

CAPÍTULO PRIMERO

LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD

LA ALIANZA ESTRATÉGICA «UE-ÁFRICA» EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD

CLAUDE-FRANCE ARNOULD

«La alianza se rige por unos principios básicos, que son: la unidad de África, la interdependencia de África y Europa, el control de ambas sobre sus destinos y la responsabilidad común».

Con estas palabras, en diciembre de 2007 la estrategia conjunta UE/África aprobada en Lisboa establecía el marco para una nueva alianza entre la Unión Europea y África.

La transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) en 2001, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD –según sus siglas en inglés–, 2001), el Protocolo sobre la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA (2002), el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la Estrategia Europea de Seguridad (2003) y la aparición de nuevos retos globales son los acontecimientos que han llevado a la UE y al continente africano a modernizar sus relaciones, tan antiguas como complejas.

Esta evolución pasa, en primer lugar, por la institucionalización de un diálogo político más allá de un marco originalmente limitado a la ayuda al desarrollo y el intercambio económico (ACP).

También se basa en el principio de «propiedad», que reconoce que tanto la iniciativa como la responsabilidad en las medidas a adoptar y sobre las que se fundamenta todo compromiso de la Unión Europea han de ser africanas. Igualmente, se reconoce por primera vez en la historia el principio de interdependencia en dichas relaciones.

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa y crearse un servicio europeo de acción exterior, esta alianza brinda a ambas partes la posibilidad de tener una visión común y, así, afrontar mejor y de manera conjunta la prevención, la gestión y la resolución de crisis en África.

Para los africanos, se trata de asumir la responsabilidad de poner en marcha un sistema colectivo de seguridad en el continente con el apoyo total de Europa. Para la UE y sus estados miembros es una oportunidad de ir más allá de las políticas de apoyo y de participar en un proyecto integral y más coherente. De hecho, esta alianza se enmarca en una empresa polifacética que aúna los diversos instrumentos a disposición de la Unión Europea: las políticas de desarrollo, pero también la Política Exterior y de Seguridad Común, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El compromiso europeo de contribuir a la resolución de crisis en África adquirió una dimensión totalmente nueva en 2003 con la primera operación militar de la UE en suelo africano (Artemis, en la República Democrática del Congo). Desde entonces, se han llevado a cabo otras operaciones y misiones en la República Democrática del Congo, más recientemente en el Chad, y actualmente en el Cuerno de África. La UE ha complementado estas acciones con misiones de reforma en el área de la seguridad, ya se trate de la policía, el ejército o la justicia.

La aplicación del Tratado de Lisboa debería contribuir a lograr una mayor coherencia en los medios de acción e incrementar aún más la eficacia de esta alianza UE-África.

En primer lugar, debe fortalecer el vínculo vital entre las cuestiones de seguridad y las de desarrollo. Poner un término definitivo a una crisis se basa en buena medida en la importancia del vínculo entre las acciones de mantenimiento de la paz, las acciones por el desarrollo y la gobernabilidad y el grado de implicación del Estado en estos procesos.

El nuevo tratado también permitirá mejorar, en general, la coherencia, la eficacia y la visibilidad de la acción exterior de la Unión Europea. El tratado aporta dos innovaciones principales: la función del Alto Representante, que es también vicepresidente de la Comisión Europea, y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

LA ALIANZA «PAZ Y SEGURIDAD» ENTRE LA UE Y ÁFRICA: UNA RESPUESTA INTEGRAL A LAS SITUACIONES DE FRAGILIDAD

La estrategia conjunta UE-África se articula en torno a ocho alianzas (1). Entre ellas, está la alianza «Paz y Seguridad». Debido a su relación intrínseca con la PCSD, el interés de los Estados miembros y el volumen de los presupuestos que se le asignan, es el componente de mayor alcance.

Las acciones prioritarias

La alianza «Paz y Seguridad» se ha entregado a tres tareas prioritarias: el fortalecimiento del diálogo político entre la UE, la UA y las organizaciones regionales africanas; la puesta en marcha de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA, según sus siglas en inglés); y la financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz de la UA. Más de dos tercios de las actividades previstas para estas tres líneas clave del primer plan de acción se han iniciado ya.

