



UNISCI Discussion Papers

CLAVES DEL DIÁLOGO EUROAFRICANO INAUGURADO EN EL CAIRO: ¿QUÉ OCULTA LA NUEVA RETÓRICA NORTE-SUR?

AUTOR¹:	SARAY ROCA² Facultad de Ciencias Políticas, UCM
FECHA:	Mayo 2004

1.Introducción

Las relaciones entre Europa y el continente africano no se han desvanecido a lo largo de los cuarenta años transcurridos desde la independencia de las antiguas colonias. Francia es el “Estado ancla”, cuyos intereses neocoloniales introdujeron la cuestión africana en la construcción de la CEE. Pero Europa tenía otras prioridades y dejó hacer a Francia en su construcción de la *Communauté*, única salida a la frustración de sus planes federales de construcción de la república igualitaria, por una parte, y la unión africana, por otra³.

Los líderes africanos partidarios de la perpetuación de las fronteras estatales de la época colonial frente al “panafricanismo maximalista” que aspiraba a la recomposición de la geopolítica establecida por la Conferencia de Berlín en 1884/85 y a la efectiva unidad continental, todos ellos educados en el viejo continente y arropados por una pseudo-burguesía nacional, se apresuraron tras las independencias a constituir la Organización de la Unidad Africana (Addis Abeba, 1963)⁴.

La OUA, el club de elites políticas africanas, conocía el fin de su andadura en julio de 2001, para volver a nacer como Unión Africana (UA), bajo el claro influjo institucional del proyecto europeo y con unos objetivos que ofrecen el molde adecuado a los Planes de Ajuste Estructural de las instituciones de Bretton Woods, sobre todo tras la integración del Nuevo Partenariado Económico para el Desarrollo Africano (NEPAD) en la UA.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Saray Roca es doctoranda en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

³ “Era necesario escoger entre Europa y África. El diputado de Senegal, Senghor, lúcido, planteaba el problema, ya en 1953, en términos claros: ‘si la integración de la comunidad europea es imposible, es preciso que Francia escoja la unión francesa en contra de Europa; en caso contrario, marcharíamos derechos hacia la secesión de los países de ultramar’. La razón, si no el sentimiento obligaba a Francia a escoger Europa. Pero no podía decirse esto; apenas si se osaba pensarlo”. Bertaux, Pierre (1966): *África desde la prehistoria hasta los Estados actuales*. Frankfurt, Siglo XXI (5ª edic. en castellano, 1980), p. 295.

⁴ Tshiyembe, Mwayila: “Du messianisme aux rives de la mondialisation. Difficile gestation de l’Union africaine”, *Le Monde Diplomatique* (julio 2002).



Un año antes, en abril de 2000, tenía lugar la primera Cumbre África-Europa de jefes de Estado y de Gobierno en El Cairo. Con ella se trataba de inaugurar un diálogo euroafricano para el desarrollo del continente negro, desde una lectura que se alejaba de la estrictamente económica, emulando las concepciones de cariz más humano del PNUD. Y, más importante aún, dando prioridad a la pacificación continental y a la prevención de conflictos⁵. Sin embargo, la posterior bienvenida por parte de la UE del NEPAD, así como el desinterés por la gestión política corrupta e inhumana de muchos líderes africanos, desvirtúan el compromiso europeo con el auténtico desarrollo humano de los pueblos africanos. Estas relaciones políticas euroafricanas derivan, como señala Mbuyi Kabunda, en una “institucionalización del neocolonialismo realista”⁶.

2. Breve historia de las relaciones euroafricanas

Desde que se concibiera el proyecto de la unidad europea, la necesidad de abordar las relaciones con el continente africano han estado presentes, si no en la agenda de prioridades europeas, cuanto menos en la lista de materias pendientes de la Unión. Ya en la alocución del 9 de mayo de 1950 de Robert Schuman, el que fuera uno de los padres del proyecto europeo no olvidó hacer una referencia a sus responsabilidades con respecto al desarrollo africano: “Esta producción será ofrecida al conjunto del mundo, sin distinción ni exclusión, para contribuir a la elevación del nivel de vida y al progreso de las obras de la paz. Europa podrá, con medios en aumento, continuar la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano”⁷.

En el mismo contexto en que se piensa la unidad Europea, tras dos guerras de carácter mundial, constituidas las Naciones Unidas y aceptadas las normas de convivencia internacional establecidas en la carta de la organización de 1948, la independencia de las colonias africanas se presentaba como un acontecimiento inevitable, pero de futuro incierto.

