incremento de

¹³ Nos referimos al proceso de transformación de las migraciones en una cuestión de seguridad, tanto en el interior como en el exterior de la UE. A este propósito véase: D. Bigo (2002), J. Huysmans (2006) y L. Gabrielli (2014).

Gráfico 1. Evolución del presupuesto de la Agencia Frontex (2005-2018) en euros

Fuente: elaboración propia con datos de FRONTEX y de la Comisión Europea.

capacidad y activos para las operaciones conjuntas de Frontex; la recopilación y mejora de la gestión de la información; las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa para detectar y destruir embarcaciones; o el apoyo en la gestión de fronteras en países de tránsito. Sin embargo, los otros dos pilares de la agenda, relativos a “una política común de asilo consistente” y a “una nueva política sobre la migración legal”, no han gozado del mismo interés ni de similares recursos.

El Fondo Fiduciario de Emergencia para África

Un momento clave en la relación euroafricana en materia migratoria es representado por la Cumbre UE-África de La Valeta sobre migración, celebrada el 12 de noviembre de 2015 en la capital de Malta. Jefes de Estado y de Gobierno europeos y africanos se reunieron con el objetivo de fortalecer las relaciones euroafricanas y de establecer medidas para abordar los desafíos conjuntos, plasmadas en una declaración política y en un plan de acción, sin novedades relevantes respecto a documentos anteriores. En el marco de la cumbre se anunció oficialmente la puesta

en marcha del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, dotado inicialmente con 1800 millones de euros, que pretendía “generar estabilidad y abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas en África”, enfocado geográficamente a 23 países de la región del Sahel/Lago Chad, el norte de África y el Cuerno de África. Para ello, se proponía en términos generales “promover la resiliencia, la igualdad económica y de oportunidades, y la seguridad y el desarrollo”¹⁴. El Fondo se presentaba como una herramienta para dar una respuesta rápida y flexible a una situación de emergencia o posemergencia, lo que parece contrastar con el carácter “estructural” de los movimientos humanos en el Mediterráneo y en el espacio euroafricano. Además, buena parte de estos proyectos se enfocan más hacia el retorno y el control de fronteras y de la movilidad que al fomento de un desarrollo de las sociedades de origen y a la promoción de la gobernabilidad democrática, existiendo considerables riesgos de que los intereses a corto plazo (control migratorio) pongan en peligro los objetivos a largo plazo (desarrollo,

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf

estabilidad, erradicación de la pobreza o protección de derechos).

Otras críticas al fondo tendrían que ver con considerables debilidades en la transparencia del proceso de adopción e implementación de los proyectos, así como en la consulta y participación de las sociedades interesadas. Según algunos autores (E. Kervyn y R. Shilhav, 2017), el 22% del presupuesto del fondo se dedicaba a proyectos que tenían como objetivo directo la gestión de la migración. Entre estos, la mayoría perseguirían la contención y el control migratorio (55%), favorecer el retorno (25%) y mejorar la identificación de los nacionales de los países africanos (13%). Solo un 3% del presupuesto se destinaría al desarrollo de “rutas seguras y regulares”. Otras fuentes consideran que el peso de los proyectos orientados directamente a la gestión de las migraciones y al control de fronteras llegaría a representar el 39,1% del total del presupuesto del fondo¹⁵.

Algunos proyectos se centran directamente en cuestiones securitarias a través de la cooperación policial o militar, como es el caso de dos proyectos multipaís: el proyecto Groupes d’Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel (GAR-SI Sahel), y el proyecto West African Police Information System (WAPIS). En particular, GAR-SI Sahel es gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), mientras que la Guardia Civil española se encarga de la implementación en el terreno¹⁶. El enfoque del proyecto es muy claro

¹⁵ Véase Jona, L.: “La UE usa fondos de la lucha contra la pobreza para frenar la llegada de migrantes”, *El Diario*, 23 de mayo de 2017. Disponible en: http://www.eldiario.es/desalambre/controlar-migraciones-UE-fondos-pobreza_0_646736351.html

¹⁶ Véase Paone, M.: “España lidera dos proyectos de control de fronteras financiados con fondos europeos de cooperación”, *El Diario*, 24 de mayo de 2017. Disponible en: http://www.eldiario.es/desalambre/Espana-proyectos-inmigrantes-dinero-cooperacion_0_647085542.html. Recordamos además que la FIIAPP está enmarcada en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Español.

respecto a su naturaleza, incluso gráficamente si se observa la cartografía explicativa del mismo¹⁷, donde grupos yihadistas armados, tráfico de drogas y flujos migratorios aparecen juntos como amenazas para la seguridad europea.

Con esta nueva ola de externalización en el espacio euroafricano, se financian con fondos de desarrollo proyectos relacionados con la creación de capacidades en ámbitos estrictamente relacionados con la seguridad, el control de fronteras y la movilidad. Se produce así un desvío de la AOD y una distorsión adicional de los objetivos de la cooperación para el desarrollo europea¹⁸.

Por los canales del Fondo pasan también los 140 millones de euros del paquete de ayuda a Marruecos aprobado recientemente por la Comisión Europea, tras una considerable insistencia del Gobierno español en la segunda mitad de 2018, en un momento en el que las llegadas de migrantes y refugiados aumentaban y la visibilidad mediática crecía, cobrando más importancia a nivel de política interna con el horizonte de las citas electorales del 2019. Una parte de esos recursos —70 millones— se inyecta directamente al presupuesto del Estado, con las dificultades que esto implica para realizar un seguimiento de la ejecución y destino de los fondos¹⁹.

¹⁷ “Annexe IV à l’Accord Instituant le Fond Fiduciaire ‘European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa’, et ses règles internes”, Référence T05-EUTF-SAH-REG-04 GAR-SI SAHEL, p. 5. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-sah-reg-2016_fr.pdf

¹⁸ Según CONCORD (2018), hay un riesgo fundado de que el Fondo sea utilizado en cierto modo para desviar la Ayuda de los propios objetivos de desarrollo en favor de objetivos específicos de la política migratoria de la UE.

¹⁹ También es el caso de los 35 millones del programa de apoyo a la política migratoria de Marruecos, erogados en 2016 a través del Instrumento Europeo de Vecindad, o de los 6,5 millones para el proyecto “Asistencia a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/t05-eutf-noa-ma-03.pdf>

Al igual que Marruecos, Libia es también un socio prioritario en la externalización europea, como demuestra la reciente ampliación de 45 millones de euros del apoyo financiero erogado a través del Fondo. El objetivo es “apoyar el desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento institucional de los Guardacostas libios, contribuir al establecimiento del Centro de Coordinación de Rescate Marítimo, y fomentar el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras en el sur de Libia”²⁰ en el marco del trabajo de la Misión de Asistencia Fronteriza de la UE en el país (EUBAM).

Aunque en los documentos se insiste en el componente de capacitación en derechos humanos a las autoridades locales, en la práctica el caso de la cooperación europea con las autoridades de Libia es extremadamente preocupante en materia de derechos humanos. Como han subrayado varios informes de organizaciones internacionales y ONG²¹, los migrantes en Libia están expuestos a violaciones y abusos —se registraron asesinatos, torturas, detenciones arbitrarias, violaciones, esclavitud, trabajo forzado y extorsión²²— por parte de traficantes y grupos armados, incluso con la “aparente complicidad” de funcionarios estatales.

Níger es otro país central para la UE por su condición de centro neurálgico de los movimientos de personas en el Sahel, pero también por sus recursos de uranio y su posición estratégica respecto a la cuestión de los grupos yihadistas. Entre los proyectos del Fondo para este país²³, destaca por su importe el proyecto Reconstrucción del Estado de Níger/Apoyo a la Justicia, Seguridad,

y a la Gestión de Fronteras en Níger²⁴; de los 90 millones presupuestados, 70 serán canalizados a través de apoyo presupuestario, con las implicaciones señaladas anteriormente que de esta modalidad se derivan.

El retorno desde Níger hacia otros países de la subregión es también clave. Con apoyo de la UE, la OIM ha establecido seis centros de tránsito en el país²⁵ (en Arlit, Dirkou, Agadez y tres en Niamey) donde las personas migrantes pueden finalizar sus planes de retorno. Según datos de la misma OIM²⁶, en estos centros han sido asistidas entre 2016 y 2018 más de 42.000 personas. Esta organización gestiona también dos proyectos del Fondo que versan sobre el retorno sostenible desde Níger, y sobre la puesta en marcha de un mecanismo de respuesta a los flujos migratorios²⁷. Sin embargo, desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se ha cuestionado la voluntariedad de los retornos gestionados por la OIM desde Níger, y se ha solicitado a los donantes —incluida la propia UE— que reorienten sus acciones para fortalecer las instituciones del país y asegurar transparencia y un enfoque efectivo de derechos humanos, demandando también la apertura de canales para una migración legal y segura²⁸.

²⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6793_en.htm

²¹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1993912018ENGLISH.pdf> y <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>

²² Noticias ONU: “Los migrantes y refugiados en Libia sufren ‘horrores inimaginables’”, 20 diciembre de 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1448331/>

²³ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/contrat-relatif-la-reconstruction-de-letat-au-niger-en-complement-du_en

²⁴ “Reconstruction de l’Etat au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la Justice, Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger”.

²⁵ Financiados también por el Fondo Fiduciario, junto a otros donantes: <https://www.iom.int/news/iom-nigers-voluntary-return-assistance-migrants-eclipses-2017-totals>

²⁶ <http://www.nigermigrationresponse.org/en/Our-work/iom-transit-centers>

²⁷ “Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger – SURENI)”, de 15 millones de euros, y el “Mécanisme de Réponse et de Ressources pour les Migrants de 7 millones de euros. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger_en

²⁸ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23709&LangID=E>

Los Marcos de Asociación en materia migratoria con terceros países

En materia de enfoque político, el primer cambio relevante en esta última oleada de iniciativas se plasmó en la comunicación “Hacia un nuevo marco de asociación con terceros países en el marco de la Agenda Europea sobre la Migración”, de junio de 2016, en la que por primera vez la UE reconocía la “condicionalidad negativa”, en base a la que podría sancionar —a través de reducción o suspensión de fondos para el desarrollo, o con sanciones comerciales— a los países que no colaborasen en materia de control de flujos y readmisiones. Hasta entonces, la UE solo reconocía la aplicación de una condicionalidad positiva hacia los terceros países, es decir, el uso de incentivos. Este nuevo enfoque se complementa con negociaciones asimétricas con los terceros países a través de los Marcos de Asociación en materia migratoria (denominados Partnership Framework Agreements o Compacts) previstos en la agenda de 2015, en los que la UE en bloque negocia caso por caso con cada país, ejerciendo así una mayor presión en un marco más desequilibrado²⁹. Han sido presentados como unos “marcos políticos para una cooperación continua y operacional” que aunaban diferentes instrumentos para desarrollar un partenariado “comprehensivo” y un “proceso fluido”³⁰, que pudiese superar las previas y problemáticas negociaciones³¹ de las “asociaciones de movilidad”, utilizando para ello estas fórmulas más “informales”. Este ha sido el caso de las negociaciones

²⁹ Esta dinámica es análoga a lo acontecido en el marco de las relaciones con los terceros países mediterráneos, donde desde un modelo multilateral como el Proceso Euro-Mediterráneo de Barcelona se ha pasado a un marco como la Política Europea de Vecindad (PEV) que permite una relación a medida con cada uno de los vecinos y dificulta que estos tomen posturas comunes alejadas de los intereses de la UE.

³⁰ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf

³¹ Como ejemplo, la fallida negociación con Senegal. Véase: M. Chou y M. Gibert (2012).

con terceros países como Senegal, Mali, Etiopía, Nigeria y Níger. Sin embargo, los informes de seguimiento disponibles³² reflejan que los avances no han sido los esperados, especialmente en materia de retorno. Así, los Marcos de Asociación no solo han fracasado en su tarea de incentivar la cooperación migratoria, sino que pueden haber perjudicado las relaciones con algunos de los terceros países socios, como ilustran el caso de Etiopía (C. Castillejo, 2017) o de Mali (E. Cuny, 2018).

En definitiva, tanto el Fondo Fiduciario como los Marcos de Asociación han permitido disponer de evidencias que señalan sus debilidades, y que indican que es necesario un cambio de rumbo hacia un enfoque coherente y realmente sostenible, guiado por una visión a medio-largo plazo, si la UE desea evitar consecuencias negativas en materia de desarrollo y de derechos humanos³³.

Otras iniciativas políticas

Las políticas desarrolladas a través de los marcos expuestos coexisten de diverso modo con otras actuaciones. Además de las numerosas y relevantes iniciativas de los países miembros con los vecinos del continente africano (Italia con Libia o con Níger; España con Marruecos o Senegal, por ejemplo³⁴), a menudo se producen declaraciones

³² European Commission: “Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration”, COM(2017) 471 final, 6.9.2017.

³³ Para más información, véase: Concord (2018).

³⁴ En octubre 2018, España anuncia el envío de material de control (diferentes vehículos y material informático) valorado en 3,2 millones de euros para tres países clave en la ruta occidental euroafricana: Marruecos, Mauritania y Senegal. En particular, Marruecos obtiene la mayor parte de esta ayuda por un total de 2,5 millones (75 vehículos todoterreno). Esta colaboración se inscribiría, según lo comentado por el ministro del Interior, Grande Marlaska, en las líneas de colaboración abiertas desde la “crisis de los cayucos” de 2006. “Interior dona 75 vehículos a Rabat para frenar la inmigración irregular”, *El País*, 31

o propuestas desde el Consejo o altos responsables de la UE o sus EEMM, que hay que tener en cuenta para obtener una imagen más completa de la externalización europea del control fronterizo hacia África, así como de la ideología y de las visiones que la sustentan.

Algunas intervenciones son una expresión pública de reconocimiento a los países socios y una forma de dar visibilidad a las actuaciones desarrolladas. Como ejemplo, las declaraciones del entonces ministro de Relaciones Exteriores italiano, Paolo Gentiloni, en su visita en noviembre de 2016 a Senegal, Níger y Mali, junto a Dimitris Avramopoulos, comisario europeo de Migración, Asuntos Interiores y Ciudadanía³⁵, expresando su apoyo al “fortalecimiento del control fronterizo y la adaptación de sus equipos y, por supuesto, en la gestión de la asistencia humanitaria”, justo en un momento en que se había prolongado y dotado de nuevo presupuesto a la misión EUCAP Sahel Mali —misión civil de la UE para el fortalecimiento institucional en Mali—, especialmente orientada a las fuerzas y cuerpos de seguridad, ampliando su ámbito a la gestión de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular³⁶.

En el verano de 2018, Austria —que presidía el Consejo de la UE durante el segundo semestre del año— presentó una propuesta para establecer plataformas de desembarco regionales en países del norte de África, para favorecer el re-

torno forzoso de migrantes interceptados en el Mediterráneo. El propio comisario Avramopoulos se mostró reacio a la idea, y alegó que sería necesario que los EEMM desarrollasen posturas comunes antes de dirigirse con propuestas a terceros países³⁷. La negativa de los líderes africanos, especialmente de los países del Norte de África, fue muy clara³⁸. Y en octubre, la propuesta ya no estaba en la agenda europea³⁹.

Otras propuestas políticas son más extemporáneas y con un corte claramente neocolonial, como la de Gunter Nooke, comisionado para África de Alemania, que afirmaba que “la Unión Europea, o un organismo como el Banco Mundial”, debía “construir y administrar ciudades en África para impulsar la creación de empleo y el desarrollo en el continente, para reducir la migración desde África hacia Europa”⁴⁰. La Unión Africana rechazó rotundamente cualquier sugerencia en este sentido.

Por otro lado, en algunos casos, la visibilidad de la cooperación de la UE con ciertos socios es más reducida, como es el caso de Egipto, país clave en el filtraje de las movilidades hacia Europa⁴¹. Recientemente, el canciller austriaco, Sebastián Kurz, y el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, elogiaron a Egipto como un socio ejemplar en la región por haber ayudado a

de octubre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/10/30/actualidad/1540922785_819764.html

³⁵ El 18 de julio de 2016, el Consejo Europeo había prolongado la misión EUCAP-Sahel Níger (en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa) hasta el julio de 2018, aprobado su presupuesto de 26,3 millones de euros y ampliado su ámbito para ayudar a las autoridades de Níger en la “lucha contra la migración irregular”. “Il risultato del viaggio di Gentiloni in Africa; contro i migranti finanziamo governi corrotti”, *Africa Express*, 19 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.africa-express.info/2016/11/20/nigermalisenegalgentilonieluefirmano-assegni-per-fermare-il-flusso-dei-migranti/>

³⁶ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/40878/%C3%A0-propos_fr

³⁷ <http://www.rtve.es/noticias/20180914/paises-del-norte-africa-no-aceptan-propuesta-austria-crear-plataformas-para-devolucion-migrantes/1798761.shtml>

³⁸ <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/african-leaders-set-up-migration-body-reject-eu-migrant-platforms/>

³⁹ <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-africa/juncker-says-north-africa-migrant-camps-not-on-eu-agenda-idUSKCN1N01TU>

⁴⁰ “Can ‘voluntary colonialism’ stop migration from Africa to Europe?”, *BBC*, 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-46017551>

⁴¹ En las prioridades 2017-2020 del partenariado UE-Egipto se recogían referencias a la cooperación migratoria, especialmente la lucha contra la migración irregular, estableciendo que se “exploraría” la cooperación en materia de retornos: <https://www.consilium.europa.eu/media/23942/eu-egypt.pdf>

evitar que los migrantes llegasen a las costas de Europa⁴². Esto ilustra una vez más que la UE está dispuesta a lograr sus cuestionables objetivos de política migratoria a cualquier precio, incluso cooperando con un Estado que permanece sumido en una grave crisis de derechos humanos⁴³, con las implicaciones que esto puede tener para las personas migrantes y para la ciudadanía de estos países.

Finalmente, otras manifestaciones muestran claramente las tensiones entre los EEMM, la falta de solidaridad intraeuropea y la ausencia de proyecto común. Es el caso de las polémicas generadas por la labor de rescate que realizan los barcos de ONG europeas en el Mediterráneo, cuya actividad ha sido criminalizada especialmente por Italia y su ministro del Interior, Matteo Salvini, que anunció en junio de 2018 el cierre de sus puertos a barcos no italianos, iniciativa seguida a continuación por Malta. La ausencia de las ONG implica más muertes y violaciones de derechos de las personas migrantes, y menos testigos de esas violaciones de derechos, por lo que, a pesar de los obstáculos, de las incertidumbres y de la falta de apoyo, las ONG han optado una y otra vez por arriesgarse y volver al Mediterráneo⁴⁴, acogiéndose al derecho internacional y a la ley del mar. Mientras tanto, la UE sigue siendo incapaz de generar consenso y de ofrecer propuestas coherentes y a largo plazo⁴⁵, y por ahora, la necesaria responsabilidad

compartida dependerá de la voluntariedad de los EEMM⁴⁶.

Reflexiones sobre las debilidades e incoherencias de la externalización del control migratorio y de fronteras hacia el continente africano

Como hemos podido ver, la política migratoria europea hacia África ha evolucionado a saltos, de modo reactivo según los acontecimientos externos, y principalmente a través de medidas *ad hoc* sin una adecuada planificación a largo plazo. Todo ello impregnado de reminiscencias coloniales que han obstaculizado la participación real de los socios africanos en el diseño de políticas y medidas comunes, y que han alimentado el desarrollo de imaginarios antimigratorios que han condicionado todavía más el enfoque de estas políticas.

En síntesis, el desarrollo reciente de la dimensión exterior ha seguido las líneas trazadas con anterioridad, ampliando el ámbito geográfico de la externalización del control y profundizando algunos de sus aspectos: al consolidar la cooperación en los retornos y las readmisiones, y al vincular la migración con otras cuestiones de las relaciones internacionales, como por ejemplo la seguridad, los acuerdos comerciales, o la ayuda al desarrollo (L. Gabrielli, 2016). En este sentido, la “condicionalidad negativa” contradice los principios y fundamentos jurídicos de la política de desarrollo de la UE, cuyo objetivo principal es la reducción y a largo plazo la erradicación de la pobreza, así como el respeto de los derechos humanos y la promoción de la equidad de género, objetivos recogidos en casi todos los instrumentos normativos y programáticos de la política exterior de la UE para el continente africano.

Además, la supeditación de la ayuda al desarrollo a los objetivos de la política migratoria no

⁴² “Egypt - EU partnership: oppressors and their friends”, *Euronews*, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.euronews.com/2018/12/19/egypt-eu-partnership-oppressors-and-their-friends>

⁴³ <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/report-egypt/>

⁴⁴ https://www.eldiario.es/desalambre/ONG-seguiran-Mediterraneo-Aquarius-permitir_0_781472012.html

⁴⁵ Sorprendentemente, la UE, en palabras de la portavoz de la Comisión Europea para la inmigración, Natasha Bertaud, reconoció que Libia no era un “puerto seguro” para los migrantes pero se declaraba “no competente” para encontrar alternativas para desembarcar los migrantes rescatados por barcos de ONG y rechazados por Italia o Malta: <http://www.addresslibya.com/en/arc>

[hives/37217?fbclid=IwAR0BQ9NrcEjD-_AbKXPEVTRq3TO_8DMFiZHfBx5XzkmCk8NBx5j3Y5vEGYc](https://www.hives/37217?fbclid=IwAR0BQ9NrcEjD-_AbKXPEVTRq3TO_8DMFiZHfBx5XzkmCk8NBx5j3Y5vEGYc)

⁴⁶ Según se acordó en el último Consejo Europeo de junio de 2018.

solo pervierte sus propios fines, sino que amenaza con retrasar o afectar el desarrollo de los países socios, y apoyar actividades cuestionables que puedan ser desarrolladas por los países socios receptores con esos fondos inadecuadamente supervisados (D. Davitti y A. La Chimia, 2017).

Respecto a los marcos e instrumentos a los que hemos hecho referencia, ni el Fondo Fiduciario ni los Marcos de Asociación han obtenido los resultados esperados en relación con algunos objetivos, especialmente retornos. Además, han consolidado la cooperación con regímenes cuestionables en términos de respeto de derechos humanos, y en algunos casos incluso han perjudicado a las relaciones preexistentes de la UE con el país socio (CEAR, 2015; HRW, 2009 y 2014; UNSML/OHCHR, 2016). Existe también preocupación por parte de diversos actores, como el Parlamento Europeo y diversas ONG, sobre la necesaria transparencia y rendición de cuentas de unos fondos establecidos en el marco de la ayuda al desarrollo, pero dirigidos a proyectos que poco tienen que ver con el mismo, y en los que se está priorizando a países que no necesariamente son aquellos que más necesitan la ayuda.

Por otro lado, cabría preguntarse qué tipo de análisis de datos e información sobre África está guiando el diseño de la política migratoria europea, o si más bien el resultado depende de la lucha de poder entre determinados EEMM que imponen sus visiones, agendas e intereses. Si intentamos comprender las migraciones africanas hacia Europa teniendo en cuenta la proximidad, el desequilibrio económico, el *soft power* europeo en los imaginarios sociales africanos, así como los conflictos que se producen en algunos países cercanos, podemos considerar que los flujos hacia Europa son en realidad bastante limitados. Esto no solo en términos generales, sino también comparándolo con otros flujos hacia la UE. Así pues, si estos flujos no son numéricamente tan relevantes, ¿por qué representan constantemente una prioridad política y se ha desarrollado una hipervisibilización del fenómeno? Las razones se podrían buscar a niveles diferentes: uno más estratégico y otro más simbólico.

En primer lugar, hay sin duda un interés geopolítico —desde un punto de vista estratégico, tanto de la UE como de sus EEMM— hacia algunas zonas del continente africano, aprovechando la “emergencia” de la cuestión migratoria para favorecer una penetración militar, diplomática y también económica. En segundo lugar, las “crisis” migratorias euroafricanas y las políticas que los Estados generan cumplen una función simbólica/legitimadora para los poderes constituidos: permiten la representación de un control sobre el fenómeno migratorio, muy útil para intentar paliar la pérdida de legitimidad que deriva de los recortes al Estado de Bienestar en Europa y de las políticas ultraliberales (D. Bigo, 2012). Al mismo tiempo, este espectáculo fronterizo ofrece un enemigo/amenaza externa que permite centrar los debates políticos y distraer la opinión pública de otros temas más problemáticos para los poderes estatales (L. Gabrielli, 2015; N. de Genova, 2013). Además, África representa en el imaginario colectivo europeo un símbolo fuerte de pobreza y miseria, forjado por siglos de explotación colonial y esclavitud, además de proporcionar un muy visible marcador fenotípico y un elemento poderoso de racialización (L. Vives, 2011; N. de Genova, 2018).

