

La UE y África en el siglo XXI: La hora de un nuevo acuerdo



La Convención de Lomé continuó renovándose, pero fue progresivamente asociada a una concepción anticuada del desarrollo (© Comunidades Europeas, 1975).

El Acuerdo de Cotonou (CPA en sus siglas inglesas) fue firmado hace casi quince años, pero las negociaciones para cerrar los Acuerdos de Partenariado Económico (EPA, ídem) entre la Unión Europea (UE) y los estados y regiones de África, Caribe y el Pacífico (ACP) aún no han concluido y siguen sin dar señales de progreso significativo en la mayoría de los casos. Este asunto ha sido la manzana de la discordia en las relaciones entre África y la UE y está a punto de convertirse en un ejemplo de manual de la escasa habilidad europea para imponer sus puntos de vista, en marcado contraste con la situación existente tras el fin de la Guerra Fría.

Bruselas parece estar descubriendo con retraso que los países africanos han recuperado márgenes de negociación. Una situación sin precedentes desde principios de los setenta. Éste será el telón de fondo de la cumbre África-UE que se celebrará en el mes de abril, en la que los europeos tendrán dificultades para convencer a sus homólogos africanos de que el “partenariado estratégico” firmado en 2007 es más que un placebo. La cumbre puede ser considerada como un mero ejercicio de diplomacia pública, pero en tal caso el “aura” de la UE puede verse eclipsada por manifestaciones y protestas populares, como sucedió en la cumbre de Lisboa de 2007. Por todo ello, ha llegado el momento de que la UE lleve a cabo una revolución copernicana. Ésta

debería incluir la definición de un listado más pragmático de prioridades basadas en la identificación de cuáles son los intereses europeos (o cuáles podrían ser) en África, y el abandono de la concepción de que el África subsahariana sigue siendo el patio trasero de Europa.

La larga sombra de Lomé...

La Convención de Lomé, con su ambición inicial de convertirse en un modelo para el tratamiento del desfase Norte-Sur, ya es historia, pero continúan sus efectos ideológicos e institucionales en las relaciones actuales entre África y Europa. Lomé surgió de una preocupación estratégica y común de los europeos: la búsqueda de un acceso seguro a los recursos energéticos y minerales. Esta situación desembocó en una ronda de negociaciones sin precedentes con los países ACP arropados por un contexto internacional favorable (1). El resultado fue un enfoque holístico sobre el desarrollo que, justo después del embargo petrolero de 1973 (y en el contexto de las rivalidades de la Guerra Fría), pretendía ofrecer un modelo de reordenación de las relaciones Norte-Sur a cambio de un acceso dependiente al petróleo y otros recursos minerales estratégicos. Esta compensación perdería pronto mucho de su esencia cuando la energía y las materias primas se desarrollasen en sus ciclos de expansión y contracción.

El entusiasmo que rodeó la conclusión de Lomé se vio también atenuado por el fracaso de las conferencias de París y Cancún sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI): la Convención de Lomé continuó renovándose, pero se vio progresivamente asociada a ambiciones insatisfechas y a una concepción anticuada del desarrollo (2). A principios de los noventa, el acceso preferencial que se concedió a las exportaciones de los países ACP no impidió que éstas perdieran terreno en el mercado de la UE debido a la competencia de los productores del sudeste asiático e Iberoamérica. De forma más general, si se excluye Mauricio (por su habilidosa gestión de los recursos obtenidos del protocolo del azúcar), el régimen de ayuda y comercio con los estados ACP fracasó a la hora de estimular una diversificación de las economías africanas fuera del terreno de las materias primas.

Lo que queda de los años dorados de la generosa compensación de Lomé es la elaborada (y costosa) arquitectura de los Consejos y Asambleas Europa-ACP, que aún preservan formalmente la ilusión de una red intensa y dinámica de “partenariados” e intereses compartidos en marcado contraste con su falta de logros significativos más allá de los eventos diplomáticos y la reconducción del *statu quo* internacional.