En el transcurso de los últimos meses, el diálogo político se ha intensificado mediante consultas regulares sobre las crisis para la consecución de un diálogo estratégico. Se puede citar la colaboración entre la UA y la UE en el Grupo Internacional de Contacto para ayudar a Guinea a recobrar la estabilidad y la democracia. No obstante, los ejemplos son numerosos: Níger, Madagascar y Somalia son solo algunos. Desde 2009, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Comité Político y de Seguridad de la UE mantienen reuniones con regularidad. El diálogo con las organizaciones regionales africanas está progresando, especialmente con la SADC (Comunidad de Desarrollo de África Austral) en el sur de África, la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del Africa Occidental) en África Occidental, la CEEAC (Comunidad Económica de los Estados de África Central) en África Central, la IGAD (Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo) en África Oriental y la UMA (Unión del Magreb Árabe) en el Norte de África. La decisión del Consejo de la UE del 27 de octubre de 2009 sobre las cuestiones de seguridad en el Sahel podría, a su vez, allanar el camino para un diálogo político entre Europa y el Sahel. La Conferencia de Akosombo, Ghana, en diciembre de 2009, ayudó a consolidar estas relaciones en un marco trilateral UE / UA / regiones de África.

(1) Paz y Seguridad; Gobernanza democrática y Derechos Humanos; Comercio, integración regional e infraestructuras; Desarrollo; Energía; Cambio climático; Migración, movilidad y empleo; y, por último, Ciencia, sociedad de la información y espacio.

Al mismo tiempo, las relaciones con los estados africanos más implicados en la seguridad regional se fortalecen –este es especialmente el caso de Nigeria y de Sudáfrica, con quienes las sesiones de diálogo político son regulares. Además, la relación con Egipto y Marruecos (2) también es muy importante y el interés por cooperar en el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa Común es recíproco.

El diálogo mantenido con los distintos estados en virtud del artículo 8 del Acuerdo de Cotonú, Benín, suele englobar las cuestiones de paz y seguridad y apoyar los objetivos de esta alianza.

Por último, las iniciativas como la que reúne a los cinco estados de la Unión del Magreb Árabe y los cinco estados del Sur de la UE contribuyen a profundizar en el diálogo, y así lo demuestra el reciente encuentro entre los 27 ministros de Defensa de la UE y sus homólogos de la UMA organizado por la ministra española de Defensa, la Sra. Carme Chacón, en Palma de Mallorca.

La Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) progresa. Se han seleccionado cuatro líneas de actividad principales: la prevención de conflictos, la formación y el entrenamiento de la Fuerza Africana de Reserva, su equipamiento y transporte y la reconstrucción post-conflicto.

En materia de prevención de conflictos, el objetivo es reforzar la capacidad de las estructuras político-militares de la UA y de las organizaciones regionales, así como la complementariedad con la UE. Lo ilustraré con dos ejemplos: a) el apoyo al Sistema Continental de Alerta Temprana, concretamente con la mediación del Centro Conjunto de Situación (SITCEN) de la Unión Europea, del Centro Común de Investigación de Ipsra y de determinados estados miembros de la UE, de los que cabe destacar la labor cartográfica realizada por Alemania; y b) la iniciativa franco-británica con vistas a la puesta en marcha de un Mecanismo Interactivo de Vigilancia y Anticipación de Crisis (MIVAC). Por último, para mejorar la interacción entre la UA y las organizaciones regionales africanas, la UE presta apoyo a las oficinas regionales de enlace con la UA en Adís Abeba.

El objetivo de la formación y el entrenamiento de la Fuerza Africana de Reserva (FAA, según sus siglas en francés) es conferirle capacidad operativa para finales de 2010, tal y como establece el Protocolo de Paz

(2) Marruecos no es miembro de la Unión Africana.

y Seguridad de la UA. Esta formación está particularmente enfocada a la capacidad de la UA para planificar y dirigir operaciones de mantenimiento de la paz. Tras el apoyo a la Misión de la Unión Africana en Darfur (AMIS, según sus siglas en inglés), los apoyos actuales a la AMISOM en Somalia y a la MICOPAX en la República Centroafricana se inscriben plenamente en este objetivo.