En estos momentos es urgente reorientar la política migratoria europea teniendo como guía la sostenibilidad a largo plazo, de modo que los flujos se gestionen de un modo realmente integral, con alternativas, y no solo desde una perspectiva represiva. La apropiación por parte de los Estados africanos solo será posible si la UE asume honestamente su participación en igualdad real, considerando y valorando todos los intereses en juego, diseñando conjuntamente políticas que sean de utilidad a todas las partes. A nivel de la UE, es necesario superar los conflictos de intereses entre EEMM para establecer un marco político europeo más coherente y desarrollado en el ámbito migratorio, que respete las obligaciones en materia de derechos humanos y reduzca las muertes y la violencia a la cual están expuestas las personas migrantes (Amnistía Internacional, 2014). Esto incrementaría la legitimidad moral de la UE, dotándola de mayor valor en el plano internacional.

En definitiva, es fundamental un cambio radical de perspectiva respecto a las migraciones, que supere el enfoque de emergencia y reconozca el carácter estructural de estos flujos para poder actuar en consecuencia (L. Gabrielli, 2017). Esta visión positiva permitiría desplazar progresivamente la cuestión migratoria del ámbito securitario, debilitando además la agenda de las extremas derechas europeas en sus caladeros de votos. Al mismo tiempo, esta “desecuritización” posibilitaría desarrollar políticas más pragmáticas respecto a la situación demográfica y laboral europea y, en consecuencia, facilitar la creación de canales formales para la migración de trabajo y vías seguras para los refugiados.

La sangría de personas fallecidas que ha caracterizado las dos últimas décadas, tanto en el Mediterráneo —con más de 35.500 muertos⁴⁷—, como en otros espacios de tránsito como el Sáhara o el Atlántico —en los que todavía resulta más difícil conocer el número de muertes—, implica una urgente exigencia moral para que Europa modifique radicalmente sus orientaciones políticas en materia migratoria y de control de fronteras. En la actualidad, las consecuencias fatales de la criminalización y los obstáculos crecientes a la labor de rescate de las ONG en el Mediterráneo visibilizan trágicamente cómo el camino que está tomando Europa se aleja cada vez más de un paradigma de derechos humanos y solidaridad.

Bibliografía

Amnistía Internacional: *The Human Cost of Fortress Europe: Human rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders*, Amnistía Internacional, Londres, 2014. Disponible en: www.amnesty.ch/de/themen/asylund-migration/festung-europa/dok/2015/

⁴⁷ Ver el recuento actualizado que hace entre 1993 y hoy la ONG United for Intercultural Action: <http://www.unitedagainstracism.org/campaigns/refugee-campaign/fortress-europe/>

- die-kampagne-sos-europa/bericht-the-human-cost-of-fortress-Europe
- Bigo, D.: “Security and Immigration: Towards a Critique of the Governmentality of Unease”, *Alternatives*, n.º 27, 2002, pp. 63-92.
- Castillejo, C.: “The EU Migration Partnership Framework. Time for a rethink?”, *Discussion paper 28/2017*, German Development Institute, 2017.
- CEAR: *Marruecos: Desprotección y vulneración de derechos de las personas migrantes y refugiadas a las puertas de Europa*, 2015. Disponible en: www.cear.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_marruecos_cear_2015_definitivo.pdf
- Chou, M., y Gibert, M.: “The EU-Senegal mobility partnership: from launch to suspension and negotiation failure”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 8, n.º 4, 2012, pp. 408-427.
- Concord: ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África, 2018. Disponible en: https://coordinadorraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018_-espa%C3%B1ol.pdf
- Cuny, E.: “The EU's New Migration Partnership with Mali: Shifting towards a Risk Security-Migration-Development Nexus”, *EU Diplomacy papers 1/2018*, College of Europe, 2018. Disponible en: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/08/diplomacy-paper_.pdf
- Davitti, D., y La Chimia, A.: “A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control”, *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper* n.º 07/17, 2017, pp. 44-45. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2966042>
- De Genova, N.: “Spectacles of migrant ‘illegality’: the scene of exclusion, the obscene of inclusion”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, n.º 7, 2012, pp. 1180-1198.
- De Genova, N.: “The “migrant crisis” as racial crisis: do *Black Lives Matter* in Europe?”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 41, n.º 19, 2018, pp. 1765-1782.
- De Hass, H.: “Migration and Development: a theoretical perspective”, *International Migration Institute*, n.º 9, Oxford, 2008.

- Gabrielli, L.: "Securitization of migration and human rights: frictions at the Southern EU borders and beyond", *Urban People*, vol. 14, n.º 2, 2014, pp. 307-318. Disponible en: lidemesta.cz/assets/media/files/16,%202014,%202/Gabrielli.pdf
- Gabrielli, L.: "La externalización europea del control migratorio: ¿La acción española como modelo?", *Anuario CIDOB de la inmigración*, 2017, pp. 126-152. Disponible en: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.126
- Gabrielli, L.: "Multilevel inter-regional governance of mobility between Africa and Europe: Towards a deeper and broader externalization", *GRITIM Working Paper n.º 30, Winter*, 2016. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10230/33599>
- Gabrielli, L.: "Récurrence de la crise frontalière: l'exception permanente en Espagne", *Cultures & Conflits*, 99/100, 2015, pp. 101-124.
- Human Rights Watch: *Abused and Expelled: Ill-Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco*, Human Rights Watch, Nueva York, 2014.
- Human Rights Watch: *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*. New York: Human Rights Watch, Nueva York, 2009.
- Huysmans, J.: *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, Routledge, 2006.
- Kervyn, E., y Shilhav, R.: *An emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes and development aid in Africa*, OXFAM Briefing Note, noviembre de 2017, 32 pp. Disponible en: <https://oxf.am/2zG8aa>
- UNSM/HRHCHR: (2016) "Detained and Dehumanised". *Report on Human Right Abuses against Migrants in Libya*, 13 de diciembre de 2016. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf
- Vives, L.: "White Europe: an alternative reading of the Southern EU border", *Geopolíticas(s)*, Vol. 2, n.º 1, 2011, pp. 51-70. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2011.v2.n1.37897

9. La Unión Europea en África: desarrollo y seguridad en un marco de desigualdad

Marta Iñiguez de Heredia

La Unión Europea (UE) ha cobrado una importancia creciente en África como el mayor donante de ayuda al desarrollo, como uno de los más importantes actores en procesos de construcción de paz y como una influencia de peso en las políticas de seguridad y defensa tanto en países individuales como en la Unión Africana (UA). África, por su parte, a pesar de que en buena parte de la política exterior europea sigue englobada en el Caribe y el Pacífico, ha cobrado una importancia estratégica en materia de seguridad. El 76 % de las operaciones militares de la UE y el 75 % de las civiles han tenido lugar en el continente africano, abarcando hasta 12 países¹. En general, la ayuda al desarrollo y las políticas de seguridad han definido la política exterior de la UE en África. Cuál de estos aspectos ha primado más ha estado condicionado por el contexto internacional, las ideas imperantes del momento y la situación interna dentro de cada continente. Desde 2010 aproximadamente, el auge del terrorismo en África y en Europa, la inmigración de África a Europa, las revueltas que han desatado graves conflictos a las puertas de Europa, así como la continuación y el surgimiento de nuevos conflictos han puesto la seguridad

como prioridad en las relaciones entre los dos continentes.

No obstante, más concretamente, las relaciones entre la UE y África siguen lideradas por países con una historia colonial en el continente, así como por aquellos que son fronterizos. En este aspecto, estas relaciones no solo se ven enmarcadas dentro de los retos políticos, sociodemográficos y económicos que se han ido presentando en Europa y en África, sino también dentro de viejos patrones de poder y desigualdad. No solo esto contrasta con la idea de África como un socio, tan evocado en los discursos de cumbres y documentos oficiales, sino que es de hecho uno de los factores que pone en entredicho la consecución de objetivos de desarrollo y seguridad. Estas contradicciones no solo se ven en las relaciones de desigualdad entre europeos y africanos, sino en que, a pesar de los intereses mutuamente generados, hay una falta de compromiso para llevarlos a cabo, haciendo que muchos de los programas terminen siendo no solo ineficaces, sino contraproducentes. El presente capítulo analiza las diferentes fases por las que han pasado las relaciones UE-África, siguiendo la interconexión entre desarrollo y seguridad y los documentos e instrumentos más importantes que han servido de marco y de herramienta para implementar las correspondientes políticas. Estos incluyen las Convenciones de Lomé, el Acuerdo de Cotonou, la estrategia conjunta UE-África, las misiones de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la African Peace Facility (APF) y el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (más conocido como IcSP, por sus siglas en inglés). El capítulo

* Algunos de los datos utilizados en esta publicación son parte de un proyecto financiado por el programa de investigación e innovación Horizon 2020 de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención Marie Skłodowska-Curie N° 660933 - PARADOXGREATLAKES.

¹ Iñiguez de Heredia, M.: "EU's Peacebuilding between the military capable and the good governed state", EISA 11th Pan-European Conference on International Relations, Barcelona, 13-16 de septiembre de 2017.

concluye con una reflexión sobre cómo las relaciones de desigualdad impiden la realización de la tan aclamada colaboración *inter pares* entre europeos y africanos, y perpetúan factores estructurales a la base de la inseguridad y el subdesarrollo en África.

Fases en las relaciones UE-África: del desarrollo a la seguridad

Las relaciones UE-África han evolucionado en el marco de una creciente dependencia mutua en cuestión de seguridad y desarrollo. Esta evolución puede observarse a través de tres periodos en función de la importancia que estos dos factores toman en el seno de cada continente. El primer periodo, que abarca desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), con el Tratado de Roma en 1957, hasta la firma de la Convención de Lomé IV en 1990, se define por tener como misión más importante la ayuda al desarrollo. Un segundo abarca prácticamente las décadas de 1990 y 2000, entre el fin de la Guerra Fría y la creación de la UE, y la creación de la Estrategia Común en 2007. En este periodo, durante el que nace el Acuerdo de Cotonou y se consolida la PCSD, se produce la fusión de la seguridad y el desarrollo en el marco de la paz liberal, y comienza a darse lo que algunos académicos llaman la securitización del desarrollo². El último periodo, que cubre apenas la última década, viene marcado por un giro hacia la ayuda y objetivos militares como una forma de alcanzar los objetivos de seguridad de una forma más efectiva. En estos tres periodos la seguridad ha pasado de ser independiente de y secundaria al desarrollo a ser prioritaria pero interdependiente del desarrollo.

Primera etapa, 1957-1990: el desarrollo en primera línea

Con la CEE, la política exterior hacia África estuvo enfocada en la ayuda al desarrollo. Esto no quiere decir que Europa no tuviera intereses de seguridad en África entonces, sino que el contexto internacional imponía que la seguridad era una cuestión soberana de cada país, y que todavía no se había desarrollado una política de seguridad común europea. Esta primera etapa tiene dos fases, que es interesante desglosar para observar mejor los cambios, pero también las continuidades en la relación UE-África. La primera fase está comprendida entre la entrada en vigor de la CEE hasta la primera Convención de Lomé en 1975, y se caracteriza por las relaciones coloniales imperantes y por las ideológicas de la Guerra Fría. En estas décadas, muchos países africanos todavía estaban bajo la dominación colonial de países europeos y en plena lucha por alcanzar la independencia. Asimismo, la Guerra Fría hace que la ayuda al desarrollo y la ayuda militar se basen en la afinidad ideológica de cada país con uno u otro bloque. Durante esta etapa también se crean la Unión de Estados Africanos en 1958 y su sucesora, la Organización para la Unidad Africana, en 1963, pero la cooperación interorganizacional está muy lejos de los niveles de cooperación que hemos visto en las últimas décadas entre la UE y la UA. De hecho, uno de los grandes objetivos de las organizaciones africanas era reducir la influencia occidental y rusa, reclamando la independencia de los países africanos, y promoviendo la tercera vía tan aclamada por líderes como Kwame Nkrumah, Julius Nyerere y Gamal Abdel Nasser.

A pesar de que esta fase, o subetapa, es una fase de desconexión, deja un legado importante en tres aspectos. En primer lugar, revela lo que ha sido una constante hasta hoy y es que son los países con excolonias en África los que lideran las relaciones, políticas y estrategias de la UE en África, si bien han surgido nuevos actores. Por ejemplo, en 1960 Francia decidió mantener el franco de las Colonias Francesas de África del Oeste y de

² Stephan Keukeleire, S., y Raube, K.: "The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, n.º 3, 2013, pp. 556-572.

África Central (CFA). Con esto, 14 países del África Oeste y Central están obligados, entre otras, a mantener una parte de sus reservas (el 65 % hasta 2005 y el 50 % a partir de entonces), perdiendo control sobre ellas y dejando una buena parte de sus ingresos al servicio de la economía francesa; y a mantener una paridad fija con el franco en su momento, y ahora con el euro, no solo quedando bloqueadas en su política monetaria, sino también expuestas a las fluctuaciones de otras monedas³. Francia no solo se impone con esto como potencia hegemónica en las relaciones comerciales con estos países y hace de interlocutor de estos países de cara a la UE, Francia ha liderado las operaciones civiles y militares que la UE ha desplegado en países como Mali y la RCA. En segundo lugar, este aspecto ha impulsado a los países africanos a reivindicar un trato igualitario, en calidad de socio, y de respeto a su soberanía en esas relaciones. Prácticamente todos los acuerdos entre la UE y África llevan impreso el respeto a la soberanía y referencias a las partes del acuerdo como socios⁴.

La segunda fase, o subetapa, tal y como se observa con la firma de la Convención de Lomé en 1975, pone de relieve cómo las relaciones de la CEE con África estaban definidas por la ayuda al desarrollo, donde la seguridad no era un tema prioritario, y menos dentro de un contexto multilateral. La implementación de la Convención de 1975 se pensó en series de cinco años, dando lugar a Lomé II en 1979, Lomé III 1984 y Lomé IV, que se extendió diez años, hasta 2000, cuando se introduce la seguridad como dependiente del desarrollo, como veremos en la siguiente sección. La Convención de Lomé agrupa a las excolonias europeas de Bélgica, Francia y Reino Unido de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) para facilitar la cooperación en materia de

ayuda al desarrollo y de intercambio comercial, rebajando tasas y aranceles a productos agrícolas y mineros de estos países a la CEE. A pesar de estas facilidades comerciales, el peso de las exportaciones de los países ACP en Europa bajó del 7 % en 1976 al 4 % en 2000, y su peso en el comercio mundial bajó de un 3,4 % en 1976 a un 1,9 % en 2000⁵. Como indica Gerrit Faber, estas concesiones contrastan con otras concesiones más favorables a otros países (por ejemplo, candidatos a ser miembros de la CEE), así como con la competencia y otras dinámicas provenientes de la liberalización global del comercio, y del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés)⁶. Choca también el hecho de que, mientras que el acuerdo reclama el principio de colaboración en pie de igualdad como base, mantiene un marco proveniente de la era colonial⁷.

Las limitaciones de las Convenciones de Lomé no son la única causa de los índices de pobreza en África. Esta es sintomática de otras dinámicas y estructuras más complejas y con más historia. No obstante, sí son indicativas de cómo la ayuda al desarrollo es un factor fundamental de cómo las economías locales se insertan en la economía global, reproduciendo relaciones de desigualdad. La Convención de Lomé, en general, no dota a los países ACP de herramientas para competir en el mercado global desde una posición más fuerte: no imponía la transferencia de tecnología para una mayor productividad, ni una transferencia de conocimiento y técnicas para afrontar los nuevos parámetros de la economía global, especialmente con nuevas organizaciones internacionales como el GATT y luego la OMC. Tampoco imponía un límite para el nivel de deuda que los países podían adquirir ni sobre los intereses que se podían

³ Bouamama, S.: “La obra negativa del colonialismo francés y europeo en África”, 2018. Disponible en: www.rebellion.org/noticia.php?id=245472

⁴ Por ejemplo, Convenciones de Lomé I, II y III, Acuerdo de Cotonou, Estrategia Conjunta UE-África, African Peace Facility.

⁵ Faber G.: “The Lomé Conventions and the Causes of Economic Growth”, European Governance and European Opinions on Trade and Sustainable Development, IFRI, París, 3-4 de junio de 2004.

⁶ *Ibid.*

⁷ The Lomé Convention, 1975. Disponible en: www.acp.int/content/lome-convention

cobrar: recordemos que entre 1970 y el año 1990, la deuda africana pasó de 10 millones a 270 millones de dólares⁸. Esta primera etapa, por tanto, pone en primera línea el desarrollo de África, bajo la premisa de la cooperación y la igualdad, pero reproduce el legado de la hegemonía política y económica de las metrópolis europeas en África y no cambia esencialmente el rol de las economías africanas en la economía global: exportadores de materias primas a bajo coste y consumidores de mercancías y ayuda al desarrollo.

Segunda etapa, 1990-2007: el nexo seguridad-desarrollo

El fin de la Guerra Fría y el nacimiento de la UE en 1993 generan cambios significativos en las relaciones UE-África. Uno de los mayores cambios viene dado por el auge del liberalismo como paradigma, que no solo guía las políticas de intervención prácticamente en todos los campos (económico, político y de seguridad) sino que además fusiona la seguridad con el desarrollo. Esto se pone especialmente de manifiesto en la Convención de Lomé IV en 1990, que hace las políticas de aranceles y las ayudas al desarrollo condicionales al respeto a los derechos humanos, a la buena gobernanza, los principios democráticos y al Estado de derecho. Estas políticas se vislumbran en los años 1990 como la clave para el desarrollo y una paz duradera. No hay que olvidar que los años 1980 se consideran como la década perdida —con unos niveles de deuda sin precedentes en los países del tercer mundo, así como con graves caídas del PIB— y que los años 1990 abren y se consolidan como una de las décadas más violentas, particularmente en África, lo cual se interpreta en la UE, las Naciones Unidas (ONU) y países donantes como el resultado de Estados fallidos, generalmente con regímenes autorita-

⁸ UNTACD y World Bank: “Africa’s Burden Debt”, *Debt relief hopes bring out the critics*, BBC, 29 de junio de 2005. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4619189.stm>

rios y corruptos⁹. El problema que este marco trae es que ignora las causas estructurales de los conflictos, tales como el reparto desigual de la pobreza a nivel global, y pone el acento sobre la necesidad de reformar los Estados africanos hacia formas más “europeas” de gobernanza, sin analizar por qué los Estados africanos tienen esas formas de gobernanza tan “fallidas”. Esto además reproduce por defecto un legado colonial en el que Europa se impone como modelo de lo que África tiene que ser.

El Acuerdo de Cotonou emerge en 2000 en este contexto, abriendo la puerta a la participación en actividades de desarrollo a actores no estatales, además de adoptar un enfoque regionalizado para ser más efectivo con las necesidades particulares de cada región. Asimismo, la fundación de la UA también en 2000 abre un marco de relaciones multilaterales más intensas donde la UA se impone cada vez más como un actor singular de cara a la UE, aspirando a representar y defender los intereses de los países africanos. Por primera vez, la organización regional africana se dota de un Consejo de Paz y Seguridad, evocando la necesidad de “promover prácticas democráticas, la buena gobernanza, el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales”¹⁰. Este a su vez sienta las bases para la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), cuya agenda gira en torno a la prevención de conflictos, la construcción de la paz, la reconstrucción y el desarrollo posconflicto, la promoción de prácticas democráticas, buena gobernanza y respeto por los derechos humanos, la acción humanitaria y gestión de desastres¹¹.

⁹ Para una crítica sobre la percepción y el discurso de los Estados fallidos en África ver: Wai, Z.: “International Relations and the Discourse of State Failure in Africa”, *Recentering Africa in International Relations - Beyond Lack, Peripherality, and Failure*, Palgrave, Nueva York, 2018, pp. 31-58.

¹⁰ African Union: Peace and Security Council (PSC), 2013. Disponible en: <https://au.int/en/organs/psc>

¹¹ The African Peace and Security Architecture, AU, 2012. Disponible en: <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>

En este contexto, la UE realiza algunas de sus misiones PCSD más costosas en el continente, tal y como la intervención en 2003 en la República Democrática del Congo (RDC), y desembolsa más de 600 millones de euros para la realización de elecciones en este país, dentro de ese marco de entendimiento del nexo seguridad-desarrollo y la paz liberal.

No obstante, como indica Mark Duffield, el nexo seguridad-desarrollo hace desde entonces las políticas de desarrollo indistinguibles de las de paz y seguridad, sometiéndolas a una lógica securitaria¹². Stephan Keukeleire y Kolja Raube afirman que la securitización del desarrollo en la UE se observa no tanto por el discurso, el cual está bien equilibrado, afirmando la interdependencia de la seguridad y el desarrollo, sino en la implementación de esas estrategias¹³. Así, mientras que el acuerdo de Cotonou está firmemente enfocado sobre objetivos de desarrollo y cooperación, instrumentos como la APF, las operaciones PCSD y los instrumentos de construcción de la paz, marcan una tendencia hacia la priorización de la seguridad, siendo los que operacionan muchos de los aspectos del acuerdo marco de Cotonou.

A ello se suma el importante giro hacia la priorización de la seguridad desde los ataques del 11-S en EE. UU. y el comienzo de la Guerra contra el Terror. Esta segunda etapa transcurre por tanto paralela al auge y el fin de la agenda de la paz liberal. Aunque todavía este fin está siendo debatido en la literatura académica, como veremos en la siguiente sección, es innegable que las contradicciones de la paz liberal están llevando a la UE y a la ONU a repensar sus políticas¹⁴. Estas

contradicciones se han observado en que los límites entre lo que es construcción de paz y lo que son campañas militares se han hecho cada vez más porosos; la imposición externa de políticas que poco tenían que ver con las necesidades reales de las sociedades en conflictos han sido contraproducentes (por ejemplo, en muchos casos la liberalización de las economías ha supuesto un cambio de manos del Gobierno a empresas privadas y extranjeras, pero no un mayor reparto de la riqueza) y los factores estructurales de la inseguridad y la pobreza no han disminuido sino que se han reproducido¹⁵. Es más, el nexo seguridad-desarrollo ha provocado que estos problemas se entendieran de forma puramente endógena, ligados, como ya se apuntaba anteriormente, a problemas estructurales de fragilidad o malgovernabilidad de Estados, sin cuestionar otras estructuras globales, igualmente perjudiciales.

Tercera etapa, 2007-2019: la seguridad como prioridad

La priorización de la seguridad ha llevado a que los aspectos más normativos, como la democratización y la buena gobernanza, han ido cobrando un papel secundario hasta llevarnos a la situación actual donde el refuerzo de la capacidad militar y policial de los Estados es la prioridad. Es decir, se ha pasado de ver el orden, la seguridad y paz internacionales inextricablemente unidas a la necesidad de reformar del estado con políticas liberales, a estimar que lo necesario es dotar a los Estados de capacidad militar y policial suficientes como para hacer frente a los retos a su autoridad, incluso si estos Estados son autoritarios y no res-

¹² Duffield, M.: *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity, Cambridge, 2007.

¹³ Keukeleire, S., y Raube, K.: *The security-development nexus and securitization in the EU's policies*, 2013.

¹⁴ Chandler, D.: *Peacebuilding: The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017; Karl-srud, J.: "Towards UN counter-terrorism operations?", *Third World Quarterly*, vol. 38, n.º 6, 2017, pp. 1215-1231; Lewis, D., Heathershaw, J., y Megoran, N.: "Illiberal pea-

ce? Authoritarian modes of conflict management", *Cooperation and Conflict*, vol. 53, n.º 4, 2018, pp. 486-506; Pugh, M.: "Lineages of aggressive peace", *The Politics of International Intervention: The Tyranny of Peace*, Routledge, Londres, 2015, pp. 77-93.

¹⁵ Sabaratnam, M.: *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Rowman & Littlefield International, Londres, 2017.

petan los derechos humanos. En este tránsito, la firma de la Estrategia Conjunta UE-África ha marcado el final y el comienzo de una nueva etapa.

Las diferentes cumbres de la UE-UA son indicativas de cómo han cambiado las prioridades. La primera cumbre en 2000, que otorga a la UE-UA un marco de orientación formal para sus relaciones, coloca la cooperación, la integración internacional a través del comercio, los derechos humanos y la buena gobernanza como prioridades, dejando la construcción de la paz, y la prevención gestión y resolución de conflictos (no la “seguridad”) como la quinta prioridad¹⁶. La segunda cumbre de 2007 lanza efectivamente la Estrategia Conjunta UE-África. Este acuerdo coloca a la “paz y la seguridad” como su primera prioridad estratégica que debe emprenderse junto con la “resolución de conflictos a largo plazo en la consolidación de la paz y la reconstrucción después de los conflictos, vinculados a la gobernanza y al desarrollo sostenible, con miras a abordar las causas fundamentales de los conflictos”¹⁷. Esta prioridad se mantiene y se fortalece hasta la 3.^a y 4.^a Cumbre¹⁸. De hecho, como señalan Cristina Barrios y Alex Vines¹⁹, de las cinco áreas prioritarias designadas para la cooperación entre la UE y la UA, “la colaboración para la paz y la seguridad” es la que más ha progresado. Esto se ha matizado en la quinta y última Cumbre de la UA-UE, que convierte el área de “paz y seguridad” en “resiliencia, paz, seguridad

y gobernanza”, y ocupa el segundo lugar después de “invertir en las personas”²⁰. Este cambio responde a las críticas sobre la securitización del desarrollo y la ayuda que los países europeos y africanos han recibido tanto de la comunidad académica como de la sociedad civil, pero que, vistos a la luz de los instrumentos y prácticas de implementación, indican que la seguridad continúa siendo la prioridad.