Probablemente, Schuman, en el momento en que pronunció su discurso sobre la creación de la primera de las tres comunidades europeas, la CECA (1951), no se imaginaba las consecuencias que tendría sobre las relaciones euroafricanas un nuevo conflicto que por entonces tan sólo empezaba a despuntar: la Guerra Fría. El compromiso de las antiguas metrópolis con el continente en proceso de liberación se vería empañado en pocos años por el enfrentamiento entre Estados Unidos y el bloque soviético, y la pugna por la alineación africana en uno u otro bando de escala mundial⁸.

El movimiento afroasiático de los No Alineados es la primera respuesta de los países de la órbita colonial a la situación de guerra no declarada que se extendería hasta finales de los años ochenta. En la Conferencia de Bandung de 1955, impulsada por los líderes nacionalistas de los nuevos Estados independizados en Asia y el Magreb, Neruh y Sukarno, y a los que seguirían

⁵ Discurso del Comisario de Relaciones Internacionales de la UE, Christopher Patten, en el Instituto de Desarrollo de Ultramar: “Europe in the world: CFSP & its relations to development”, 7 de noviembre de 2003.

⁶ Kabunda Badi, Mbuyi: “Europa-África: nueva colonización política, militar, cultural y económica”, 4 de mayo de 2003, en <http://www.solidaridad.net>.

⁷ Brugmans, Henri (1972): *La Idea Europea 1920-1970*. Madrid, Moneda y Crédito, Anexo V, p. 377.

⁸ Wallerstein, Immanuel (1988): “Los Movimientos de Liberación Nacional en el Marco de la Liberación Internacional”, ensayo publicado en el volumen *África Internacional. Conflictos, Tensiones*. Madrid, IEPALA, pp. 11-17.



Nasser, se declara la futura liberación de todas las colonias todavía bajo mando europeo, que en aquel tiempo eran básicamente africanas. El movimiento de los no alineados, como apunta Francisco Javier Peñas, “aspiraba a ser una alternativa geopolítica al conflicto intersistémico de la Guerra Fría”⁹. Independientemente de que se consiguiera este objetivo o no, África acababa de dotarse de una voz de la que se había visto privada durante siglos en el ámbito internacional.

A partir de este punto, comienza el diálogo entre Europa y África, enmarcada ésta última siempre en un grupo de países que supera las fronteras continentales, en principio No Alineados, después subdesarrollados, junto con los del Caribe y el Pacífico, constituyentes en el Convenio de Lomé de 1975 de la ACP.

De este modo establecido el código de comunicación intercontinental, muchos han sido los aspectos debatidos sobre la conveniencia o no de que existan estas relaciones euroafricanas. Se han cuestionado, entre otros, el modelo de desarrollo europeo, el sentido de la condicionalidad política para la cooperación, el carácter neocolonial de las relaciones económicas entabladas con las antiguas metrópolis, las responsabilidades ante el llamado *Falling State* o Estado fallido africano, el manejo de la deuda externa de los países más pobres del continente, el carácter de la intervención humanitaria, o la elección de un modelo endógeno o, por el contrario, exógeno de integración regional africana.

El primer contacto entre la UE y la Organización de la Unidad Africana se produce en abril de 2000 en El Cairo, aproximadamente cuarenta años después del arranque de ambos proyectos de integración supranacional. Desde entonces, se han producido dos reuniones ministeriales África-Europa, en las ciudades de Bruselas (octubre, 2001) y de Ouagadougou, en Burkina Faso (noviembre, 2002), en las que se ha reforzado el Plan de Acción del Cairo para el desarrollo africano¹⁰. La segunda cumbre, que debía tener lugar en Lisboa en abril de 2003, fue aplazada indefinidamente ante el contexto de crisis internacional por la guerra de Irak.

En la actualidad, nuevamente se impone en la agenda europea otra prioridad, la superación de las divergencias sobre el Tratado de una Constitución para la UE, que deja en segundo plano las relaciones euroafricanas. En su lugar, asistimos a encuentros simbólicos como el del canciller alemán Gerhard Schroeder, quien el 19 de enero de 2004 visitaba la sede de la UA en Addis Abeba, para recordar que el Estado alemán aporta el 25% de las ayudas que la UE destina al continente africano y anunciar una nueva aportación de 650.000 euros a la UA.