El entrenamiento y la evaluación de la FAA se desarrollan en el marco del ciclo de formación AMANI ÁFRICA, que comenzó en noviembre de 2008 en Adís Abeba. Este ciclo de dos años, basado en el concepto de «Fortalecimiento de la Capacidad Africana para el Mantenimiento de la Paz» (EURORECAMP), ha transferido a un marco europeo un programa originalmente francés (RECAMP) que tiene como metas ayudar a la UA en el proceso de certificación de la Fuerza Africana de Reserva FAA y formar a los responsables africanos, ya sean militares o civiles. En octubre de 2010 se espera un ejercicio final (*Ejercicio de Puesto de Mando*) que implique al Departamento de Apoyo a las Operaciones de Paz de la UA.

Otra acción clave en este ámbito es el programa de apoyo a centros de formación en África. Basándose en los resultados de un estudio conjunto UE / UA, con este programa se espera fortalecer la capacidad formativa africana. Su puesta en marcha efectiva está prevista para el primer semestre de 2010.

La mejora de la capacidad logística y el equipamiento de la Fuerza Africana de Reserva sigue siendo un problema principalmente financiero. Los instrumentos de ayuda de la UE, tal y como se han definido, no permiten asumir este tipo de gastos, de naturaleza exclusivamente militar. A nivel internacional, y, en particular en el G-8++, esta cuestión sigue sobre la mesa. Más allá de la cuestión financiera, aún quedan por armonizar entre la parte africana y sus aliados los propios conceptos de los estándares de equipamiento, su almacenamiento y su mantenimiento. La UE participa plenamente en la reflexión actual y en la búsqueda de soluciones.

En el ámbito de la reconstrucción post-conflicto, el objetivo es compartir la experiencia adquirida por cada una de las partes, especialmente en lo que concierne a la reforma del sector de la seguridad, al desarme o incluso a la lucha contra la circulación ilícita de armas de pequeño calibre, contra el tráfico de drogas y contra el terrorismo. Este intercambio de valoraciones, análisis y experiencias debería permitir a la UA consolidar sus doctrinas y conceptos sobre los puntos mencionados.

Instrumentos

Africanos y europeos han constituido grupos de trabajo que aglutinan a la Comisión de la UA y sus estados miembros y, por parte de la UE, a la Comisión, la Secretaría General del Consejo y a los estados miembros. Se ha designado una cabeza visible en cada una de las alianzas, responsabilidad que recae en el Consejo de la UE para la alianza «Paz y Seguridad». Las iniciativas son trasladadas al terreno por la representación de la UE ante la UA y la representación ante la ONU. También es conveniente destacar la constitución de grupos conjuntos de expertos UE / África para hacer funcionar la alianza. La última reunión del grupo mixto de «Paz y Seguridad» se celebró en octubre de 2009 en Adís Abeba.

La coordinación con los aliados internacionales se garantiza a través del diálogo entre la UE y sus principales socios y de foros internacionales como la Cámara de Compensación Africana (African Clearing House) del G-8++ o el grupo de socios de la UA en Adís Abeba.

En cuanto a la financiación, los fondos gestionados por la Comisión Europea son las fuentes principales. El «Fondo de Paz para África», con casi 400 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo (10º FED), es el principal instrumento financiero de la alianza. Una parte de estos fondos se destina al salario de los soldados de la AMISOM. El resto se reserva para el fortalecimiento de la capacidad africana de mantenimiento de la paz. También se han previsto programas indicativos regionales, que incluyen esta dimensión de la seguridad, para el conjunto de regiones africanas. Además, el «Instrumento de Estabilidad», cuyo objetivo es responder a las situaciones de emergencia, crisis o crisis incipiente, alcanza los 250 millones de euros y puede movilizarse como complemento a las acciones de la UE para la gestión de crisis. Esto es, concretamente, lo que se ha hecho en el Chad para apoyar la formación de gendarmes chadianos llevada a cabo por la ONU.

Por último, hay que destacar la creación del Fondo para la Paz de la UA, en el que los estados depositan su aportación financiera, y desarrollar su potencial.

La suma total es, pues, de casi mil millones de euros movilizables como presupuesto de la UE y el FED para el apoyo de la Unión Europea a las cuestiones de la paz y la seguridad en África. A esto hay que añadir las contribuciones bilaterales de los estados miembros de la UE.