Lo que hace la Estrategia Conjunta es consolidar este giro hacia la seguridad, y sienta el camino para lo que ha sido, después de unos años, una vía de escape en medio de una crisis económica, política, social, e incluso de “identidad” de la UE²¹. Estos cambios, si bien también muestran continuidades, señalan cómo legisladores y profesionales han respondido a la crisis económica del 2008, a los cambios en la seguridad internacional, al terrorismo y a la inmigración en Europa, sumado a las contradicciones de la paz liberal. Esta crisis ha significado el fin de muchos proyectos en desarrollo y un cambio en las políticas más intervencionistas de reforma política. Así, por ejemplo, España ha recortado su ayuda al desarrollo en un 70 % desde 2008, y específicamente en países del África subsahariana (no del Norte), quedando como uno de los países que menos cooperan dentro de la OCDE²². Para John Ikenberry, esta crisis “ha instigado dos efectos a largo plazo: la crisis de gobernanza y autoridad, y una crisis del propósito social” del liberalismo y los

¹⁶ Africa-Europe Summit: “Cairo Declaration: Under the Aegis of the OAU and the EU”, El Cairo, 2000. Disponible en: https://au.int/sites/default/files/decisions/9538-1993_ahg_res_218-227_xxix_e.pdf

¹⁷ Africa-EU Strategy: *The Africa-EU Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*, EU Council, Bruselas, 12 de septiembre de 2007, pp. 5-7.

¹⁸ Africa-EU Partnership: *The Africa-European Union Strategic Partnership: Meeting Current and Future Challenges Together*, QC-31-11-092-EN-C, Africa-EU Partnership, Bruselas, 2011, p. 58; AU-EU: *Joint Africa-EU Strategy*, 2014. Disponible en: <http://www.africa-eu-partnership.org/>

¹⁹ Barrios, C., y A. de Vines: “Why Africa Matters”, *Issue Alert*, n.º 26, EU Institute for Security Studies, abril de 2014.

²⁰ AU-EU Summit: *Declaration: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development*, 2017. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf

²¹ Guzzini, S.: “Introduction: the argument: geopolitics for fixing the coordinates of foreign policy identity”, *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 1-7.

²² Agudo, A.: “España, el país de la OCDE que más recortó en ayuda al desarrollo”, *El País*, 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/04/08/planeta_futuro/1428509093_127822.html

Estados liberales²³. Para Europa, la elección de un presidente en EE. UU. que es “activamente hostil al internacionalismo liberal”; la pérdida de hegemonía militar y económica; el *bretxit*; y el auge de movimientos políticos antiliberales, han supuesto “el fin del proyecto de posguerra de construir una mejor unión” y de su rol como el “baluarte silencioso del orden internacional liberal”²⁴. Para muchos Estados africanos, no obstante, esto ha implicado un impulso en sus capacidades militares, policiales y de control, así como un desahogo con respecto de los requerimientos de las reformas políticas. Un nuevo consenso ha emergido para construir la paz y mantener el orden y la seguridad, haciendo frente a los nuevos retos internacionales. Los resultados todavía están por ver, pero hasta la fecha han sido bastante problemáticos.

El giro a lo militar y el paso atrás de la UE

Esta última sección analiza más extensamente el giro hacia la seguridad desde programas e instrumentos concretos, a través de las operaciones PCSD, la APF y un nuevo instrumento llamado Capacitación para la Seguridad y el Desarrollo (CBSD, por sus siglas en inglés) que permite dar ayuda militar no letal a través de uno de los principales instrumentos para la construcción de la paz de la UE, el ICSP. Como hemos apuntado anteriormente, estos cambios han sido paulatinos, pero están dando lugar a dos dinámicas contradictorias. Por un lado, está provocando el retraimiento de la UE como actor preponderante como garante de la seguridad y promotor de un orden liberal, mientras que por otro está sosteniendo a líderes con un récord dudoso en defensa de los derechos humanos. El problema de estas políticas es que, si bien intentan reforzar el aparato securitario de los Estados para aumentar su capacidad de neutralización de conflictos, están

por otro reforzando dinámicas y actores que están precisamente a la base de esos conflictos.

El hecho de que tres cuartas partes de las operaciones civiles y militares de la UE hayan tenido lugar en África es un fuerte indicador de las relaciones entre la UE y África en materia de paz y seguridad. Las operaciones PCSD surgieron teniendo como telón de fondo la ruptura de Yugoslavia e influenciadas por el auge de la agenda liberal. Esto hizo que los objetivos de la política exterior y de seguridad se definieran por la promoción de valores liberales a la gobernanza en el exterior. La operación Artemis en la RDC en 2003, la primera operación militar autónoma del UE, bajo autorización de la ONU, tenía no solo como misión restaurar el orden y la paz en la región de Ituri, donde los cascos azules no contaban con recursos suficientes; además, entraba plenamente dentro del marco consolidado de construcción de la paz donde los objetivos eran la restauración de la autoridad del Estado, la democratización, el Estado de derecho y el desarrollo.

No obstante, si bien el marco de entendimiento de estas operaciones la sitúan de lleno en un marco liberal y de fusión de la seguridad y el desarrollo, la práctica ha sido contradictoria. Los goles de estabilidad y seguridad han primado por encima de los de democratización y desarrollo. El caso de la RDC es paradigmático de esas contradicciones, donde la democracia fue reducida a la organización de elecciones, y estas a la legitimación de un líder, Joseph Kabila, que ha comprometido tanto la democracia como la paz desde entonces. Algunos conflictos donde la UE ha tenido un papel bastante preponderante con operaciones tanto civiles como militares, como por ejemplo en RCA, Chad, Somalia o la propia RDC, no han hecho más que reproducirse, poniendo en cuestión la efectividad de dichas operaciones y del marco de actuación liberal.

Desde 2010 aproximadamente, las operaciones se han concentrado en fortalecer el aparato securitario y militar de los Estados. En estos últimos nueve años, las operaciones de promoción del Estado de derecho han desaparecido, las operaciones de reforma del sector de seguridad han

²³ Ikenberry, G. J.: “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, vol. 94, n.º 1, 2018, p. 18.

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

pasado de ser un 50 % del total de operaciones hasta 2009 a ser un 8 % desde 2010. Por su lado, las misiones de entrenamiento policial y militar han aumentado de un 8 % a un 69 % en los mismos periodos.²⁵ Todas las misiones militares y todas las misiones civiles que se han dado en África desde 2010 tienen por objetivo equipar, capacitar y asesorar a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, especialmente en materia de gestión de conflictos y fronteras. Tanto para Europa como para África esta estrategia intenta abordar asuntos que afectan a la seguridad de ambos continentes de manera más efectiva. Asimismo, para Europa esto ha supuesto la capacidad de abordar sus intereses de seguridad con una menor presencia y desembolso monetario, delegando en países africanos. Así, en África se ha pasado de los despliegues significativos en la RDC en 2003 con 2500 soldados, o la EUFOR-Chad/RCA con 4300 en 2008, a las operaciones de la última década como la EUTM Somalia con 193 soldados, EUFOR RCA con 700, Mali con 581, EUMAM RCA con 60, y EUTM RCA con 170. Para África esto ha supuesto un refuerzo en materia de seguridad y una mayor autonomía para abordar cuestiones de seguridad. No obstante, esta estrategia no solo supone el abandono de los valores liberales a ambos lados del Mediterráneo, sino que además ha llevado en ocasiones a capacitar a policías, fuerzas armadas y Gobiernos con una escasa legitimidad nacional.

La APF y la estrategia CBSD están siguiendo esta misma línea. La APF fue creada en 2003 con el objetivo de dotar militarmente a la UA en materia de prevención y gestión de conflictos y crisis humanitarias a través de su Arquitectura de Paz y Seguridad. Aunque, como se ha apuntado anteriormente, tanto la UE como la UA seguían unos marcos de paz liberal, la APF es en muchos aspectos el antecedente de una estrategia que ha priorizado la capacidad militar y la seguridad por encima de otros objetivos. Los objetivos de la APF muestran que la priorización de la seguridad no ha sido solo una cuestión impuesta desde

Europa, sino que ha venido también dada como reclamo desde el continente africano. Fuera de la UE, el crecimiento de venta de armas hacia África por parte de países europeos, así como operaciones antiterroristas y programas de lucha contra el terrorismo por parte de países como Francia y España, ponen de manifiesto que poner la seguridad en primer plano es algo consensuado y mutuo, a pesar de levantar intensas críticas, también a ambos lados del Mediterráneo²⁶.

Por su parte, la CBSD es una regulación que apoya “la capacitación de terceros países con programas de entrenamiento, asesoramiento, de provisión de material no letal y asistencia en mejora de infraestructuras, y ayuda para el refuerzo de las capacidades de actores militares”²⁷. Aunque esta regulación fue aprobada en 2017 y es temprano para evaluarla, algunas experiencias señalan la tendencia que se ha visto con otros instrumentos. Primero, es notable que la CBSD se inserta en uno de los principales instrumentos que la UE tiene para la construcción de la paz, el IcSP. El IcSP, aprobado en 2014, refleja los objetivos de la Estrategia de Seguridad de la UE de 2016 en cuanto a la estabilización de crisis, la prevención de conflictos, la construcción de la paz, las amenazas a la paz, la seguridad y el orden internacionales²⁸. El IcSP ha estado centrado en contrarrestar la inmigración, desradicalizar y apoyar la capacidad militar y policial de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en terceros países. Así, por ejemplo, la policía de Níger ha recibido apoyo logístico, equipamiento y asesoramiento en temas de gestión de la migración y

²⁶ ECP: *Comercio de armas y conflictos. Análisis de las exportaciones europeas a países en tensión*, Escola de Cultura de Pau y Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona mayo de 2018. Disponible en: http://www.centredelas.org/images/INFORMES_i_altres_PDF/Informe_RE_Comer%C3%A7ArmesTensio_web_CAST.pdf

²⁷ EPRS: *Briefing - The EU's new approach to funding peace and security*, European Parliamentary Research Service, 2017, p. 1.

²⁸ EU Commission: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, para. 4, 2016.

²⁵ Iñiguez de Heredia, M.: *op. cit.*, p. 9.

fronteras. Níger es un lugar clave para la UE. Por una parte, Agadez es prácticamente paso indispensable para la mayoría de las rutas migratorias del continente africano. Por otra parte, Níger es un gran objetivo en la lucha contra el terrorismo. No obstante, lejos de suponer un cambio en la actuación de la policía nigerina, organizaciones sociales han acusado a la Policía de reprimir fuertemente la disidencia, que ha utilizado los retos de seguridad para restringir derechos y libertades. Camerún también ha recibido ayuda con varios tipos de programas que buscan capacitar su policía, contrastando con el hecho de que su presidente, Paul Biya, es uno de los presidentes que más tiempo lleva en el poder, y con que su policía y ejército han sido a menudo cómplices de abusos contra los derechos humanos contra activistas y críticos con el Gobierno.

Para los Gobiernos africanos, esto supone un avance en cuanto a su petición histórica de llevar las riendas de los programas de ayuda que se llevan en el continente, y un alivio en cuanto a la condicionalidad de la ayuda con agendas políticas europeas que a veces nada tenían que ver con las necesidades reales en África. Sin embargo, el refuerzo de actores militares y policiales sigue sin dar salida a esas necesidades que, vistas desde los conflictos creados a raíz de la primavera afroárabe, las revueltas sucesivas, el auge de nuevos movimientos sociales y otras cuestiones que tienen que ver con el medio ambiente, la salud y el desarrollo, apuntan a prioridades muy distintas.

Conclusión

Las relaciones UE-África se han definido por la interacción entre el desarrollo y seguridad. Estas han ido cambiando, pasando de tener el desarrollo en primera línea durante las primeras tres décadas, cuando la UE era todavía la CEE, a pasar a ser interdependientes en las décadas de 1990 y 2000, a poner la seguridad como prioridad desde 2010. Estos cambios han sido reflejo del contexto internacional y las ideas imperantes en

cada momento. Europa y África han desarrollado una relación de mutua dependencia en cuestiones de desarrollo y seguridad. Aunque Europa y el proyecto europeo puedan verse hoy más afectados a nivel real por la situación en su frontera este, el avance de partidos de ultraderecha y por el *brexit*, es difícil analizar la política exterior y de seguridad europea sin poner a África en un papel central.

La priorización paulatina de la seguridad en las últimas décadas no significa que el desarrollo no sea importante en las relaciones UE-África. Por el contrario, la ayuda al desarrollo continua hoy en día siendo uno de los grandes pilares de las relaciones UE-África. En la actualidad, el Instrumento para la Cooperación al Desarrollo tiene un presupuesto de 840 millones de euros para el periodo 2014-2020; en 2016 la UE otorgó 21 billones de euros a países africanos, lo que representa el 50 % de toda la ayuda al desarrollo que recibe África; y las compañías europeas invirtieron en África en 2015 32 billones de euros²⁹. Esta ayuda contrasta con, por ejemplo, los 100 millones de euros que tiene de presupuesto la regulación CBSD, o con una misión tan importante como es la EUTM Somalia, que tiene un presupuesto de 22,9 millones de euros para los años 2019 y 2020. No obstante, es el marco con el que operan tanto Europa como África el que ha hecho que la seguridad pase a ser la lente con la que se miran las necesidades y los objetivos de cooperación de Europa en África.

A simple vista esto pudiera interpretarse como un auge de los actores africanos en materia de seguridad y un paso atrás de Europa y, por tanto, como un avance en materia de igualdad política. No obstante, si bien es cierto que Europa está dando un paso atrás y se ha abierto a delegar su seguridad en países africanos, la desigualdad sigue marcando no solo los objetivos sino también su implementación. El desarrollo y la seguridad

²⁹ EU: “Africa-EU continental cooperation”, European Commission, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/africa-eu-continental-cooperation_en

en África sigue condicionado por la hegemonía que ejercen las antiguas metrópolis. Las negociaciones tanto multilaterales como bilaterales continúan sin ser en pie de igualdad pues la realidad es que Europa tiene los medios y África las necesidades. Y si bien Europa se ha hecho dependiente de África por ser uno de sus grandes receptores en materia de ayuda al desarrollo y una fuente importante de lo que Europa ve como amenazas a su seguridad, esta dependencia no se vive igual cuando, nuevamente, uno tiene los medios y otro las necesidades. Los giros que han dado el marco de las relaciones intercontinentales y los nuevos instrumentos aprobados no han abordado este factor, sino que lo han reproducido. Es por tanto probable que cambios sucesivos en el marco de las relaciones EU-África sigan reproduciendo ese factor hasta que cambios más estructurales se den y pongan realmente a estos dos continentes en pie de igualdad.

Bibliografía

- Africa-EU Partnership: *The Africa-European Union Strategic Partnership: Meeting Current and Future Challenges Together*, QC-31-11-092-EN-C, Africa-EU Partnership, Bruselas, 2011, p. 58.
- Africa-EU Strategy: *The Africa-EU Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*, EU Council, Bruselas, 12 de septiembre de 2007, pp. 5-7.
- Africa-Europe Summit: “Cairo Declaration: Under the Aegis of the OAU and the EU”, El Cairo, 2000. Disponible en: https://au.int/sites/default/files/decisions/9538-1993_ahg_res_218-227_xxix_e.pdf
- African Union: Peace and Security Council (PSC), 2013. Disponible en: <https://au.int/en/organs/psc>
- Agudo, A.: “España, el país de la OCDE que más recortó en ayuda al desarrollo”, *El País*, 2015. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/04/08/planeta_futuro/1428509093_127822.html
- AU-EU Summit: *Declaration: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development*, 2017. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf
- AU-EU: *Joint Africa-EU Strategy*, 2014. Disponible en: <http://www.africa-eu-partnership.org/>
- Barrios, C., y A. de Vines: “Why Africa Matters”, *Issue Alert*, n.º 26, EU Institute for Security Studies, abril de 2014.
- Bouamama, S.: “La obra negativa del colonialismo francés y europeo en África”, 2018. Disponible en: www.rebellion.org/noticia.php?id=245472
- Chandler, D.: *Peacebuilding: The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. New York: Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017.
- Duffield, M.: *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity, Cambridge, 2007.
- ECP: *Comercio de armas y conflictos. Análisis de las exportaciones europeas a países en tensión*, Escola de Cultura de Pau y Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona mayo de 2018. Disponible en: http://www.centredelas.org/images/INFORMES_i_altres_PDF/Informe_RE_Comer%C3%A7ArmesTensio_web_CAST.pdf
- EPRS: *Briefing - The EU's new approach to funding peace and security*, European Parliamentary Research Service, 2017, p. 1.
- EU Commission: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, para. 4, 2016.
- EU: “Africa-EU continental cooperation”, European Commission, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/africa-eu-continental-cooperation_en
- Faber G.: “The Lomé Conventions and the Causes of Economic Growth”, European Governance and European Opinions on Trade and Sustainable Development, IFRI, París, 3-4 de junio de 2004.
- Guzzini, S.: “Introduction: the argument: geopolitics for fixing the coordinates of foreign policy identity”, *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 1-7.

- Ikenberry, G. J.: "The end of liberal international order?", *International Affairs*, vol. 94, n.º 1, 2018, p. 18.
- Iñiguez de Heredia, M.: "EU's Peacebuilding between the military capable and the good governed state", EISA 11th Pan-European Conference on International Relations, Barcelona, 13-16 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://zenodo.org/badge/DOI/10.5281/zenodo.1463036.svg>
- Karlsrud, J.: "Towards UN counter-terrorism operations?", *Third World Quarterly*, vol. 38, n.º 6, 2017, pp. 1215-1231.
- Keukeleire, S., y Raube, K.: *The security-development nexus and securitization in the EU's policies*, 2013.
- Lewis, D., Heathershaw, J., y Megoran, N.: "Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management", *Cooperation and Conflict*, vol. 53, n.º 4, 2018, pp. 486-506.
- Pugh, M.: "Lineages of aggressive peace", *The Politics of International Intervention: The Tyranny of Peace*, Routledge, Londres, 2015, pp. 77-93.
- Sabaratnam, M.: *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*, Rowman & Littlefield International, Londres, 2017.
- Stephan Keukeleire, S., y Raube, K.: "The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 26, n.º 3, 2013, pp. 556-572.
- The African Peace and Security Architecture, AU, 2012. Disponible en: <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>
- The Lomé Convention, 1975. Disponible en: www.acp.int/content/lome-convention
- UNTACD y World Bank: "Africa's Burden Debt", *Debt relief hopes bring out the critics*, BBC, 29 de junio de 2005. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4619189.stm>
- Wai, Z.: "International Relations and the Discourse of State Failure in Africa", *Recentring Africa in International Relations - Beyond Lack, Peripherality, and Failure*, Palgrave, Nueva York, 2018, pp. 31-58.

10. La Política Europea de Vecindad en el Magreb: una visión global a través de los casos de Argelia, Túnez y Marruecos

Bosco Govantes

El presente capítulo aborda la aplicación de la Política Europea de Vecindad en el norte de África, concretamente en la región del Magreb, en el periodo anterior y posterior a la Primavera Árabe.

La Política Europea de Vecindad (PEV) tiene especial relevancia, ya que aporta un nuevo enfoque a las políticas comunitarias en la región, basado en el bilateralismo y la condicionalidad en la relación mantenida entre cada uno de los países asociados y la UE.

La región del Magreb es considerada de especial interés por la UE y España, como consecuencia de la intensidad de sus relaciones políticas y comerciales. En este sentido, los dos únicos países que hasta el momento han sido destacados con un estatuto relacional privilegiado dentro de la PEV, tanto en su vertiente meridional como oriental, han sido magrebíes: Marruecos en 2008 con el Estatuto Avanzado (COM, 2008) y Túnez en 2012 con la Asociación Privilegiada (CON, 2012). Este hecho proporciona indicios significativos en relación con la importancia de esta región norteafricana para la acción exterior europea.

Introducción

La PEV surge como respuesta por parte de la UE con el objetivo de impulsar la convergencia en sus relaciones con los países de Europa oriental, nuevos vecinos tras la gran ampliación de 2004.

La PEV representa un marco, por tanto, diseñado para su implementación dentro del continente europeo bajo el prisma de la imposibilidad de

una ampliación permanente de la UE, siguiendo la premisa del antiguo presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi (2002): “todo menos las instituciones”. La UE propone intensificar sus relaciones con la vecindad oriental sobre la base de una condicionalidad positiva, fundamentada en la armonización de los países socios con el marco político y jurídico de la UE. El objetivo declarado es otorgar más beneficios y financiación a los países cuya colaboración sea más sustancial, pero descartando, *a priori*, que esa colaboración pueda culminar en una eventual adhesión a la UE.

A pesar de las intenciones iniciales, la PEV es finalmente aplicada en dos dimensiones paralelas: la vecindad oriental, con Europa del Este, y la vecindad meridional, con los países del norte de África y Oriente Medio. La ampliación a la ribera meridional es articulada como incentivo para los países del sur del Mediterráneo, en plena crisis institucional del Proceso de Barcelona, también conocido como Asociación Euromediterránea (AEM), por su incapacidad de materializar los progresos previstos (Youngs, 2005; Schumacher, 2004) y como consecuencia de la pérdida de peso político de la región en la agenda comunitaria. A pesar del lema “todo menos las instituciones”, la posibilidad de la adhesión siempre ha funcionado como incentivo para los países de Europa del Este. Sin embargo, los incentivos de este programa para los países de la ribera sur resultan menos claros, ante la imposibilidad geográfica de la adhesión.

La vertiente sur de la PEV comprende como socios a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano,

Libia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria y Túnez. Este marco introduce una nueva lógica en las relaciones de la UE con los países del sur del Mediterráneo. Entre sus novedades, podría destacarse lo siguiente: se trata de un marco bilateral —frente al marco multilateral aplicado en el Proceso de Barcelona—; se basa en una condicionalidad política articulada de forma positiva¹ y permite, al contrario que el caso de la AEM, la geometría variable en la relación de cada uno de los países con la UE.

El presente capítulo centra su atención en la región del Magreb y, de manera particular, en los casos de Argelia, Marruecos y Túnez, especialmente significativos por su relación con la UE y con España.

La Política Europea de Vecindad antes de la Primavera Árabe

La PEV establece su condicionalidad política a través de los planes de acción que firma la UE con cada uno de los Estados adheridos sobre la base de una serie de objetivos, a corto y medio plazo, acordados por las dos partes como hoja de ruta. La intensidad de la relación guarda, *a priori*, relación directa con el cumplimiento de estos planes de acción bilaterales.

Sin embargo, aunque el marco de relación se supone simétrico, la simetría no es tal. Son varios los motivos que convierten el vínculo en asimétrico: la iniciativa es de la UE, la convergencia que se realiza es con el marco económico y legislativo de la UE, el primer acto de la relación es un informe sobre el país socio elaborado por la Comisión Europea, la colaboración se articula en función de temáticas prefijadas por

¹ En la AEM existía formalmente una cláusula democrática (condicionalidad negativa) que permitía a la UE dejar sin aplicación los acuerdos con un determinado país que no progresara en los objetivos democráticos. Sin embargo, al no haber sido aplicada en ninguna circunstancia y a ningún país, esta cláusula se puede entender como jurídicamente no vinculante.

la UE² y, finalmente, es la Unión quien evalúa, realiza el seguimiento y decide sobre la posible gratificación. En resumen, la UE lidera en todo momento la iniciativa: propone los valores, principios y reglas con una intencionalidad declarada de erigirse en agente estabilizador (Khader, 2009) y facilitar la resolución de los conflictos existentes.

El marco propuesto, por tanto, otorga un papel subalterno a los países del sur, con unos incentivos de dudoso atractivo para estos países y una inversión económica baja en relación con la magnitud de los objetivos propuestos. Con un presupuesto de 15.400 millones de euros para la dimensión este y sur para el periodo 2014-2020, parece claro que el beneficio económico no es el principal atractivo para los países que deciden colaborar en mayor medida. En este sentido, el mayor incentivo que se ofrece a los países del sur es la posibilidad de acceso al mercado comunitario, cuyo atractivo sin embargo resulta desigual para los diferentes países.

En los primeros tres años de la PEV, siete de los diez países de la vecindad sur firmaron planes de acción. La relativa bilateralidad del marco permite establecer con cada país un ritmo de progreso a la carta, según su capacidad real de convergencia con los objetivos propuestos.

Entre estos países, podemos destacar a Túnez y Marruecos, que firman sendos planes de acción en diciembre de 2004 y julio de 2005. El caso de Argelia es singular, ya que se niega (es el único país en hacerlo) en todo momento a firmar un plan de acción, y muy particularmente a someterse a la condicionalidad que implica la PEV. Por su parte, Libia o Siria deciden mantenerse a la espera, sin por ello oponerse a firmar tales documentos. Esta situación está condicionada por la falta de ratificación del Acuerdo de Asociación en el marco del Proceso de Barcelona en el caso sirio, y en el caso libio por la crisis provocada con la UE por la condena a muerte a cinco enfermeras de nacionalidad búlgara, acusadas de participar

² Seguridad, justicia e interior, homologación legislativa a la UE, infraestructuras y medioambiente y educación.

en un contagio masivo del VIH en el hospital de Bengasi (Emerson *et al.*, 2007).

Marruecos

Marruecos se muestra cómodo en un marco que le permita bilateralizar sus relaciones, algo que había deseado desde los comienzos de sus relaciones con las Comunidades Europeas (Hernando de Larramendi, 1997; Fernández Molina, 2015), incluyendo en este sentido sus propuestas de adhesión de la Comunidad Europea en 1984 y 1987 bajo el mandato de Hassan II. El entusiasmo marroquí por la PEV fue expresado de manera explícita cuando la iniciativa fue presentada por el ministro de Asuntos Exteriores, Taieb Fassi-Fihri, quien en el momento hizo alusión a un discurso pronunciado por el rey Mohamed VI en el año 2000, en el cual reclamaba la necesidad de introducir el bilateralismo en la AEM (Fernández Molina, 2015). Marruecos es probablemente el país ribereño a quien menos incomoda el concepto de europeización, ya que su vocación europea ha pasado a formar parte íntegra de su narrativa. En este sentido, Hassan II en 1992 comparaba a Marruecos con un árbol cuyas raíces se sumergían en las tierras de África y cuyo follaje respiraba el viento de Europa (*op. citada* por Ayachi, 1992).

Con carácter previo a la firma del plan de acción, la Comisión Europea elaboró un informe independiente sobre el país en cuestión. El informe de país sobre Marruecos (COM, 2004) señalaba graves carencias democráticas, vinculadas con la excesiva concentración de poder en manos del rey, que nombraba a los cargos gubernamentales más importantes. El informe destacaba de igual manera la práctica irrelevancia política de los partidos y del parlamento, así como serias carencias en la situación de los derechos humanos y las libertades públicas.

El plan de acción, elaborado junto con Marruecos, por su parte, se focalizaba en mayor medida en elementos no estructurales del sistema político. El documento no preveía una reforma

política que favoreciera un desarrollo democrático o cambios en el sistema institucional. Son destacables, sin embargo, una batería de medidas relacionadas con la política migratoria, y la colaboración en materia de seguridad. Entre ellas destacan la asimilación legislativa de Marruecos con la UE en materia de política de refugio y asilo, la lucha contra la inmigración ilegal y la firma de un acuerdo de readmisión.

Durante la implementación de la PEV, Marruecos decidió desarrollar una política de colaboración plena con la UE. El país buscaba consolidar una interlocución privilegiada a través de este nuevo marco. Decidió colaborar con la UE en todos los ámbitos propuestos, pero manteniendo una serie de líneas rojas: no discutir el estatus del Sáhara Occidental, no permitir injerencias en asuntos institucionales internos y no firmar un acuerdo global de readmisión de inmigrantes, que le haría perder poder de negociación con la UE. La colaboración de Marruecos con la UE se focalizaría especialmente en los ámbitos de seguridad y control migratorio.

El éxito de la estrategia de Marruecos se hizo palpable con la obtención de un estatuto avanzado (EA) de relaciones en 2008. Con el EA, la UE reconocía la calidad e importancia de la relación, destacando de manera explícita la vocación europea de Marruecos y sus progresos en democracia y modernización. Un análisis en profundidad de los informes de seguimiento, y de las relaciones políticas en su conjunto, muestra un progreso significativo de la colaboración en política migratoria y de seguridad (a pesar de no haberse firmado el acuerdo de readmisión), incluyendo la participación de tropas marroquíes en la operación ALTHEA en Bosnia-Herzegovina. Este progreso positivo no es, sin embargo, comparable en el caso de los avances en el interior del país relacionados con la democracia, los derechos humanos y las libertades públicas.

La obtención del EA supuso para Marruecos el reconocimiento de la singularidad de sus relaciones con la Unión, con la que aspiraba a construir una relación bilateral exclusiva, no condicionada por terceros países en marcos multilaterales. A pe-

sar de que el EA no supuso un cambio significativo en las relaciones UE-Marruecos en el marco de la PEV, lo que es indiscutible es que la obtención de este constituyó un gran logro para la diplomacia marroquí, probablemente el mayor desde su independencia. La excelencia de la relación fue reconocida por el antiguo presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy en 2010 (CON, 2010) durante la cumbre bilateral Unión Europea-Marruecos celebrada en Granada en 2010.

La colaboración económica de la UE con Marruecos a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) para el periodo 2007-2010 fue de 654 millones de euros, convirtiéndose así Rabat en el mayor receptor de fondos. Esta inversión se centró básicamente en los ámbitos social y económico: el 45,3 % de los fondos fueron destinados a programas relacionados con educación o sanidad y el 36,7 % a programas relacionados con la empresa. Tan solo el 4,3 % de los fondos se destinaron a gobernanza y derechos humanos, en programas para la mejora del sistema judicial y para la promoción de la mujer (IEVA, 2010).

Túnez

En el caso de Túnez, el país se prestó a negociar las futuras relaciones dentro del nuevo marco tan pronto como fue posible. El informe de país de la Comisión (COM, 2004) resultaba muy exigente en relación con las carencias democráticas. Estas interpelaciones se vieron considerablemente disminuidas al redactarse el plan de acción, siguiendo los pasos del caso marroquí. El informe de país subrayaba la gran concentración de poder de la presidencia de la república que, en opinión de la UE, controlaba plenamente los poderes ejecutivo, legislativo y tenía un gran peso sobre el poder judicial. El informe destacaba igualmente el férreo control sobre el tejido asociativo y la dificultad para actuar de las organizaciones en favor de los derechos humanos tanto nacionales como foráneas.

A pesar de que, al igual que en el caso marroquí, el plan de acción no proponía reformas

estructurales para luchar contra la antedicha concentración de poder, sí que destacaba ciertos elementos relevantes para el progreso democrático, como la necesidad de reforzar a los partidos políticos, así como a la sociedad civil y sus libertades de expresión, reunión y asociación.

Los informes de seguimiento de la PEV de este quinquenio, aunque positivos, mostraban un nivel de exigencia mayor en el caso de Túnez que en el de Marruecos. Las limitaciones a las libertades públicas se hacían patentes, así como las dificultades de actuación de las organizaciones en favor de los derechos humanos. En 2009 se recalca, de manera explícita, la desigualdad existente entre los contendientes de la campaña electoral, destacando la dificultad de hacer campaña para los partidos de la oposición y la parcialidad de la prensa durante los comicios.

La aportación económica de la UE a Túnez a través del IEVA fue de 300 millones de euros para el periodo 2007-2010. La financiación estuvo exclusivamente destinada al desarrollo empresarial y el empleo, consagrando el 60 % de la ayuda a la mejora de la competitividad de las empresas, el 22 % al fomento del empleo entre los diplomados y un 18 % al desarrollo sostenible. Hay que destacar que no fueron previstos fondos para programas relacionados con la gobernanza o los derechos humanos (IEVA, 2010).

Argelia

En el caso argelino, los principios de condicionalidad y europeización que vertebran la PEV eran percibidos con desconfianza, en esencia como una injerencia de tipo neocolonial. Estas reservas se intensificaban al ser percibida la PEV como una iniciativa europea no consensuada con los países mediterráneos, sobre la base del riesgo de que su política de condicionalidad pudiera ser aplicada a la política doméstica de los países socios en cuestiones tan sensibles para Argelia como el modelo de democracia (Boumghar, 2013). Otros elementos que completaron el rechazo fueron el exiguo valor añadido que representaba para

Argel –con escaso peso del sector agrícola–, el acceso al mercado comunitario, y la revigorización de su política exterior desde la llegada al poder de Abdelaziz Buteflika en 1999.

Argelia optaba así por un modelo de relación entre iguales con la UE, similar al que esta mantiene con Rusia. Por este motivo, prefería articular sus relaciones en el marco del Acuerdo de Asociación firmado en 2005, tras años de laboriosas negociaciones. Argelia buscaba, en relación con su política exterior, relaciones simétricas bajo el principio de firmeza y defensa a ultranza de su denominado “modelo democrático autóctono” que, pese a sus carencias, ha conseguido introducir al país en una vía de relativa estabilidad y reconciliación. Por otra parte, en el momento en que se lanzó la PEV, la línea de política exterior argelina acababa de ser reafirmada por la UE, la AEM incorporaba a su agenda las cuestiones de seguridad y lucha antiterrorista, muchas veces reclamadas por Argelia e ignoradas hasta el momento. Esta incorporación tuvo lugar tras los atentados de Nueva York y Washington (2001), Casablanca (2003) y Madrid (2004), tras los cuales se declara al Mediterráneo “zona de interés estratégico” (International Institute for Strategic Studies, 2004).

Una serie de singularidades explican la negativa de Argelia de aceptar un papel subalterno. Destacan, en este sentido: en primer lugar, su situación económica, ya que se trata de un país rentista donde no existe pobreza extrema; también su situación social, con una alta tasa de alfabetización; o, por último, el estado de su economía, con un bajo nivel de endeudamiento y un considerable superávit por cuenta corriente (Escribano, 2009). Por este motivo, su situación difiere sustancialmente de la de los otros países de su entorno, sensiblemente más vulnerables.

Sin embargo, a pesar de que el país no estaba formalmente en vinculado a la PEV, sí que estaba vinculado a la estrategia de manera indirecta. La sustitución de la financiación MEDA³ de la

AEM por el IEVA, y de este, posteriormente, por el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) –ambos vinculados a la PEV–, hacían que las relaciones bilaterales entre la UE y Argelia se articularan en última instancia a través de este marco financiero.

En relación con la financiación recibida, Argelia era un receptor menor dentro de la región del sur del Mediterráneo, alcanzando una media de 40 millones de euros por año durante los programas MEDA I y MEDA II, cantidad que asciende a 55 millones para el periodo 2007-2010 bajo el IEVA. La financiación del IEVA se concentraba básicamente en el sector económico: apoyo a pequeñas y medianas empresas, diversificación económica y ayuda para la gestión de las oficinas de empleo. Otros sectores que recibían financiación han sido los de la salud, la educación o la justicia (COM, 2013).

En todo caso, en el periodo 2005-2010, las relaciones bilaterales se centraban básicamente en la política energética, y muy particularmente en las condiciones de acceso de Argelia al mercado europeo de la energía, al cual Argelia provee más del 20 % del gas que consumen los países de la UE. Los intereses de Argelia tienen que conjugarse con los de las grandes empresas energéticas del continente. Argelia ejerce una diplomacia energética con una UE, que ansía limitar su dependencia del gas ruso. En esta línea, durante la primera década del siglo XXI comienzan nuevos proyectos de construcción de gaseoductos que conectan bajo el mar Argelia con España e Italia: así, el gaseoducto subterráneo MEDGAZ empieza a suministrar gas a España en 2011. La diplomacia energética argelina prevé, igualmente, la posibilidad de penalizar a países a través del precio del suministro. Este instrumento de presión fue aplicado en 2007, con una subida del 20 % del precio del gas coincidiendo con una visita del rey de España a Marruecos, donde Argelia entendía que se apoyaba de facto el plan de autonomía marroquí para el Sáhara Occidental (Darbouch y Zoubir, 2008). En todo caso, dada la importancia del sector energético, y siendo conscientes ambas partes de las relaciones de interdependencia existentes en el sector, se plantea el esta-

³ El instrumento financiero MEDA debe su nombre a la contracción del concepto “medidas de acompañamiento”, en francés *mesures d'accompagnement*.

blecimiento de una Asociación Estratégica para la Energía entre la UE y Argelia, que empieza a negociarse en 2006.

La PEV ante la Primavera Árabe: reacciones inmediatas

El periodo denominado como Primavera Árabe es un periodo revolucionario que supuso la apertura política de una región con una fuerte tradición autoritaria. El proceso revolucionario tuvo su origen en uno de los países que son objeto de estudio en este capítulo: Túnez. El país no fue solo iniciador, sino el único que ha conseguido mantener el proceso democrático en marcha desde 2011.

La revuelta tunecina comenzó como un conflicto social local cuando el mercader de frutas Mohamed Bouazizi se suicidó prendiéndose fuego en la empobrecida ciudad de Sidi Bouzid. Las protestas, inicialmente espontáneas, adquirieron mayor dimensión política como consecuencia de la represión del presidente Zine El Abidine Ben Ali. Las revueltas alcanzaron su cénit cuando las principales organizaciones de la sociedad civil organizada, incluido el poderoso sindicato Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT), se unieron a las protestas. La presión popular provocó la huida y exilio forzoso del presidente Ben Ali y su familia, el 14 de enero de 2011, a Arabia Saudí. El éxito de la llamada Revolución de los Jazmines provocó un efecto bola de nieve en la región: tras Túnez vinieron, entre otras, Egipto, Libia, Yemen y Siria.

El efecto de este movimiento existió, pero tuvo una menor envergadura, en Marruecos y Argelia que en otros países. Los regímenes supieron reconducir las situaciones sin colapsar (Bustos, 2012; Desrues, 2013). En el caso de Marruecos, las protestas fueron convocadas por internet en Rabat, Casablanca y otras ciudades el 20 de febrero de 2011, bajo el lema “Justicia, libertad y dignidad”. El movimiento, que se denominó a partir de este primer acto Movimiento 20 de Febrero, reclamaba reformas políticas hacia una demo-

cracia real, y exigía que la monarquía evolucionara hacia un modelo parlamentario en el que no tuviera un poder efectivo. Hay que destacar que, la mayoría de las organizaciones que formaban parte del movimiento ni cuestionan la monarquía ni a su titular (Fernández Molina, 2011).

La monarquía marroquí consiguió desactivar las exigencias del movimiento recurriendo a una estrategia clásica de palo y zanahoria, en virtud de la cual se combinaban la represión, amenazas a los líderes o presiones sobre los partidos, con medidas populistas como la subvención de productos básicos, la subida del sueldo a los trabajadores públicos o dando acceso a empleo públicos a algunos colectivos de diplomados en paro. La estrategia consiguió fragmentar el movimiento, al que se le ofreció la posibilidad de participar en una reforma constitucional que lo dividiría aún más. Finalmente, la constitución fue aprobada en referéndum en julio de ese año, con el telón de fondo de la desaprobación pública de las principales organizaciones del Movimiento 20 de Febrero. La constitución mantenía prácticamente idénticas las prerrogativas reales, aunque aportaba unos cambios menores, como la pérdida de carácter sagrado de la monarquía o la obligatoriedad de que el primer ministro provenga del partido con mayor número de electos.

En el caso argelino, la envergadura de las protestas fue poco relevante. Las manifestaciones no llegaron a representar un riesgo real para la estabilidad del gobierno sito en Argel. Una de las justificaciones recurrentes es que Argelia ya vivió una primavera adelantada durante las sangrientas revueltas de 1988 (Bustos, 2012; Mañé *et al.*, 2016). En esta línea, fue utilizado recurrentemente por las autoridades el recuerdo de la Década Negra de los años noventa, al tiempo que la violencia se extendía por Libia, Siria y Egipto, con el fin de impulsar reformas progresivas. Así, el régimen recurre a cuatro estrategias para evitar el riesgo de contagio: la puesta en marcha de reformas cosméticas, la represión selectiva, la neutralización de la sociedad civil y, muy particularmente, la compra de la paz social con ayudas y subvenciones (Mañé *et al.*, 2016). Entre las

reformas anunciadas, la que mayor impacto representó fue la reforma de la constitución, que se anuncia en 2011, pero no se lleva a término hasta 2016. Uno de los elementos clave de la reforma constitucional es la limitación los mandatos presidenciales a un máximo de dos, abiertamente incumplido por Abdelaziz Buteflika cuando decide postularse para un quinto mandato a las elecciones presidenciales. Este hecho ha provocado una respuesta popular contundente con la mayor ola de protestas vistas desde su independencia en febrero y marzo de 2019.

La PEV en el contexto pos Primavera Árabe

Las revueltas árabes cogieron a la UE de improviso. Fue, sin embargo, capaz de reaccionar de manera rápida, y de adaptarse al nuevo escenario. Llegó incluso a aceptar un cierto nivel de autocrítica.

La Primavera Árabe puso de alguna manera en evidencia la escasa eficacia de las políticas de promoción de la democracia por parte de la PEV. Algunos de los países que protagonizaban estas revueltas, como es el caso de Egipto y Túnez, eran países fuertemente autoritarios y, al mismo tiempo, grandes receptores de fondos a través de la supuesta condicionalidad de la PEV. Asimismo, las relaciones entre el gobierno de Francia y el de Túnez en el periodo autoritario eran especialmente significativas. Este hecho quedó de manifiesto cuando la ministra de Asuntos Exteriores, Michèle Alliot-Marie, en sesión parlamentaria el 12 de enero de 2011, ofreció la ayuda de Francia al dictador Ben Ali para paliar las revueltas (*Le Monde*, 2011).

En 2011, la Comisión Europea se posicionó con relación a los acontecimientos que estaban teniendo lugar en el mundo árabe: reconoció la dimensión histórica del proceso de cambio, apoyando los procesos democráticos en curso, incluso ofreciéndose para guiarlos (COM & AR, 2011). Su enfoque, a partir de ese momento articulado como *more for more*, prioriza el progreso democrático, construido sobre la base de la

sociedad civil organizada, como columna de la nueva condicionalidad. Entre las novedades del enfoque *more for more* destacan la posibilidad de sancionar a los países que no progresen en su desarrollo democrático, la concretización de los planes de acción en un menor número de objetivos con un mayor nivel de precisión, o la creación de nuevos instrumentos financieros orientados hacia la sociedad civil organizada. Una novedad significativa fue la precisión del concepto de democracia. La nueva aportación va más allá de la convocatoria y organización de elecciones, añadiendo como factores necesarios la libertad de asociación, expresión y reunión; la libertad de prensa; las garantías judiciales; la ausencia de corrupción y el control democrático de las fuerzas armadas (Govantes, 2018). Finalmente, en el marco de la nueva PEV se otorgaba a la relación bilateral con Túnez el estatus de asociación privilegiada (AP), equiparándolo al que ya disfrutaba Marruecos. En 2013 se renuevan los planes de acción para Túnez y Marruecos bajo la fórmula *more for more*.

Túnez

En el caso tunecino, el plan de acción se plantea como una hoja de ruta vinculada al proceso de transición política, y como marco para el desarrollo del nuevo estatuto relacional con la UE. Hay que tener en cuenta que la transición tunecina es incipiente, con órganos aún por consolidar, por lo que se propone una profundización en el desarrollo de los mismos sobre los ejes de democracia, derechos humanos, estado de derecho, seguridad y política migratoria.

En relación con Túnez, la llegada de la revolución impulsa un cambio en las prioridades y cuantía de la financiación que el país recibe a través del IEVA. Así, el presupuesto para el trienio 2011-2013 pasa de estar focalizado en el sector de la gestión económica y el sector privado (70 % de la financiación) a centrarse en las reformas que hay que realizar en la economía (73 %), aportándose un 7 % a la promoción de la democracia.

Este porcentaje aumenta hasta el 18 % durante el bienio 2014-2015.

La relación y seguimiento de la PEV se centran en gran medida en aspectos relacionados con la democracia en todas sus dimensiones. Los informes de seguimiento destacan los grandes progresos realizados en el proceso de transición pese a las crisis políticas e institucionales. La UE alaba el papel de la sociedad civil organizada liderada por la UGTT, la organización patronal Unión Tunecina del Artesanado y la Industria (UTICA), la Liga Tunecina de Derechos Humanos (LTDH) y el Colegio de Abogados en el restablecimiento del diálogo nacional que permitió la aprobación de una nueva constitución en 2014 y la celebración de elecciones legislativas y presidenciales ese mismo año. La mediación llevada a cabo por estos actores fue reconocida internacionalmente con el premio nobel de la paz en 2015. Los años siguientes han permitido, en opinión de la UE, consolidar las instituciones de gobierno, la justicia transicional, el desarrollo de la sociedad civil y la libertad de prensa.

Otro ámbito de colaboración entre Túnez y la UE es el sector financiero, con negociaciones para la liberación de los espacios aéreos, proyecto Open Sky, o el establecimiento de un acuerdo de libre cambio completo y profundo (ALECA, según sus siglas en francés). Este último acuerdo ha sido contestado por amplios sectores de la sociedad civil, que ven en este acuerdo y en las exigencias de liberalización económica de la UE un camino poco beneficioso para el país y lejos de las necesidades inmediatas de una ciudadanía atenazada por la pobreza y por la desigualdad y una juventud que está experimentando la mayor fuga de cerebros de su historia.

Igualmente, queremos destacar el inicio de negociaciones en 2016 de la UE con Túnez para firmar un acuerdo de readmisión de inmigrantes mediante el cual Túnez tendría que expatriar a los migrantes que intenten entrar en suelo europeo a través de su frontera. En este acuerdo, la Comisión se ofrece a facilitar visados a los ciudadanos tunecinos a cambio de estas medidas (COM, 2016). Este tipo de acuerdos son fuertemente

asimétricos y frecuentemente contestados por la presión ejercida sobre países en situación de dependencia y por la falta de garantías para los derechos humanos de las personas una vez atraviesan las fronteras del tercer país (Charles, 2007; Govantes, 2018).

Finalmente, la UE, que afirma acompañar a Túnez en su proceso democrático, no deja de ser consciente de la fragilidad del país, como consecuencia especialmente del estancamiento económico y de la erosión de credibilidad de sus actores políticos. Por este motivo, la UE reconoce en 2016 la consolidación de la democracia tunecina como un objetivo prioritario (COM, 2016). En vista de estos riesgos, la UE decide revisar al alza la financiación a 300 millones anuales para el periodo 2017-2020 (COM & AR, 2017) a partir de una inversión prevista de entre 120 y 148 millones de euros anuales.

Marruecos

En el plan de acción marroquí, se observa que los compromisos relacionados con la democracia son más laxos que los vistos para Túnez, a pesar de la nueva centralidad alcanzada por esta política con el programa *more for more*.

En el caso de Marruecos, la financiación del instrumento IEVA para el periodo 2011-2013, se centra en el sector económico, aunque crece la partida destinada al apoyo de la transición democrática hasta el 7,2 %, lo que supone un aumento considerable en relación con el periodo anterior. Para el periodo 2014-2020 se reparte el presupuesto de manera equilibrada en cuatro partidas ampliamente genéricas: servicios básicos (30 %), gobernanza democrática, estado de derecho y movilidad (25 %), empleo y crecimiento sostenible (25 %) y apoyo al acuerdo de libre comercio completo y a la sociedad civil (20 %) (IEVA, 2014). Sin embargo, las categorías de este último periodo son muy amplias, por lo que resulta *a priori*, complicado medir su impacto en políticas concretas. A modo de ejemplo, el apartado segundo mezcla en una misma partida presupuestaria elementos vinculados a la democracia (reforma

de la justicia o gobernanza) con otras políticas nada relacionadas (modernización de las prisiones, migración y movilidad); del mismo modo, la partida cuatro recoge partidas de apoyo a la sociedad civil organizada con otras para el desarrollo de la ALECA (Govantes, 2018).

Los limitados progresos democráticos de Marruecos no impiden que siga siendo el principal socio de la UE en la vecindad meridional de la PEV. Los informes de seguimiento siguen arrojando luz sobre las carencias profundas en el funcionamiento del parlamento, el poder judicial o la libertad de asociación y prensa, que espera una prometida reforma del código de prensa despenalizando los crímenes de opinión desde 2005 (Govantes, 2018). En relación con las libertades individuales, se enfatiza en la necesidad de profundizar en la lucha contra la desigualdad de género y se reprocha a Marruecos que un grupo de 25 saharauis civiles hayan sido juzgados por tribunales militares (COM & AR, 2014).

En todo caso, los informes de seguimiento se mantienen muy positivos para Marruecos, y en ellos se destacan las relaciones bilaterales como privilegiadas de manera explícita. En el plano económico, se destacan los avances de la integración progresiva de Marruecos en el mercado interior europeo, así como progresos en su estabilidad macroeconómica, subrayando los avances de las negociaciones para un ALECA entre las partes. Se recalca también la colaboración con el sector empresarial, donde se empieza a percibir un crecimiento económico favorable a la creación de empleo. En relación con la política migratoria, la colaboración entre las partes es absoluta, aunque la UE siga con su tradicional insistencia sobre la aprobación de un acuerdo de readmisión rechazada por Marruecos desde 1995.

En los últimos meses, la relación bilateral ha sufrido ciertos reveses como consecuencia de algunas decisiones de los tribunales de justicia de la UE en relación con la falta de competencia de Marruecos sobre las aguas territoriales del Sáhara Occidental, lo que tiene un efecto sobre los acuerdos y ha tenido también impacto en las negociaciones sobre el ALECA (El Houdaigui, 2018).