3. África en la política exterior europea desde el Tratado de Roma

Uno de los primeros debates sobre el papel que iban a ocupar las relaciones euroafricanas en la UE fue suscitado por Francia, potencia colonial de la época, en el transcurso de la preparación

⁹Campos Serrano, Alicia: “La aparición de los Estados africanos en el sistema internacional: la descolonización de África” (ensayo), en Peñas, Francisco Javier (2000): *África en el Sistema Internacional. Cinco Siglos de Frontera*. Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, cap. 1, p. 30.

¹⁰ Documentación europea: *Planes de Desarrollo Regional Africano* (dentro de la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE), *Acuerdos de Cotonou y Plan de Acción del Cairo*, 18 diciembre 2003, en <http://www.europa.eu.int>.



del Tratado de Roma (1957), por el que, una vez constituida la CECA (1951), se fundaban las otras dos comunidades europeas originarias: la CEE y el EURATOM.

El problema fue enunciado en su día como el de “la asociación de territorios de países de ultramar”. Francia, previendo la emancipación de sus colonias, planteó la posibilidad de que sus antiguas posesiones se beneficiaran del privilegio aduanero que les concedía, en lugar de aplicar la tarifa exterior común al África francófona, medida ésta última que podría privarles de los mercados en su ex-metrópoli. Ante esta propuesta, los otros cinco países constituyentes del proyecto europeo común (Alemania, Italia y el BENELUX) no se mostraron entusiastas. Como señala Henri Brugmans, “Alemania sobre todo, que había perdido sus colonias en el Tratado de Versalles, se resistía instintivamente a dejarse arrastrar a una cooperación que sospechaba sería costosa y neocolonialista”¹¹.

Otras críticas a este intento de perpetuar los vínculos económicos con las que pronto serían ex-colonias europeas se fijaron en el consecuente desvío de la gran aportación alemana al entonces Fondo Europeo de Desarrollo de Ultramar (FEDOM) hacia esos territorios y a la situación de desventaja en que se dejaría al África ex-inglesa, frente a la de la *Communauté*. Francia también se toparía con la oposición de los primeros Gobiernos africanos emancipados, como el de N^o Krumah en Ghana, que rechazaron durante mucho tiempo todo lazo con Europa. Finalmente, la propuesta francesa no prosperó, aunque Francia seguiría manteniendo su área de influencia en el continente africano a través de sus relaciones extracomunitarias.

Sirva, de todos modos, este acercamiento superficial a las relaciones entre Francia y el África francófona como muestra del debate suscitado desde los mismos albores de la construcción europea con respecto al problema del tratamiento del Tercer Mundo, que pronto revelaría la necesidad de una “aproximación regional”, como apunta Brugmans, y que levantaría ampollas no sólo en Europa, sino también entre los países africanos, sobre todo aquellos marcados por las ocupaciones coloniales.

Con el paso de los años, las relaciones que la ahora constituida Unión Europea mantiene con los países de las diversas regiones que forman el África Subsahariana se han articulado principalmente mediante su política de cooperación al desarrollo, cuyo máximo exponente ha sido el Acuerdo de Cotonou, sustituto de los antiguos Convenios de Lomé.

Si bien el primer Convenio de Lomé, firmado en 1975 y por el que se constituyó la ACP como interlocutor de los Estados miembros de las comunidades europeas, prometía la entrada a los países africanos en una etapa de cooperación política con Occidente, estas relaciones cuajaron finalmente en una serie de acuerdos de corte comercial enfocados principalmente a cuestiones de desarrollo, por lo que se habla de una gradual erosión del espíritu de Lomé¹².

El Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, se presenta como la puerta a una nueva fase en la cooperación entre los países de la ACP y la Unión Europea, que se remonta a 1964 con la firma del Convenio de Yaundé, al que seguirían los cuatro de Lomé, el último de los cuales expiró el 29 de febrero de 2000.

¹¹ Brugmans, *op. cit.*, cap. IX, p. 227.

¹² Gutiérrez Vega, Pablo: “Tipicidad y casuística de la condicionalidad política. La Unión Europea y África subsahariana”, en Peñas, *op. cit.*, cap. VII, p. 267.



Desde la Unión se apunta, con respecto a Cotonou, que, “teniendo en cuenta el escaso éxito del planteamiento principal de las preferencias comerciales no recíprocas de los antiguos convenios y la necesidad de adaptarse a procesos internacionales como la globalización y la evolución tecnológica, así como los profundos cambios sociales que se han producido en los países de la ACP, el Acuerdo establece un nuevo enfoque de cooperación en ese ámbito”¹³. En concreto, por ejemplo, los Planes Indicativos Regionales para los países africanos se destinan a lograr el desarrollo de dichas áreas a través de su integración regional y se aplican desde la medida de la condicionalidad política¹⁴.