EL COMPROMISO CRECIENTE DE LA UE A CONTRIBUIR A LA RESOLUCIÓN DE LAS CRISIS EN ÁFRICA

Inicialmente orientada hacia los Balcanes, la Política Europea de Seguridad y Defensa ha sido rápidamente invocada para dar una respuesta a las necesidades de paz en África. Desde 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, pidió a Javier Solana, Secretario General / Alto Representante, que la UE acudiera inmediatamente a reforzar la misión de la ONU en el Congo (MONUC), que debía hacer frente a las masacres perpetradas en la región de Ituri. En el plazo de dos semanas y con el apoyo de Francia, que había aceptado la condición de nación marco, y el de varios estados más –sobre todo de Suecia, que había enviado fuerzas especiales–, la UE desplegó la operación Artemis. Esta operación permitió poner fin a la exacción y aportó un apoyo crucial a la MONUC en el momento en que esta se reforzaba. Algunos estados no europeos también han realizado aportaciones a esta operación, entre ellos, Sudáfrica, Brasil y Canadá.

Una vez más, durante las elecciones en la RDC, el Secretario General de las Naciones Unidas solicitó la intervención de la Unión Europea como elemento de refuerzo. Esto se hizo desde el Cuartel General de Potsdam, en Alemania, con el lanzamiento de la operación EUFOR RD Congo.

En el marco del conflicto de Darfur, cuya responsabilidad se confió entonces a la fuerza africana (AMIS), se le ha pedido a la UE que participe a nivel financiero, de planificación, de formación y de transporte estratégico. La UE se ha comprometido, pues, en el apoyo directo de la operación AMIS.

Por otra parte, este conflicto amenazaba también con desestabilizar a los vecinos Chad y República Centroafricana. A petición de las autoridades de ambos países, la UE intervino en el Chad y en el Norte de la RCA en una operación de un año bautizada como EUFOR Chad / RCA. Dicha operación militar europea se inscribe en el marco más amplio de una misión multidimensional de las Naciones Unidas. La ONU asesoraba y contribuía a la formación del Destacamento Integrado de Seguridad (policía chadiana responsable de la protección de los campos de refugiados y asentamientos de desplazados). La UE se hacía cargo de la seguridad general de las áreas afectadas. Esta operación se completó el 15 de marzo de 2009 tras el relevo, según lo previsto, por la misión de la ONU, MINURCAT.

Hoy en día, la UE está involucrada en la lucha contra la piratería frente a la costa somalí y en el Golfo de Adén con la operación Atalante, que permite la protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y reforzar la seguridad del tráfico marítimo y de las actividades pesqueras en la región. Esta operación tiene por objeto abordar los efectos de la crisis de Somalia, pero la UE se dedicará de ahora en adelante a atajar también las causas apoyando al gobierno federal de transición somalí y contribuyendo a la instauración del estado de derecho y de unas condiciones que garanticen la seguridad en el país.

Es por todo ello que el 7 de abril de 2010 se inició en Uganda la misión militar de formación denominada EUTM Somalia, que beneficiará a dos mil soldados somalíes. Esta misión está bajo el mando del coronel español Elul. Su objetivo es formar a jóvenes oficiales y suboficiales somalíes en ámbitos específicos, como el del combate en zonas urbanas, la sensibilización al peligro que suponen las minas y los artefactos explosivos improvisados, los primeros auxilios y el respeto por los Derechos Humanos. Esta acción se lleva a cabo en estrecha colaboración con Estados Unidos y en coordinación con las Naciones Unidas y la Unión Africana, responsable de la operación de mantenimiento de la paz AMISOM, que desempeñará un papel clave en el seguimiento y la integración de soldados entrenados. Uganda, que desempeña un papel esencial en esta misión, es quien más tropas aporta a la AMISOM.

Mientras tanto, la UE contribuye a los esfuerzos políticos y el fortalecimiento de las capacidades regionales para combatir la piratería, especialmente mediante la formación de guardacostas.

Al compromiso de la UE en respuesta a situaciones de conflicto abierto se añade, cada vez en mayor medida, una intervención en apoyo del «sector de la seguridad» (ejército, policía y justicia). Ya se ha mencionado la República Democrática del Congo. La UE no solo ha estado implicada por el despliegue temporal de una fuerza en dos ocasiones. Actualmente está llevando a cabo dos misiones: apoyar a la policía (EUPOL) y reformar el ejército (EUSEC). Esto ha permitido desarrollar una cadena de pagos para asegurar los sueldos de los soldados.