A pesar del posicionamiento de la justicia europea, el 12 de enero de 2019, el Parlamento Europeo desafía a sus propios tribunales aprobando un nuevo acuerdo de pesca con Marruecos que incluye las aguas adyacentes al Sáhara Occidental (*Le Monde*, 2019).

Argelia

En el caso de Argelia se percibe un cierto acercamiento hacia la PEV tras la Primavera Árabe. Hay que tener en cuenta que, aunque Argelia no esté formalmente en la PEV, financieramente está vinculada a esta a través de los instrumentos financieros de la PEV. Este acercamiento se puede apreciar en tres dimensiones: la apropiación, la UE tiene en cuenta a Argelia y otros países del sur a la hora de diseñar la nueva PEV, contrarrestando la imagen de unilateralidad del planteamiento inicial; el compromiso de la UE de tener en cuenta las características de la economía monoexportadora del país y, finalmente, el deseo de Argelia de mostrarse más abierta desde el punto de vista político (Boumghar, 2013).

En lo que a Argelia respecta, no se ha llegado a firmar el plan de acción, pero oficialmente este se encuentra en negociación desde 2014. Se ha producido, sin embargo, en opinión de la UE, un notable acercamiento entre las partes desde 2015 al haber participado Argelia en la revisión de la PEV realizada ese año, acordándose un marco de política reforzada para el trienio 2018-2020 (COM, 2017).

Un importante eje de colaboración ha sido el económico; la UE es el primer socio comercial de Argelia: representa el 46,9 % de sus importaciones y el 65 % de sus exportaciones. La excesiva dependencia de su economía del sector energético provoca que la fluctuación de precios tenga un enorme impacto en su sistema económico. Este hecho llegó a provocar la introducción puntual de restricciones al libre comercio de ciertos productos incluidos en el Acuerdo de Asociación en 2016 (COM & AR, 2017). En este sentido, la UE ha apoyado programas para favorecer la diversificación industrial del país, así como otras medidas

para la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo o la modernización del sector agrícola.

Dentro de la política de apertura, se ha establecido la colaboración en ámbitos como las políticas de igualdad o el desarrollo de la sociedad civil, etc. En este sentido la UE destaca la aprobación en 2016 de la reforma constitucional prevista desde 2011, que incluye la limitación de mandatos a un máximo de dos, el reconocimiento de la oficialidad de la lengua bereber o la revisión de la ley electoral. Sin embargo, la aplicación de estas reformas es absolutamente inverosímil tras el anuncio de la presentación del presidente Abdelaziz Buteflika, con sus facultades muy disminuidas, a un quinto mandato. Entre las grandes reformas pendientes se cuentan, según la UE, la de la prensa, que se ve frecuentemente presionada y perseguida, como una de las más relevantes (COM & AR, 2017), como se ha observado de manera evidente con las protestas contra el quinto mandato de Buteflika, que no tuvieron cobertura en los medios nacionales.

En todo caso, parece haber un gran interés por ambas partes en la concertación en el sector energético, donde las relaciones de interdependencia son muy relevantes. Argelia es el tercer proveedor de gas natural de la UE, intercambio que representa el 86 % de sus exportaciones de este producto. En los últimos cuatro años, numerosas reuniones al más alto nivel han sido organizadas para facilitar la concertación.

Conclusiones

A modo de conclusión, se puede afirmar que el impacto de la Primavera Árabe en la PEV ha sido menor que lo que se podría esperar en virtud de los documentos constitutivos del nuevo enfoque *more for more*.

La centralidad de la política democratizadora y las promesas de condicionalidad negativas no han sido de aplicación a ninguno de los países, y las relaciones con los distintos países se han basado en mayor medida en intereses que en progresos objetivos.

Podemos destacar en este sentido que los intereses de la UE relacionados con Marruecos guardan una relación muy estrecha con la política de seguridad y el control fronterizo, políticas en las que la colaboración de Marruecos con la UE es ejemplar desde hace dos décadas. En este sentido, la falta de progresos objetivos en democracia y derechos humanos que ponen de manifiesto los informes de seguimiento no tienen consecuencia alguna para este país.

En lo que al caso tunecino respecta, sí que ha habido progresos muy significativos en el ámbito de la democracia y las libertades públicas. Su transición, sin embargo, no sigue un modelo de europeización, sino que se trata de un proceso político genuinamente nacional. Es indiscutible que UE acompaña el proceso, consciente del importante riesgo para la seguridad, tanto de la región como de Europa, que podría comportar la desestabilización de este país en un contexto de altísima inestabilidad regional por la situación de Libia y Egipto.

En relación con Argelia, la Primavera Árabe ha supuesto un proceso de acercamiento entre las partes, y una mejora de su colaboración, especialmente necesaria en el ámbito energético por las relaciones de dependencia mutua. Argelia ha conseguido, por su parte, participar en el diseño y ejecución de la PEV, desvinculando en gran medida el discurso moralizador de la UE de su política doméstica.

Finalmente, la PEV no ha sido efectiva en su objetivo declarado de resolver sus conflictos territoriales, y en este sentido su efecto en la solución del conflicto del Sáhara Occidental ha sido irrelevante. Es más, la situación de los derechos humanos y las libertades públicas está considerablemente deteriorada, según declara la propia UE en sus informes de seguimiento a Marruecos.

Bibliografía

Ayachi, M.: “La política exterior de Marruecos”, conferencia pronunciada en la Universidad de los Andes en calidad de Embajador de Marruecos en Colombia, 1992.

- Boumghar, L.: "The Algerian position in the European Neighbourhood Policy", *IEMED yearbook 2013*, IEMED, Barcelona, 2013.
- Bustos, R.: "Argelia frente a las urnas: la 'primavera' pasa de largo", *Política exterior*, vol. 26, n.º 148, 2012, pp. 28-34.
- Darbouche, H.: "Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means?", *Mediterranean Politics*, vol. 13, n.º 2, 2008, pp. 371-389.
- Darbouche, H., y Zoubir, H. D.: "Conflicting international policies and the Western Sahara stalemate", *The International Spectator*, vol. XLIII, n.º 1, 2008, pp. 91-105.
- Desrues, T.: "Mobilizations in a hybrid regime: The 20th February Movement and the Moroccan regime", *Current Sociology*, vol. 61, n.º 4, 2013, pp. 409-423.
- El Houdaigui, R.: "La política exterior de Marruecos, desafíos y ajustes", *Anuario de CIDOB 2018*, CIDOB, Barcelona, 2018.
- Emerson, M., Noutcheva, G., y Popescu, N.: "European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus'", *CEPS Policy Brief*, n.º 126, 2007.
- Escribano, G.: "La UE y la promoción de las reformas económicas en Argelia", *Información Comercial Española*, n.º 846, 2009, pp. 101-115.
- Fernández Molina, I.: *Moroccan Foreign Policy Under Mohammed VI, 1999-2014*, Routledge, Londres, 2015.
- Fernández Molina, I.: "The Monarchy vs. the 20 February Movement: Who Holds the Reins of Political Change in Morocco?", *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 3, 2011, pp. 435-441.
- Govantes, B.: "La construcción del discurso de promoción de la democracia de la política europea de vecindad en la post-primavera árabe: los casos de Túnez y Marruecos", *Unisci Journal*, n.º 47, 2018, pp. 147-176.
- Govantes, B.: "Morocco at the European Neighbourhood Policy the settlement of a privileged relationship", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 25, 2018, pp. 139-161.
- Hernando de Larramendi Martínez, M.: *La política exterior de Marruecos*, Mapfre, Madrid, 1997.
- International Institute for Strategic Studies: *Strategic survey 2003/4*, 2004.
- Khader, B.: *L'Europe pour la Méditerranée: De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, París, 2009.
- "Le Parlement européen inclut le Sahara occidental dans son accord commercial avec le Maroc", *Le Monde*, 17 de enero de 2019.
- Mañé, A., Thieux, L., y Hernando de Larramendi, M.: "Argelia en la encrucijada: condicionantes, tendencias y escenarios", *OPEX Documento de trabajo*, 82/2016, Fundación Alternativas, Madrid, 2016.
- Prodi, R.: "A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability", *Sixth ECSA-World Conference*, Jean Monnet Project, Bruselas, 2002.
- "Tunisie : les propos 'effrayants' d'Alliot-Marie suscitent la polémique", *Le Monde*, 13 de enero de 2011.
- Schumacher, T.: "Riding on the winds of change: The future of Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, vol. 39, n.º 2, 2004, pp. 89-102.
- Youngs, R.: "Ten years of the Barcelona process: A model for the Arab reform?", *FRIDE Working paper*, n.º 2, 2005.
- Documentos oficiales UE⁴
- COM: *Communiqué de Presse, L'UE et la Tunisie commencent des négociations en vue de faciliter la délivrance de visas et la réadmission*, 2016.
- COM: *Document de travail des services de la Commission - Politique Européenne de voisinage: Rapport sur le Maroc*, COM(2004)373 final, 2004.
- COM: *European Neighbourhood Policy - Country Report Tunisia*, COM(2004)373 final, 2004.

⁴ Se utilizan los siguientes códigos para las referencias oficiales: COM para documentos de la Comisión, COM & AR para documentos de la Comisión Europea y la Alta Representación para la Política Exterior y de Seguridad Común, CON para el Consejo Europeo e IEVA para los documentos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

COM & AR: *Rapport sur l'état des relations UE-Tunisie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage révisée*, SWD(2017)152 final, 2017.

COM & AR: *Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV rénovée*, SWD(2017) 109 final, 2017.

COM & AR: *Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage au Maroc - progrès réalisés en 2013 et actions à mettre en oeuvre*, SWD(2014)94 final, 2014.

COM & AR: *A new response to a changing neighbourhood*, COM(2011) 303 final, 2011.

CON: *Remarques de Herman Van Rompuy, Président du Conseil Européen, au Sommet UE-Maroc*, PCE 47/10, Granada, 7 de marzo de 2010.

IEVA: *Instrument européen de voisinage et de partenariat, aperçu de résultats*, 2014.

IEVA: *Programmation de l'Instrument européen de voisinage - Cadre Unique d'Appui pour l'apui de l'UE au Maroc*, 2014.

IEVA: *Programme indicative National Maroc, 2007-2010*, 2010.

IEVA: *Programme indicative National Tunisie, 2007-2010*, 2010.

11. ¿Está Marruecos desvinculándose de la Unión Europea?

Irene Fernández-Molina

Marruecos ha actuado y sido tratado durante décadas como el socio más “avanzado” de la UE en el norte de África y la vecindad sur en su conjunto. La preservación y el fortalecimiento continuo de unas relaciones bilaterales privilegiadas con la UE ha representado una de las tres prioridades máximas de su política exterior desde los años noventa. Esto ha hecho del país magrebí un caso extremo de influencia y poder de “socialización” o “europeización” de la UE (y sus Estados miembros) entre los países del sur del Mediterráneo, no candidatos a la adhesión. Sin embargo, la reducción de su dependencia de la UE, a través de la diversificación de lazos políticos y económicos, se ha convertido en un tema recurrente del discurso oficial y el debate público en torno a la política exterior marroquí desde 2016. Esta es la nueva tendencia amagada por las autoridades marroquíes con el (re)lanzamiento de la llamada “nueva política africana” del rey Mohamed VI, así como gestos de acercamiento a Rusia y China. ¿Hasta qué punto puede tomarse en serio la reorientación estratégica en boca de todos?

El objetivo de este capítulo es explorar en qué medida Marruecos se está desvinculando realmente de la UE; es decir, si el país está experimentando o buscando activamente una disminución sustancial de la influencia de la UE en su política, economía y sociedad en los años recientes. Esta pregunta requiere examinar si se está produciendo o no alguna desconexión en áreas específicas (discurso oficial, flujos de comercio, ayuda e inversión, opinión pública) y, si es así, cómo y por qué. La conclusión es que Marruecos está experimentando un proceso de deseuropeización disociada, por el cual la desvinculación de

la UE escenificada en el discurso político y a nivel normativo coexiste con el mantenimiento de la dependencia económica y la interdependencia en materia de seguridad que marcan la relación bilateral desde el punto de vista estructural.

Un caso extremo de influencia de la UE al sur del Mediterráneo

El vínculo entre Marruecos y la UE no ha seguido la evolución de una relación bilateral cualquiera. El motivo por el que esta asociación merece atención y puede indicar una tendencia más general en las relaciones de la UE con su periferia es que Marruecos ha destacado durante décadas como caso extremo de influencia europea y europeización entre terceros países no candidatos a la adhesión, especialmente los situados en la orilla sur del Mediterráneo. A diferencia de otros Estados de la región donde se dejaba sentir más la presencia de potencias globales como Estados Unidos, o la Unión Soviética durante la Guerra Fría, en el Marruecos poscolonial, Europa —en forma de Comunidad Económica Europea (CEE) o UE, más los Estados miembros— ha tenido siempre el cuasimonopolio de la influencia exterior, en virtud de una combinación de dependencia económica estructural, retroalimentación entre condicionantes estructurales e identidad nacional, socialización de las élites, formación y aprendizaje administrativo, y acción retórica al más alto nivel político.

La preservación y el fortalecimiento continuo de unas relaciones bilaterales privilegiadas con la UE se ha erigido en una de las tres prioridades

máximas de la política exterior marroquí desde los años noventa, junto con la promoción del discurso de la “transición democrática” y la “excepción marroquí” —en comparación con el mayor nivel de autoritarismo o inestabilidad política de los países vecinos— y la búsqueda del reconocimiento y la legalización internacional de la anexión *de facto* del Sáhara Occidental.

Sin perjuicio del papel de “campeón de la integridad territorial nacional”, el otro rol central que ha vertebrado la política exterior del reinado de Mohamed VI desde 1999 ha sido el de “alumno modelo de la UE” (Fernández-Molina, 2016). Recién ascendido al trono y nada más entrar en vigor el Acuerdo de Asociación UE-Marruecos suscrito en 1996, el propio monarca consagró sus aspiraciones maximalistas de acercamiento a la UE en la fórmula de “menos que la adhesión y más que una simple asociación”, o literalmente “una asociación que sería a la vez más y mejor que la asociación revisada y corregida en la que nos hemos implicado, y quizá aún durante un tiempo, un poco menos que la adhesión que nos dictan sin embargo la razón, la geografía y las realidades cotidianas de la vida económica, social y cultural en nuestro país” (discurso de Mohamed VI en la cena ofrecida por el presidente de la República de Francia, Jacques Chirac, París, 20 de marzo de 2000). Convertida en *leitmotiv* del discurso oficial en los años sucesivos, la ambición europeísta del joven Mohamed VI proseguía la senda de su predecesor, Hasán II, que llegó a solicitar la adhesión a la CEE en 1987.

Las raíces estructurales del europeísmo de la política exterior marroquí se basan en una economía política nacional orientada a la exportación y en la inserción en el sistema global que el colonialismo francés moldeó en sentido marcadamente vertical. Esta impronta se ha venido reflejando en el predominio continuado de los flujos de comercio y capital con la antigua metrópoli y otros Estados europeos sobre los intercambios horizontales con los países vecinos del Magreb y otras regiones del Sur. A esto se suma la acentuada asimetría entre el peso del comercio bilateral UE-Marruecos para cada una de las partes, con porcentajes que se han mantenido

prácticamente constantes a lo largo de las décadas (Fernández-Molina, 2018). Por ejemplo, como primer socio comercial de Marruecos, la UE absorbió u originó en 2017 el 59,4 % del comercio exterior total de este país, mientras que Marruecos supuso únicamente el 1 % de las exportaciones e importaciones mundiales de la UE. También en el ámbito de la inversión extranjera directa (IED), desde la apertura económica (*infitah*) de los años ochenta el objetivo principal de Marruecos ha sido atraer capital y empresas europeas con el fin de convertirse en el “México de Europa”, y para ello ha competido con la vecina Túnez por proyectar una imagen de estabilidad interna (White, 2001). La conclusión, desde el punto de vista de la economía política internacional, es que la relación Marruecos-UE es de dependencia estructural tipo centro-periferia o, cuando menos, de “alta interdependencia asimétrica” (Aghrout, 2000), si tenemos en cuenta los costes que la ruptura del vínculo conllevaría para ambas partes, no primordialmente económicos en el caso de la UE.

Por otro lado, en paralelo y quizá en gran parte debido a estos condicionantes estructurales de tipo económico, en el terreno de las ideas y los discursos, gran parte de la identidad (inter)nacional del Marruecos poscolonial se ha configurado en torno al papel de “alumno modelo de la UE”. En general, este rol vertebrador de la política exterior marroquí ha coexistido con el de “campeón de la integridad territorial nacional” sin apenas contratiempos o dilemas, pese a sugerir una tensión estructural profunda entre dos visiones del interés nacional divergentes, que cabe definir como realista/geopolítica/territorial, con la cuestión del Sáhara Occidental como prioridad, y liberal/pragmática/economicista, anteponiendo las relaciones con la UE. El rol de Marruecos como “alumno modelo de la UE” ha presentado durante años cinco características: un considerable consenso nacional y bajo grado de contestación tanto horizontal (entre élites) como vertical (élites-opinión pública); reciprocidad y reforzamiento mutuo entre la autodefinición marroquí y las expectativas europeas; la condición de núcleo

de un conjunto de roles más amplio –“estabilizador” o “polo de equilibrio”, “puente” o “nexo” entre Europa y África, entre Occidente y el mundo árabe y musulmán, moderador religioso–; su uso estratégico por parte de las élites dirigentes del país para alcanzar objetivos de política exterior específicos y obtener un trato privilegiado por parte de la UE; y la combinación de componentes bilaterales y multilaterales en su puesta en práctica (Fernández-Molina, 2016).

El caso más claro de uso estratégico del rol de “alumno modelo de la UE” fue el proceso que condujo en 2008 a la distinción de Marruecos por parte de la UE como un socio estratégico merecedor de lo que se bautizó como un “estatuto avanzado”. Esta fue la denominación acuñada en el Documento Conjunto del 7.º Consejo de Asociación UE-Marruecos (octubre de 2008) para formalizar lo que se suponía que debía ser una relación bilateral especial, diferenciada de las que la UE mantenía con otros vecinos del sur del Mediterráneo, un logro sin precedentes para la política exterior de Marruecos. Es cierto que el nuevo marco, posibilitado por la senda de bilateralismo diferenciado y asimétrico que había abierto la Política Europea de Vecindad (PEV) en 2004-2005, carecía en la práctica de un valor añadido claro. No era más que un documento político en forma de “hoja de ruta”, con una larga lista de medidas de convergencia e integración con las estructuras de la UE que ya recogía en gran medida el Plan de Acción PEV UE-Marruecos de 2005, y con pocos compromisos concretos más allá de la posibilidad de “potencialmente” crear un nuevo “vínculo contractual” que reemplazara al Acuerdo de Asociación en el futuro. En otras palabras, la dimensión simbólica del estatuto avanzado tenía mucho más peso que su contenido tangible. En cualquier caso, la audacia y determinación de Marruecos en su empeño de alcanzar el estatuto avanzado da idea de la suma importancia de la orientación europeísta de su política exterior durante la primera década de los 2000. Sobre este trasfondo sorprenderían, más si cabe, los signos de desvinculación de la UE que se iban a empezar a advertir en el decenio siguiente.

Signos y mecanismos de desvinculación de la UE

La oleada regional de transformaciones políticas desencadenada por las revueltas árabes de 2011 tampoco alteró en principio la trayectoria de estrechamiento de las relaciones bilaterales UE-Marruecos. Si tuvo algún efecto, de entrada, fue el de reforzarla. La superficial respuesta reformista de la monarquía marroquí a las protestas antiautoritarias organizadas por el Movimiento 20 de Febrero —la versión nacional de la llamada Primavera Árabe— recibió un respaldo inequívoco de la UE, muy particularmente después de que Mohamed VI anunciara un proceso de reforma constitucional expreso para satisfacer a propios y extraños (Fernández-Molina, 2016). La rápida desactivación del descontento en las calles permitió al régimen marroquí salir indemne de este trance y mantener el *business as usual*, cuando no un trato privilegiado, en sus relaciones con la UE.

A pesar de la ausencia de cambios políticos sustanciales como los experimentados en Túnez o Egipto, la UE eligió a Marruecos como uno de los cuatro destinatarios de las tres nuevas políticas que presentó como respuesta estratégica a las revueltas de 2011 y premios/incentivos para los países árabes en la senda de la transformación democrática en la comunicación conjunta “Asociación para la democracia y prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional”, conocidas en inglés como las “3 emes” (*money, market, mobility*). Marruecos comenzó así a recibir apoyo financiero adicional proveniente del programa Support to Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING) y a prepararse para negociar con la UE una asociación para la movilidad (*mobility partnership*) y un área de libre comercio profunda y completa (*deep and comprehensive free trade area* [DCFTA]). Algunos de estos avances bilaterales se concretarían en 2013, cuando se concluyó la Asociación para la Movilidad y se lanzaron oficialmente las negociaciones del DCFTA, además de adoptarse el segundo Plan de Acción PEV UE-Marruecos (que debía reemplazar al de 2005).

Sin embargo, 2011 y los años sucesivos iban a deparar también algunos sobresaltos imprevisos en las plácidas relaciones Marruecos-UE. Todos ellos han sido producto de la nueva estrategia internacional de *low politics* emprendida por el Frente Polisario y los nacionalistas saharauis, centrada en la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y la explotación ilegal de los recursos naturales del Sáhara Occidental anexionado que se imputan a Marruecos, tanto por la vía parlamentaria como por la judicial. El primer fruto de esta estrategia en Bruselas fue el rechazo por parte del Parlamento Europeo, en diciembre de 2011, del protocolo de extensión del acuerdo pesquero UE-Marruecos de 2006, debido, entre otras cosas, a las dudas legales sobre su aplicación *de facto* al territorio no autónomo del Sáhara Occidental, que tiene un estatus jurídico distinto en derecho internacional. Aunque recibido en Marruecos con alarma e incompreensión, como un revés jamás imaginado, este voto parlamentario no tuvo a la postre una trascendencia duradera. De inmediato empezó a negociarse un protocolo de pesca revisado que sí obtuvo el consentimiento del Parlamento Europeo en 2013 sin mayores problemas. También recibió aprobación parlamentaria en febrero de 2012 el acuerdo de comercio agrícola UE-Marruecos de 2010, que presentaba problemas jurídicos similares relacionados con su aplicabilidad a los productos originarios del Sáhara Occidental.

La crisis bilateral con mayúsculas en este terreno estallaría en 2015-2016 como consecuencia de la acción del Frente Polisario por la vía judicial. En dos fallos consecutivos sobre el mismo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) anuló primero la implementación del acuerdo de comercio agrícola UE-Marruecos al Sáhara Occidental (sentencia del Tribunal General, diciembre de 2015) y dictaminó finalmente que el Sáhara Occidental no forma legalmente parte del territorio marroquí, por lo que ningún acuerdo europeo-marroquí debe aplicarse allí de entrada (sentencia final de la Gran Sala, diciembre de 2016). El acuerdo pesquero UE-Marruecos iba a ser objeto de un fallo con argumentación similar

que lo declararía inaplicable a las aguas del Sáhara Occidental en julio de 2018.

La refutación de la marroquinidad del Sáhara Occidental en los tribunales de la UE suponía una crisis de tal calado para Rabat que, ya desde febrero de 2016, el gobierno del país anunció la suspensión oficial de todos los contactos con las instituciones de la UE por su “total rechazo” a la primera sentencia del TJUE. Según el comunicado emitido al efecto: “El gobierno ha denunciado la naturaleza altamente política de la decisión, sus argumentos infundados, su lógica sesgada y sus conclusiones contrarias al derecho internacional y en disconformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU”. Por primera vez colisionaban entre sí las dos prioridades máximas de la política exterior marroquí –la “cuestión nacional” del Sáhara Occidental y las relaciones privilegiadas con la UE– y enfrentadas a una decisión binaria, las autoridades de Rabat iban a dar prioridad a la primera.

A partir de 2016 no se detuvo la cooperación europea-marroquí cotidiana en terrenos como el económico, la seguridad y el control migratorio, donde tienen un papel central Estados miembros como Francia y España, que apoyan las posiciones marroquíes en Bruselas, pero sí que se echó el freno al diálogo político con las instituciones de la UE. Prueba de ello es la ralentización de las negociaciones del DCFTA y la no conclusión de Prioridades de Asociación (*Partnership Priorities*) UE-Marruecos. Las Prioridades de Asociación son el nuevo instrumento político bilateral introducido por la revisión de 2015 de la PEV en sustitución de los antiguos Planes de Acción y han sido ya adoptadas por otros países del Magreb como Argelia (marzo de 2017) y Túnez (noviembre de 2018), invirtiendo el orden habitual de interés y velocidad de respuesta a las iniciativas europeas.

