

MEMORANDO OPEX N° 61 / 2007

DE: LOURDES BENAVIDES, consultora independiente y experta en cooperación internacional. Miembro del Panel de Expertos de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: LA CUMBRE DE LISBOA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA-ÁFRICA

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

La Cumbre Unión Europea (UE)-África, que tendrá lugar los próximos 8 y 9 de diciembre, bajo la presidencia portuguesa, será la primera cumbre de líderes africanos y europeos en siete años. Desde que se iniciaran las relaciones políticas e institucionales intercontinentales en la Cumbre del Cairo en el año 2000, han ido fortaleciéndose, con una creciente formalización del diálogo, la creación de instrumentos europeos de ámbito continental o el refuerzo de la cooperación en algunas cuestiones clave, como las migraciones. Ante unas condiciones consideradas favorables en el continente africano, el Consejo Europeo adoptó, en diciembre de 2005, una nueva **Estrategia para África**, que trata de dar coherencia al conjunto de las relaciones exteriores de la UE con el continente y de evitar la fragmentación de políticas.

La Cumbre de Lisboa pretende dar un paso más hacia una nueva asociación (*partnership*) euroafricana, en pie de igualdad, con la formulación de un amplio marco, una **Estrategia Conjunta UE-África** que guiará las relaciones en todos los niveles: nacional, regional y continental. La Estrategia abarcará varios temas estratégicos para ambos continentes: (i) la paz, la seguridad, (ii) el buen gobierno y los derechos humanos, (iii) el comercio, la integración regional y la interconexión de las infraestructuras y (iv) "otras cuestiones claves para el desarrollo". Este último punto recoge diversas cuestiones: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), asuntos bilaterales prioritarios, como la energía o las migraciones, y una agenda multilateral común en todo lo referente a cambio climático, inseguridad global o crimen organizado. Aparte, Sudáfrica firmará su propio Acuerdo de Asociación con la UE, que rebasa el ya existente Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación y refuerza su papel como líder regional y continental.

Los líderes africanos y europeos pretenden también consolidar y ampliar la **arquitectura institucional** y los instrumentos del diálogo. Esto incluye la celebración, cada dos años, de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y el fortalecimiento de las relaciones entre UE y Unión Africana (UA), con la celebración de *troikas* ministeriales semestrales, de reuniones regulares de las dos Comisiones, y relaciones reforzadas entre Parlamento Europeo y Parlamento Panafricano (que tienen prevista una sesión conjunta en Lisboa). También el vínculo entre Consejos Económicos y Sociales de la UE y la UA será reforzado; la participación de la sociedad civil será integrada mediante instrumentos como la promoción de hermanamientos en los sectores relevantes, para una "asociación basada en las personas".

Para asegurar un seguimiento del progreso político, está prevista la formulación de Planes de Acción bianuales que incluyen marcos precisos de monitoreo y evaluación, debiendo el primero ser adoptado en la Cumbre de Lisboa. La UE pretende que la Estrategia Conjunta UE-África se convierta en una plataforma para la ayuda europea¹ y los programas bilaterales.

¹ Vía los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) y los presupuestos comunitarios; como novedad, la UE ha creado instrumentos de dimensión continental, como el Fondo para la Paz en África (desde 9º FED), la Iniciativa Buen Gobierno (a partir del 10º FED), el Fondo Fiduciario para la Asociación euroafricana en materia de Infraestructuras, ...

ANÁLISIS

La UE es el principal socio de África en términos comerciales (85% de las exportaciones africanas de algodón, frutas y legumbres se destinan a la UE), de inversión y Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (48.000 millones de euros). Sin embargo, China emerge como un actor privilegiado en el escenario africano, con un volumen comercial y de inversiones en constante y rápido aumento. La **creciente competición con China**, en un continente rico en recursos energéticos² es sin duda, para la UE, un motivo importante para la celebración de la Cumbre, posiblemente por encima de los bloqueos que motivaría la presencia de algunos Jefes de Estado africanos³. Europa tiene gran interés en mejorar sus relaciones políticas con África, que le permitan asegurar un marco de estabilidad económica en sus relaciones bilaterales. Al mismo tiempo, a diferencia de China o incluso Estados Unidos, cuyos principales intereses en el continente radican en el acceso a sus fuentes energéticas, la apuesta europea por África se enmarca dentro de un marco más amplio de relaciones de asociación, en el que el desarrollo, el medioambiente o la inmigración juegan un papel destacado.

