

Capítulo quinto

África: visión y cooperación desde Europa y España

Jesús Díez Alcalde

Resumen

África es el continente imprescindible en el escenario estratégico mundial. Muchas son las oportunidades que alberga: crecimiento económico, ahora ralentizado por los efectos del COVID; riqueza energética, ingentes reservas minerales y acuíferas o grandes extensiones de tierras fértiles; y, sobre todo, una explosión demográfica que, bien gestionada, será el mejor garante de estabilidad y progreso para el continente africano. Sin embargo, y especialmente en la franja saheliana, estas oportunidades están amenazadas por una creciente conflictividad, enmarcada en una importante crisis de estatalidad y de regímenes democráticos, que dificulta aún más alcanzar la paz y asentar las bases para el desarrollo social. Por último, la creciente presencia de Rusia y China en el continente africano está condicionando la cooperación de la comunidad internacional.

Frente a esta realidad africana, la Unión Europea (UE) pretende seguir siendo un actor internacional fundamental para la construcción de un futuro mejor y compartido para ambos continentes. La cooperación entre África y Europa, especialmente desde el principio de este siglo XXI, ha estado marcada por una

sucesión de cumbres, acuerdos y estrategias, así como por el despliegue de misiones civiles y militares europeas en África. En este contexto, España –en el marco de la acción de la UE, pero también con voz propia– pretende convertirse en uno de los principales protagonistas del acercamiento euro-africano. Con estos parámetros, este capítulo analiza esta larga y extensa asociación Unión Europea-Unión Africana; y subraya la necesidad de adaptarla siempre a la realidad por el bien común de africanos y europeos.

Palabras clave

África, Unión Europea, España, Cooperación, Estrategia, Cumbre, Conflictividad, Misiones y Operaciones, Futuro.

Africa: vision and cooperation from Europe and Spain

Abstract

Africa is an essential continent on the world's strategic stage. It offers many opportunities: economic growth, even though it is now slowed down by the effects of COVID 19; energy wealth, huge mineral and water reserves and vast areas of fertile land; and, above all, a population explosion which, if well managed, will be the best guarantee of stability and progress for the African continent. However, and especially in the Western region of Sahel, these opportunities are threatened by growing conflicts, framed by a major crisis of statehood and democratic regimes, making it even more difficult to achieve peace and lay the foundations for social development. In addition, the growing presence of Russia and China on the African continent is conditioning cooperation between the international community.

Faced with this African reality, the European Union intends to remain a key international actor in building a shared, better future for both continents. Cooperation between Africa and Europe, especially since the beginning of the 21st century, has been marked by a series of summits, agreements, and policies,

as well as by the deployment of European civilian and military missions in Africa. In this context, Spain –both within the framework of EU action and with its own voice– has sought to become one of the main protagonists of the Euro-African rapprochement. Within these parameters, this chapter analyses this wide-ranging cooperation; stressing the need to constantly adapt it to reality in order to optimise the EU-AU partnership for the common good of Africans and Europeans.

Key words

Africa. European Union, Spain, Cooperation, Strategy, Summit, Conflict, Missions and operations, Future.

1. Introducción: África hoy, y la visión desde Europa

«Para ayudar a África hay que comprenderla primero»¹. Esta reflexión certera de Aminata Traoré –política y escritora maliense, y una de las voces más respetadas de la comunidad africana– debe ser el fundamento de la visión de la Unión Europea y de España hacia África. Además, esta visión europea ha de tener su base en un conocimiento profundo de la realidad de África, de su pasado y presente, de las oportunidades que ofrece y los desafíos y amenazas que enfrenta, de su interacción con un mundo globalizado; y tiene que sustentar –a través de políticas y directrices estratégicas con objetivos a largo plazo– la mejor cooperación posible entre ambos continentes para la consecución de un futuro más seguro, próspero y sostenible, siempre interdependiente, para europeos y africanos.

África –tan plural como diversa, y que aún soporta demasiados estereotipos– es una realidad emergente, cuya trascendencia en el escenario geopolítico internacional es hoy incuestionable. Hacia el exterior, se descubre como el continente necesario; y, dentro de sus fronteras, muchas voces defienden la vigencia de la narrativa «Africa Rising»² –que subraya los grandes avances registrados en las últimas décadas, sustentado especialmente en el crecimiento económico–, aunque reconocen que este auge africano no es generalizado. Enfrente, aquellos que denuncian que, sin negar un significativo progreso en distintos ámbitos, la desigualdad social, la mala gobernanza o la conflictividad siguen dinamitando la estabilidad, la seguridad y el desarrollo africanos; y que aún no se han emprendido las reformas políticas, económicas y sociales para que las naciones africanas puedan alcanzar su máximo potencial.

¹ Gotilla, F. (1996). África: «Para ayudar a África hay que comprenderla primero», entrevista a Aminata Traoré. *Servindi*. 1 de marzo. Disponible en: <https://www.servindi.org/node/40704> (Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 20 de mayo de 2023).

² Aunque el debate sobre el progreso de África es muy amplio y de muy larga data, la narrativa «Africa Rising» cobra fuerza a partir de 2010 de la mano Ndaba Mandela que, junto a su primo Kweku, creó la Africa Rising Foundation, y especialmente tras la publicación del especial Africa Rising de *The Economist* (marzo 2010). Desde distintos ámbitos, y como principal sustento del denominado «afrooptimismo», el objetivo común es proyectar una imagen positiva del continente, cuyo desarrollo debe estar sustentado en una nueva generación de jóvenes africanos empoderados y artífices del futuro de África.

Y, como medido equilibrio entre unos y otros, desde 2013 la Unión Africana (UA) –como organización continental que pretende aunar las aspiraciones de todos los africanos– focaliza su esfuerzo en la implementación de la Agenda 2063, centrada en «lograr un crecimiento económico y un desarrollo inclusivo y sostenible, como manifestación concreta del impulso panafricano por la unidad, la autodeterminación, la libertad, el progreso y la prosperidad colectiva»³, y que establece el fin de la conflictividad en el continente como objetivo clave y condición previa para avanzar en todos los ámbitos. En fin, un continente mejor y, por ende, más vivible para los 1.400 millones de africanos que habitan hoy en el «África que queremos», que prevé albergar en 2050 –con el crecimiento demográfico actual– a casi una cuarta parte de la población mundial: un potencial humano que requiere de un cambio estatal profundo –con especial énfasis en la formación, el desarrollo industrial y empresarial y la generación de empleo estable– para convertirse en el mejor garante del progreso y bienestar africanos.

En el plano económico, y aunque lejos ya de los niveles de crecimiento continuado registrados hasta 2015, África –según el último informe macroeconómico del Banco Africano de Desarrollo⁴– superará al resto del mundo en crecimiento económico durante los próximos dos años, con un incremento del Producto Interior Bruto (PIB) real del 4% promedio en 2023 y 2024, y todo ello a pesar de la confluencia de múltiples impactos negativos como la desaceleración de la demanda global, las condiciones financieras más estrictas, las consecuencias del cambio climático o la grave repercusión de la pandemia COVID.

Sin embargo, este destacado crecimiento económico se apoya, en gran medida, en la explotación y extracción de la ingente riqueza natural de África (tierras cultivables, cuencas hidrográficas o recursos minerales y energéticos, entre otros), y sin significativos avances en la diversificación e industrialización de las economías nacionales, lo que las hace más vulnerables a las influencias estratégicas. Por otro lado, el auge económico, por la ausencia de políticas estatales que garanticen la distribución equitativa de

³ Agenda 2063. *African Union*. Más información en: <https://au.int/en/agenda2063/overview>

⁴ (2023). Africa's economic growth to outpace global forecast in 2023-2024. *African Development Bank biannual report*. 19 de enero. Disponible en: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/africas-economic-growth-outpace-global-forecast-2023-2024-african-development-bank-biannual-report-58293>

la riqueza, tiene una muy escasa repercusión en la vida cotidiana de la población: más del 40% de la población africana vive por debajo del nivel de la pobreza; casi la mitad no tiene acceso a una fuente estable de energía; y la falta de empleo, la precariedad y los sueldos ínfimos siguen siendo los principales rasgos de su mercado laboral.

Por otro lado, en la esfera política, en los últimos 30 años, las elecciones y regímenes democráticos se han expandido por el continente africano, así como las libertades civiles y los derechos políticos. Sin embargo, en 2022, según *Freedom House*⁵, algunos de los cambios más dramáticos del mundo tuvieron lugar en África. En términos globales, y aunque se han producido rotaciones pacíficas del poder y reforzado las instituciones democráticas en algunos países, la democracia ha retrocedido por la manipulación de los procesos electorales o la extensión de los mandatos mediante la modificación oportunista de la constitución; o directamente ha sido abolida por golpes de Estado –hasta siete en el África Occidental y la franja saheliana en los últimos dos años–, que han instaurado juntas militares como forma de Gobierno (supuestamente de transición) en Guinea, Mali, Burkina Faso, Chad y Sudán.

En este contexto, los problemas crónicos como la corrupción endémica, la mala gobernanza, la debilidad institucional y la ausencia estatal en vastos territorios de soberanía, combinados con los impactos económicos de la pandemia de covid y la guerra en Ucrania, han deteriorado los derechos fundamentales y las libertades –de forma notable, el acceso a la información– de muchas poblaciones del África subsahariana, lo que ha provocado un aumento de los disturbios civiles y la inestabilidad política en toda la región. No obstante, y a pesar del convulso entorno política actual, el *Afrobarometer 2023*⁶ revela que, en su mayor parte, los africanos siguen comprometidos con la democracia (70%), creen que los militares deben mantenerse al margen de la política (75%), que los partidos políticos deben competir libremente por el poder y que las

⁵ (2023). In Africa, Contrasting Coups and Elections Underscore the Benefits of Democracy. *Freedom House*. 30 de marzo. Disponible en: <https://freedomhouse.org/article/africa-contrasting-coups-and-elections-underscore-benefits-democracy>

⁶ Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening. *Afrobarometer Policy Paper n.º. 85*. January. Disponible en: <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/01/PP85-PAP20-Africans-want-more-democracy-but-leaders-arent-listening-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-17jan23.pdf>

elecciones son una herramienta imperfecta pero esencial para elegir a sus líderes.

Un escenario de contrastes, marcado por destacados avances y por significativos retrocesos a lo largo del continente africano, donde la conflictividad –la amenaza más persistente– adquiere un dramático protagonismo, especialmente en el Sahel Occidental, pero también en el norte de África, África Central, Cuerno de África y Mozambique. En estas regiones, las duras condiciones de vida, la falta de expectativas, la pobreza endémica o la ausencia de justicia –todas ellas derivada de la mala gobernanza y la crisis de estatalidad– han generado un terreno fértil para la proliferación de los conflictos armados, el terrorismo de carácter yihadista y el crimen organizado, que conforman un triángulo pernicioso que socava la convivencia, la seguridad y el desarrollo africano. Así, en Somalia, Etiopía, Sudán del Sur, Sudán, República Democrática del Congo o Malí se libran enfrentamientos internos e insurrecciones armadas por el control del poder y los recursos; el Sahel Occidental se ha convertido en el epicentro mundial del terrorismo yihadista y, en 2022, ha registrado el 43% de las víctimas mortales en el mundo, en comparación con solo el 1% en 2007; y el crimen organizado –tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, o la piratería en el golfo de Guinea y en las costas de Somalia– está dinamitando el poder estatal, ha incrementado los niveles de corrupción y, además, se ha convertido en el oxígeno financiero de la violencia y la principal amenaza a la estabilidad en África.

Por último, el devenir de África también se construye sobre sus relaciones externas y su posicionamiento en la comunidad internacional. En este ámbito, y además de la implicación de otros países y organizaciones internacionales (en especial, Naciones Unidas y Unión Europea), en las últimas décadas se ha incrementado la presencia de potencias mundiales como Rusia y China. Desde la llegada de Putin al poder en 2004, la importancia de África en la política exterior de Rusia, basada en la penetración económica y comercial, principalmente en busca de recursos minerales y energéticos⁷, ha crecido de forma exponencial.

⁷ Herranz, A. y Vega, A. (2022). La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. 16 de junio. Este documento analiza en profundidad la progresiva incursión rusa en África y, con especial énfasis, la reacción de los países africanos ante la invasión de Ucrania decretada por el presidente Putin. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEO59_2022_ANAHER_Rusia.html

Además, Rusia ha incrementado su cooperación en el ámbito de la seguridad, ahora abiertamente impulsada desde el Kremlin con el despliegue de los mercenarios del grupo privado de seguridad Wagner en distintos países africanos, cuyas operaciones han sido condenadas por Naciones Unidas en reiteradas ocasiones⁸. En la actualidad, y desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, se ha hecho más patente el ascendiente político y diplomático de Rusia en África –casi la mitad de los países africanos (26) no condenaron esta agresión en la Asamblea General de Naciones Unidas en marzo de 2022⁹–, así como su progresiva influencia social a través de orquestadas campañas de desinformación y propaganda.

Por su parte, China comenzó su penetración en el continente africano durante el periodo de la descolonización, y su presencia gravita hoy sobre las relaciones comerciales para abastecerse de recursos energéticos, materias primas y productos agrícolas que faciliten el crecimiento de su economía interna, y en la construcción de infraestructuras en África para asegurar la explotación y el transporte de dichos recursos, así como las exportaciones de productos chinos hacia el continente africano. Todo ello en el marco de una estrategia china hacia África que se fundamenta en la no injerencia en los conflictos internos; la ayuda económica sin condicionalidad política, a través de préstamos sin interés y subvenciones que generan una ingente deuda externa para los Estados africanos; y una influencia política y diplomática que refuerce su papel como potencia hegemónica mundial. Una penetración política y económica que China pretende consolidar en las sociedades locales a través de la presencia masiva en los medios informativos africanos¹⁰, con la intención de proyectar la «bondad» de su cooperación con África.

⁸ (2023). Mali: Independent rights experts call for probe into Wagner Group's alleged crimes. *UN News*. 31 de enero. Disponible en : <https://news.un.org/en/story/2023/01/1133007>.

⁹ Herranz, A. y Vega, A. (2022). La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. 16 de junio. Este documento analiza en profundidad la progresiva incursión rusa en África y, con especial énfasis, la reacción de los países africanos ante la invasión de Ucrania decretada por el presidente Putin. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEE059_2022_ANAHER_Rusia.html

¹⁰ (2023). Noticias en suajili y series comunistas: así ha conquistado China el espacio mediático en África. *El País*. 2 de febrero. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-12/noticias-en-suajili-y-series-comunistas-asi-ha-conquistado-china-el-espacio-mediatico-en-africa.html>

Hasta aquí, de forma general y sucinta, la realidad de África sobre la que hoy se construye la cooperación desde la Unión Europea (UE). Desde la fundación del proyecto europeo en 1958, y mientras los países africanos iniciaban su proceso de emancipación colonial, el apoyo desde Europa se centró fundamentalmente en los ámbitos político y económico, hasta evolucionar hacia una asociación bicontinental basada en un enfoque integral: seguridad, desarrollo y gobierno: «Una historia compartida, con éxitos pero también una carga de dolor, y que no se ha vivido de la misma manera a ambos lados del Mediterráneo –reconocía el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en la ceremonia de apertura de la VI Cumbre UE-UA (17 de febrero de 2022)¹¹–. No cambiaremos esa historia, pero debemos ser conscientes de ella y reconocerla. Y extraer las lecciones de ello para que juntos podamos construir un futuro más sólido».

Con estos parámetros e intenciones, este capítulo analiza esta historia común y la cooperación entre ambos continentes que, desde el principio de este siglo XXI, está marcada por una sucesión de cumbres, acuerdos y estrategias, así como por el despliegue de misiones civiles y militares europeas en África. Y en este contexto, nos detenemos en el papel de España –en el marco de la acción de la UE, pero también con voz propia–, que pretende convertirse en uno de los principales protagonistas del acercamiento euro-africano, porque «nuestro interés nacional inmediato está en África, casi tanto como lo está en Europa»¹². Con todo, este análisis pretende valorar la eficiencia, idoneidad y repercusión de esta larga y extensa cooperación; y subraya –a través de unas reflexiones finales– la necesidad permanente de ajustar la asociación UE-UA a la realidad cambiante de ambos continentes, y optimizarla por el bien común de africanos y europeos.

2. Unión Europa-África: por la construcción de un futuro común

En términos de seguridad y desarrollo, Europa y África están inexorablemente unidas. Ambos continentes comparten

¹¹ (2023). *Speech by President Charles Michel at the opening ceremony of the EU-AU summit*. Bruselas. 17 de febrero. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/17/speech-by-president-charles-michel-at-the-opening-ceremony-of-the-eu-au-summit/>

¹² (2019). III Plan África. España y África: desafío y oportunidad. *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión europea y Cooperación*. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf

vecindad, un pasado fuertemente marcado por un periodo colonial –aún muy presente en el imaginario europeo y africano, y también en el escenario político–, y un presente donde las interconexiones, marcadas por la globalización y las relaciones internacionales, incrementan la dependencia mutua y, también, la necesidad de luchar juntos contra numerosos desafíos y amenazas de muy distinta índole que, aunque localizados fundamentalmente en África, lo son también para Europa. El futuro exige reconocer la compleja y cambiante realidad que se desarrolla en las dos orillas del Mediterráneo, puente estratégico y nexo de unión entre ambos continentes. Y, desde el conocimiento y respeto mutuo, fijar como objetivo el establecimiento de una cooperación leal e integral, que debe comenzar con una reflexión profunda y crítica de las políticas y acciones que han marcado el devenir de las relaciones África-Europa, también determinadas en los últimos dos años por las consecuencias de la pandemia del COVID, la creciente presencia de China y Rusia en África y, más recientemente, por la invasión rusa de Ucrania y su repercusión en el continente africano. Todos estos parámetros deben ser analizados y valorados para avanzar en la articulación de una nueva asociación estratégica que redunde en beneficio de un futuro pacífico y próspero para ambos continentes.

A finales del siglo XVI, las potencias europeas iniciaron su incursión –exploración y explotación– en África, aunque la pugna por los territorios se desarrolló fundamentalmente a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, se considera la Conferencia de Berlín de 1884 como el punto de partida del reparto oficial del continente africano y el inicio del imperialismo colonial, basado en el dominio directo sobre los territorios y el paradigma europeo de estado-nación. Tras décadas de absoluta dominación, la descolonización y la emancipación de los países africanos se produjo, de forma generalizada¹³, desde 1951 (Libia) y hasta 1977 (Djibuti), mediante disímiles procesos –la mayoría pacíficos– marcados por la agitación política, los disturbios sociales y las revueltas

¹³ Hasta 1950, tan solo Liberia (1847) había logrado su independencia, reconocida finalmente por EE. UU. en 1862. Por su parte, Reino Unido concedió en 1910 una independencia limitada a Sudáfrica como colonia británica, que no fue plena hasta 1961; y, en 1922, otorgó la independencia nominal a Egipto, que alcanzó su independencia plena en 1953. Por último, Italia perdió Eritrea en 1947, aunque años después, fue entregada por Naciones Unidas a Etiopía. En 1993, tras tres décadas de guerra de liberación nacional contra el Gobierno etíope, se reconoció oficialmente la independencia de Eritrea.

populares, que dieron lugar a naciones soberanas, cuyos nuevos gobernantes mantenían una estrecha relación –muchas veces interesada y, en otras ocasiones, oculta para sus propias poblaciones locales– con las antiguas potencias coloniales. Y, al tiempo que los Estados africanos entraban a formar parte de la comunidad internacional, en el continente europeo se asentaba un proyecto político, económico y social que se materializó, en 1957, con la instauración de la Comunidad Económica Europea (CEE) que –en 1993 y tras la firma del Tratado de Maastricht– transitó con paso firme hacia la actual Unión Europea (UE).

Con todo, coexisten en el tiempo ambos procesos –construcción europea y africana–, que se han desarrollado de forma paralela al establecimiento de relaciones entre ambos continentes. En este contexto, adquirieron especial relevancia los Fondos Europeos para el Desarrollo (FED), que fueron concebidos como un mecanismo de aplicación de la cuarta parte –Asociación de Países y Territorios de Ultramar– del Tratado de Roma (1957), cuya finalidad (artículo 131) era «promover el desarrollo económico y social de los países y territorios [África, Caribe y Pacífico (ACP) y ultramar] y establecer estrechas relaciones económicas entre estos y la Comunidad [en referencia a la Comunidad Económica Europea] en su conjunto»¹⁴. Muchos de estos países y territorios, recogidos inicialmente en el Anexo IV del Tratado, se encontraban en el continente africano que, por entonces, estaba inmerso en un incipiente y generalizado proceso de emancipación.

Por ello, y desde el primer ciclo de ayudas (1959-1964), África fue la principal beneficiaria de estas ayudas económicas, que se fueron transformando –a través de distintos acuerdos internacionales– para adaptarse a la nueva realidad de los países soberanos con capacidad plena en el ámbito internacional. En 1963, la Convención de Yaundé (Camerún) rubricó el acuerdo de intercambio comercial y de cooperación entre la CEE y 18 excolonias europeas (Francia y Bélgica) en África, que supuso la primera extensión del FED 1957. A partir de 2021, cuando finalizó el FED XI (2014-2020)¹⁵, los programas para el desarrollo se incluyeron

¹⁴ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 Versión original disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>

¹⁵ Fondo Europeo para el Desarrollo XI. Sobre la base de los principios fundamentales del Acuerdo de Asociación ACP-CE, los objetivos de los FED XI son la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la integración gradual de los Estados ACP en la economía mundial. Se debe dispensar un trato especial a los países menos desarrollados. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42013A0806\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42013A0806(01)&from=EN)

en el Marco Financiero Plurianual (MFP)¹⁶ de la UE y, por tanto, están sujetos a los reglamentos financieros de la UE, igual que otros programas de la misma índole. Durante todo este tiempo de vigencia de los sucesivos FED, la Unión Europea fue adoptando distintas medidas sobre la responsabilidad mutua y transparencia en la administración de la ayuda financiera, en aras a incrementar su eficacia, pues –sobre el terreno– los beneficios directos sobre la población nunca fueron los esperados en términos de desarrollo económico y social. En el marco del MFP 2021-2027, África sigue siendo el mayor beneficiario de la ayuda económica de la Unión Europea, con más de la mitad del presupuesto destinado al componente geográfico (60. 400 millones de euros)¹⁷.