En este contexto es donde se han observado en el comportamiento marroquí signos de desvinculación de la UE por medio de tres mecanismos: acción retórica y contestación normativa; escenificación de la diversificación de lazos y socios internacionales; e *issue-linkage* táctico, incluyendo amenazas de reducir la cooperación

en materias especialmente sensibles como el control migratorio. En primer lugar, la acción retórica y contestación normativa de las autoridades marroquíes se ha basado en el cuestionamiento de, por un lado, las normas y valores proclamados por la UE –y otros actores occidentales– como fundamento de su acción internacional y, por otro, de la autoridad moral europea para ostentarlos. Algunos de los discursos del rey Mohamed VI de los últimos años han exhibido un tono anticolonial desacomodado en la política exterior marroquí: “Marruecos es libre en sus decisiones y elecciones, y no es el coto reservado [*chasse gardée*] de ningún país” (discurso de Mohamed VI en la cumbre Marruecos-Consejo de Cooperación del Golfo [CCG] de Riad, 20 de abril de 2016).

Esta actitud crítica se ha extendido al principio de condicionalidad que guía buena parte de las políticas de cooperación y ayuda exterior de la UE, empezando por la PEV, al igual que el apoyo de las instituciones financieras internacionales: “[...] La condicionalidad de la deuda debe ser revisada: los países occidentales esperan, de hecho, que algunos países africanos –independientes desde hace menos de medio siglo– tengan un comportamiento político y económico tan positivo e importante como el suyo, y les imponen condiciones imposibles de cumplir. Esta aberración es aún más aguda cuando estos mismos países europeos tienen a veces ellos mismos grandes dificultades financieras y políticas” (discurso de Mohamed VI en la cumbre UA-UE de Abiyán, 29 de noviembre de 2017).

Otra supuesta actitud europea/occidental disputada por Mohamed VI ha sido la lectura optimista de la “Primavera Árabe” y las respuestas intervencionistas a sus consecuencias: “Después de lo que se presentó como una primavera árabe, que ha causado tantos estragos, desolación y dramas humanos, hoy vivimos un otoño calamitoso, con el propósito de hacerse con el control de los recursos de otros países árabes y de quebrar las experiencias exitosas de otros Estados, como Marruecos, socavando el modelo nacional original que lo distingue” (discurso de Mohamed VI en la

cumbre Marruecos-CCG de Riad, 20 de abril de 2016). La muestra más obvia de la discrepancia entre el comportamiento de la UE y sus Estados miembros y las normas y valores que ellos mismos pregonan se da en materia migratoria: “Poco capaces o poco dispuestos a comprender las causas del fenómeno migratorio, lo simplifican y hacen generalizaciones con representaciones estereotipadas: a través de imágenes de avalanchas de personas sin trabajo y sin recursos, a veces con perfiles sospechosos” (discurso de Mohamed VI en la cumbre UA-UE de Abiyán, 29 de noviembre de 2017).

El cuestionamiento de la superioridad normativa de la UE ha ido acompañado de un énfasis en referentes alternativos, como los países del CCG: “A pesar de las distancias geográficas que separa a nuestros países, seguimos unidos, gracias a Dios, por fuertes vínculos que no se basan solo en la lengua, la religión o la civilización, sino que se asientan igualmente sobre un apego común a los mismos valores y principios, y a las mismas orientaciones constructivas”. Entre estos principios compartidos destaca la norma de la soberanía: “Respetamos la soberanía de los Estados y respetamos sus elecciones y orientaciones para establecer y desarrollar sus relaciones con los socios que deseen” (discurso de Mohamed VI en la cumbre Marruecos-CCG de Riad, 20 de abril de 2016).

En segundo lugar, Mohamed VI ha escenificado la voluntad de diversificar los lazos y socios internacionales de Marruecos mediante una sucesión de visitas de Estado muy significativas, entre las que destacan sus viajes a Rusia y China en marzo y mayo de 2016, respectivamente. Para la segunda visita a Moscú de su reinado, después de 14 años, el monarca se rodeó de una delegación de nueve ministros, con especial protagonismo de los de Energía y Agricultura. Los dos países concluyeron entonces un acuerdo de pesca que permitía a barcos rusos faenar en las aguas territoriales del Sáhara Occidental, que tan problemáticas estaban volviéndose en la cooperación con la UE. En Pekín, adonde el rey no se desplazaba igualmente desde 2002, la agenda era fundamentalmente económica y dio lugar a la firma

de 15 convenciones o contratos entre empresas marroquíes y chinas. Estos dos viajes han ido acompañados de una ambiciosa serie de giras reales por África, entre 2016 y 2018, con las que se pretendía relanzar la “nueva política africana” proclamada como consigna al inicio del reinado de Mohamed VI. Aunque las giras africanas habían sido una constante de la diplomacia real desde 1999, la novedad de las de esta nueva fase es que se inscribían en el contexto de la (re)integración de Marruecos en la UA, consumada en enero de 2017, y salían de la zona de confort del África occidental y central francófona, y los países que no reconocen a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). El segundo “retorno” de Marruecos a África se ha promocionado además con una extensa campaña de diplomacia pública y una nueva narrativa difundida por una oleada de publicaciones de *think tanks* paraoficiales o financiados directa o indirectamente por el entorno de palacio.

El tercer mecanismo de desvinculación de la UE usado por las autoridades marroquíes en los últimos años ha sido el *issue-linkage* táctico, una estrategia de negociación que establece deliberadamente un vínculo artificial —a menudo condicional— entre cuestiones a las que no une en principio ninguna relación lógica o sustancial directa. Es el caso de la conexión, de entrada débil, entre las sentencias del TJUE sobre la inclusión/exclusión del Sáhara Occidental en los acuerdos comerciales y de cooperación UE-Marruecos, por un lado, y la cooperación de Marruecos en el control de flujos migratorios hacia Europa, por otro. El *issue-linkage* creado por Marruecos a principios de 2017 fue explicitado por el ministro de Agricultura y Pesca Marítima y hombre cercano al rey, Aziz Ajanuch, y rayaba en la amenaza: “Cualquier traba a la aplicación de este acuerdo [acuerdo de comercio agrícola] es un ataque directo a miles de empleos a uno y otro lado en sectores altamente sensibles, y un riesgo real de reanudación de los flujos migratorios que Marruecos, gracias a un esfuerzo sostenido, ha logrado gestionar y contener” (comunicado del Ministerio de Agricultura y Pesca Marítima, 6 de

febrero de 2017). “¿Cómo queréis [los europeos] que hagamos el trabajo de bloquear la emigración africana si hoy Europa no quiere trabajar con nosotros? (...) ¿Por qué vamos a seguir haciendo de gendarmes y darles empleo [a los africanos establecidos en Marruecos]?” (entrevista de Aziz Ajanush con EFE, 6 de febrero de 2017).

La presunta desvinculación más allá del discurso

El mismo Ministerio de Agricultura advertía entonces de que “molestias” como las sentencias del TJUE “ponen en peligro un edificio de cooperación construido durante muchos años y no dejan a Marruecos más opción que desviarse [de la cooperación con la UE] hacia una aceleración de las asociaciones [*partenariats*] lanzadas con diversos países y regiones, especialmente con Rusia, China, India, Japón, los países del Golfo, así como nuestros vecinos africanos” (comunicado del Ministerio de Agricultura y Pesca Marítima, 6 de febrero de 2017). ¿Hasta qué punto se está produciendo esta desvinculación de la UE en el terreno económico, más allá del discurso?

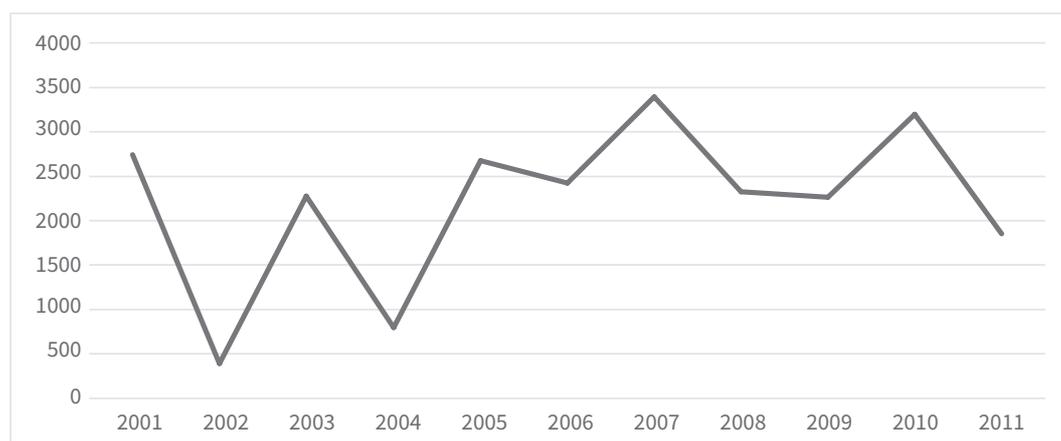
Al examinar los principales indicadores de (inter)dependencia económica bilateral entre Marruecos y la UE, lo primero que llama la atención es que el volumen anual de intercambios comerciales ha crecido de manera bastante constante a lo largo de la última década, tras experimentar en 2009 un breve descenso que puede asociarse a la crisis económica y financiera global de 2008. Ni las revueltas árabes de 2011 ni la crisis diplomática anunciada por Marruecos en 2015-2016 a raíz de las sentencias del TJUE parecen haber tenido ningún impacto directo en el comercio bilateral. La tendencia al alza de este, junto al balance comercial negativo para Marruecos, puede entenderse como signo de una dependencia continuada de la UE en este terreno. Por otro lado, en lo que se refiere a IED, sí que se ha producido una ligera reducción de la dependencia marroquí de la UE en 2013-2016, continuando una tendencia a la baja observada desde 2010 (**Figuras 1 y 2, Tabla 1**).

Figura 1. Flujos y balance comercial de la UE con Marruecos (bienes), 2007-2017 (millones de euros)



Fuente: Comisión Europea/Directorate-General for Trade, con datos de Eurostat Comext.

Figura 2. Flujos de IED de la UE hacia Marruecos (millones US\$)



Fuente: CNUCYD (UNCTAD)/Bilateral FDI Statistics 2014.

Tabla 1. IED de la UE hacia Marruecos, 2013-2016 (billones de euros)

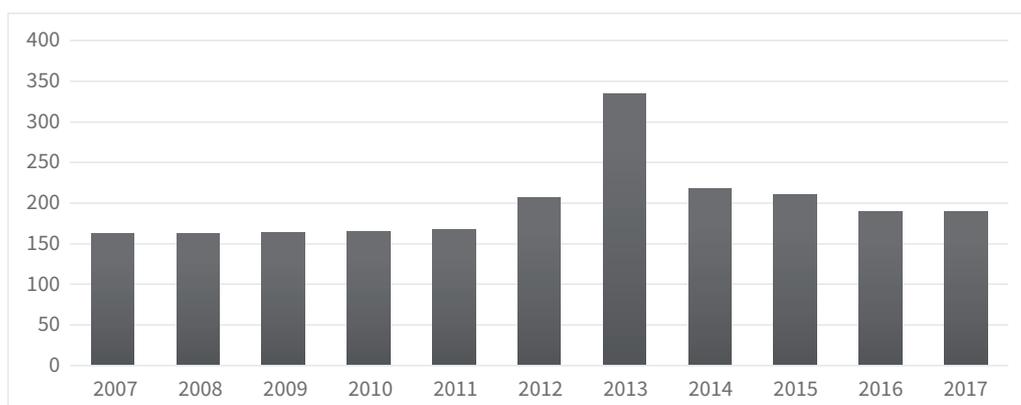
Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	Crecimiento anual medio
Stock entrante	0,7	1,0	1,0	0,6		-6,7
Stock saliente	17,5	14,2	15,0	15,7		-3,6
Balance de stock	16,8	13,2	14,0	15,1		
Flujos entrantes	-0,0	0,2	0,0	-0,3		
Flujos salientes	0,9	-3,5	0,8	0,6		-9,4
Balance de flujos	0,9	-3,7	0,7	0,9		

Fuente: Comisión Europea/Directorate-General for Trade.

Otro indicador de (inter)dependencia económica bilateral en el que se ha mantenido la continuidad es la asistencia financiera de la UE a Marruecos, que desde los años noventa ha destacado como primer beneficiario de los fondos de los programas MEDA de la Asociación Euro-Mediterránea (1996-2006), así como del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) (2007-2013) y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) (2014) de la PEV. En una línea parecida, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la UE a este país ha venido creciendo de forma sostenida desde 2010, con tan solo una bajada en 2014-2015 y un nuevo repunte en 2016 (Figuras 3 y 4).

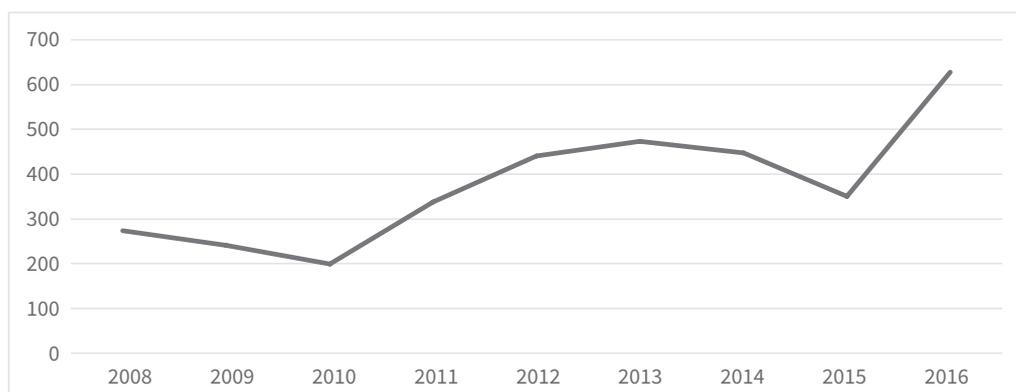
Más allá de la (inter)dependencia bilateral entre Marruecos y la UE, también es relevante prestar atención a la relación entre la presencia de la UE y de otras potencias económicas competidoras en las estructuras de comercio exterior e IED de este país. Comparando su estructura comercial en 2010 y 2017, se comprueba que en ambos casos el porcentaje del comercio exterior correspondiente a la UE supera el 50 %, y ha crecido tanto en exportaciones (del 59 % al 64 %) como en importaciones (del 50 % al 57 %). La UE tiene gran ventaja sobre el segundo socio comercial en términos globales, China, al que solo correspondió el 6,4 % del comercio exterior

Figura 3. Compromisos anuales del IEVA y el IEV para Marruecos, 2007-2017 (millones €)



Fuentes: IEVA, Morocco: 2007-2010 National Indicative Programme; Comisión Europea.

Figura 4. Desembolsos de AOD de las instituciones de la UE a Marruecos, 2008-2016 (millones US\$, precios constantes de 2016)



Fuente: OECD.Stat.

marroquí en 2017, y cuyo peso es bastante superior en importaciones que en exportaciones. Los tres mercados más importantes para las exportaciones marroquíes por detrás de la UE –Estados Unidos, Brasil e India– representan juntos tan solo entre el 13 % (2010) y el 11 % (2017). El volumen de las importaciones al mercado marroquí desde fuera de la UE es más significativo, pero aun así ninguno de los competidores de la UE alcanzó el umbral del 10 % ni en 2010 –China (8 %), Estados Unidos (7 %), Arabia Saudí (6 %), Rusia (4 %)– ni en 2017 –China (9 %), Estados Unidos (7 %), Turquía (5 %)–. Por lo demás, Rusia ocupa un lugar modesto como séptimo socio comercial de Marruecos (1,7 % del comercio exterior). La potencia regional mejor situada es Turquía, en el cuarto puesto del ranking (3,8 %). Los países del CCG están prácticamente fuera del *top ten*, con presencia tan solo de Arabia Saudí en el octavo puesto (1,4 %) (**Tabla 2**, **Figura 5**).

En comparación con la de comercio exterior, la estructura de IED de Marruecos está más di-

versificada y menos dominada por inversores de la UE. Aun así, en 2017, la suma de los flujos de IED procedentes de Estados miembros de la UE ascendió al 42,2 % del total, mientras que los de Estados Unidos representaron el 21,4 % y los de los Estados del CCG, el 19,3 % (**Figura 6**).

En resumen, los datos de comercio e IED muestran que la presencia de potencias emergentes en la economía de Marruecos es de momento limitada en comparación con la de la UE, y varía en función del área y el indicador. La estructura comercial del país sigue estando dominada por los intercambios con la UE, mientras que la presencia no occidental, sobre todo de los Estados del CCG, es relativamente mayor en el terreno de la IED.

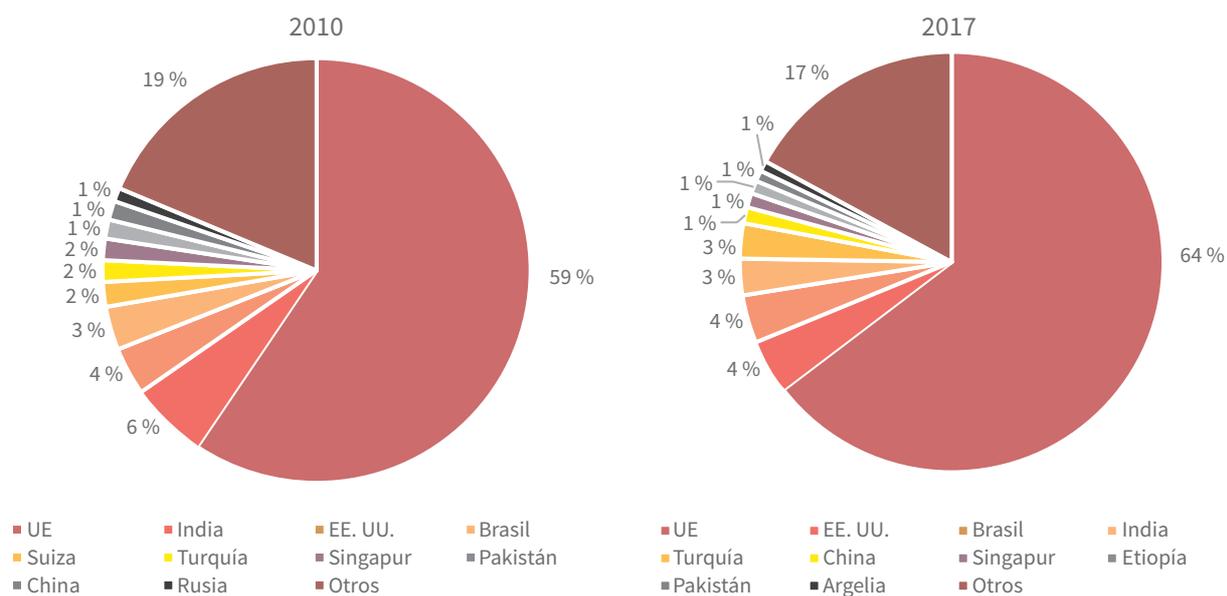
Cabe preguntarse, por otra parte, si la influencia de las potencias emergentes no occidentales en Marruecos podría estar siendo mayor en el terreno normativo y de las identidades políticas que en términos estrictamente materiales. A nivel social, sin embargo, los datos de encues-

Tabla 2. Principales socios comerciales de Marruecos (bienes), 2017

Importaciones			Exportaciones			Comercio total		
Socio	Valor (millones €)	Comercio mundial (%)	Socio	Valor (millones €)	Comercio mundial (%)	Socio	Valor (millones €)	Comercio mundial (%)
Mundo	39.451	100,0	Mundo	21.763	100,0	Mundo	61.213	100,0
1 UE-28	22.283	56,5	1 UE-28	14.062	64,6	1 UE-28	36.344	59,4
2 China	3618	9,2	2 EE. UU.	903	4,1	2 China	3888	6,4
3 EE. UU.	2740	6,9	3 Brasil	804	3,7	3 EE. UU.	3643	6,0
4 Turquía	1768	4,5	4 India	611	2,8	4 Turquía	2356	3,8
5 Rusia	857	2,2	5 Turquía	588	2,7	5 Brasil	1441	2,4
6 Arabia Saudí	769	1,9	6 China	271	1,2	6 India	1157	1,9
7 Brasil	637	1,6	7 Singapur	240	1,1	7 Rusia	1025	1,7
8 India	545	1,4	8 Etiopía	218	1,0	8 Arabia Saudí	866	1,4
9 Argentina	514	1,3	9 Pakistán	182	0,8	9 Argelia	653	1,1
10 Argelia	478	1,2	10 Argelia	175	0,8	10 Argentina	583	1,0

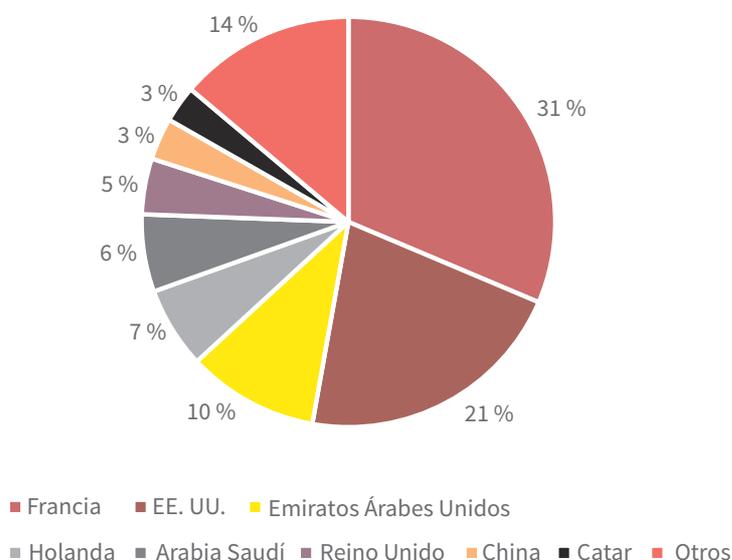
Fuente: Comisión Europea/Directorate-General for Trade, con datos del FMI.

Figura 5. Principales socios comerciales de Marruecos para exportaciones, 2010 frente a 2017



Fuente: FMI/Direction of Trade Statistics (DOTS).

Figura 6. Principales países inversores en Marruecos, 2017 (% de IED entrante)

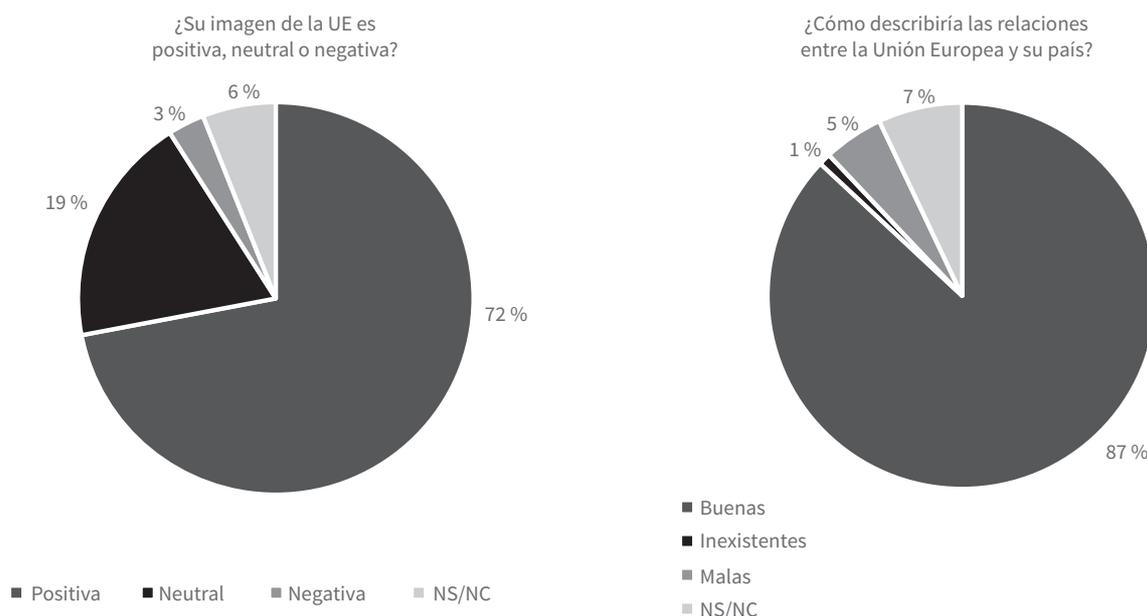


Fuente: Santander Trade Portal, con datos de la Office des Changes de Marruecos.

tas disponibles apuntan a que la mayor parte de la opinión pública marroquí no secunda la desvinculación de la UE amagada en el discurso oficial reciente. Una amplia mayoría de los entrevistados persiste en la valoración positiva de

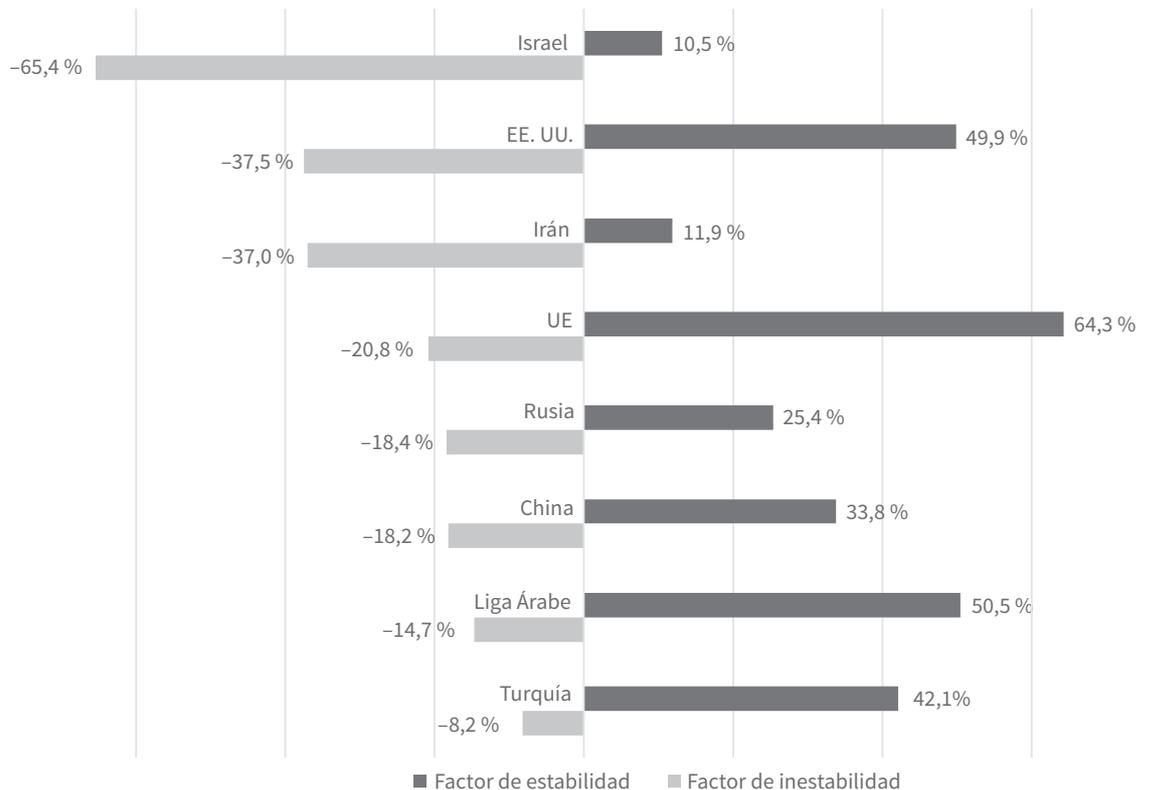
la UE habitual en los sondeos realizados en este país durante años, que se extiende igualmente a sus relaciones con Marruecos y sus efectos sobre la estabilidad de Marruecos (Figuras 7 y 8, Tabla 3).