La reconversión en marcha: Cotonou, EPA y JAES

Los flojos resultados de las instituciones conjuntas son un reflejo de la imagen infravalorada que Europa mantiene, desde el final de la Guerra Fría, de África como un “territorio lejano” (3). El Acuerdo de Partenariado de Cotonou (CPA) refleja también, a su manera, la percepción que tiene la UE de África como una región demasiado próxima para ser ignorada, pero desprovista ahora de importancia estratégica o económica. El CPA se firmó en 2000, después de un lustro de negociaciones en torno a dos puntos que se solapaban: remodelación y *banalización*. Cotonou adoptó

inicialmente su enfoque basándose en los acuerdos firmados con los antiguos estados comunistas de Europa del Este. Como recambio del final de las exenciones de la OMC que permitían el sistema Lomé de preferencias comerciales, se hizo una oferta general a todos los PMD (países menos desarrollados): la famosa iniciativa Todo Menos Armas (*Everything But Arms* o EBA), que concedía



Firma de la primera convención entre la Comunidad Económica Europea y los países ACP en Lomé, el 28 de febrero de 1975 (© Parlamento Europeo).

acceso al mercado de la UE, sin aranceles ni cuotas, a todas las exportaciones de los PMD que no fueran armas. Cotonou pretendía proporcionar la hoja de ruta hacia un nuevo y original partenariado inter-hemisférico basado en la liberalización del comercio. En efecto, Cotonou descansaba en una concepción endeble. Mientras la posibilidad de unirse a la UE confería legitimidad a la sucesión de drásticas reformas impuestas a los candidatos del Este y Centro de Europa, en el caso de los estados ACP, es el cebo del “partenariado”, sacralizado en las EPAs y que precisaba de un mutuo comercio libre, el que debía ser la fuerza motriz. La pérdida de importancia estratégica de África fue pronto evidenciada por su transformación en un terreno neutral para alcanzar consensos tanto entre los europeos como con los estadounidenses. Justo cuando la cumbre del G-8 se reunió en Gleneagles en julio de 2005, la consideración de África como “una cicatriz en la consciencia del mundo” (4), la convirtió en el continente perfecto para llegar a consensos sobre cuestiones de normativa (5). Era revelador que mientras florecían, en los medios occidentales, las imágenes de un Occidente benéfico socavado por una despiadada e inmoral China, el hecho de enfrentarse o no con China en África nunca estaba en las agendas políticas. En Gran Bretaña, el tema fue ignorado por los que contribuyeron al informe *Commission for Africa* (informe Blair); en Bruselas, la nueva estrategia para las relaciones UE-África publicadas en octubre de 2005 por la Comisión Europea evitaban cuidadosamente el asunto (6).

Para 2007, parecía que esta tendencia iba a cambiar cuando el Comisario de Desarrollo de la UE estigmatizó públicamente la difusión de representaciones moralizadoras de África, al tiempo que expresaba el compromiso de la UE de concluir con África un nuevo y estratégico partenariado. Presentado con fanfarria justo después de la cumbre África-UE de Lisboa, La Estrategia Conjunta UE-África (JAES), en sus siglas inglesas, planteaba la ambición de promover un rejuvenecimiento de las relaciones entre los continentes que, se nos decía constantemente, debería suponer una radical ruptura con el pasado. Seis años más tarde, hemos vivido una impresionante serie de reuniones que ha tenido lugar sin que se haya logrado ningún

resultado tangible. En cambio, y debido al ingente número de áreas de prioridad, JAES no ha hecho más que poner de relieve la falta de un enfoque estratégico en la práctica de la 'política' de la UE respecto a África. Aun así, y a lo largo de la última década, la 'política exterior' europea en África ha girado cada vez con más intensidad alrededor de la cuestión de la porosidad y seguridad de la frontera sur. Tales preocupaciones han ejercido también una influencia insidiosa y penetrante en los intercambios con el continente negro (7).

La UE y África: regreso al futuro...

El *impasse* en las negociaciones EPA y el fracaso de la UE a la hora de dotar a la JAES de una relevancia estratégica invitan a sacar lecciones de los compromisos pragmáticos, proactivos, y holísticos a que han llegado los chinos, indios, surcoreanos, brasileños o turcos, atraídos por los recursos y mercados africanos, pero también por las flamantes oportunidades de formar coaliciones dentro de las instituciones internacionales. La estrecha interpretación que la Unión Europea ha hecho de la compatibilidad de la OMC lleva la marca de un período durante el cual los estados africanos tenían una capacidad limitada para negociar internacionalmente. Éste ya no es el caso, aunque los índices de crecimiento siguen estando estrechamente relacionados con términos favorables en los acuerdos comerciales sobre las materias primas y con el crecimiento actual de las principales economías emergentes. Tal relación genera oportunidades para la acumulación y la iniciativa empresarial que ya no giran alrededor de 'capturar' el estado o buscar su protección. Al mismo tiempo, el espectro del crecimiento (socialmente inclusivo y ecológicamente sostenible) sin desarrollo aún planea constantemente y aquí es donde la experiencia de Europa sigue siendo altamente relevante.