2.1. Siglo XXI: cumbres África-Unión Europea, hacia una cooperación más estructurada

Desde el inicio del siglo XXI, el Acuerdo de Cotonou de 2000¹⁸ –enfocado principalmente en las ayudas económicas a través de los Fondos Europeos para el Desarrollo– es el eje central de la cooperación europea con África, junto con la Estrategia Conjunta África-UE de 2007. El Acuerdo está estructurado en tres pilares: político, de desarrollo, cooperación económica y comercial; y se sustenta en cuatro principios fundamentales: igualdad de los socios y apropiación de las estrategias de desarrollo, participación, papel central del diálogo y cumplimiento de los compromi-

¹⁶ En diciembre de 2020, el Consejo de la UE adoptó el Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual de la UE para 2021-2027. El Reglamento prevé un presupuesto a largo plazo de 1.074,3 millones de la UE para la EU-27 a precios de 2018, incluida la integración del Fondo Europeo de Desarrollo. Más información disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

¹⁷ En la actualidad, la cooperación para el desarrollo estará cubierta por el instrumento financiero global «Europa global», plenamente incorporado al presupuesto de la Unión. Europa global reúne diez instrumentos y fondos, así como el FED. Tiene un presupuesto global de 79 500 millones de euros y consta de tres componentes principales: geográfico, temático y de respuesta rápida. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/180/africa> [Consulta: 1 mayo 2023].

¹⁸ El Acuerdo de Cotonou 2000 es un acuerdo de asociación entre los Estados del África, del Caribe y del Pacífico (Estados ACP) por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros por otra; firmado en Cotonou (Benín), el 23 de junio del 2000 y conocido como Acuerdo de Cotonou o Acuerdo de Asociación UE-ACP. Este Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial es sucesor del Acuerdo de Lomé IV, que se firmó en 1995. Principalmente, regula el comercio de los ACP a la Unión Europea libre de aranceles, y establece las normas para asignar el Fondo Europeo de Desarrollo. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0008.04/DOC_2&format=PDF

tos mutuos, y diferenciación y regionalización de la cooperación según nivel del socio receptor. Por otro lado, destaca que «las Partes» subrayan que «un desarrollo sostenible y equitativo» y «una mayor participación de una sociedad civil activa y organizada y del sector privado» contribuyen al mantenimiento y a la consolidación de un entorno político estable y democrático. Aunque este Acuerdo debió expirar a fines de 2020, se ha prorrogado hasta junio de 2023, ya que la firma del nuevo Acuerdo de Asociación –ya preparado– está actualmente bloqueada en el Consejo de la Unión Europea.

Además de lo acordado en Cotonou en 2000, y de forma paralela, la relación específica UE-África se ha ido consolidando a través de cumbres y estrategias globales y de ámbito regional¹⁹, que son hoy el soporte fundamental de la asociación intercontinental. Así, en 2000, la Cumbre de El Cairo fue el punto de partida de un diálogo político más estructurado institucionalmente con la instauración oficial de la Asociación África-UE (Africa-EU Partnership), cuyo objetivo es fortalecer la cooperación económica y la promoción del desarrollo sostenible, con ambos continentes coexistiendo en paz, seguridad, democracia, prosperidad, solidaridad y dignidad humana²⁰. Además, y como base fundamental para su desarrollo, se decidió la celebración periódica (cada tres años) de las cumbres Unión Africana-Unión Europea (UA-UE), donde se establecen las prioridades para los siguientes años. Siete años después, en diciembre de 2007, Lisboa fue el escenario en el que se consensuó la primera Estrategia Conjunta África-Unión Europea²¹, que supuso un punto de inflexión en las relaciones entre ambos continentes, tanto por sus objetivos como por su ámbito de aplicación.

¹⁹ La UE ha adoptado tres estrategias regionales para África que, en el marco de la Estrategia Conjunta UE África 2007, se focalizan en políticas y acciones para afrontar las amenazas y desafíos específicos en cada una de las regiones: Marco Estratégico para el Cuerno de África (2011), Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel (2011) y Estrategia sobre el golfo de Guinea (2014). Textos oficiales disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/> En abril de 2021, el Consejo adoptó una nueva estrategia de la UE para el Sahel para reforzar el compromiso mutuo y la rendición de cuentas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/sahel-council-approves-conclusions-on-the-eu-s-integrated-strategy-in-the-region/>

²⁰ Página oficial UE de la Asociación UE-África: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/africa-eu-partnership_en

²¹ (2007). The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy. Lisbon. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf

Por su parte, en noviembre de 2010, Trípoli (Libia) acogió la tercera Cumbre UA-UE, que –bajo el lema «Inversión, crecimiento económico y creación de empleo»– sirvió para reafirmar los compromisos alcanzados en Lisboa, y para subrayar que la instauración de la paz y la seguridad, así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²², debían marcar el nivel de ambición en el marco de la Estrategia Conjunta 2007, a través de la coordinación y una cooperación más concreta²³. Sin embargo, la crisis económica mundial, las revoluciones árabes en el norte de África durante 2011, y los nuevos conflictos en el Sahel cambiaron el escenario estratégico. El documento conjunto «Dos Uniones, una visión»²⁴, presentado en mayo de 2013, subraya que estos importantes cambios y desafíos han influido de forma determinante tanto en África como en Europa, y hacen aún más necesario reforzar la relación entre ambos continentes: «Evidentemente –señala en su introducción– queda mucho por hacer, y el nuevo contexto africano, europeo y mundial puede requerir una revisión de nuestras prioridades. Sin embargo, la experiencia hasta ahora es alentadora y debe orientar futuras iniciativas».

Bruselas fue la sede, en abril de 2014, de la cuarta Cumbre entre la Unión Europea y África²⁵, que reunió a más de sesenta líderes africanos y europeos, junto a un total de 90 delegaciones. En esta ocasión, los dirigentes de ambos continentes debatieron el futuro de sus relaciones bilaterales, y destacaron el estrecho carácter de las relaciones UE-África y los valores compartidos de democracia, respeto de los derechos humanos, estado de derecho y buena gobernanza, así como el derecho al desarrollo. Por entonces, y bajo el lema «Invertir en las personas, en la pros-

²² (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the consolidation of EU Africa relations 1.5 billion people, 80 countries, two continents, one future*. Bruselas. 10 de noviembre. Disponible en [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweds0zcsww/v=s7z/f=/com\(2010\)634_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweds0zcsww/v=s7z/f=/com(2010)634_en.pdf)

²³ (2010). *Tripoli Declaration 3rd Africa EU Summit*. 29/30 November. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/117953.pdf

²⁴ El informe *The African-EU Partnership 2 Unions, 1 Vision* –fechado en 2014– recoge los avances en el desarrollo de los ocho ámbitos de la Estrategia Conjunta UE-África, así como las actividades pendientes en cada uno de los objetivos que la conforman. Disponible en: <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/jaesenbrochurefinalweb.pdf>

²⁵ Información detallada sobre la 4.ª Cumbre Unión Europea-África en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/>

peridad y en la paz», se pretendía responder –como afirmó el entonces presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy– «a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos: su seguridad, sus perspectivas laborales, y su futuro como familias e individuos. Vamos a reforzar aún más nuestra asociación y contribuiremos a incrementar la esperanza de nuestra población»²⁶. Por otro lado, y con el objetivo de mejorar la Estrategia Conjunta, la Cumbre acordó una hoja de ruta 2014-2017 que volvía a reiterar que los réditos de la cooperación entre ambos continentes debían llegar, con mayor intensidad, a las poblaciones²⁷.

En 2017, y como preparación para la quinta Cumbre, la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad acordaron una comunicación conjunta en la que se destacaba que el marco de la política exterior de la UE y la propia Agenda 2063 de África proporcionaban la orientación adecuada para convertir los objetivos estratégicos en acciones más concretas, sobre la base de una agenda transformadora con dos ejes principales: construir Estados y sociedades más resilientes; y crear más y mejores empleos, especialmente para los jóvenes. Con estos parámetros, en la 5.ª Cumbre –celebrada en Abijan (Costa de Marfil) el 29 y 30 de noviembre de 2017²⁸– las delegaciones africana y europea se centraron, entre otros asuntos, en buscar vías para mejorar la vida de los jóvenes a través de una mayor inversión en educación, tecnología y desarrollo profesional; y también en la necesidad urgente de «promover un enfoque positivo, constructivo y multidimensional de la migración que tenga lugar de forma segura, ordenada y regular», que aún hoy sigue siendo un anhelo para las poblaciones africanas.

2.1.1. Cumbre 2022: una visión conjunta para 2030

Octubre de 2020 era la fecha prevista para la sexta Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, pero la pandemia mundial del covid obligó a posponer su celebración. A principio de aquel año, y con el continente africano –especialmente el

²⁶ (2014). Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy during the opening session of the fourth EU- Africa summit. *European Council*. 2 de abril. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/25786/142165.pdf>

²⁷ (2014). *Fourth EU-Africa Summit*. Brussels. Roadmap 2014-2017. 2-3 de abril. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21520/142094.pdf>

²⁸ Información detallada sobre la 5.ª Cumbre Unión Europea-África en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>

Sahel– sumido en una creciente crisis política, económica y de seguridad, la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –*Hacia una estrategia global con África*²⁹– marcaba que el objetivo de la próxima Cumbre debía centrarse en consolidar una nueva estrategia global de la UE con África –una revisión profunda de la Estrategia UE-África de 2007– con cinco asociaciones específicas para la transición ecológica y el acceso a la energía; la transformación digital; el crecimiento sostenible y el empleo; la paz y la gobernanza; y, por último, la migración y la movilidad. Tras la aprobación de la Comunicación Conjunta, el alto representante Josep Borrell declaraba que «una parte del futuro de Europa está en juego en África. Para hacer frente a nuestros desafíos comunes, necesitamos un África fuerte, y África necesita una Europa fuerte [...]. Nuestros dos continentes se necesitan mutuamente para fortalecerse», y la Cumbre debía marcar ese camino.

Finalmente, la Cumbre se celebró en febrero de 2022 en Bruselas, con el firme propósito de avanzar en una asociación renovada. Acordaron entonces una asociación basada en un sistema multilateral más inclusivo entre vecinos y socios estratégicos, y cuyos objetivos debían focalizarse en «la solidaridad, la seguridad, la paz y el desarrollo económico sostenible y sostenido, y la prosperidad para los ciudadanos de las dos Uniones hoy y en el futuro, reuniendo a personas, regiones y organizaciones», como recoge y desarrolla –en distintas políticas y acciones– la declaración final *Una visión conjunta para 2030*³⁰. En este contexto, y en el ámbito de los tres ejes claves de la asociación (paz y seguridad, migraciones y multilateralismo), los jefes de Estado de la UE y la UA también acordaron promover «la protección de los derechos humanos para todos, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en todos los ámbitos de la vida, el respeto de los principios democráticos, la buena gobernanza y el Estado de derecho, acciones para preservar el clima, el medio ambiente y la biodiversidad, el crecimiento económico sostenible e inclusivo, la lucha contra las desigualdades, el apoyo a los derechos de la infancia y la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los más

²⁹ Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004>

³⁰ *6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030*. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf

desfavorecidos»³¹. Además, se consensuó un paquete de inversión África-Europa de 150.000 millones de euros con el objetivo de promover economías diversificadas, sostenibles y resilientes.