En esa misma línea, la UE tiene por objeto en Guinea Bissau contribuir a la reforma del sector de la seguridad aportando su experiencia y asesoramiento en los ámbitos militar, judicial y policial.

Lo más significativo de todas las operaciones que acabo de mencionar es su carácter integrador. Este se manifiesta de tres maneras:

incluyendo cada vez más al conjunto de estados miembros de la UE; incluyendo a nuestros socios y a los estados miembros de la UA; e inscribiéndose en la aplicación práctica de todos los medios de acción de UE.

La acción de la UE en África ha alcanzado la condición de plenamente europea, yendo más allá del compromiso tradicional de determinados estados miembros. La evolución a este respecto es muy llamativa. Si bien el compromiso de los Estados histórica y geográficamente cercanos a África sigue siendo importante, la implicación creciente de los Estados miembros poco familiarizados con ella y, en algunos casos, sin tradición alguna de intervención en el mantenimiento de la paz, engendra una política realmente europea de cara a África. Así, Alemania ha desempeñado un papel crucial en la segunda operación en la RDC, y países como Irlanda, Polonia o Austria realizaron aportaciones significativas a la EUFOR Chad / RCA, cuyo comandante era irlandés. Los países escandinavos participan en operaciones de manera sistemática; el «Grupo de Combate» que han formado (Suecia, Finlandia, Estonia, Irlanda y Noruega) en el marco de las capacidades de intervención rápida está entrenado para escenarios de crisis africanas.

En segundo lugar, Europa está llevando a cabo estas operaciones en estrecha cooperación con otros socios, organizaciones y estados. El esfuerzo de la Unión Europea tiene por objetivo apoyar, como exige la estrategia europea de seguridad, un «multilateralismo eficaz». Esto significa, en primer lugar, apoyar a las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales y continentales. Las acciones que he mencionado se han llevado a cabo bajo mandato de la ONU, a petición suya y en estrecha colaboración con ella. La interacción con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es permanente, tanto con motivo de las operaciones en curso como de forma estructural con el fin de obtener lecciones de la experiencia común y prepararnos mejor para trabajar juntos. Todas estas acciones han sido objeto, según el caso, de consulta, entendiéndose de cooperación operativa, con la UA.

Por último, también se beneficiaron de la participación de terceros Estados. En determinados casos, hablamos de participación directa en las operaciones. Ya he mencionado a los participantes de Artemis en el Congo: Sudáfrica, Brasil y Canadá; para la EUFOR Chad / RCA, Rusia ha ofrecido helicópteros y Croacia ha desplegado un equipo de reconocimiento. Ucrania se unirá pronto a Croacia, Montenegro y Noruega en la participación en la lucha contra la piratería. Por último, la República de

Serbia ha solicitado participar en misiones de la UE en el Congo, Afganistán y Uganda. En otros casos, hablamos de cooperación, por ejemplo con Estados Unidos para entrenar a las tropas somalíes, o con China, Japón e India en los mares de Somalia.

En definitiva, se trata de una acción global, pues incluye todos los instrumentos de los que dispone la UE. Ya mencioné en la primera parte de este artículo las herramientas para el desarrollo empleadas por la alianza estratégica UE-África. La gestión de las crisis exige una mayor coherencia con el conjunto de programas de desarrollo, con las acciones humanitarias –sin perder de vista sus respectivas lógicas– y con la acción política de la UE y sus estados miembros.

LOS RETOS DE LA ALIANZA «PAZ Y SEGURIDAD».

La alianza se enfrenta a varios desafíos relativos tanto a su esencia misma como a su marco de aplicación. Estos retos lo son tanto para los africanos como para los europeos.

Disponer de estructuras africanas adecuadas

El principio de propiedad africana es el aspecto más innovador de la alianza.

En la práctica, muchos Estados africanos dan prioridad a las relaciones bilaterales que permiten la puesta en marcha de programas y proyectos euroafricanos, en detrimento de la Unión Africana, cuya construcción avanza, pero con necesidad de estructuras de gestión eficaces.