Cuestión diferente es el planteamiento de las relaciones euroafricanas desde la cumbre África-Europa del Cairo, entre jefes de Estado y de Gobierno, que da paso a un diálogo internacional caracterizado porque: en primer lugar, se trata de una reunión de carácter intergubernamental, entre los países miembros de la UE, la Comisión europea y los países africanos miembros de la UA, y no de un encuentro entre organizaciones internacionales. En segundo lugar, los Acuerdos del Cairo suponen el primer encuentro de líderes europeos y africanos bajo los auspicios de sus respectivas fórmulas de integración regional.

Desde esta perspectiva, las nuevas relaciones euroafricanas son abarcadas también por la PESC¹⁵, en el ámbito específico de la prevención de conflictos en el África Subsahariana, para el que se ha explotado el instrumento del diálogo político bilateral. Un ejemplo de este mecanismo es la creación de ECOMOG, un Observatorio Permanente de Crisis y de una fuerza de restablecimiento de la paz por parte de Ecowas, una de las organizaciones regionales de África Occidental, que ya ha actuado en los conflictos de Liberia y de Sierra Leona. De igual modo y, a pesar de que la celebración de la segunda cumbre África-Europa se haya visto postergada debido al contexto de crisis internacional por la guerra de Irak y al desencuentro euroafricano con respecto a la crisis de Zimbabue, la UE anunciaba recientemente su intención de constituir un cuerpo de pacificación africano con una inversión de 250 millones de euros, que se pondría a disposición de la Unión Africana^{16, 17}.

4. Gestión y responsabilidad “compartidas” en los conflictos africanos

Si bien la mayor parte de las muertes ocasionadas por conflictos bélicos en los años setenta se produjeron en Asia, sobre todo durante la Guerra de Vietnam; en los ochenta, las guerras africanas acapararon alrededor de la mitad de estas muertes, cifra que ascendería al 60% en la década posterior.

Se estima que entre 1955 y 1995 alrededor de 10 millones de personas murieron víctimas de conflictos violentos en el continente africano. Tan sólo en África Central y la región de los

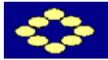
¹³ *Planes de Desarrollo Regional Africano, Acuerdos de Cotonou y Plan de Acción del Cairo, op. cit.*

¹⁴ Como reflejo de la importancia que la UE otorga a la integración regional, la Comisión europea destaca que ha destinado desde 1976 aproximadamente 490 millones de euros de forma específica, por ejemplo, a la cooperación regional en el África Austral. 18 de diciembre, 2003, en <http://www.europa.eu.int>.

¹⁵ Documentación Europea: *Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa*, adoptado por la Convención Europea y presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, 18 de julio de 2003. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las comunidades Europeas.

¹⁶ Discurso del Comisario de Relaciones Internacionales de la UE, Christopher Patten, en el Instituto de Desarrollo de Ultramar: “Europe in the world: CFSP & its relations to development”, 7 de noviembre de 2003.

¹⁷ Stewart, Frances “Conflict and the Millennium Development Goals”, *Journal of Human Development*, Vol. 4, No. 3 (noviembre 2003).



Grandes Lagos perecieron más de 6 millones de personas: 2 millones en Sudán, 1 millón en el genocidio de Ruanda de 1994, 3 millones en la República Democrática del Congo entre 1998 y 2001, y 200.000 en Burundi¹⁸.

Según Kiplagat, en la mayoría de los casos, estos conflictos se pueden prolongar en el tiempo sin que los países vecinos o la comunidad internacional den la voz de alarma, hasta que los medios de comunicación, sobre todo la televisión, se hacen eco de los hechos. Si esto llega a suceder, la condena internacional es frecuente. No ocurre lo mismo con la intervención externa, cuyo máximo exponente tendría lugar en diciembre de 1992, cuando EEUU dirigió una operación militar de dimensiones hasta entonces desconocidas en Somalia¹⁹. Tras la maltrecha retirada de las tropas estadounidenses, el carácter de la intervención internacional en los conflictos africanos ha sido selectivo, atendiendo normalmente a intereses estratégicos²⁰, a excepción de la intervención humanitaria.