Y, en medio de los debates de la Cumbre, la gestión de la pandemia del covid ocupó un lugar central, con la polémica de fondo sobre el reparto desigual de las vacunas en el mundo, que África ha denunciado de forma reiterada. Por ello, ambas partes se comprometieron a garantizar un acceso justo y equitativo a las vacunas; y –con una visión a más largo plazo– la UE se comprometió «a respaldar la plena soberanía sanitaria de África, al objeto de que el continente pueda responder a futuras emergencias de salud pública»³². En el continente africano, y en términos de mortalidad, los efectos de la pandemia no fueron tan dramáticos como en el resto del mundo, pero sí evidenciaron la total carencia de infraestructuras sanitarias y, al tiempo, arreciaron las críticas y la desconfianza por la falta de solidaridad de la UE hacia África, especialmente por la negativa a liberar las patentes de los medicamentos y vacunas: «Estamos hablando de la vida de millones de personas –declaró el presidente de Sudáfrica en Bruselas–. Y no, de la rentabilidad de unas pocas empresas. No es aceptable que África esté siempre a la cola, en lo que se refiere al acceso a los medicamentos»³³. Pocos meses antes, China –en su estrategia integral de penetración en África– había prometido mil millones de dosis de vacuna anticovid para África, en forma de donaciones o apoyo en la producción local durante el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que se centró en buscar conjuntamente la reactivación de las economías africanas, el sector –tanto a nivel nacional como social– más golpeado por la pandemia.

2.2. La nueva realidad en África: desafío para la relación UE-UA

Sin embargo, más allá del COVID, el cambio en la situación en África durante los casi dos años que se demoró la celebración de esta Cumbre fue importante, aunque ninguna de las claves del

³¹ *Ibidem*.

³² Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, 17 y 18 de febrero de 2022. Principales resultados. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>

³³ (2022). Controversia entre la Unión Europea y la Unión Africana respecto a la pandemia. *Euronews*. 18 de febrero. Disponible en: <https://es.euronews.com/next/2022/02/18/controversia-entre-la-union-europea-y-la-union-africana-respecto-a-la-pandemia>

nuevo escenario –también marcado por la mayor presencia de Rusia y China en el continente, y un creciente deterioro de la imagen de Europa en algunos países africanos– se abordó con profundidad durante el encuentro bilateral en Bruselas. Tampoco en la 11.ª reunión de las Comisiones de la UE y UA (28 de noviembre de 2022, Bruselas)³⁴, donde revisaron los avances en la aplicación de los compromisos conjuntos asumidos en la VI Cumbre en sus tres principales ámbitos: paz, seguridad y gobierno, migraciones y multilateralismo; y centrada en el principio político de «soluciones africanas a problemas africanos».

En el plano político africano, estos últimos años han estado marcados, especialmente en la franja saheliana, por una concatenación de golpes de Estado consumados –y otros tantos fallidos– que han revertido incipientes procesos de transición hacia una democracia efectiva, y cuyo estallido amenaza con extenderse por toda la región. En este contexto, de nada ha servido la unánime condena internacional –dentro y fuera de África– para doblegar los designios de los golpistas. En Sudán, dos asonadas militares en 2019 y 2021 acabaron con la revolución social pacífica que puso fin a la dictadura de Al Bashir (1969-2019); y finalmente, en abril de 2023, estalló el enfrentamiento directo entre facciones militares por el poder estatal y el control de los recursos nacionales. Por su parte, en abril de 2021, el nuevo presidente de Chad, Mahamat Idriss Déby, instauró –en medio de una firme crítica de la oposición y protestas sociales– un Consejo Militar de Transición (CMT) con el pretexto de aplacar la revolución armada que provocó la muerte en combate de su padre, el presidente Idriss Déby. Desde entonces, detenta un poder absoluto en el país, que mantendrá como paradigma de transición política hasta 2024. Por su parte, el jefe de la junta militar en Guinea, al mando desde su golpe de Estado en septiembre de 2021, ha establecido una transición de 39 meses (hasta mediados de 2025) para traspasar los poderes a un Gobierno civil elegido en las urnas; mientras que Burkina Faso ha sufrido dos asonadas militares en 2022 (enero y septiembre) para consolidar el poder militar con el pretexto de erradicar la creciente violencia yihadista antes de, según proclaman, restaurar la democracia.

Por su repercusión regional e internacional, la situación en Malí cobra especial trascendencia desde el golpe de Estado en agosto

³⁴ *Africa-EU partnership*. Publicación de las fichas con las principales iniciativas en los tres ejes de la asociación estratégica: paz, seguridad y gobierno, migraciones y multilateralismo. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/africa-and-eu_en

de 2020, que se repitió –de nuevo con el líder militar Assimi Goita al frente– en mayo de 2021 para poner fin a un Gobierno de transición cívico-militar. Durante este tiempo, la junta militar ha suspendido su membresía de la organización regional G5 Sahel, ha expulsado a las fuerzas francesas de la operación Barkhane del país y ha consolidado sus relaciones con Rusia, fundamentalmente a través de la alianza con los mercenarios del grupo de seguridad privada ruso Wagner, que enfrentan, junto a las fuerzas malienses, la amenaza yihadista y la violencia comunitaria en medio de constantes denuncias de Naciones Unidas, Francia y Estados Unidos por presuntas violaciones de los derechos humanos de la población maliense³⁵. En este incierto escenario, y en parte gracias a la presión externa, las autoridades malienses han anunciado un referéndum constitucional para el próximo 18 de junio³⁶, como paso intermedio para finalizar el proceso de transición político con nuevas elecciones democráticas, ahora previstas para abril de 2024.

Y esta deriva política, que ha supuesto un enorme retroceso para la gobernanza democrática, se enmarca en una enorme crisis de seguridad, marcada fundamentalmente por la expansión de la violencia terrorista –ejercida por filiales de Al Qaeda y Daesh– y por los enfrentamientos comunitarios que, en los últimos años, se proyecta desde Malí a toda la región del Sahel Occidental y el golfo de Guinea, se perpetúa en el Cuerno de África y también ha eclosionado en la región oriental de la República Democrática del Congo y en el norte de Mozambique. Todo ello ha convertido al África subsahariana, como señala el Índice Global del Terrorismo 2022³⁷, en «el epicentro del terrorismo, y el Sahel ha registrado más muertes por terrorismo en 2022 que el sur de Asia y Oriente Medio y el Norte de África (MENA) combinados. Las muertes en el Sahel constituyeron el 43 por ciento del total mundial en 2022, en comparación con solo el uno por ciento en 2007». Además, señala que los

³⁵ (2023). Expertos de la ONU piden una investigación independiente sobre presuntos abusos del Grupo Wagner en Malí. *Europa Press*. 1 de febrero. Disponible en: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-mali-expertos-onu-piden-investigacion-independiente-presuntos-abusos-grupo-wagner-mali-20230201142128.html>

³⁶ (2023). La Junta Militar de Malí celebrará en junio un referendo sobre la nueva Constitución. *France 24*. 6 de junio. Disponible en : <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20230505-la-junta-militar-de-mali-celebrar%C3%A1-en-junio-un-referendo-sobre-la-nueva-constituci%C3%B3n>

³⁷ (2023). *Global Terrorism Index 2023*. Institute for Economics and Peace. Australia. Marzo. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023>

factores subyacentes son complejos y sistémicos, e incluyen –entre otros– «la falta de alimentos, la polarización étnica, el fuerte crecimiento de la población, las intervenciones externas, la competencia geopolítica, el conflicto pastoral, el crecimiento de la ideología salafista-islámica transnacional y los Gobiernos débiles».

Todos estos parámetros políticos y de seguridad, que también subyacen como factores de empuje para la migración irregular dentro de África y hacia Europa, deben enfrentarse con determinación desde la Unión Europea y la Unión Africana para consolidar una verdadera asociación estratégica por la seguridad y el desarrollo en ambos continentes. «Tenemos una geografía compartida, idiomas compartidos y lazos humanos y económicos –señalaba el presidente del Consejo Europeo en la apertura de la 6.^a Cumbre–. Y una historia compartida, con éxitos, pero también una carga de dolor. Una historia que no se ha vivido de la misma manera a ambos lados del Mediterráneo. No cambiaremos esa historia, pero debemos ser conscientes de ella, reconocerla, y extraer las lecciones de ello, para que juntos podamos construir un futuro más sólido»³⁸.

3. «África y España, cada vez más cerca»³⁹

«España debe liderar el nuevo acercamiento de la Unión Europea a África. Somos el país más indicado para hacerlo», subraya –como rotunda declaración de intenciones– el prólogo del III Plan África. España y África: desafío y oportunidad⁴⁰, aprobado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) en marzo de 2019. Como principal fundamento, esta estrategia de política exterior de España –focalizada en el África subsahariana– destaca que el continente africano constituye una prioridad para España, «no solo por su proximidad geográfica sino por las oportunidades

³⁸ (2022). Discurso del presidente Charles Michel en la ceremonia de apertura de la cumbre UE-UA. Bruselas. 17 de febrero. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/17/speech-by-president-charles-michel-at-the-opening-ceremony-of-the-eu-au-summit/>

³⁹ «África y España, cada vez más cerca» es el lema acuñado por el Consorcio Casa África, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, cuya «misión es fomentar el conocimiento mutuo y fortalecer las relaciones con los países africanos a través de la confianza» a través actividades de índole económico, social, cultural, institucional y político. Página web oficial: <https://casafrica.es/>

⁴⁰ *Op. cit.* III Plan África. España y África: desafío y oportunidad.

que presenta»⁴¹, y pretende fortalecer las relaciones España-África a través, como componente distintivo, del acercamiento y el diálogo entre sociedades, y siempre en beneficio mutuo. Todo ello en el marco general de la política europea hacia África, ya analizada en el anterior epígrafe, pero con una aproximación diferenciada y con un valor añadido que pretende la consolidación de una nueva cooperación –más cercana y comprometida– entre España y África, previamente establecida en los distintos documentos políticos y estratégicos aprobados y desarrollados en los últimos años.

En la actualidad, la Estrategia de Acción Exterior de España 2021-2024⁴² –aprobada en Consejo de Ministros en abril de 2021, y de carácter marcadamente inclusivo– recoge las prioridades y los objetivos de la acción exterior española, identifica las grandes tendencias, fija la posición nacional y define su respuesta sobre la identificación de «cuatro grandes fracturas en el actual escenario mundial volátil y fragmentado: la socioeconómica, la ecológica, climática, demográfica y de biodiversidad, la tecnológica y la política y de gobernanza». En este contexto general, África se convierte en un pilar esencial de las relaciones exteriores de España porque «representa actualmente el paradigma de desafío-oportunidad. El fracaso o éxito de África tendrá un impacto directo en el futuro de Europa y de España»; y, por ello, es prioritario «contribuir a la prosperidad compartida de España y África mediante la cooperación en materia de paz y seguridad, de desarrollo económico inclusivo, sostenible y resiliente, de fortalecimiento institucional y democratización y de gestión de una movilidad regular y ordenada».