Dichas estructuras ya existen, pero necesitan fortalecerse en varios campos, manteniendo un equilibrio geográfico africano suficiente.

Promover el Consejo de Paz y Seguridad de la UA

El Consejo de Paz y Seguridad (CPS) es un órgano panafricano creado por el Protocolo de Paz y Seguridad en 2002 que entró en funcionamiento el 25 de mayo de 2004 con ocasión del día de África. Tiene como funciones prioritarias la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad, la prevención y la regulación de los conflictos, la consolidación de los procesos de paz y de reconstrucción post-conflicto, la acción humanitaria y la gestión de catástrofes.

Si bien el CPS en la actualidad tiene muchos puntos fuertes, su papel de actor principal en una nueva arquitectura para la estabilidad en África sigue viéndose limitado por:

- la debilidad de las herramientas jurídicas de que dispone: la Carta Africana para la Democracia, las Elecciones y la Gobernabilidad aprobada en enero de 2007 aún no se ha ratificado. El CPS se basa hoy en día en las penas mínimas de la declaración de Lomé;
- la dificultad de hacer cumplir sus decisiones debido a la escasez de medios materiales y recursos humanos que sufre la UA;
- el Comité de Estado Mayor destinado a asesorar y asistir al CPS en todos los asuntos militares y de seguridad del continente aún no está plenamente operativo.

Armonizar las relaciones entre la Unión Africana y las organizaciones regionales

El otro gran reto para África es el de la integración continental.

En julio de 2008, la UA y las organizaciones regionales firmaron un protocolo de entendimiento para fortalecer las relaciones entre las entidades regionales y las continentales. Este memorando prevé, además del principio de subsidiariedad, una cierta autonomía de las organizaciones regionales en el empleo de su capacidad de gestión de crisis (brigadas regionales de reserva...). Pero el equilibrio entre autonomía y complementariedad entre las organizaciones regionales y la UA aún no se ha alcanzado y la asimetría es importante si se realiza un análisis comparativo entre las distintas organizaciones.

La coordinación podría reforzarse, por un lado, asociando a las organizaciones regionales y los estados voluntarios en los trabajos de la UA y en las reuniones internacionales (G8++ / Cámara de Compensación Africana), y por otro, identificando de antemano las competencias respectivas de la UA y de las organizaciones regionales. Este es el objetivo fijado por la conferencia de Akosombo, Ghana, en diciembre de 2009.

Vincular las políticas de desarrollo local a la prevención de conflictos y la reconstrucción post-conflicto

La eficacia de las políticas de prevención y reconstrucción post-conflicto depende en gran medida de su relación con las políticas de desarrollo a nivel local.

La reinserción de los jóvenes combatientes, la reforma del sector de la seguridad y la reconstrucción post-conflicto deben ir acompañadas de programas de desarrollo socioeconómico adecuados. En las zonas rurales, por ejemplo, la formación y la integración de los jóvenes en los programas de desarrollo agrícola podrían contribuir no solo a su plenitud personal, sino también a preparar el futuro del continente. En el marco de las reformas del sector de la seguridad, podría instaurarse una forma de servicio militar adaptada al entorno socioeconómico del lugar (acceso a un oficio civil al tiempo que a una formación militar) y basada en el voluntariado. Ya existen experiencias previas de este tipo, por ejemplo, en Francia, donde se llevan a cabo programas similares con resultados alentadores que benefician a los departamentos y territorios de ultramar.

Coordinar las políticas europeas y comunitarias

Para la UE, el reto principal es mejorar la coordinación de los compromisos o las políticas de sus estados miembros y dichas instituciones. Esta coordinación de la investigación pasa por un consenso sobre cuestiones esenciales como la idea misma de «paz y seguridad», soberanía compartida y multilateralismo.

La coordinación general del conjunto de actores europeos (estatales e institucionales) debería encontrar su punto álgido en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior previsto por el Tratado de Lisboa.

Mejorar la eficacia de los instrumentos financieros de la UE

El segundo reto para la UE es el de la adaptación de sus instrumentos financieros a las situaciones de fragilidad. Aquí el reto se plantea en términos de coordinación de instrumentos, pero también, y con especial énfasis, en términos de capacidad de reacción.