Figura 7. Percepciones marroquíes de la UE, 2017



Fuente: EU Neighbours, Morocco Opinion Poll 2017.

Figura 8. Percepciones sobre efectos de otros países en la estabilidad de Marruecos



Fuente: ArabTrans.

Tabla 3. Percepciones marroquíes de la UE, 2012-2014 (%)

	Primavera 2012	Otoño 2012	Primavera 2013	Otoño 2013	Primavera 2014
Positiva	54	69	59	76	77
Neutral	26	20	22	14	15
Negativa	8	4	10	3	1
NS/NC	12	7	9	7	7

Fuente: Fernández-Molina (2016, 98), con datos de EU Neighbourhood Barometers.

Conclusiones

La conclusión que puede extraerse de la comparación global de las muestras de discurso y los datos económicos analizados en los apartados anteriores es que Marruecos está iniciando un proceso de deseuropeización disociada, por el cual la desvinculación de la UE escenificada en el discurso político oficial y a nivel normativo coexiste con el mantenimiento de la dependencia económica que caracteriza esta relación bilateral desde el punto de vista estructural, así como la interdependencia en materia de seguridad. Entre los factores de cambio que han influido en la reciente reorientación relativa de la política exterior hacia la UE, la elección racional y las tensiones relacionadas con la identidad nacional de Marruecos parecen haber pesado bastante más que los cambios estructurales globales. Estos últimos han incluido factores materiales y de economía política internacional como la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, la crisis de la Eurozona y la crisis específica de los países del sur de la UE, así como la redistribución de poder global derivada del auge económico de las potencias emergentes, especialmente China. A esto se ha sumado, en el plano político-institucional, la crisis del proyecto de integración europeo y, en cuestiones normativas, el contexto global de crisis del orden internacional liberal occidental.

Por parte de Marruecos, la lógica de la elección racional ha operado en un contexto de eficacia menguante de la condicionalidad que en teoría caracteriza a la PEV. Los incentivos relacionados con la diferenciación perdieron efecto para este país a partir de 2011, cuando las auto-

ridades de Rabat comenzaron a quejarse de estar siendo tratadas injustamente en los informes de progreso de la PEV y obtener “menos por más” de la UE en comparación con otros Estados de la región donde se habían producido cambios de régimen. Otros posibles incentivos que podrían motivar a Marruecos a llevar a cabo algunas de las reformas políticas y económicas deseadas por la UE, como la facilitación de visados o una liberalización amplia del comercio agrícola, resultan prácticamente impensables en el actual clima político y económico europeo.

Mientras tanto, la condicionalidad negativa de la UE, que ha brillado siempre por su ausencia, ha quedado más en evidencia que nunca en tres coyunturas críticas recientes: las protestas del Movimiento 20 de Febrero y la reforma constitucional de 2011; el desenlace favorable a Marruecos de la crisis bilateral con Francia de origen judicial (*affaire Hammouchi*) de 2014-2016; y la respuesta a las nuevas protestas periféricas y movimientos sociales, como el *Hirak* del Rif, surgidos a partir de 2016. Llevada al terreno de la integridad territorial nacional, la lógica de la elección racional explica el recurso de Marruecos al *issue-linkage* táctico de cara a la UE a raíz de la crisis desencadenada por las sentencias del TJUE sobre la inclusión del Sáhara Occidental en los acuerdos de cooperación económica UE-Marruecos. Más allá de la elección racional, el cambio de actitud de Marruecos también se explica por factores relacionados con la identidad, como la frustración en la búsqueda de estatus y reconocimiento por parte de la UE –por la competencia de Túnez a partir de 2011– y el conflicto de rol entre los papeles de “alumno modelo de la UE” y “campeón de la

integridad territorial nacional” que han provocado las sentencias del TJUE.

¿Supone la deseuropeización disociada de Marruecos un dilema insoluble? La respuesta no tiene por qué ser afirmativa. La contradicción emergente entre desvinculación normativa y dependencia económica más interdependencia en materia de seguridad no convierte a la futura relación Marruecos-UE en inviable. Lo que hace es que la política exterior marroquí hacia la UE se asemeje en mayor medida a la de otros países como Argelia o Egipto, recentrándola en la elección racional y relegando a un segundo plano la dimensión de identidad y normativa que ha constituido su rasgo diferencial durante todo el periodo poscolonial.

Bibliografía

- Aghrout, A.: *From Preferential Status to Partnership: The Euro-Maghreb Relationship*, Palgrave, Nueva York, 2000.
- Aydın-Düzgüt, S., y Alper, K.: “Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country?”, *South European Society and Politics*, vol. 21, n.º 1, 2016, pp. 1-14.
- Colombo, S., y Benedetta V.: “‘Business as Usual’ in EU Democracy Promotion towards Morocco? Assessing the Limits of the EU’s Approach towards the Mediterranean after the Arab Uprisings”, *L’Europe en Formation*, n.º 371, 2014, pp. 41-57.
- El Qadim, N.: *Le gouvernement asymétrique des migrations: Maroc/Maroc/Union européenne*, Dalloz, París, 2015.
- Fernández-Molina, I.: “EU and EU Member States’ Responses to the Arab Spring”, *Political Change in the Middle East and North Africa*, Edinburgh University Press, Edimburgo, 2017, pp. 301-325.
- Fernández-Molina, I.: “The EU, the ENP and the Western Sahara Conflict: Executive Continuity and Parliamentary Detours”, *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017, pp. 219-238.
- Fernández-Molina, I.: “The European Neighbourhood Policy and EU-Maghreb Relations”, *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Oxon/Nueva York: Routledge, Oxon, Nueva York, 2018, pp. 324-335.
- Fernández-Molina, I.: *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999-2014*, Routledge, Oxon, Nueva York, 2016.
- Großklaus, M., y Remmert, D.: “Political Steering: How the EU Employs Power in its Neighbourhood Policy towards Morocco”, *Mediterranean Politics*, vol. 21, n.º 3, 2016, pp. 343-363.
- Hernando de Larramendi, M., y Tomé-Alonso, B.: “The Return of Morocco to the African Union”, *IEMed Mediterranean Yearbook 2017*, Barcelona: IEMed, Barcelona, 2017, pp. 229-232.
- Mouhib, L.: “EU Democracy Promotion in Tunisia and Morocco: Between Contextual Changes and Structural Continuity”, *Mediterranean Politics*, vol. 19, n.º 3, 2014, pp. 351-372.
- Tsourapas, G.: “How Migration Deals Lead to Refugee Commodification”, *Refugees Deeply*, 13 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2019/02/13/how-migration-deals-lead-to-refugee-commodification>
- White, G.: *Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco: On the Outside of Europe Looking in*, State University of New York Press, Nueva York, 2001.

12. Conclusiones y recomendaciones. Consolidar las relaciones entre España y África en clave horizontal

Elsa Aimé González e Itxaso Domínguez de Olazábal

África ha venido suscitando un interés creciente desde comienzos del siglo XXI por parte de numerosos actores internacionales, no solo los BRICS sino muchos Estados de Oriente Próximo, entre los que destacan los países del Golfo y Turquía. El crecimiento económico experimentado por varios Estados del continente, así como la creciente presencia de nuevas contrapartes, genera interés y preocupación entre las antiguas metrópolis coloniales, otros Estados occidentales e instituciones financieras internacionales. La conflictividad armada en algunas zonas, las migraciones y el crecimiento demográfico han generado también una creciente atención hacia África. España no es ajena a esta tendencia, como refleja la aprobación por el Gobierno español en marzo de 2019 del *III Plan África*. Tras siete años sin un documento programático hacia el continente, España da muestras de querer consolidar e incrementar sus relaciones con África. Es indudable que, si España quiere fortalecer dichos vínculos, es necesario un mayor conocimiento y una mejor comprensión acerca de lo que en África acontece. Este *Informe África 2019* busca precisamente contribuir a ello.

Desde hace veinte años, las portadas de varios medios anglófonos han hablado por ejemplo de un “África emergente” o “creciente” (portadas de *Time* del 30 de marzo de 1998 y del 3 de diciembre de 2012, y *The Economist* del 3 de diciembre de 2011), y de un continente con “aspiraciones” (portada de *The Economist* del 2 de marzo 2013). En su número del 7 de marzo de 2019 *The Economist* hablaba del nuevo reparto de África —con toda

la carga colonial que esta expresión conlleva—, y ofrecía sin complejos una serie de recomendaciones para que los africanos se beneficiaran del proceso, obviando entre otras muchas cosas el papel que los propios Gobiernos y sociedades africanas ya están jugando en este proceso.

Estos conceptos como “emergente”, “creciente” o las recomendaciones ofrecidas son muestras de cómo el imaginario occidental sigue profundamente marcado por una comprensión de los procesos que acontecen en el continente en términos de atraso, manteniendo a Occidente como el referente con respecto al que se miden los progresos de África, en su totalidad, simplificando su diversidad y complejidad. Así, aunque se pretende dejar atrás las narrativas afropesimistas que han prevalecido hasta ya terminada la Guerra Fría y los clichés de un África agónica (*Time*, portada del 7 de septiembre de 1992) o sin esperanza (*The Economist*, portada del 11 de mayo de 2000) por una narrativa afro-optimista, África sigue siendo un continente al que muchos analistas se acercan presuponiendo no ya su desigualdad sino su inferioridad.

Los autores y autoras que han participado en este informe ofrecen precisamente una crítica a estas narrativas y se alejan de este tipo de pensamiento binario. Lo que todos los capítulos de este informe ponen de manifiesto es la profunda interconexión, espacial y temporal, de los procesos que se dan en África actualmente, los vínculos que existen no solo entre las diferentes regiones del continente, sino también entre el continente

y otras regiones del planeta, y la clara vinculación entre los desafíos y procesos de hoy con las trayectorias históricas. De ahí viene el título de este informe, *Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*. Y de ahí viene también que en él hablemos tanto del Norte de África como del África subsahariana. De hecho, aunque el *III Plan África* pone el foco en la segunda, creemos enriquecedor y necesario acercarnos al continente en su conjunto.

Las incontables interconexiones entre los países, sociedades y comunidades del Magreb y del África subsahariana han permitido que los países del continente intenten deshacerse de una —injusta— imagen de “subalternos” y articulen instrumentos para lograr una mayor autonomía como potencias verdaderamente postcoloniales. Estas reconfiguraciones son muestra de cómo se han ido desplazando los centros de gravedad de la región.

Las dos orillas del Mediterráneo han bebido del mismo caudal durante siglos, en los que las respectivas sociedades han ido tomando forma sin perder de vista —de frente o de reojo— a sus vecinos más o menos inmediatos. Hoy los vínculos y futuro en común representan una realidad cimentada, y por eso resulta tan necesario un análisis en profundidad del momento actual que atraviesa el Magreb. El Norte de África cobra cada vez mayor protagonismo, por voluntad propia pero también en ocasiones sin perseguir tal objetivo, como ha ocurrido estos últimos años como consecuencia de la denominada crisis de refugiados, la ya familiar cuestión de los flujos migratorios y la inestabilidad intermitente en una ribera sur que Europa —y España— consideraban prácticamente estabilizada. La reacción de la calle argelina a la decisión de su gerontócrata presidente de presentarse por quinta vez a las elecciones presidenciales, y la sorpresa y preocupación que demasiados han demostrado, dan buena muestra de una preocupante desconexión, en numerosas ocasiones, entre la imagen de un país y sus realidades internas.

La inclusión en este informe de las dos regiones —África subsahariana y Norte de África— en que se suele dividir el continente quiere subrayar

que no se trata de realidades estancas a espaldas una de la otra. Son numerosos los ámbitos en los que se multiplican las conexiones entre el Magreb y los países del África subsahariana: es el caso de los procesos de integración, de la profundización de flujos comerciales y de inversión, de la diplomacia religiosa y cultural y del futuro del Sahel. Las tendencias y realidades transfronterizas como, entre muchos otros, la urbanización, las TIC y sus efectos multidimensionales en sociedades aún en vía de (distintos niveles) desarrollo, y muy particularmente las demandas no satisfechas tras las Primaveras Árabes moldean un futuro incierto para países extremadamente diferentes entre sí, pero cada vez más conscientes de su interdependencia.

La estabilidad de las regiones mencionadas sigue representando una de las principales prioridades —por no decir obsesiones— de la agenda internacional. Este concepto de estabilidad —y estabilización— es sin embargo esquivo, lo que dificulta enormemente la elección de estrategias y mecanismos. Se erige como objetivo en común de varios actores, pero en realidad representa intereses divergentes entre los mismos, a nivel local, nacional, regional e internacional. Es fundamental adoptar nuevos objetivos, que nos permitan superar la securitización de las políticas españolas y europeas hacia el continente, desligar en particular los objetivos de seguridad de los del desarrollo, y diseñar y ejecutar políticas más eficaces teniendo en cuenta las necesidades de nuestras contrapartes africanas. La Unión Europea (UE) no puede permitirse seguir exportando modelos unívocos que no tengan en cuenta el contexto local ni sus propias dinámicas.

Comprender ese dinamismo que vincula, más allá de sus especificidades, las diferentes regiones del continente y del mundo, es clave si queremos establecer con las sociedades africanas relaciones mutuamente beneficiosas. África no ocupa un lugar secundario en las relaciones internacionales puesto que la vida en el Norte global depende profundamente del Sur global e influye sustancialmente en él. Este es un primer elemento central del debate. Es necesario que el

interés que el Estado español y la UE muestran hacia nuestros vecinos del sur parta del respeto y de la convicción en nuestra igualdad con respecto a los Estados africanos, y reconozca a los países africanos y sus instituciones como la Unión Africana como socios iguales con necesidades, intereses, y agendas propias.

Aunque resulte sorprendente, seguimos siendo testigos en España y en Europa de evidentes manifestaciones de racismo que justifican plenamente que mencionemos y defendamos la importancia de la igualdad como un valor vertebrador de nuestra sociedad. Lograr sociedades más igualitarias requiere tanto un mayor y mejor conocimiento y formación por parte de la sociedad española acerca de las sociedades africanas, como más investigación que nos permita comprender y seguir la realidad política y económica del continente. Requiere asimismo un intercambio más constante entre el ámbito de la toma de decisiones y los expertos en el continente. Estas cuestiones —formación, investigación e intercambio— son requisitos indispensables para avanzar hacia la coherencia de las políticas españolas y de la UE en África.

Las diferentes versiones de la Política Europea de Vecindad (PEV) que la UE ha ido improvisando son el mejor ejemplo del enfoque asimétrico, y ciertamente elitista, que desde sus comienzos fue adoptado, por no hablar de las discrepancias entre las preferencias de determinados Estados miembro y las políticas supranacionales como tónica de la política exterior de la UE. Se hace imperativo articular una agenda, tanto multilateral como bilateral, que huya de términos como “europeización” y “convergencia” y tenga en todo momento en cuenta las necesidades reales de los socios ribereños. La condicionalidad positiva del *more for more* se ha mostrado a todas luces insuficiente y cortoplacista: la UE tiene que mostrarse capaz de articular incentivos, como una política de visados más generosa, que afecten a todas las capas de la sociedad y contribuyan al desarrollo socioeconómico integral.

Cualquier reforma de la PEV también debería aspirar a que las políticas en los países del sur

sean sostenibles, y por tanto no agraven los desequilibrios en el seno de estas sociedades, y por lo tanto inclusivas —tanto en términos sociales como territoriales— y alejadas del paradigma neoliberal de austeridad y erosión del papel del Estado. Ante algunos fenómenos transnacionales será necesario recurrir y replantear mecanismos multilaterales ya existentes, como la Unión por el Mediterráneo. En otras ocasiones será preciso que España y la UE promuevan o refuercen los marcos prescriptivos necesarios para lograr una acción exterior fuerte, coherente y justa. En este sentido, la UE tiene que recuperar su rol de potencia normativa, y convertirse en verdadera garante del respeto del derecho internacional y la promoción de los derechos humanos, sin olvidar cuestiones incómodas, pero no por ello menos importantes, como la del Sáhara Occidental.

En este sentido, un ámbito en el que sería clave y es urgente avanzar es el de la gestión de los flujos migratorios. Es preciso desarrollar políticas que aborden la apertura de vías seguras y canales formales para la migración laboral y para los refugiados, y también impulsar en el continente las medidas necesarias para facilitar el retorno sostenible de las personas desplazadas forzadas. No puede permitirse los países de tránsito o acogida vean incentivado su comportamiento rentista al tratar a las personas migrantes como mercancía. El cambio de perspectiva permitiría eliminar tensiones innecesarias generadas por la aplicación de los enfoques represivos característicos de la política migratoria europea, y posibilitaría considerar las realidades socioeconómicas, ambientales y demográficas de ambas partes en una perspectiva a medio-largo plazo, construyendo una relación euroafricana sólida basada en la cooperación real y horizontal para un beneficio mutuo.

Por otra parte, en materia económica es preciso adoptar normas para luchar contra los paraísos fiscales y los flujos financieros ilícitos, para un mayor control de bancos receptores de fondos y una mayor rendición de cuentas, con el objetivo de detener el drenaje de la riqueza del continente africano. La experiencia de las últimas décadas

pone claramente de manifiesto la necesidad de adoptar normas que obliguen a las empresas a informar sobre sus impactos sociales, medioambientales y en materia de derechos humanos; que haya un control por parte de expertos independientes junto con las comunidades afectadas; y que se establezcan claramente responsabilidades en caso de incumplimiento. Esto significa asimismo reforzar la capacidad de seguimiento y control independiente de las autoridades, y de tribunales competentes y especializados en la lucha contra la corrupción y las violaciones graves de derechos humanos cometidas por empresas nacionales.

Además del refuerzo de los marcos prescriptivos, es clave el papel que desempeñan las jurisdicciones nacionales de los Estados europeos para que, tanto actores públicos como privados, actúen respetando de forma escrupulosa los marcos legales. Esto puede requerir por ejemplo luchar contra la malversación por parte de dirigentes políticos y élites económicas de activos y bienes inmuebles, o en contextos de conflicto demandar a las partes implicadas en la violencia, tanto Estados como agentes irregulares, el respeto a las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos facultativos. Asimismo, España puede jugar un papel clave en la implementación de medidas ya existentes como la Iniciativa sobre la Transparencia en las Industrias Extractivas.

La acción exterior de España no puede guiarse solo por objetivos como el crecimiento económico, la seguridad y la lucha contra las migraciones, sino que ha de alinearse con principios fundamentales como la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, y asumir el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, España ha de tener una política exterior que contribuya al desarrollo del continente partiendo de un enfoque basado en los derechos humanos, que ponga en primer plano a las sociedades africanas, la justicia social, con especial atención a la dimensión de género de los objetivos que se persiguen y de las medidas que se adoptan a tal fin.

Este objetivo es sin duda una prioridad que ha de guiar la implementación del nuevo *Plan África*,

el desarrollo o reforma de los Planes de Acción de la PEV, y de toda estrategia referida al continente. Como se pone de manifiesto en varios de los capítulos que componen este informe y que abordan por ejemplo cuestiones relacionadas con la conflictividad armada, las migraciones o la explotación de los recursos naturales, los actores internacionales públicos y privados tienen un impacto directo en la evolución de estos fenómenos. Por ello es necesario, por ejemplo, que los Estados europeos se abstengan de proporcionar cualquier tipo de dotación militar a los países que vulneren los derechos humanos, lo que requiere, más específicamente, tomar las medidas adecuadas para que ningún país con conflicto armado activo pueda acceder al mercado internacional de armas con el fin de frenar la violencia.

En materia económica, es evidente el potencial en términos de crecimiento económico y de desarrollo de acuerdos como la African Continental Free Trade Area (AfCFTA). La integración económica del continente es una prioridad de los propios Estados africanos que puede significar un cambio sustantivo con respecto a las estructuras económicas existentes, aún hoy fuertemente marcadas por la herencia colonial. El potencial transformador de la AfCFTA no se limita a la expansión de los intercambios comerciales, sino que surge de la propia visión de cambio estructural a largo plazo que forma parte de la Agenda 2063 de la Unión Africana. No obstante, el éxito de la AfCFTA requiere una verdadera política industrial y para ello un flujo de inversiones públicas y privadas en los sectores productivos y en las infraestructuras.

Las empresas europeas, y españolas en particular, pueden jugar un papel clave en el desarrollo del continente, en su industrialización, en la construcción de infraestructuras y en su diversificación económica. Sin embargo, es fundamental que su creciente presencia tenga un impacto social positivo, que contribuya entre otras cuestiones a mejorar la empleabilidad y los salarios, así como a un crecimiento urbano equilibrado y al respeto del medio ambiente. A tal fin, sería necesario un seguimiento y análisis

de las inversiones empresariales españolas, un papel que pueden liderar y coordinar las Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, recabando y sistematizando la información, y poniéndola a disposición del público a través de la página web del ICEX. Asimismo, se podría impulsar la adecuación de la acción empresarial española en el continente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta recomendación parte de la idea de que el crecimiento económico no garantiza por sí mismo la redistribución y la reducción de las desigualdades.

Si el esfuerzo que requieren los ajustes de la estructura productiva, como los que se persigue por ejemplo a través de la AfCFTA, recae en los sectores más empobrecidos, los logros reales en la transformación económica del continente serán limitados. En este sentido, más allá de la integración económica de África, la acción exterior española y europea también pueden contribuir al fortalecimiento de las economías del continente y la protección del medio ambiente fomentando la producción y comercio de proximidad, tanto en África como en Europa.

En el ámbito de las industrias extractivas, España puede contribuir a la promoción de la seguridad energética sostenible, e invertir en las energías renovables en el continente africano, partiendo del alto nivel tecnológico de algunas empresas españolas en energía solar y eólica. El esfuerzo redistributivo con vistas a una verdadera sostenibilidad —energética, económica, humana— hoy ausente en alguno de los supuestos estudiados será clave también en este ámbito. Ello requiere una estrategia conjunta de los diferentes Ministerios españoles para la promoción de este tipo de inversiones y para el desarrollo de proyectos de suministro eléctrico en beneficio de las comunidades más empobrecidas.