Un año antes del recrudecimiento de la crisis somalí, en 1991, un grupo de países africanos firmaba el llamado Documento de Kampala, a iniciativa del Presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, en el que se reconocía el vínculo entre “seguridad, estabilidad, desarrollo y cooperación” en África. El siguiente paso sería dado entre 1993 y 1994 por la OUA, al establecer un compromiso para la prevención, gestión y resolución de conflictos en el continente. Con su transformación en la UA, se prevé la formación de una comisión de seguridad continental (julio, 2002) y se crea un programa para incrementar la cooperación entre los países miembros (octubre, 2002). A nivel regional, las principales iniciativas en este ámbito, que en la actualidad la UA pretende coordinar, son: el ECOMOG (intervención en los conflictos de Liberia y Sierra Leona), el IGAD (involucrado en los conflictos de Somalia y el sur de Sudán) y el SADC (intervención en el conflicto de Lesotho). Destacan, además, dos iniciativas de seguridad centroafricana: la Misión Interafricana de Estabilización en Bangui (febrero, 1997) y la creación en Gabón del Comité Consultivo Permanente para la Seguridad de África Central (septiembre, 1993).

La ausencia de medios para convertir el compromiso de la OUA en una realidad a lo largo de la pasada década, el celo de las citadas iniciativas regionales ante las intenciones de la organización panafricana, así como la falta de voluntad pacificadora de los líderes africanos ha llevado a Zartman a destacar la importancia del apoyo occidental al Documento de Kampala y de la presión externa para su adopción²¹. Sin embargo, como veremos más adelante, el tipo de apoyo que Occidente ha ofrecido a la organización panafricana hasta el momento no ha favorecido la materialización de sus planes de prevención de conflictos.

En la década de los noventa la UE fija su atención momentáneamente en la crítica situación del continente africano, sobre todo a raíz de la convulsión que el genocidio de

¹⁸ Martin, Guy (2002): *Africa in World Politics. A Pan-African Perspective*. Trenton, Africa World Press, pp. 185-186.

¹⁹ Kiplagat, B.A.: “The African role in conflict management and resolution”, en Smock, David R. y Crocker, Chester A. (1995): *African conflict resolution. The U.S. role in peacemaking*. Washington, United States Institute of Peace Press, p. 35.

²⁰ En enero de 2002, alguna forma de conflicto (latente o manifiesto) persistía en alrededor de la mitad de los países africanos: Argelia, Angola, Burundi, República Centroafricana, Camerún, Chad, Comoros, etc. Sin embargo, no todas estas zonas están contempladas en el presupuesto europeo destinado a la prevención de conflictos (9,5 millones de euros de los 47,5 del presupuesto se destinan a Burundi, sólo por detrás de los 14 de Bosnia y los 10 para hacer frente al terror desde la Autoridad Palestina).

²¹ Zartman, I. William: “Guidelines for preserving peace in Africa”, en Smock y Crocker, *op. cit.*, p. 97.



Ruanda provoca en la opinión pública. De este modo, al tiempo que Europa camina hacia una política exterior y de seguridad común, África se convierte en uno de los objetivos prioritarios de su programa de prevención de conflictos, siempre detrás de Bosnia-Herzegovina y del enfrentamiento judeo-palestino. Tres son los documentos en los que la UE establece los principios de su política de prevención de conflictos en África: el Acuerdo de Cotonou (junio, 2000), que contaba con el antecedente inmediato del Plan de Acción del Cairo (abril, 2000); la comunicación de la Comisión al Consejo sobre prevención de conflictos (abril, 2001) y el programa europeo de prevención de conflictos de la Cumbre de Gotenburg (junio, 2001). Sus progresos serán abordados en los posteriores consejos, sobre todo en los de las presidencias española y danesa. Sin embargo, a partir de los atentados de septiembre de 2001, el interés de la UE se fija en delimitar una estrategia antiterrorista y la cuestión africana vuelve a quedar en segundo plano, incluso a pesar de la celebración de las reuniones ministeriales euroafricanas de Bruselas (octubre, 2001) y Ouagadougou (noviembre, 2002).

Entre los logros de la implicación europea en la prevención de conflictos africanos se encuentran: la creación de un Mecanismo de Respuesta Rápida ante situaciones de crisis (previsto en Helsinki, 1999, y puesto en práctica en los Balcanes, Afganistán y la RDC, en 2001)²², la puesta en marcha de un proyecto de entrenamiento de expertos para la gestión de crisis civiles, así como de programas de desarme y anti-minas personales²³; la ideación del Programa Kimberley²⁴, la atención al recurso acuático como origen de enfrentamientos y la iniciativa del G8 sobre la transparencia de las industrias extractivas (junio, 2003)²⁵.