Habiendo escapado en gran medida a la crisis financiera de 2008-9, el África subsahariana ofrece actualmente a los inversores, comerciantes e inmigrantes oportunidades que han venido siendo reforzadas por la ecuación 'alto riesgo [con] bajos rendimientos' asociada con la Eurozona (8). La repercusión de las negociaciones EPA en el establecimiento de uniones regionales entre los estados africanos ha sido desastroso y merece la atención urgente de Bruselas. No hacerlo resultaría en la difusión de imágenes de arrogancia burocrática y 'provincialismo' para con el África subsahariana. A falta de pocos meses para la cumbre África-UE de Bruselas, ha llegado la hora de que la Unión aproveche el impulso actual para reordenar sus prioridades y preparar el terreno para el futuro.

Notas

1. Ver por ejemplo el testimonio del exministro nigeriano de Reconstrucción Económica y Desarrollo, Adebayo Adedeji, "The travails of Regional Integration in Africa" (Las tribulaciones de la Integración Regional en África), en Adekeye Adebajo & Kaye Whiteman, eds., *The EU and Africa; from Eurafrique to Afro-Europa*, Johannesburgo: Wits University Press, 2012, pp. 89-90.

2. Anna Dickson, "The Unimportance of Trade Preferences' (La futilidad de las preferencias comerciales), en Karin Arts y Anna Dickson (eds), *EU Development Co-operation: From Model to Symbol, Manchester and New York*: Manchester University Press & Palgrave, pp 42-59; Daniel Bach, "Un ancrage à la dérive: la Convention de Lomé" (Un anclaje a la deriva: la Convención de Lomé), *Revue Tiers Monde*, XXXIV, no 136, Octubre-Diciembre 1993, pp. 749-758; también John Ravenhill, "Collective Clientelism: The Lomé Convention and North-South Relations" (Clientelismo colectivo: la Convención de Lomé y las relaciones Norte-Sur), Nueva York: Columbia University Press, 1985.

3. Daniel Bach, "The frontier as concept and metaphor" (La frontera como concepto y metáfora) en "*Emerging Africa: critical transitions*" (número especial) *South African Journal of International Affairs*, vol. 20, no 1 (Abril 2013), p. 3 ff.

4. El primer ministro británico Tony Blair en declaraciones a BBC News, 2 de Octubre 2001; T. Blair durante una visita a Sudáfrica en 2006 declaró en la misma línea: 'El mundo nos debe juzgar en África', citado en *The Independent*, 12 de Febrero 2006.

5. Cuando concluía el "año de África", una extraña llamada de discrepancia surgió de un informe bipartidista de EEUU publicado en Noviembre; Anthony Lake et al., *More than Humanitarianism, A Strategic US approach towards Africa*, (Más que humanitarismo, un enfoque estratégico de EEUU sobre África) Nueva York: Comité estadounidense en Relaciones Exteriores, Task force report 56, 2005.

6. La comunicación simplemente reconocía la creciente importancia de China en África, observando que "China merece una atención especial debido a su peso económico y a su influencia política"; Comisión de las Comunidades Europeas, comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, Bruselas: EC, 12 de Octubre 2005.

7. Daniel Bach, "The European Union and Africa: Trade liberalisation, constructive disengagement and the securitization of Europe's External frontiers", (La UE y África: liberalización comercial, distanciamiento constructivo y la securización de las fronteras exteriores de Europa) *Africa Review*, vol 3, 1, 2011, p. 33 ff; también Damien Helly, "The EU and Africa since the Lisbon summit of 2007: Continental drift or widening cracks?" (La UE y África desde la cumbre de Lisboa de 2007: ¿deriva Continental o grietas crecientes?) *South African Journal of International Affairs*, Volume 20, Número 1, 2013, pp. 137-157.

8. Invest AD, *Into Africa, Institutional Investor Intentions to 2016*, (En África, Intenciones del Inversor Institucional para 2016) Invest AD & Economist Intelligence Unit (eiu), Enero de 2012 en <http://investad.com/reports/intoafrica.html> (accedido el 12 de Julio de 2013); Ver también Ernst & Young, *Looking beyond the obvious: globalization and new opportunities for growth*, (Más allá de lo obvio: globalización y nuevas oportunidades para el crecimiento), Londres, 2013.

Autor

El Profesor Daniel C. Bach es director de Investigación del Centro Nacional para la Investigación Científica de Francia en el Centro Emile Durkheim de Burdeos.