Más concretamente, y en términos regionales, esta Estrategia se aproxima hacia el continente africano con una mirada diferenciada hacia el Magreb y el África subsahariana, fundamentada tanto en razones históricas como en las políticas y en las acciones concretas que se desarrollan en cada una de ellas. Respecto a los países magrebíes, el objetivo es reforzar la interlocución con todos los países de la región, en especial con Marruecos y Argelia, a través de estrategias específicas de colaboración con ambos; impulsar la Vecindad Sur de la UE y a la Unión por el

⁴¹ África. MAEUEC, 2019. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa.aspx?ref=hermes-kalamos.eu>

⁴² (2021). Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. Consejo de Ministros de España. 27 de abril. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

Mediterráneo, y redoblar los esfuerzos de Naciones Unidas para alcanzar soluciones políticas en el Sahara Occidental y Libia. Con estos parámetros, «España debe aspirar a convertirse en un socio de referencia ineludible, esforzándose en incrementar su peso, presencia política y económica en la región. La seguridad y la estabilidad de España está afectada por la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo y, más concretamente, en el Magreb».

Y, en cuanto al África subsahariana –«una enorme región en nuestra vecindad inmediata que está experimentando grandes transformaciones, en particular un crecimiento demográfico exponencial»–, la Estrategia se focaliza en cooperar con el crecimiento económico inclusivo y sostenible y la lucha contra la pobreza en esta región; la continuidad de los esfuerzos en materia de paz y seguridad; el refuerzo de las relaciones para la mejora de la gobernanza –«las instituciones públicas como pilares de la recuperación socioeconómica»– y la reducción de las desigualdades. Y, por último, «continuar, ahora más que nunca, desarrollando políticas migratorias de cooperación en los países de origen y tránsito, manteniendo un enfoque preventivo, global e integral que aborde las causas profundas del fenómeno migratorio y que luche también con estos contra las redes de tráfico de personas». Con este nivel de exigencia, esta subregión africana es hoy –como demuestra el desarrollo de políticas y estrategias propias– punto focal de la acción exterior de España, desde la constatación de que la interacción y las relaciones recíprocas entre Europa y África –a través de España y el Magreb, como puentes geográficos y estratégicos– son ineludibles para asentar un futuro más seguro y próspero a ambos lados del Mediterráneo.

3.1. Plan África III y Foco África 2023: por una cooperación más estructurada

Al respecto, «no me cabe duda que será en beneficio mutuo. Nos encontramos ante una oportunidad histórica. Trabajemos por ella»⁴³, señalaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores Josep Borell en el arranque del Plan África III. Aprobado en 2019, esta estrategia nacional para la región subsahariana es la tercera revisión del Plan África de 2006, que nació en medio de la

⁴³ *Op. cit.* III Plan África.

crisis migratoria de los cayucos –al tiempo, un periodo de cierto optimismo respecto al futuro del continente africano⁴⁴– con la pretensión fundamental de luchar contra la inmigración irregular implicando «a las organizaciones e instituciones multilaterales, tanto la Unión Europea como las organizaciones africanas». Además, y entre otros objetivos, buscaba reforzar la presencia política e institucional para suplir el «déficit histórico de implicación» española en el continente africano, afianzar la democracia, la paz y la seguridad en África, y luchar contra la pobreza y la agenda de desarrollo. Por entonces, el terrorismo de carácter yihadista era una amenaza que se circunscribía únicamente a la región del Magreb; y, por igual motivo, tampoco fue un asunto central del Plan África del 2009⁴⁵, que apenas supuso una renovación de las intenciones, prioridades y líneas de acciones contempladas en su predecesor.

A pesar de que estos planes se articulaban en un marco temporal de tres años, hubo que esperar diez años hasta la promulgación del Plan África III 2019⁴⁶, que ya prescinde de una referencia temporal «puesto que sus objetivos se definen a muy largo plazo y se erigen en marco de actuación». En estos diez años, la situación en el inmediato sur de España, especialmente en la franja saheliana, se ha deteriorado de forma dramática en términos de seguridad, desarrollo y gobernanza. Un claro retroceso político, económico y social provocado fundamentalmente por la debilidad institucional del Estado, incapaz o sin voluntad de gobernar ni estar presente en todo su territorio de soberanía; y también por la expansión de los enfrentamientos armados, el crimen organizado y el yihadismo: un triángulo pernicioso de conflictividad que sigue siendo hoy la amenaza más latente y grave para África. Como muestra más trágica de este cambio, como recoge el Índice Global del Terrorismo 2023⁴⁷, la violencia yihadista ha

⁴⁴ Plan África 2006-2008. MAEUEC, junio 2006. Esta revisión estratégica, como recoge el prólogo, es paralela al auge económico africano de principios del siglo XXI, que estaba llamado a ser el motor de un futuro mejor para el continente y sus relaciones con el exterior: «Tras unos años noventa marcados por el estancamiento y la conflictividad, y en los que África permaneció ajena al proceso de globalización y modernidad, la región subsahariana ha entrado con el inicio del nuevo siglo en una dinámica más positiva y ha pasado a convertirse en un socio permanente e indispensable. En el mundo actual, la paz, la seguridad y la prosperidad o es de todos o no lo será de nadie». Disponible en: <http://crea-africa.org/wp-content/uploads/2008/09/LIBROPLANAFRICA.pdf>

⁴⁵ (2009). Plan África 2009-2012. MAEUEC. Abril. Disponible en: https://www.casafrika.es/sites/default/files/old_cms/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf

⁴⁶ *Op. cit.* Plan África III.

⁴⁷ *Op. cit.* *Global Terrorism Index 2023*.

aumentado en más del 2.000 por ciento en los últimos quince años, hasta convertir a la región del Sahel en el epicentro del terrorismo a nivel mundial.

Con este telón de fondo, el Plan África III «pretende responder de forma más eficaz y coordinada a desafíos transnacionales, en cuya gestión África está llamada a jugar un papel esencial: el cambio climático, la contención de pandemias, la lucha contra el tráfico internacional de drogas, la criminalidad, la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes, o la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo», en un contexto determinado por «el futuro demográfico de África (2.400 millones de habitantes en 2050)», un «continente llamado a tener creciente peso específico en la comunidad internacional. Su perfil demográfico, sus riquezas naturales y su ritmo de crecimiento la han convertido en objetivo de los intereses, ambiciones y expectativas de muchos actores relevantes, en particular de las potencias emergentes». En este escenario, el Plan África –cuya principal novedad es su intención de incrementar la implicación de la sociedad civil y al sector privado español en el desarrollo de las relaciones España-África– tiene «el objetivo de proyectar nuestros intereses y valores, de forma cada vez más eficaz en un continente que atraviesa cambios profundos a los que es necesario adaptarse, contribuyendo a su progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible» sobre los siguientes parámetros estructurales como sustento de su visión estratégica:

- Cuatro objetivos centrales: paz y seguridad; desarrollo sostenible, basado en un crecimiento económico robusto e inclusivo; fortalecimiento institucional, y, finalmente, movilidad ordenada, regular y segura.
- Cinco principios de actuación: priorización entre países, regiones y materias en función de los intereses a defender; asociación entre los actores implicados y la movilización de los recursos disponibles, propios y externos; el multilateralismo; la promoción y protección de los derechos humanos; y la unidad de acción en el exterior que busca una mayor coordinación entre los actores.
- Prioridades geográficas. Cinco socios prioritarios para la acción exterior: Sudáfrica, Nigeria, Etiopía, Angola y Senegal, con los tres primeros considerados «países ancla» –por población, estabilidad y proyección económica– para toda la política africana; y cinco socios preferentes: Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania.

- Evaluación a cargo del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas⁴⁸, y proceso de revisión en profundidad cada tres años, encomendada a un futuro Grupo de coordinación Interministerial sobre África. Este organismo, junto con la Mesa África⁴⁹ –órgano consultivo formado por la Administración y actores españoles claves (sociedad civil, mundo académico, sector privado y administración descentralizada)– conforman los mecanismos centrales de coordinación.
- Presupuestación. El Plan carece de dotación presupuestaria propia, por lo que se fundamenta en la acción exterior de actores existentes, con sus propios medios. Los recursos internos (especialmente del sector privado empresarial) y externos (asociación con los países africanos y sus sociedades civiles) son considerables, que ya no se encuentran exclusivamente en manos de los actores públicos y aún menos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En 2021, dos años después de la aprobación del Plan África III, el presidente del Gobierno presentó el Foco África 2023⁵⁰ como programa de acción del propio Plan, conectado con los objetivos de este con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 y que incorpora los programas y los instrumentos para África de los distintos Ministerios, así como las estrategias y los planes de la Cooperación Española. «África y España –arranca su resumen ejecutivo– somos vecinos próximos y socios estratégicos. Juntos podremos afrontar mejor los retos que nos afectan a ambos, desde el desarrollo económico y el empleo, a la descarbonización, la lucha contra la pobreza, el empoderamiento de las mujeres, la gestión de la migración o la paz y la estabilidad». Desde esta declaración de intenciones, Foco África –a través de más de

⁴⁸ En dos ocasiones (2021 y 2022), el desarrollo del Plan África III ha sido evaluado por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP), con la colaboración de la Dirección General para África del MAEUEC. En el Informe de Seguimiento 2022 –un ejercicio pionero en la política exterior de España– se da respuesta a la pregunta: «¿En qué medida el III Plan África tiene un diseño coherente, está siendo implementado, y, en su caso, logrando resultados primarios que permitan alcanzar los objetivos definidos?». Disponibles en: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/III-Plan-%c3%81frica.aspx>

⁴⁹ Mesa África. Más información (composición, memoria y temas) disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa/Mesa-%c3%81frica.aspx..>

⁵⁰ (2021). *Foco África 2023*. MAEUEC. Marzo. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/DOCUMENTOS%20FOCO%20AFRICA/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf>

250 acciones a emprender en África o en España con África⁵¹– «propone liderar la acción de la UE en África, apalancar y buscar sinergias de políticas y recursos españoles, de la UE y multilaterales destinados a África, tanto en los ámbitos de desarrollo económico y empresarial como de cooperación para el desarrollo». Todo ello sobre la base de una serie de parámetros singulares de España –desde un robusto despliegue diplomático hasta nuestra posición geográfica de país bicontinental, pasando por la solidaridad de la sociedad civil española, entre otras– y articulado en siete prioridades:

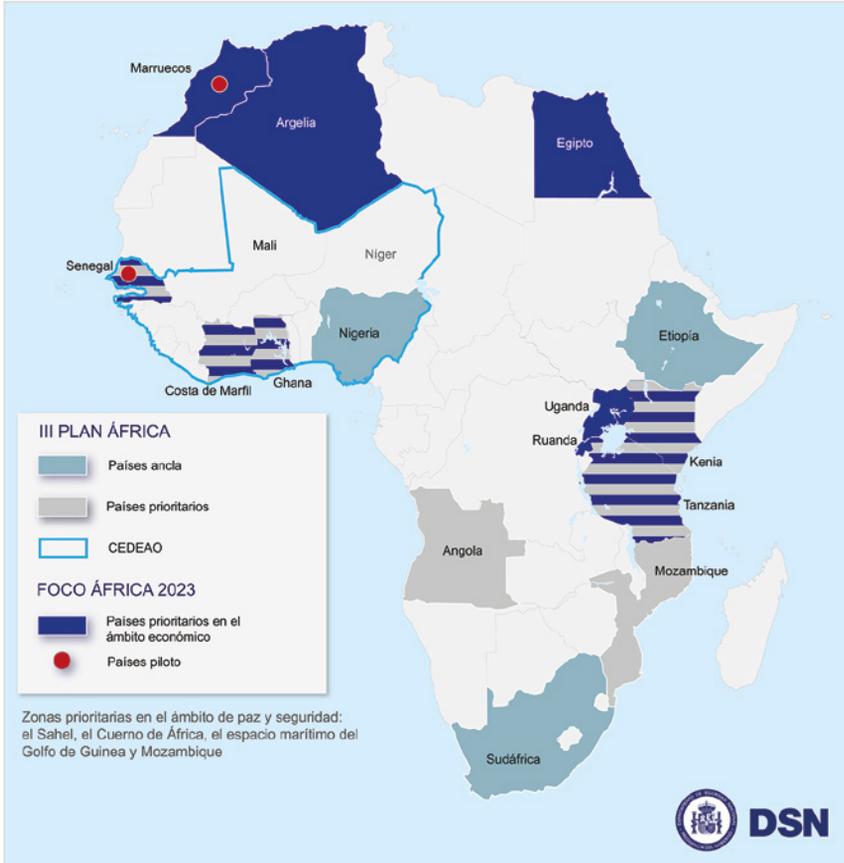
1. Socios para la Paz y Seguridad, porque los esfuerzos para el desarrollo solo pueden ser eficaces en un entorno seguro.
2. Socios para el desarrollo de economías sostenibles, justas e inclusivas, la integración regional africana y la lucha contra el cambio climático.
3. Socios para impulsar el comercio, la presencia empresarial y la inversión españolas en África.
4. Socios para el fortalecimiento de los servicios públicos globales, de salud y de agua y saneamiento.
5. Socios en acción humanitaria.
6. Socios en la promoción de la igualdad de género y para el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
7. Socios para la gestión de la migración y la movilidad. Colaboración en la lucha contra la migración irregular y las redes de tráfico de seres humanos y fomento de la migración ordenada, legal y segura.

Por último, en la política de España hacia África, tendrá especial incidencia la nueva Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global⁵² que, tras la derogación de la anterior Ley 23/1998, constituye el nuevo marco legal para la cooperación española en el exterior con el objetivo de hacerla más eficaz, ágil y transparente. Este texto legal prevé «la reforma y fortalecimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el refuerzo y la modernización de la cooperación financiera; el impulso de

⁵¹ Programa de Acción 2020-2023. Actividades previstas en África Subsahariana. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y FIIAPP. Anexo actualizado al Foco África 2023. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/MICROSITE-FOCO-AFRICA.aspx>

⁵² Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Disponible en: <https://boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>

Gráfico 1. Prioridades geográficas. Fuente: Foco África 2023. MAEUEC



Elaboración: Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

una colaboración más integral con las empresas españolas; la potenciación estratégica del papel en la acción exterior española del tercer sector, agentes sociales y centros de pensamiento; y, por último, la iniciativa de conexión con la ciudadanía española global para hacer al talento expatriado más partícipe de las prioridades de la acción exterior»⁵³. En cuanto a las prioridades geográficas, la ley otorga atención preferente a las áreas que

⁵³ El Gobierno saca adelante su Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2023/090223-ley-cooperacion-desarrollo-solidaridad.aspx>

integran la vecindad geográfica y cultural en el norte de África, Oriente Próximo y África subsahariana, en particular a los países de África Occidental y Sahel, así como a los países de América Latina y el Caribe.

4. Paz y seguridad para África: misiones e iniciativas de la Unión Europea y España

Tanto la Unión Europea como España, como hemos abordado con anterioridad, focalizan su cooperación con África en avanzar hacia la paz y seguridad en el continente –especialmente, en la región del Sahel– como condición ineludible para, de forma simultánea, contribuir al desarrollo y la gobernanza de los africanos y, por ende, de los propios europeos. Así, como señalaba el alto representante Josep Borrell días antes de la sexta cumbre Unión Europea-Unión África en 2022, «antes de abordar la cuestión del crecimiento económico y las relaciones comerciales, Europa debe demostrar que puede contribuir a la paz, la seguridad y la buena gobernanza en los países africanos»⁵⁴; mientras que el presidente de Gobierno de España, Pedro Sánchez, –colíder de la Mesa redonda Paz, seguridad y gobernanza durante la citada Cumbre– subrayaba que es «una cuestión muy importante y sensible tanto para Europa como para África, en la que ambas regiones nos jugamos mucho [...]. La paz y la seguridad son prerequisites para el desarrollo, para la prosperidad, para cualquier proyecto de futuro»⁵⁵.

A través de la Estrategia Conjunta África-UE 2007, la asociación para la paz y la seguridad África-UE se definió como uno de sus ámbitos estratégicos prioritarios, que quedó regulada en el Memorando de Entendimiento UA-UE sobre Paz, Seguridad y Gobernanza (2018)⁵⁶. Este documento conjunto, acorde con la implantación de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África (APSA) de 2002 de la Unión Africana⁵⁷, formula objetivos, áreas

⁵⁴ Borrell, J. (2022). Europa debe ser el socio preferente de África. El *País*. 16 de febrero.

⁵⁵ (2022). Pedro Sánchez subraya que la Cumbre supone un punto de inflexión para impulsar la asociación estratégica entre la UE y África. *Moncloa*. 18 de febrero. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2022/180222-cumbre-ue-africa.aspx>

⁵⁶ Memorandum of Understanding on Peace, Security and Governance, 23rd May 2018. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/node/45564_en

⁵⁷ Los Estados miembros de la Unión Africana (UA) establecieron la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) en 2002 como una respuesta estructural a largo

y formas de cooperación para combatir la inestabilidad, la radicalización, el extremismo violento y el terrorismo, abordando las causas profundas de los conflictos y tratando todo el ciclo del conflicto mediante el enfoque integrado. Para conseguirlo, durante su sexta Cumbre en Bruselas, ambas partes se comprometieron a «fomentar nuestra cooperación mediante el apoyo a la formación, el desarrollo de capacidades y el equipamiento adecuados, para reforzar y ampliar las operaciones de paz autónomas de las fuerzas de defensa y seguridad africanas, incluso mediante misiones y medidas de asistencia de la UE, así como el apoyo a la creación de capacidades policiales»⁵⁸.

Hoy, la UE presta apoyo político y financiación sustancial para los esfuerzos de los países, la Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales africanas. A través del Fondo de Apoyo a la Paz para África (2003)⁵⁹, la UE ha aportado más de 3.500 millones de euros a la agenda africana de paz y seguridad. Para 2021-2027, la UE dedicará 1.500 millones de euros a apoyar iniciativas de prevención de conflictos, paz y seguridad a nivel nacional y regional en el África subsahariana, además de prestar apoyo adicional a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021)⁶⁰. Este nuevo Fondo permite a la UE proporcionar todo tipo de equipos e infraestructuras a las fuerzas armadas de los

plazo a los desafíos en materia de paz y seguridad en el continente africano. A través de la APSA, la Unión Africana y las organizaciones subregionales tienen acceso a instrumentos de prevención, mediación y resolución de conflictos. En su Informe 20/2018, el Tribunal de Cuentas Europeo examinó el apoyo de la UE al desarrollo de la APSA y llegó a la conclusión de que ha tenido escasa repercusión y necesita una reorientación. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_ES.pdf

⁵⁸ (2022). *A Joint Vision for 2030*. Declaración conjunta tras la 6.ª Cumbre Unión Europea-Unión Africana, Bruselas 17 y 18 de febrero. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/18/sixth-european-union-african-union-summit-a-joint-vision-for-2030/>

⁵⁹ En 2003, la UA invitó a la UE a apoyar sus esfuerzos de paz y, en respuesta, la UE creó el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF). El APF se centró en las operaciones de mantenimiento de la paz, en el desarrollo de la APSA en sus operaciones y en el Mecanismo de Respuesta Rápida. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_3432

⁶⁰ El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz sustituye y amplía, a partir de 2021, los antiguos instrumentos financieros en este ámbito: el Mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África. Este Fondo es un instrumento extrapresupuestario destinado a mejorar la capacidad de la UE para prevenir conflictos, construir la paz y fortalecer la seguridad internacional. También permite la financiación de acciones operativas que tienen implicaciones militares o de defensa en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Más información disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>

socios de la UE, de conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Además, a través de él se financian las distintas operaciones y misiones civiles que la Unión Europea despliega en el continente africano, que se desarrollan en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁶¹.

Hasta la fecha, desde el despliegue de la Operación Artemis en la República Democrática del Congo en 2003 –la primera misión militar de la UE en el exterior–; la UE ha realizado 37 operaciones civiles y militares en varios países de Europa, África y Asia. Hoy, hay 21 misiones y operaciones PCSD en curso, de las que seis misiones civiles, dos operaciones navales y tres misiones militares despliegan en el continente africano centradas en la resolución de los conflictos –en todas sus fases– y las crisis a través del enfoque integral y la resiliencia para abordar los conflictos prolongados en aras de alcanzar una paz y estabilidad sostenibles para los países y su población. Todas estas acciones se llevan a cabo «en estrecha cooperación con los Estados miembros de la UE, la Unión Africana, las organizaciones regionales africanas, las Naciones Unidas y otros socios clave, incluso mediante la cooperación trilateral UA-UE-ONU; y con especial atención a la aplicación de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad y de la Agenda Juventud, Paz y Seguridad»⁶², y convierten al continente africano en el principal foco de cooperación de la UE a nivel mundial.

Con carácter general, las operaciones y misiones de la UE⁶³ en el continente africano se incardinan en la Estrategia Conjunta UE-África de 2007 y, muchas de ellas, se enmarcan en las tres estrategias regionales de la UE para África: Cuerno de África, Sahel y golfo de Guinea⁶⁴. En el Marco Estratégico para el Cuerno de África 2011 se coordinan las misiones militares EU NAVFOR Somalia (Operación Atalanta) –que, desde 2008, lucha contra la piratería en el golfo de Adén, y que actualmente lidera España– y EUTM Somalia, establecida en abril 2010 y cuyo principal objetivo es contribuir a reforzar las Fuerzas de Seguridad Somalíes

⁶¹ (2022). *EU-AU Partnership for Peace, Security and Governance*. Factsheet EU. November. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Factsheet%20-%20EU-AU%20Partnership%20for%20Peace%20Security%20and%20Governance.pdf>

⁶² *Op. cit.* Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una estrategia global con África.

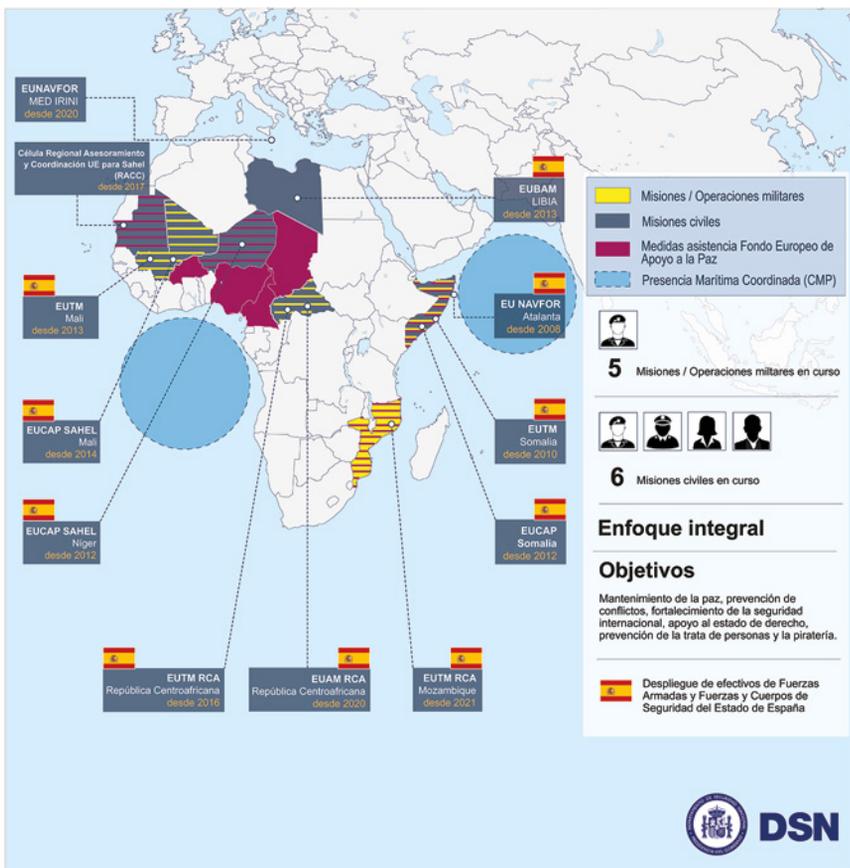
⁶³ Información detallada sobre operaciones y misiones civiles y militares de la UE en África disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

⁶⁴ *Op. cit.* Textos oficiales de las estrategias regionales UE en África.

(adiestramiento y formación), y asesorar a nivel estratégico a las autoridades somalíes sobre la reforma del sector de seguridad para que, en 2024, puedan asumir la seguridad de los somalíes de forma autónoma. En 2012, este despliegue europeo en el Cuerno de África se completó con el lanzamiento de la misión civil EUCAP Nestor, que se transformó en EUCAP Somalia en 2016, cuyo cometido es mejorar las capacidades somalíes en el ámbito marítimo.

En el contexto somalí, la UE coordina sus acciones con distintos socios internacionales presentes en el país, y especialmente con Naciones Unidas y la Misión de Transición de la Unión Africana

Gráfico 2. Acciones de Seguridad y Defensa de la Unión Europea en África.



Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior. Elaboración: DSN

en Somalia (ATMIS)⁶⁵, que relevó a AMISOM (enero 2007-abril 2022) y asumió los cometidos de cooperar con las fuerzas militares y policiales somalíes en la protección de la población frente a la amenaza terrorista, apoyar los procesos de reconciliación nacional y realizar un traspaso gradual de las responsabilidades de seguridad al gobierno de Somalia.

En 2011, la Comisión Europea, a instancias del Consejo, promulgó la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, que se centraba en el desarrollo, la buena gobernanza y la resolución del conflicto político, así como en la lucha contra, por entonces, un incipiente extremismo violento. Desde entonces, el contexto saheliano se ha deteriorado en todos los frentes: político, social y de seguridad, lo que obligó a la UE a revisar su estrategia hacia esta región, convertida hoy en el epicentro mundial del yihadismo, y también marcada por una sucesión de golpes de Estado (Malí, Burkina Faso, Chad y Sudán), la mayor presencia de Rusia –a través, fundamentalmente, del grupo de mercenarios de Wagner–, y la retirada definitiva del apoyo militar de Francia en Malí (operación Barkhane) en noviembre de 2022⁶⁶.

Previamente, en 2021, «reconociendo las tendencias pasadas y emergentes» en la región, el Consejo de la UE acordó la nueva Estrategia Integral de la UE para el Sahel⁶⁷, que pretende intensificar sus esfuerzos políticos y sociales sobre la base del principio de responsabilidad mutua con las autoridades del Sahel, y reforzar el sistema multilateral, con las Naciones Unidas en su núcleo, junto con las organizaciones regionales, especialmente la Unión Africana, la CEDEAO; y, por último, el G5 Sahel (Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad), que atraviesa una profunda crisis desde la retirada unilateral de Malí por decreto de la junta militar que gobierna el país. Además, reconoce que la acción de la UE debe contemplar todos estos retos regionales y transfronterizos, y los fuertes vínculos entre el Sahel, los Estados costeros de África Occidental, la cuenca del lago Chad y el norte de África.

⁶⁵ Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS). Página oficial: <https://atmis-au.org/>

⁶⁶ (2022). Fin oficial de la operación Barkhane: Francia promete repensar su estrategia militar en África. *France 24*. 9 de septiembre. Disponible en: <https://www.france24.com/es/francia/20221109-fin-oficial-de-la-operaci%C3%B3n-barkhane-francia-promete-repensar-su-estrategia-militar-en-%C3%A1frica>

⁶⁷ *Op. cit.* Council conclusions on the European Union's Integrated Strategy in the Sahel.

En este convulso escenario se mantiene, desde su lanzamiento en 2013, el despliegue de la misión militar EUTM Mali, ahora liderada por España, que aporta el mayor contingente, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas de Malí, a través del adiestramiento y formación de sus militares y unidades; así como el asesoramiento en la reforma del sector de seguridad. Tras la llegada al poder de la junta militar en 2020, EUTM ha paralizado todas las labores de adiestramiento, mientras sigue asesorando a Mali, Burkina Faso y Níger y apoyando a la Fuerza G5 Sahel, ahora sin Mali. Además, EUCAP Sahel Mali (2014) –misión de carácter civil– mantiene su apoyo a la formación de las fuerzas de seguridad (policía y gendarmería) y a la extensión de la justicia y el buen gobierno en todo el territorio.

En la actualidad, tras la retirada definitiva de Francia, la acción internacional en Mali se completa únicamente con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA)⁶⁸, que despliega desde 2013 para, como objetivo prioritario, «proteger a los civiles amenazados por la violencia física». Un apoyo internacional condicionado y en profunda revisión desde que la junta militar decidiese acoger al grupo ruso de mercenarios de Wagner en el país para luchar, junto a las fuerzas malienses, contra la amenaza yihadista. Según Naciones Unidas, en estas operaciones conjuntas –como ocurrió en Moura (Mali) en 2022– se han evidenciado violaciones masivas de las normas del derecho humanitario internacional y la legislación internacional de derechos humanos⁶⁹.

También en el Sahel Occidental despliega la misión civil EUCAP Sahel Níger (2012), con iguales cometidos que su homóloga en Mali; y, en 2017, se estableció una Célula Regional de Asesoramiento y Coordinación para el Sahel (RACC) de la UE –con sede en Mauritania– para contribuir a la paz y la estabilidad en la región. A este esfuerzo regional de la UE en el Sahel Occidental se unen dos iniciativas internacionales⁷⁰ que se

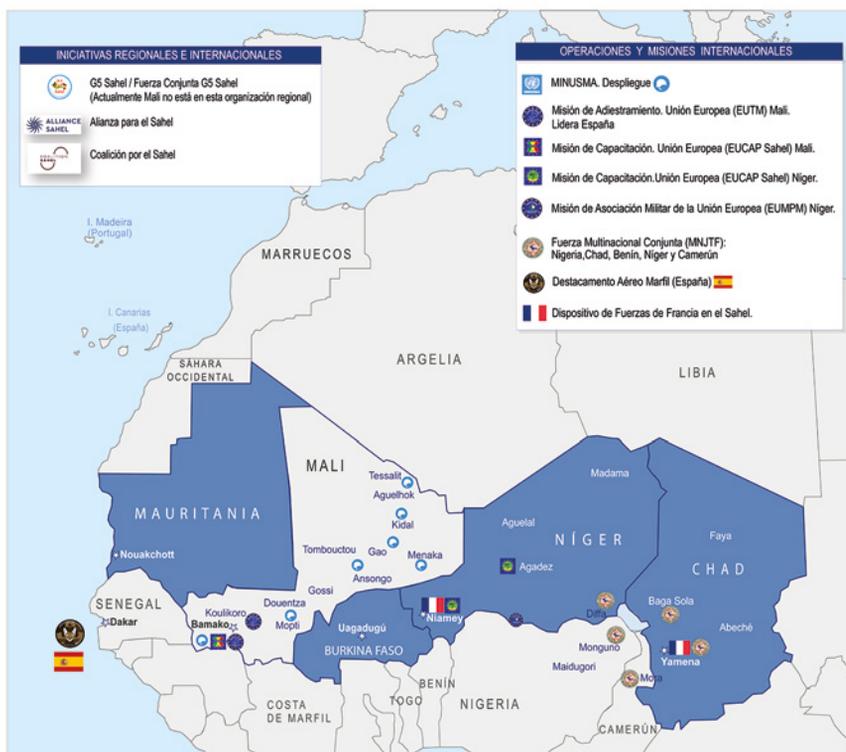
⁶⁸ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA). Página oficial: <https://minusma.unmissions.org/en/about-minusma>

⁶⁹ (2023). Tropas malienses y personal militar extranjero mataron a más de 500 personas durante una operación militar desarrollada en Moura en marzo de 2022 - informe de derechos humanos de las Naciones Unidas. *Naciones Unidas*. 12 de julio. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/05/malian-troops-foreign-military-personnel-killed-over-500-people-during>

⁷⁰ Coalición por el Sahel (<https://www.coalition-sahel.org/en/coalition-pour-le-sahel/#coalition>) y Alianza por el Sahel (<https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/#secteurs>).

coordinan para apoyar a los países del G5 Sahel y que cuentan con la participación de los países africanos implicados, Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana, entre otros. Por un lado, la Coalición para el Sahel (2020) que, con una aproximación integral (gobierno, seguridad y desarrollo), tiene como objetivo facilitar la coordinación y la interacción entre las diversas dimensiones de la acción internacional en esta región; y, por otro, la Alianza por el Sahel (2017), que concentra sus esfuerzos en sectores prioritarios de desarrollo y cuya Asamblea General lidera España desde 2021 y, en principio, hasta julio de 2023.

Gráfico 3. Cooperación regional e internacional en el Sahel Occidental.



Elaboración: DSN

Por su parte, la República Centroafricana acoge la misión militar de adiestramiento y asesoramiento EUTM RCA y la misión

civil de asesoramiento EUMAM RCA, centrada en la reforma del sector de la seguridad interior. Ambas misiones, que conviven sobre el terreno con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)⁷¹, tienen por objetivo mejorar la situación de seguridad de la población, contribuir al desarrollo y lograr una paz sostenible en el país tras el conflicto interno que comenzó en 2014. En el norte de África, y desde 2013, EUBAM Libia (2013) –misión de carácter civil– apoya a las autoridades libias en el desarrollo de la gestión de las fronteras y la seguridad en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país. Mientras, al sur del continente, despliega la misión militar más reciente de la UE: EUTM Mozambique, que proporciona capacitación y apoyo a sus fuerzas armadas para proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado, amenazada por la violencia yihadista.