Hoy en día, existen numerosas herramientas financieras, pero a menudo responden a su propia lógica y no es fácil lograr que funcionen de manera coherente. Sirva como ejemplo el Fondo para la Paz en África, que al ser derivado del FED no puede financiar, según su normativa vigente, proyectos militares *stricto sensu*. Cabe imaginar la creación de nuevos instrumentos así como su ampliación o fusión, retomando así el esfuerzo realizado en este sentido en 2007 por la presidencia alemana.

En el nivel de las normas administrativas y jurídicas, las estructuras de toma de decisiones y los compromisos de pago, también resulta fácil constatar cierta fragmentación presupuestaria. Las sinergias entre los programas con enfoque geográfico y los de enfoque temático también pueden mejorarse.

La capacidad de reacción es igualmente una preocupación central y debe incrementarse para así asegurar que la financiación prevista alcanza su destino a tiempo. Una característica inherente a la gestión de crisis es, precisamente, que los plazos que se imponen suelen ser muy cortos.

Articular las estructuras políticas y de gestión de crisis de la UE

El tercer reto para la Unión Europea es el de la adaptación de sus estructuras a las ambiciones de su política exterior. De hecho, la alianza estratégica entre la UE y África se apoya tanto en las estructuras europeas de relaciones exteriores como en las de gestión de crisis. La creación dentro de la Secretaría General del Consejo de una dirección única para la gestión de crisis y las disposiciones del nuevo Tratado facilitarán dicha adaptación.

El Tratado de Lisboa destina más medios a asegurar la coherencia global de las acciones de la UE. Los principales logros en pro de una acción global, organizada, visible y eficaz serán la función misma del Alto Representante / Vicepresidente de la Comisión, C. Ashton, una representación unificada de la UE en terceros países y el servicio de acción exterior, que dispondrá de medios para lograr la coherencia del conjunto de instrumentos al servicio de determinados objetivos políticos.

Esto nos permitirá aportar a nuestro compromiso y a nuestra alianza con África la coherencia y la eficacia de las que hablamos. Pero esto sigue siendo una alianza, así que solo se podrán alcanzar todos los resultados previstos con el fortalecimiento de las estructuras regionales y de las propias capacidades de los estados africanos, gracias al constante deseo de desarrollar estructuras adecuadas a la realidad y a las restricciones operativas de las crisis, con el fin de garantizar que nuestra colaboración tenga un efecto directo que nos permita asegurar, juntos, la paz y la seguridad de hombres y mujeres en África.

Referencias

- *La Asociación Estratégica África – UE*, Consejo de la Unión Europea, 2008, 126 p.
- *Protocolo sobre la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA*, en <http://www.africa-union.org>, 2002
- *La Estrategia Europea de Seguridad*, «Una Europa segura en un mundo mejor», diciembre de 2003.
- *Informe del Secretario General sobre el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por la ONU*
– Referencia A/64/359-S/2009/470 de 18 de septiembre 2009

Siglas

- ACP – África, Caribe y Pacífico
- AMIS – Misión de la Unión Africana en Sudán (African Union Mission in Sudan)
- AMISOM – Misión de la Unión Africana en Somalia (African Union Mission in Somalia)
- APSA – Arquitectura de Paz y Seguridad en África (African Peace and Security Architecture)
- CEEAC – Comunidad Económica de los Estados de África Central (Communauté Economique des Etats d’Afrique Centrale)
- CEDEAO – Comunidad Económica de Estados del África Occidental (Communauté Economiques des Etats d’Afrique de l’Ouest)
- CPS – Consejo de Paz y Seguridad de la UA (Conseil de Paix et de Sécurité de l’UA)
- FAA – Fuerza Africana de Reserva (Force Africaine en Attente)
- IGAD – Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (Intergovernmental Authority on Development)
- MICOPAX – Misión de Consolidación de la Paz en África Central
- NEPAD – Nueva Alianza para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa’s Development)
- OSR – Organizaciones subregionales (Organisations sous-régionales)
- PSDC – Política de Seguridad y Defensa Común (Politique de Sécurité et de Défense Commune)
- SADC – Comunidad para el Desarrollo de África Austral (Southern African Development Community)
- UMA – Unión del Magreb Árabe (Union du Maghreb Arabe)