Frente a la diversificación económica que ha acompañado al fenómeno de la globalización, la UE destacaba en una comunicación de la Comisión al Consejo (mayo, 2003) que el 41% de la ayuda europea al desarrollo se destina a África y que el 45% del comercio exterior africano se dirige a Europa (144 millones de euros en el 2000)²⁶. Justificaba así el genuino interés de la Unión por la situación del continente africano. Sin embargo, el apoyo brindado por la UE en lo que se refiere a prevención de conflictos se ha limitado a la aportación de cuantiosas sumas de dinero y ha quedado empañado por la venta de armamento occidental a los países africanos en conflicto, a pesar de iniciativas como la del programa Kimberley para el control del comercio con los llamados “diamantes de la guerra” o la europea de prohibición de la licencia de exportación a las empresas que vendan armas a países en guerra. De este modo, como apunta Kabunda Badi, “queda patente que si las causas de conflictos son africanas, las armas son europeas, norteafricanas, rusas o chinas, además de proceder otras del Oriente Medio y de algunos países del continente como Suráfrica y Egipto”²⁷.

Desde la ONG con sede en el Reino Unido *International Alert and Safeworld*, Bayne destaca los siguientes problemas de los planes de prevención de conflictos que la UE pretende

²² La Comisión europea envió al Consejo y al Parlamento el documento *The Rapid Reaction Mechanism - Supporting the EU's Policy Objectives in Conflict Prevention and Crisis Management*, en abril de 2003.

²³ Programas: *Small Arms and Light Weapons* (SALW) y *Anti-personnel Landmines* (APL).

²⁴ El 20 de diciembre de 2002, un comunicado de prensa de la Comisión Europea señala a Chris Patten, Comisario europeo de Relaciones Internacionales, y Pascal Lamy, Comisario de Comercio, como principales responsables de que finalmente se implemente el Proceso de Certificación Kimberley.

²⁵ *Informe de la Presidencia del Consejo europeo sobre la implementación del programa de la UE para la prevención de conflictos*. Bruselas, 18 de junio de 2003.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: *The EU-Africa dialogue*. Bruselas, 23 de mayo de 2003.

²⁷ Kabunda Badi, Mbuyi (2000): *Derechos humanos en África. Teorías y Prácticas*. Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Deusto, p. 132.



aplicar en África: las distintas posturas de los países europeos ante crisis africanas, como la de Zimbabue, lo cual dificulta la apuesta por una determinada vía hacia la paz; la prioridad concedida a los conflictos que se desarrollan en zonas de interés estratégico para Europa, frente aquellos de las llamadas *non-strategic areas*; la problemática institucional que se deriva de la asimetría en el tratamiento de la prevención de conflictos en los distintos pilares de la Unión; el insuficiente hincapié hecho en las responsabilidades civiles en los conflictos africanos (salvando el programa Kimberley); la ausencia de un plan que profundice en las causas de los conflictos y permita su tratamiento a largo plazo; y la subordinación de los derechos humanos, la pobreza y el desarrollo, como causas de conflicto en África, a “la guerra contra el terror”²⁸.

Al fin, Bayne critica la inutilidad de una serie de acciones que no apuntan a las causas profundas de los conflictos africanos y hace las siguientes recomendaciones: convertir la prevención de conflictos en objetivo primordial de la política exterior y de seguridad europea; realizar revisiones anuales para comprobar la utilidad de las políticas de prevención emprendidas; aunar los dos pilares de la UE implicados en las políticas de prevención; extender la mayoría cualificada al voto sobre cuestiones militares; incrementar las capacidades y poderes de la unidad de prevención de conflictos; mejorar la incidencia sobre políticas relacionadas, como la comercial; fortalecer el compromiso de la sociedad civil en los programas de prevención; y dotar de mayor poder al Parlamento europeo.

A pesar de los muchos factores que alimentan los conflictos del continente, incluidos los intereses económicos de las multinacionales²⁹ y las contradictorias prácticas cooperativas internacionales, la voluntad de las elites políticas africanas vuelve a ser indispensable para que cualquier plan de prevención de conflictos no quede reducido a papel mojado. Dado que, como señala Kabunda Badi, “al panafricanismo de integración lo ha sustituido el ‘panafricanismo armado’”³⁰, el problema de la seguridad se ha convertido en la pieza central del puzzle de la integración africana y en uno de los temas claves del diálogo euroafricano, en el que los datos aportados parecen corroborar que no cabe la cooperación desinteresada.