Por último, en el ámbito marítimo, la operación militar EUNAVFOR MED Irini (2020) se esfuerza en vigilar el Mediterráneo para garantizar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) sobre el embargo de armas a Libia; y, desde 2021, la Presencia Marítima Coordinada (CPM) de la UE⁷² refuerza el compromiso europeo en materia de seguridad marítima –actualmente en el golfo de Guinea y en el Cuerno de África, pero ampliable a otras regiones– a través de la Célula de Coordinación de la Zona Marítima de Interés (MAICC) establecida en el Estado Mayor de la UE en Bruselas.

4.1. España: firme compromiso por la seguridad en el continente africano

A lo largo de los años, desde la participación de unidades militares españolas en la primera misión UE en África (Operación Artemis 2003), España ha demostrado e incrementado su apoyo a la paz y la seguridad de los países y la población africana, tanto con su participación en todas y cada una de las misiones y operaciones

⁷¹ Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en República Centroafricana (MINUSCA). Página oficial: <https://minusca.unmissions.org/en>

⁷² Presencia Marítima Coordinada (CPM) UE. En febrero de 2022, el Consejo adoptó la prórroga en el golfo de Guinea, y puso en marcha la ejecución del concepto de PMC en el océano Índico noroccidental. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/21/coordinated-maritime-presences-council-extends-implementation-in-the-gulf-of-guinea-for-2-years-and-establishes-a-new-concept-in-the-north-west-indian-ocean/>

desplegadas en estos veinte años por la UE –excepto en la Operación ENUVAFOR MED Irini–, como en las distintas iniciativas internacionales que hemos abordado previamente. De hecho, España registra el mayor nivel de participación –por el número de operaciones y misiones civiles y militares, y por la entidad del despliegue en las de carácter militar–entre los Estados miembros de la UE; porque, como señalaba la ministra de Defensa en diciembre de 2022 ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados⁷³, «España mantiene un compromiso inequívoco en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, para sentar las bases del progreso y la estabilidad en el continente africano [...]. A la UE no le puede ser indiferente lo que pase en África».

Además, España despliega misiones de carácter nacional en África, focalizadas en distintos países africanos; en la región del Sahel Occidental, «una zona de interés para España, la UE y para la OTAN –refiere la ministra de Defensa–, ya que la inestabilidad, los conflictos, la fragilidad, así como la proliferación de los tráfico ilícitos o el terrorismo yihadista afectan directamente a nuestra seguridad»; y, en el ámbito marítimo, en el golfo de Guinea. Así, desde 2013, la Operación Apoyo a Malí (Destacamento aéreo Marfil) proporciona, con base en Dakar (Senegal), capacidad de transporte aéreo «intra-teatro» en apoyo a las misiones y operaciones de Naciones Unidas (MINUSMA y MINUSCA), Unión Europea (EUTM Mali y EUTM RCA) y Fuerza Conjunta G5 Sahel. Al tiempo, en el marco de la Diplomacia de Defensa, militares españoles realizan actividades de Seguridad Cooperativa en países como Cabo Verde, Senegal, Mauritania y Túnez; además de los denominados Despliegues Africanos, en los que buques de la Armada cooperan con los países ribereños para incrementar su conocimiento del entorno marítimo, contribuir a la seguridad marítima regional y proteger los intereses nacionales.

5. Conclusión: más cooperación para un futuro mejor África-Europa

Con carácter general, África –54 naciones con sus singularidades específicas, con distintas realidades y dinámicas sociales– debe acometer una profunda transformación política, económica

⁷³ (2022). Comparecencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. 21 de diciembre. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2022/DGC-221221-ministra-comision-defensa.pdf

y social que le permita aprovechar sus ingentes oportunidades, al tiempo que refuerza su determinación para superar los muchos retos que socavan el porvenir de los africanos. En este camino, la Unión Europea (instituciones, Estados y sociedad) debe ser, por solidaridad y por su propia seguridad y desarrollo, un aliado cada vez más firme y comprometido. Y, para conseguirlo, es imprescindible conocer en profundidad el contexto, los desafíos y las amenazas en África con el objetivo de encontrar la mejor respuesta en términos de asociación y apoyo mutuo, que debe someterse a permanente revisión para adaptarse a la cambiante realidad de ambos continentes.

Sin ambages, el prolongado y enorme esfuerzo que la UE ha proyectado y desplegado en África –sin comparación a nivel mundial– no ha dado los resultados esperados. Entre otras evidencias, esta cooperación ha tenido una trascendencia muy limitada en la mejora de la gobernanza, de la seguridad y de la vida cotidiana de los africanos. Además, las relaciones entre ambos continentes no atraviesan hoy su mejor momento, como quedó patente en la VI Cumbre UE-UA de 2022. En Bruselas, no se alcanzaron acuerdos significativos e innovadores que vaticinen un impulso para la asociación entre las dos Uniones; y, por otro lado, los debates estuvieron demasiado centrado en el cuestionado asunto del apoyo europeo en la gestión de las consecuencias de la pandemia del covid en África, así como en el desarrollo de capacidades locales de producción de vacunas. Por otro lado, la asociación intercontinental está ahora condicionada, mucho más que en tiempos pretéritos, por la creciente presencia de potencias como Rusia y China. Estos países –con disímiles intereses, valores y conducta que la UE– quieren alcanzar una influencia preponderante entre las élites y sociedades africanas; y, para conseguirlo, no tienen reticencia alguna en emplear narrativas en contra de la acción exterior europea ni en blandir su condición de potencias no colonizadoras, lo que –como reiteran en sus discursos– les diferencia de muchos países europeos.

A pesar de todo ello, la Unión Europea deber mantener su condición de socio y aliado preferente con África, porque es mucho más que necesario para ambos continentes. Para ello, es necesario incrementar la relación con los gobiernos nacionales y las organizaciones continentales y regionales, y que estos actores africanos perciban que la asociación con la UE es la mejor garantía para un mejor futuro compartido. Pero, más importante aún, es imprescindible que las sociedades africanas –en franco diálogo

con las europeas– perciban, de forma directa, los beneficios de las políticas europeas en su seguridad y desarrollo; y, mayormente, más respetuosas con sus derechos y libertades. Además, es urgente –como defiende España en el citado Plan África III– que la UE acuerde, de forma consensuada y solidaria entre sus Estados miembro, una movilidad ordenada, regular y segura para los migrantes africanos; al tiempo que se abordan y solventan las causas profundas que sustentan el fenómeno migratorio, para que huir de sus países de origen no sea la única alternativa de vida para millones de africanos. En paralelo, y en todos los ámbitos, sería muy conveniente no centrar únicamente el foco en lo que Europa hace por África, sino también detenerse en lo mucho que África, en muchos ámbitos, puede aportar a Europa.

Para concluir, y después de todo lo expuesto en este capítulo, resulta conveniente aportar algunas reflexiones finales que permitan a la UE articular la mejor cooperación posible, en coordinación con África, para consolidar un espacio común de prosperidad, estabilidad y seguridad:

- Las Estrategias de la UE hacia África, tanto continentales como regionales, deben basarse en visiones y objetivos a largo plazo, para evitar así que el marco contextual en África condicione de forma determinante los resultados previstos. Por otro lado, deben ser estrategias proactivas para anticiparse a los acontecimientos, y con flexibilidad para afrontar su revisión en caso necesario. Asimismo, han de contemplar las dinámicas locales para satisfacer directamente los intereses de las comunidades, así como incrementar la capacidad de estas para participar en la construcción estatal.
- La buena gobernanza y el fortalecimiento de las instituciones estatales y locales tienen que ser el eje vertebrador de la acción política, económica y social europea hacia África; y, al mismo tiempo, hay que atender a las circunstancias específicas de cada país africano para convenir, de forma consensuada, la distribución más idónea del poder, haciendo siempre partícipes a las autoridades tradicionales en cada región. Además, y con mucho apremio, hay que procurar la implantación de sistemas judiciales que garanticen el imperio de la ley, así como el acceso a los servicios básicos –sanidad, educación y energía– que permitan una vida digna y el desarrollo social.
- En todos los territorios, la gobernanza es un componente esencial para abordar la paz y el desarrollo; y ninguno de estos tres objetivos puede alcanzarse mediante la intervención

externa. Por ello, el apoyo europeo a África en materia de seguridad –condición necesaria, pero no suficiente, para el buen gobierno y el progreso social– debe focalizarse todavía más en la reforma del sector de seguridad y la formación de las fuerzas militares y policiales nacionales para que, de forma autónoma y con respeto absoluto a los derechos humanos, sean los garantes de la protección de la población ante cualquier amenaza. Además, es imprescindible establecer mecanismos certeros de evaluación en todas las operaciones y misiones civiles y militares para evaluar los resultados y, si fuese necesario, establecer medidas correctoras (revisión de cometidos y procedimientos) que permitan alcanzar los objetivos.

Hasta conseguir la pretendida autosuficiencia local en el ámbito de la seguridad, la UE –en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa– debe acordar operaciones militares que incorporen la protección directa de la población, la prestación de ayuda humanitaria y el apoyo para gestionar los desplazamientos masivos.

- De forma paralela, y para que los beneficios de la intervención exterior sean percibidos de inmediato por la población local, cualquier cooperación desde la UE debe contemplar y focalizarse en acciones dirigidas a incrementar el desarrollo y la justicia social, así como a mejorar –a través de políticas estatales y regionales, con asesoramiento y financiamiento europeo– la formación y la capacitación profesional de los africanos, especialmente los jóvenes, para facilitar su acceso al mercado laboral. Solo así, desde un enfoque integral: seguridad, gobierno y desarrollo, podrán mejorar las expectativas de vida de las poblaciones africanas: una condición indispensable para acabar con la conflictividad que todavía impera en África, y cuya repercusión en Europa es hoy incontestable.

Bibliografía

- (2023). Eight Priorities for the African Union in 2023. Crisis Group Africa Briefing N.º 186. *International Crisis Group*. Nairobi/Brussels. Disponible en: <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-02/b186-eight-priorities-au-2023.pdf>
- Calduch Cervera, R. (2013). *África: dimensión geoestratégica de las operaciones militares*. Monografías (139). Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 35-72. Disponible en:

<https://publicaciones.defensa.gob.es/africa-futuro-escenario-de-operaciones-militares.html>

Harshe, R. (2019). *Africa in World Affairs: Politics of Imperialism, the Cold War and Globalisation*. Routledge. United Kingdom, Taylor & Francis Group.

Herranz, A. y Vega, A. (2022). La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/06/DIEEE059_2022_ANAHER_Rusia.html

Institute for Economics and Peace. (2023). *Global Terrorism Index 2023*. Sidney (Australia). Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023>

Lemarchand, P. (2000). *Atlas de África. El Continente Olvidado*. Madrid,

Acento Editorial.

Pareja Rodríguez, Í. (2015). África como generador de inestabilidad, y las políticas europeas de seguridad y defensa. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol.1, n.º 1, pp.85-113. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/18>

Salazar de Guerra *et al.* (2015). *África. Monografías 144*. Madrid, Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/africa-n-144.html>

Williams, P. (2016). *War & Conflict in Africa*. Cambridge (United Kingdom), Polity Press.