Una mayor sostenibilidad, una mayor redistribución y una mayor transparencia son cuestiones necesarias para avanzar hacia una mayor justicia social. Un propósito que ha de estar en el centro de la política española y europea hacia el continente, especialmente porque estos fines no son incompatibles con el fortalecimiento del papel

de España y de la UE en el mundo, al contrario. Situar la justicia social en el centro de la acción exterior significaría apoyar las propias demandas de las sociedades africanas a sus Gobiernos, algo tanto o más necesario si tenemos en cuenta el crecimiento demográfico del continente, y la insatisfacción y desafección crecientes en todas sus latitudes.

En la medida de lo posible, se ha de favorecer un enfoque *bottom-up*, que conceda un papel destacado como interlocutor a los distintos actores de la sociedad civil, en ocasiones los únicos capaces de impulsar reformas en línea con el respeto a los derechos humanos y la idea de justicia social. Resulta así imperativo no dejar de alzar la voz ante cualquier retroceso en materia de Estado de derecho o libertades fundamentales, más allá de consideraciones cortoplacistas de *realpolitik* y conscientes de nuestra importancia como socios. Una dificultad añadida a esta tarea, sobre todo en lo que al Norte de África respecta, es la presencia de oposiciones en ocasiones extremadamente difusas y carentes de líder, como consecuencia de años de represión. Es necesario mencionar aquí el papel clave que la sociedad civil española en su conjunto, pero más específicamente algunas de sus organizaciones y sectores clave como las poblaciones afrodescendientes y de origen magrebí, pueden jugar en la consolidación de los vínculos e intercambios entre España y África y en la construcción de sociedades más justas e iguales.

Cómo se plantea en varios capítulos del informe, existe en el continente africano un dinamismo social que reclama este tipo de acercamiento y se muestra muy crítico con los apoyos que algunos dirigentes reciben del exterior. Estos nuevos movimientos sociales tienen capacidad de movilizar, y representan las opiniones y las inquietudes de colectivos de personas poco representados en las estructuras políticas de sus países o a través de organizaciones sociales clásicas como los sindicatos.

La realidad sobre el terreno evidencia lo importante que es atender las peticiones de las propias sociedades. El empeoramiento de las

condiciones y estructuras anteriores a los levantamientos que comenzaron en 2011 y se han ido multiplicando por el continente explica la permanencia —y en ocasiones agudización— de los focos de protesta social. La desconexión entre regímenes y poblaciones es cada vez más profunda, tanto en lo que concierne a un recrudecimiento de la tendencia autoritaria —o un inmovilismo igual de pernicioso—, como a las sempiternas exigencias socioeconómicas que los regímenes desoyen, y comúnmente reprimen, o también a las violaciones sistemáticas de derechos humanos a cara descubierta como ocurre con las devoluciones en caliente. A esto se añade una ignominiosa instrumentalización de las identidades religiosas y étnicas —mal llamada “sectarismo”— que no hace sino ahondar en el miedo y crear antagonismos allá donde nunca existieron, para así erosionar progresivamente los conceptos de derechos individuales, ciudadanía y *res pública*.

Los jóvenes urbanos, fundamentalmente, suponen una enorme fuerza social en la mayor parte de los países del continente africano, y reclaman una mejor gobernanza; por ello, son contrapartes fundamentales para la mejora de la calidad democrática. Una de las fortalezas es que ese poder transformador surge desde las estructuras sociales locales, sin que se trate de imposiciones externas a las instituciones, sino con una dinámica de abajo hacia arriba que puede favorecer la sostenibilidad de los cambios conseguidos. Estas medidas implican que las formas, los criterios y los mecanismos de relación y de colaboración con estos movimientos sociales deben de flexibilizarse, para reforzar su potencial transformador. Estos actores no necesariamente reproducen las estructuras formales de las organizaciones convencionales, de manera que obligan a los socios o instituciones que quieran buscar su colaboración a enfrentar su forma de relación de manera creativa.

Aplicado al ámbito de la resolución de conflictos, atender las peticiones y necesidades de las sociedades supone por ejemplo contribuir a la apertura de procesos de paz inclusivos, basados en el diálogo político y que recurran a la

diplomacia como herramienta prioritaria en la resolución de conflictos. Ello ha de ir parejo a la participación de terceras partes mediadoras para evitar estancamientos, así como garantizar que la participación en los procesos de paz —en curso o futuros— no recaiga exclusiva o mayoritariamente en la representación de Gobierno y rebeldes, sino que incluya de manera efectiva a los sectores de la sociedad civil del país o región que padezca la violencia. En este sentido es fundamental remarcar la necesidad de que ese proceso inclusivo garantice la participación de las mujeres, haciendo efectiva la implementación de la agenda de género, paz y seguridad de la ONU (Resolución 1325).

En los casos de conflicto armado —en sus distintas formas y derivaciones— como el del Libia o el Sahel, no existirá desmovilización de los grupos de inspiración yihadista o de las milicias, sin que sus integrantes —muy particularmente, los jóvenes— sean conscientes de que pueden acceder a alternativas con las que ganarse la vida de manera digna. El acceso a estas alternativas, las soluciones que busquen poner fin a la insatisfacción de la población, son prioritarias en el resto de los supuestos analizados. El Sahel representa un ejemplo claro de la necesidad de superar un marco excesivamente “securitizado”, y abrazar la idea de construcción y legitimidad del Estado —una suerte de contrato social renovado— que aborde las causas estructurales —sociedad no inclusiva, insuficiente buen gobierno, desigualdades socioeconómicas, insuficiente provisión de servicios básicos— de cualquier tipo de inestabilidad.

Asimismo, España ha de adoptar un compromiso firme en materia de cooperación al desarrollo para alcanzar la meta del 0,7% del PNB dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y contribuir significativamente a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para asegurar la eficacia de la AOD y evitar impactos negativos, es fundamental que esta parta siempre de las necesidades identificadas directamente por los propios beneficiarios, y desvincularla de objetivos (como el control migratorio o intereses empresariales) que desvíen fondos y desvirtúen

los propios objetivos de la política de desarrollo al supeditarlos a otros propósitos. No asumir este compromiso puede generar efectos negativos a medio-largo plazo, tanto en los países socios del continente africano como en las propias relaciones euroafricanas, afectadas por la insistencia europea en alcanzar objetivos poco realistas e inasumibles para los Estados africanos.

Es importante resaltar que estas recomendaciones se han de poner en práctica tanto de forma directa en el continente a través de nues-

tras relaciones bilaterales como incidiendo en el ámbito de las políticas europeas. Asimismo, son políticas que se han de poner en práctica no solo en colaboración con las instituciones y Gobiernos africanos sino también de la mano de las respectivas sociedades civiles. Planteamos en suma una reflexión sobre las interconexiones y dependencia mutua que existen entre España, Europa y África, y unas propuestas para que esos vínculos se consoliden de tal forma que resulten mutuamente beneficiosos.

Autores

Elsa Aimé González

Coordinadora del Panel África subsahariana de la Fundación Alternativas. Profesora asociada del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas e investigadora del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM). Es doctora en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y licenciada en Historia por la UAM. Anteriormente ha trabajado como consultora en el ámbito del tercer sector, y como secretaria del Grupo de Estudios Africanos, coordinando las diferentes actividades de investigación, docencia y consultoría que desempeña el grupo. Su actividad investigadora está ligada a estos dos ámbitos, las relaciones internacionales y África, y se ha especializado más concretamente en Etiopía y el Cuerno de África, tanto desde un enfoque histórico como sobre las problemáticas actuales.

Carlos Bajo Erro

Periodista especializado en uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en África para el cambio social y movimientos sociales. Licenciado en Periodismo por la Universidad de Navarra, posgrado en Comunicación de los Conflictos y de la Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, y máster en Cultura y Desarrollo en África por la Universidad Rovira i Virgili. Combina la labor periodística mediante colaboraciones en diversos medios (como *El País*, *Mundo Negro* o *El Salto*) con la comunicación para organizaciones sociales y la investigación sobre los usos de las TIC como herramienta de trans-

formación social en África. Es coautor del libro *Redes sociales para el cambio en África*, que fue galardonado en 2012 con el Premio de Ensayo de Casa África. Intenta tender puentes entre el ámbito académico y la sociedad, impartiendo clases en másteres y posgrados y publicando en libros y revistas académicas y en medios informativos y divulgativos. Igualmente ha participado como consultor en proyectos en los que se pone en relación el trabajo de ONG con el activismo digital y los ciberactivistas locales de comunidades africanas concretas. Es cofundador de la asociación Wiriko, para la difusión de las manifestaciones artísticas y culturales contemporáneas africanas.

Artur Colom Jaén

Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona, actualmente es profesor en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Miembro del Grupo de Estudios Africanos de Madrid y del Centro de Estudios Africanos de Barcelona, participa regularmente como docente en programas de máster relacionados con el desarrollo económico y los estudios africanos (en la Universidad Autónoma de Madrid, Universidad de Valencia y Blanquerna). Su actividad investigadora se centra en la economía política del desarrollo en África en sentido amplio, con un interés particular en los recursos naturales, y la cooperación Sur-Sur en el continente. Ha realizado trabajo de campo en Chad y Senegal, así como estancias de investigación en el Groupe pour l'Étude et l'Enseignement de la Population (Senegal), School of Oriental and African Studies

(Reino Unido) y la Peking University. Por último, ha publicado en revistas como *Journal of Modern African Studies*, *European Journal of Development Research*, *Canadian Journal of Development Studies* o *Revista de Economía Mundial*.

Itxaso Domínguez de Olazábal

Coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África de la Fundación Alternativas. Ha trabajado, entre otros proyectos, como investigadora en la oficina de Londres de The U.S./Middle East Project, así como en el Parlamento Europeo y en la Delegación de la Unión Europea en Egipto. Investigadora del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM) de la UAM. Ha sido tanto consultora en asuntos públicos y cuestiones de geopolítica y buen gobierno en Oriente Próximo y como asesora e investigadora en el ámbito de las relaciones internacionales. Es doctoranda en la Universidad Autónoma de Madrid y cuenta con dos títulos de máster: uno en Política y Democracia y otro en Derecho Empresarial y de la UE. Sus principales áreas de especialidad son el conflicto palestino-israelí, el Golfo Pérsico y los procesos de transición y transformación en Oriente Próximo. Domina el francés y el inglés y habla árabe dialectal. Es miembro de la red de jóvenes académicos de la Foundation for European Progressive Studies (FEPS).

Irene Fernández-Molina

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad de Exeter, Reino Unido. Su investigación trata sobre las relaciones internacionales del Sur global, políticas exteriores de Estados dependientes o autoritarios, conflictos (conflictos congelados, Estados “contestado” o no reconocidos), socialización y reconocimiento internacional, con especialización regional en el norte de África, así como la política exterior de la UE y las relaciones euromediterráneas. También es la directora del MA Politics and International Relations of the Middle East en Exeter y profesora visitante en el Colegio de Europa, Campus de Brujas. Anteriormente trabajó como investigadora (*research fellow*) en la Cátedra de Política Europea de Ve-

ciudad del Colegio de Europa, Campus de Natolin (Varsovia), becaria Schuman en la Dirección General de Políticas Externas del Parlamento Europeo (Bruselas) e investigadora-becaria predoctoral en la Universidad Complutense de Madrid. Su investigación ha sido publicada en revistas como la *Review of International Studies*, *International Political Sociology* y *Mediterranean Politics*. Además, es autora del monográfico *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999-2014* (Routledge, 2016) y coeditora de *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonisation* (Palgrave, 2017).

Lorenzo Gabrielli

Doctor en Ciencias Políticas por el LAM-Sciences Po Bordeaux (Francia), es investigador senior en GRITIM-UPF, investigador asociado en el Centro Emile Durkheim Science Po Bordeaux y profesor adjunto en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra. Recientemente ha sido investigador visitante en la United Nations University-Institute on Globalization, Culture and Mobility (UNU-GCM) e investigador visitante senior en el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed). Sus intereses de investigación cubren, entre otros, las cuestiones relacionadas con las fronteras y la fronterización, la gobernanza multinivel de la migración internacional en el espacio euroafricano, la geopolítica de la movilidad en el Mediterráneo, la dimensión exterior de las políticas migratorias europeas y el nexo entre migración y desarrollo. Ha participado en varios proyectos de investigación europeos (Vakeripen, DiasporaLink, INTERACT, GARNET, Medimurs, MIPMUE) y es revisor de varias revistas y editoriales de ciencias sociales.

Jesús García-Luengos

Investigador del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM), cofundador del Centro de Investigación sobre Seguridad y Gobernanza Transnacional (ReSeT, por sus siglas en inglés) y consultor independiente. Está especializado en el ámbito de los derechos humanos, la sociedad civil, el Estado de derecho

y el fortalecimiento institucional. Ha realizado diversos proyectos de investigación sobre la explotación e impactos de los recursos naturales en África subsahariana y evaluado numerosos proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo en una veintena de países africanos, para la Unión Europea y otras organizaciones internacionales (OIM, OIT, PNUD, UNODC), agencias estatales de cooperación internacional (AECID, GIZ) y diversas organizaciones no gubernamentales.

Bosco Govantes

Profesor doctor en Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, especialista en Norte de África y Relaciones Euromediterráneas. Ha publicado en revistas como *British Journal of Middle Eastern Studies*, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, *Real Instituto Elcano* o *UNISCI*. Sus trabajos han sido presentados en decenas de congresos nacionales e internacionales, incluyendo BRISMES o WOCMES. Actualmente es miembro del proyecto de investigación I+D “Crisis y procesos de cambio regional en el norte de África. Sus implicaciones para España”. Igualmente es miembro del Foro de Investigación de Mundo Árabe y Musulmán (FIMAM), del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM) y del Observatorio Político y Electoral sobre Mundo Árabe y Musulmán (OPEMAM) en calidad de experto en Túnez.

Miguel Hernando de Larramendi

Profesor en la Universidad de Castilla-La Mancha, donde dirige el Grupo de Investigación sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM). Sus investigaciones se centran en el análisis de los sistemas políticos de los países magrebíes, en el estudio de las relaciones exteriores de estos Estados, así como en el análisis de la política exterior de España hacia el mundo árabe.

Es autor de más de un centenar de artículos y monografías sobre estas cuestiones. Entre sus publicaciones se encuentran las siguientes obras: *Mohamed VI. Régimen y cambio social en Marruecos*, 2011 (con Thierry Desrues); *La política*

exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses, 2009 (con Aurelia Mañé), *La política exterior de Marruecos*, 1997 (traducido al árabe en 2005). Entre sus publicaciones recientes se encuentra “Doomed Regionalism in a Redrawn Maghreb? The Changing Shape of the Rivalry between Algeria and Morocco in the Post-2011 Era” en *The Journal of North African Studies*.

Marta Iñiguez de Heredia

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad London School of Economics and Political Science (LSE). Actualmente trabaja como profesora en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Anteriormente ha sido investigadora Marie Skłodowska-Curie en el Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI) y profesora en las Universidades de Cambridge, LSE, Queen Mary, Neoma Business School, Deakin y La Trobe. Su investigación se encuentra a caballo entre los estudios de paz y conflicto, estudios africanos, la sociología histórica y la teoría práctica. Es autora de *Everyday Resistance, Peacebuilding and State-Making* y coeditora de *Recentering Africa in International Relations*. Actualmente su investigación aborda cambios en las políticas de paz europeas y la creciente militarización de los procesos de construcción de paz.

Mbuyi Kabunda Badi

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales por la Universidad de Lubumbashi, República Democrática del Congo. Investigador del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM), es profesor honorario de esta universidad, donde imparte clase en el máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos. Es asimismo presidente de la Asociación Española de Africanistas desde 2015. Ha publicado más de un centenar de artículos en revistas especializadas y en obras colectivas. Entre sus publicaciones cabe destacar *África y la cooperación con el Sur* desde *el Sur* (2011), *África en movimiento: migraciones internas y externas* (2012, como

coordinador), *Mitos y realidades de África subsahariana*, junto con Antonio Santamaría (2009) o *Derechos humanos en África* (2000).

Diego López Garrido

Vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas y presidente del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación. Es economista, catedrático en Derecho Constitucional y letrado de las Cortes. Ha sido secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la presidencia española de la UE de 2010. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008) y diputado durante seis legislaturas. Perteneció a la convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Es autor de numerosos libros sobre derechos humanos, economía, política, historia contemporánea y derecho europeo. Colaborador habitual del diario *El País*. Sus últimas publicaciones son: *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar* (RBA, 2014), *The Ice Age. Bailing Out the Welfare State in the Era of Austerity* (London Publishing Partnership, 2015) y *Paraísos fiscales. Veinte propuestas para acabar con la gran evasión* (La Catarata, 2016); también ha dirigido junto a D. Lucio Pegoraro y D. Marcos Massó *Derecho constitucional comparado* (Tirant Lo Blanc, 2017), así como *Leciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (Tirant Lo Blanch, 2018).

Iván Navarro Milián

Licenciado en Sociología, actualmente es doctorando en el programa de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, con una investigación centrada en el estudio de las causas y dinámicas de la violencia política armada en Uganda. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM); posgrado en Desarrollo Comunitario por la Universidad Autónoma de Querétaro (México). Investigador sobre conflictividad armada y construcción de paz en el Grupo de Estudios Africanos

(GEA-UAM) y en la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (ECP-UAB). Miembro del espacio Africaye y de la Asociación PolePole.

David Nievas Bullejos

David Nievas es doctor en Estudios Árabes e Islámicos por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España, donde se licenció en Filología Árabe y cursó un máster en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos, itinerario de Relaciones Internacionales. Con la beca predoctoral FPU (Ministerio de Educación, España) ha realizado estancias doctorales en el African Studies Center (Leiden, Países Bajos) y el Institute of African Studies (Bayreuth, Alemania). Forma parte del grupo de investigación Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM), donde desarrolla la línea de estudios sobre el Sahel. También es miembro del Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán (OPEMAM). Sus líneas de investigación principales son islam y participación política, reformismo islámico y extremismo violento en Mali y en la región del Sahel.

Gema Serón Aires

Investigadora del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM). DEA en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (UAM). Licenciada en Antropología Social y Cultural (Universidad Complutense de Madrid). Posgrado en Dirección de Organizaciones de Economía Social y en Gestión del Desarrollo Rural (Universidad de Zaragoza). Ha trabajado como consultora y técnica de proyectos de cooperación internacional, y también ha desarrollado su labor profesional en el sector de la acción e intervención social (entre otros ámbitos, en materia de migraciones africanas). Sus temas de investigación giran en torno a la cooperación internacional (especialmente la cooperación España-África y Unión Europea-África), la integración regional, las migraciones en y desde África, la seguridad humana, y otras cuestiones vinculadas a la antropología y el desarrollo. Su zona geográfica de especialización es África Occidental-Sahel.

Laurence Thieux

Profesora en la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Estudios Internacionales Mediterráneos por la Universidad Autónoma de Madrid con una especialidad en estudios árabes e islámicos. Es investigadora asociada del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM) de la Universidad de Castilla la Mancha, y del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM), en el marco del cual leyó su tesis doctoral “La guerra civil argelina y su impacto sobre la política exterior de Francia y Estados

Unidos (1991-1999)” en 2002. En los últimos años ha dirigido, coordinado e implementado varios proyectos de investigación y estudios sobre la sociedad civil en el Norte de África y Oriente Medio, con especial énfasis en el análisis de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Es autora de varias publicaciones e informes. Ha coordinado para el Encuentro Civil Euromed la publicación *Sociedad civil y Transiciones en el Norte de África* y es autora de publicaciones como *Islamismo y democracia en Argelia: Estados Unidos y Francia frente al conflicto de los 90*.

Siglas y acrónimos

ACP: África, Caribe y Pacífico	COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa
AEM: Asociación Euromediterránea	DCFTA: <i>Deep and Comprehensive Free Trade Area</i>
AfCFTA: African Continental Free Trade Area	EA: Estatuto Avanzado
AfDB: African Development Bank	EAC: East African Community
AFRICOM: United States Africa Command	ECCAS: Economic Community of Central African States (equivalente al CEEAC)
AGOA: African Growth and Opportunity Act	ECOWAS: Economic Community of West African States (equivalente a la CEDEAO)
AIDA: Accelerated Industrial Development for Africa,	EE. MM.: Estados miembros
ALECA: <i>Accord de Libre Échange Complet et Ap- profondi</i>	EE. UU.: Estados Unidos
AMISOM: African Mission in Somalia	EPA: Economic Partnership Agreements
AMU: Arab Maghreb Union	EUFOR: European Union Force
AMV: Africa Mining Vision	EUMAM: European Union's Military Advisory Mis- sion (RCA)
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo	EUTF: European Union Emergency Trust Fund for Africa
APF: African Peace Facility	EUTM: European Union Training Mission
APSA: Arquitectura de Paz y Seguridad Africana	FFI: flujos financieros ilícitos
AQMI: Al Qaeda en el Magreb Islámico	FMI: Fondo Monetario Internacional
BIAT: Boosting Intra-Africa Trade	FOCAC: Forum on China-Africa Cooperation
BM: Banco Mundial	GAR-SI Sahel: Groupes d'Action Rapide: Survei- llance et Intervention au Sahel
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica	GATT: General Agreement on Tariffs and Trade
CBSD: Capacity Building in Support of Security & Development	GNA: Gobierno del Acuerdo Nacional
CCG: Consejo de Cooperación del Golfo	GSPC: Grupo Salafista para la Predicación y el Com- bate
CEA: Comunidad Económica Africana	IcSP: Instrument contributing to Stability and Peace
CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental (equivalente al ECOWAS)	IED: inversión extranjera directa
CEE: Comunidad Económica Europea	IEV: Instrumento Europeo de Vecindad
CEEAC: Comunidad Económica de los Estados de África Central (equivalente al ECCAS)	IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Aso- ciación
CEMAC: Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale	IDH: Índice de Desarrollo Humano
CEN-SAD: Community of Sahel-Saharan States	
CER: Comunidades económicas regionales	
CFA: Comunidad Financiera Africana	
CGN: Congreso General de la Nación	

- IGAD:** Intergovernmental Authority on Development
- ISIS:** Estado Islámico de Iraq y Siria (siglas en inglés)
- ITIE:** Iniciativa sobre la Transparencia en las Industrias Extractivas
- JNIM:** *Jama'at nusrat al-Islam wal Muslimeen*
- LRA:** Lord Resistance Army
- LUCHA:** Lutte pour le Changement (RDC)
- MINUSCA:** Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en RCA
- MINUSMA:** Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en Mali
- MNJTF:** Multinational Joint Task Force
- MONUC:** Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
- MONUSCO:** Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo
- NEPAD:** New Partnership for Africa's Development
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OIM:** Organización Internacional para las Migraciones
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- OMP:** operaciones de mantenimiento de la paz
- ONG:** organización no gubernamental
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- OUA:** Organización para la Unidad Africana
- PAA:** Programme Purchase from Africans for Africa
- PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa de la UE
- PEV:** Política Europea de Vecindad
- PIB:** producto interior bruto
- PIDA:** Program Infrastructure Development for Africa
- PJD:** Partido de Justicia y Desarrollo
- PMA:** países menos avanzados
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RASD:** República Árabe Saharaui Democrática
- RCA:** República Centroafricana
- RCEP:** Regional Comprehensive Economic Partnership
- RDC:** República Democrática del Congo
- SACU:** Southern African Customs Union
- SADC:** Southern African Development Community
- SPRING:** *Support to Partnership, Reforms and Inclusive Growth*
- TIC:** tecnologías de la información y la comunicación
- TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TPP:** Trans-Pacific Partnership
- TTIP:** Transatlantic Trade and Investment Partnership
- UA:** Unión Africana
- UE:** Unión Europea
- UEMOA:** Union Économique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
- UGTT:** Unión General del Trabajo Tunecina
- UNAMID:** United Nations - African Union Hybrid Operation in Darfur
- UNECA:** United Nations Economic Commission for Africa
- UNESCO:** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- UNMISS:** United Nations Mission in South Sudan
- UTICA:** Unión Tunecina del Artesanado y la Industria



África ha venido suscitando un interés creciente desde comienzos del siglo XXI por parte de numerosos actores internacionales, no solo los BRICS, sino muchos Estados de Oriente Próximo, entre los que destacan los países del Golfo y Turquía. El crecimiento económico experimentado por varios Estados del continente, así como la creciente presencia de nuevas contrapartes, genera interés y preocupación entre las antiguas metrópolis coloniales, otros Estados occidentales e instituciones financieras internacionales. La conflictividad armada en algunas zonas, las migraciones, el crecimiento demográfico han generado también una creciente atención hacia África. España no es ajena a esta tendencia, como refleja la aprobación por el Gobierno español en marzo de 2019 del *III Plan África*. Tras siete años sin un documento programático hacia el continente, España da muestras de querer consolidar e incrementar sus relaciones con África. Es indudable que si España quiere fortalecer dichos vínculos es necesario un mayor conocimiento y una mejor comprensión acerca de lo que en África acontece. Este *Informe África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado* busca precisamente contribuir a ello.

Coordinadoras:

Elsa Aimé González e Itxaso Domínguez de Olazábal