5. Los procesos de integración africana y el nuevo interlocutor panafricano

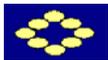
Los procesos de cooperación e integración regional africana se pusieron en marcha en el mismo momento en que se produjeron las primeras declaraciones de independencia en el continente. Tres son los motores tradicionales que conducen a la integración regional:

En primer lugar, la creación de una comunidad de cooperación entre las antiguas colonias y sus respectivas metrópolis, como la *Communauté* constituida por el África francófona. A este grupo se le ha acusado de perpetuar la dependencia con respecto de los anteriores administradores, al apoyar su desarrollo excesivamente en factores exógenos, como la adopción de la moneda Franco CFA, que hasta la entrada en vigor del Euro facilitaba los intercambios comerciales entre Francia y sus ex-posesiones africanas.

²⁸ Bayne, Sarah: *Conflict prevention and the EU: from rhetoric to reality*, abril 2004, en <http://www.bond.org.uk>.

²⁹ “A secret report to the Swiss Government reveals that over the last three years, the sales of col-tan world-wide have grossed a total of \$90 million, a small portion of which was retained by the Rwandese military and other foreign intermediaries”. Martin, *op. cit.*, p. 202.

³⁰ Kabunda Badi, Mbuyi (1999): *El Nuevo Conflicto del Congo. Dimensión, Internacionalización y Claves*. Colección Casa de África. Madrid, Sial Ediciones, p. 100.



En segundo lugar, el establecimiento de un contrapeso económico y político frente a las grandes potencias regionales, como la Comunidad Económica en el África del Oeste (CEAO), que tiene su origen en la Unión Aduanera de Estados de África del Oeste (UDEAO), constituida al tiempo que Georges Pompidou, a la sazón Presidente de Francia, expresaba a sus socios africanos la necesidad de contrarrestar la influencia de Nigeria en África del Oeste.

En tercer lugar, desde un enfoque de carácter ideológico, la pretensión de materializar los principios de unidad continental del Panafricanismo, partiendo de pequeñas redes de integración regional. Sus defensores se muestran normalmente cerrados al establecimiento de lazos de cooperación internacional, denunciando las pretensiones de desplazar el desarrollo del continente a manos ajenas, como es el caso del que fuera primer Presidente de la Ghana independiente, Kwame N’Krumah.

A estos tres motores se podría sumar un factor más que ha conducido a la búsqueda de fórmulas de integración africana y que se deriva del modo en que la globalización ha afectado al desarrollo de las relaciones intercontinentales: la necesidad de hablar el “lenguaje de la integración” para tener peso en los foros internacionales, y librarse del estigma de inferioridad política africana que parece imprimir a los ojos del resto de la sociedad internacional la pobreza en la que vive gran parte del continente.

Con este objetivo surgía en mayo de 1963 la OUA, en la Cumbre Panafricana de Addis Abeba, que reunió 32 presidentes de Estados africanos. La nueva organización, que aspiraba a reunir todos los jefes de Estado del continente, tras haber quedado clara la división africana entre los “prooccidentales y anticomunistas” y los “nacionalistas radicales y antiimperialistas” en el contexto global de la Guerra Fría, fue concebida como “una fuerza de estabilización o de *status quo* y como un ‘instrumento de acción diplomática’ africana en la ONU”, según indica Mbuyi Kabunda³¹.

Tras hacer frente a la segunda crisis del Congo-Zaire (1964/65), al problema del diálogo con la Sudáfrica del *apartheid*, a las guerras civiles de Angola y de Chad, y al conflicto del Sáhara Occidental, se puede afirmar que la organización ha entrado en la segunda etapa de su existencia, tras la celebración de los encuentros del Cairo y la disolución de la vieja organización en julio de 2002, para volver a nacer ese mismo mes como la Unión Africana, consolidándose como organización internacional a través del reconocimiento europeo³².

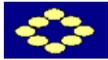
Son muchos los obstáculos políticos, económicos y socioculturales que impiden la consolidación de los numerosos proyectos de integración regional africana que están en marcha en la actualidad. Entre ellos, los fundamentales son: las grandes diferencias que existen entre las economías de los países de una misma región, la fuerte personalidad de los líderes africanos que han propugnado un nacionalismo excluyente con respecto a los países vecinos y la falta de atención prestada a los pueblos africanos a la hora de trazar la convivencia regional^{33 34}.

³¹ Kabunda Badi, Mbuyi (1993): *La Integración Africana. Problemas y perspectivas*. Madrid, Instituto de Cooperación para el Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, p. 243.

³² Essy, Amara. “Le droit international en débat: L’ONU, partenaire por l’Afrique”, *Le Monde Diplomatique* (julio 2003).

³³ Kabunda Badi, Mbuyi: *Neoliberalismo*, 7 septiembre 2002, en <http://www.sodepaz.org>.

³⁴ Mbaye, Sanou : “L’Afrique noire face aux pièges du libéralisme”, *Le Monde Diplomatique* (julio 2002).



6. África en la frontera occidental

Ninguna lectura de la situación actual del continente africano puede ignorar la larga historia de violencia y dominación africana que, en contra del pensamiento más extendido, no se reduce únicamente al período colonial³⁵. Esa traumática “frontera occidental” es exaltada aún hoy por muchos de los llamados nacionalistas radicales africanos, que repudian toda forma de intervención externa en el continente.

Aun cuando consideremos deleznable muchas de las prácticas de dicho nacionalismo, no se puede negar la evidencia de que la frontera africana con Occidente sigue albergando peligros que se difuminan en la retórica de encuentros como la cumbre del Cairo. Entre ellos, la perpetuación de formas de dependencia económica que deriven en un neocolonialismo sin el cual se haga imposible la supervivencia de los pueblos africanos, destino al que conducen planes de desarrollo como el NEPAD³⁶.

Dado que la apertura de los mercados africanos es condición indispensable, a partir de Bretton Woods, para la consecución de ayudas que le permitan incorporarse a los flujos comerciales y financieros internacionales, y reconocida la insuficiencia de los Planes de Ajuste Estructural para conducir el crecimiento económico africano, el desarrollo del continente habrá de constituirse como un proceso al margen de los cauces macroeconómicos.

Las realidades eminentemente rurales africanas piden una adaptación de las políticas económicas regionales que permitan la consolidación del sector agrícola, al tiempo que garanticen la subsistencia de los pueblos. A este respecto, será necesaria por parte de la UE una apuesta decidida en la reforma de la PAC, más allá de todas las ayudas al desarrollo que pueda conceder al continente.

La iniciativa más prometedora de la UA, comprendida posteriormente en el marco de los Acuerdos del Cairo, es, en cuanto al efecto real que puede tener sobre la vida de millones de africanos, el compromiso de los líderes africanos de aunar esfuerzos para la pacificación del continente y la prevención de conflictos.

El clima de inseguridad internacional debido a las llamadas nuevas amenazas globales, como el terrorismo o las armas biológicas, ha desplazado la atención de parte de Occidente del desarrollo africano, como señalaba recientemente el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn³⁷. La UE, por su parte, vendría a matizar este juicio con su consideración de la seguridad como la variable independiente que condiciona el desarrollo humano, razón por la que apuesta por proyectos como el ECOMOG, dentro de su estrategia de cooperación internacional para la seguridad global.

³⁵ “Las sociedades africanas lograron mantenerse independientes durante cuatrocientos años de agitada frontera, pero pagaron un alto precio de violencia interna, de militarización de casi todos los ámbitos de la cotidianidad, de desvalorización humana en la bipolaridad captores-cautivos: cuatro siglos de endurecimiento social han dejado ostensibles cicatrices en la África actual”. Iniesta, Ferrán y Roca, Albert (2002): *África en la Frontera Occidental*. Colección Casa de África. Madrid, Sial Ediciones, cap. I, p. 11.

³⁶ Plan de desarrollo económico que parte de la iniciativa de los jefes de Estado de Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica, adoptado formalmente por la OUA como estrategia de desarrollo en julio de 2001.

³⁷ “Existe un total desequilibrio en la manera en que el mundo trata la cuestión de la pobreza. Gastamos casi un billón de dólares al año en seguridad y defensa y sólo 50.000 millones en desarrollo y aun así esperamos que estas decisiones traigan la paz y la estabilidad”. *El País*, 17 de febrero de 2004, p. 7. .



Pero no toda la responsabilidad con respecto a la situación desastrosa en que se encuentra África hemos de buscarla más allá de la frontera occidental. En el cometido de la pacificación, como en todos los proyectos de integración regional, panafricanismo y desarrollo emprendidos en el continente, el papel de las elites políticas africanas resulta clave. De manera que, los compromisos que partan de las futuras cumbres euroafricanas tendrán que demostrar en la práctica que en El Cairo se instituyó un auténtico diálogo político por el bien de los pueblos africanos y no una perpetuación de las relaciones neocoloniales revestida, como apunta Mbuyi Kabunda, de “un discurso antiimperialista como método de distracción”³⁸, del que también se benefician los políticos africanos y las pseudo-burguesías nacionales que los sustentan.

³⁸ Kabunda Badi, Mbuyi: “Europa-África: Nueva colonización política, militar, cultural y económica”, 4 de mayo de 2003, en <http://www.solidaridad.net>.