A pesar de la retórica, **las iniciativas políticas destacadas en los documentos preparatorios de la Cumbre enfatizan las prioridades europeas**: la Asociación UE-África sobre Energía, la Asociación sobre el Cambio Climático, la Asociación sobre Migración, Movilidad y Empleo o la Asociación sobre gobernanza democrática. Dichos acuerdos reiteran o amplían compromisos anteriores, pero no aportan nuevas propuestas en aquellas materias en las que existen divergencias. La propia Estrategia para África de 2005, base de la actual deliberación, es un documento adoptado prácticamente de forma unilateral por la UE y refleja poco los intereses expresados por la UA.

Entre las divergencias está es el componente de desarrollo, que debía ser el objetivo primero de la Estrategia, pero parece cada vez más debilitado. La reciente revisión por los pares (*Peer Review*) del Comité de Ayuda de Desarrollo (CAD) apunta que **las agendas de seguridad y comercio corren el riesgo de arrinconar la erradicación contra la pobreza**; la ayuda europea, por ejemplo, está lejos del 20% comprometido en salud y educación básica y secundaria. La Presidencia Europea deberá exponer sus planes para la ratificación de los protocolos del 10º FED por los Estados miembros, que parecen llevar a un aplazamiento en la financiación del desarrollo, en un momento crucial para el alcance de los ODM. Este retraso sugiere también una velada condicionalidad del compromiso financiero a la firma de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, en las siglas inglesas).

En el apartado comercial (que algunos altos funcionarios quieren separar de los demás temas de la Cumbre), las cuatro regiones de África subsahariana y la Comisión Europea (CE) se encuentran en la **última y acelerada fase de la negociación de los EPA**, que pondrá fin a las relaciones preferenciales no recíprocas definidas en el Acuerdo de Cotonú entre la UE y grupos regionales de países de África, Caribe Pacífico (ACP). Las negociaciones están atascadas con varios de los grupos regionales y es altamente improbable que puedan finalizarse antes de fin de año. Por esta razón, varias regiones africanas, la UA y el Banco Mundial han solicitado ampliaciones de plazo más allá del 31 de diciembre: a menos

² El 23% de las importaciones de petróleo chinas provenían del continente africano en 2006; en 2020 podrían alcanzar el 60%.

³ Ante la reciente confirmación, por parte del Presidente José Sócrates, de que todos serán invitados a la Cumbre, Gran Bretaña ha anunciado que boicoteará la Cumbre si asiste el Presidente de Zimbabwe, Robert Mugabe; también podrían unirse la República Checa y Holanda.

de tres meses, **las propuestas africanas están sin finalizar y la posición europea continúa siendo demasiado rígida**; la CE ha rechazado todo "Plan B", que el Acuerdo de Cotonú sí preveía. En la fase final de la negociación, la CE ha flexibilizado algo su posición ofreciendo acuerdos progresivos, compatibles con la OMC, que abarcarían únicamente el comercio de bienes en una primera etapa. Además el Consejo Europeo aprobó, en el segundo trimestre de 2007, una suma de 2.000 millones de euros adicionales para Ayuda al Comercio, de los que la mitad saldrán de las arcas comunitarias y la otra de los estados miembros.

Otras cuestiones urgentes, sensibles y en las que el consenso es difícil, son las migraciones y el desarrollo, los estados frágiles, el patrimonio cultural o la cancelación de deuda.

RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

La Estrategia Conjunta UE-África nos permite evocar algunos de los debates más recientes sobre las relaciones intercontinentales. En un momento crucial, en el que se esperan varias decisiones trascendentales para el desarrollo de África, España debería tener una presencia y liderazgo más fuerte, en consonancia con su reciente apuesta decidida por el desarrollo de África y el reforzamiento de las relaciones con el continente. En ese sentido nuestras recomendaciones son las siguientes:

- En primer lugar, defender una asociación basada en la igualdad, el diálogo sistemático, el respeto mutuo y la rendición de cuentas recíproca. Europa debe estar dispuesta a introducir auténticos cambios en las relaciones que actualmente mantiene con África.

- Reclamar el protagonismo del componente "desarrollo" de la Estrategia Conjunta UE-África, basado en la equidad social y económica, en las necesidades básicas, en la participación democrática, el fortalecimiento de instituciones públicas y la integración regional y continental (y la prioridad al desarrollo del comercio sur-sur, la capacidad productiva interna y la soberanía alimentaria). En resumen, cumplir los compromisos internacionales asumidos en la Declaración del Milenio, la Cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo y la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Por último, exigir vínculos claros entre las actividades de la CE y los objetivos definidos en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, tal y como recomienda el CAD.

- Exigir coherencia entre las políticas comerciales y de desarrollo de la UE, en particular en el contexto de las negociaciones EPA. Ante las numerosas voces africanas, tal y como recomiendan muchos expertos internacionales y numerosos parlamentarios europeos, solicitar una ampliación del plazo que permita acuerdos equilibrados y sin condiciones. En todo caso, defender la máxima flexibilidad de todo acuerdo comercial con los países ACP, ampliando los plazos al máximo (como un periodo de transición de 25 años solicitado por los africanos) y eliminando todo intento de obtener ventajas comerciales para la UE o de introducir precipitadamente áreas como los servicios, la propiedad intelectual o las que no han sido aceptadas en la Ronda de Doha, como los llamados temas de Singapur.

- Liderar la lucha contra el cambio climático cuyo impacto afecta de manera desproporcionada al continente africano, cumpliendo con los compromisos europeos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 y, además, contribuyendo a la iniciativa europea de crear una nueva Alianza Global sobre Cambio Climático (GCCA). Para ello, se deberán asignar fondos adicionales en

las cinco medidas identificadas (medidas de adaptación, deforestación, mercado de carbono, preparación a los desastres naturales e integración del cambio climático en las estrategias de lucha contra la pobreza).

- Trabajar por un mayor control y transparencia en la explotación de los recursos naturales africanos, para que los beneficios de los mismos reviertan en lo posible sobre las poblaciones locales. Así, España debe adherirse de forma inmediata a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de las Industrias Extractivas, principal herramienta de transparencia y gobernabilidad global vinculada a la industria energética.

- Adoptar una postura firme y decidida en el ámbito del control de las exportaciones de armas ligeras (7 de los 10 principales países exportadores de armas eran europeos en 2005-06), conforme a la Estrategia de la UE para la Prevención y Combate del Tráfico Ilegal en Armas Cortas. Reforzar el Fondo de la UE para la Paz en África (African Peace Facility), incluyendo una mayor financiación, que permitan crear una verdadera fuerza Africana de Reacción Rápida, de acuerdo con los planes de la Unión Africana.

- Pasar de la prioridad otorgada al control de fronteras a una mejor gestión integral de las migraciones, incluida la protección de los migrantes, el establecimiento de cuotas de inmigración para trabajadores temporales, la integración de los inmigrantes y, sobre todo, un enfoque responsable en relación con la fuga de cerebros, que pone en peligro el proceso de transformación social de muchos países africanos. La "tarjeta azul" propuesta recientemente por Bruselas, que pretende atraer a trabajadores de terceros países con alta calificación, conlleva, en el caso africano, un debilitamiento claro de esa capacidad de transformación.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García
- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides

- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal