

Introducción

Objeto de estudio

La desigualdad económica es una característica estructural del sistema internacional que se ha visto agravada desde la segunda mitad del siglo XX. A pesar de que la riqueza prácticamente se duplicara en los Países en Vías de Desarrollo (PVD), el aumento de la población en muchos de ellos ha implicado que la riqueza per cápita de esos países crezca a un ritmo más lento que el promedio mundial, siendo este especialmente el caso de África Subsahariana.

Con objeto de corregir la situación de pobreza en los PVD y fomentar su desarrollo y convergencia con los países desarrollados surgen en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado las políticas de cooperación al desarrollo, que son además un importante instrumento de la acción exterior de los Estados y que, desde el 2000, han venido definidas por el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas.

Pese a estas políticas y a los recursos invertidos en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde los países desarrollados durante los últimos 60 años, la ayuda destinada al desarrollo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX vio su impacto reducido debido a problemas de eficacia –duplicación de esfuerzos, altos costes de transacción o falta de coherencia en las políticas públicas, especialmente en políticas comerciales y políticas de desarrollo–, volatilidad y fragmentación. Además, la fragilidad institucional y la falta de recursos económicos y humanos de los PVD –muchos de ellos carecen de la capacidad de absorción de los fondos de ayuda por no poder ejecutarlos– y la baja calidad democrática de los mismos –lo que se traduce en falta de transparencia y altas tasas de corrupción– ha interferido de igual manera en la eficacia de la ayuda.

Con el nuevo siglo, se han multiplicado las iniciativas para tratar de aumentar la eficacia de la AOD, destacando el desarrollo de nuevos instrumentos muy vinculados a dimensiones de gobernabilidad democrática y refuerzo institucional. Sin embargo, los impactos de las sucesivas crisis acontecidas sobre las economías desarrolladas desde los años setenta han reflejado una reducción de la AOD, por lo que los gobiernos de los países afectados han recurrido a otros instrumentos, como los mercados internacionales de capital, para satisfacer sus necesidades de financiación, lo que ha provocado un agravamiento de su deuda externa y problemas estructurales.

Los marcos de mera cooperación se han considerado insuficientes por los Estados tanto para alcanzar y cumplir sus objetivos de bienestar como para lograr sus intereses en el ámbito de las relaciones internacionales. En muchas ocasiones, la mera cooperación internacional es un mecanismo que no llega a complementar la acción del Estado en su proyección internacional, lo que ha dado lugar a la formulación y puesta en marcha de determinados esquemas para subsanar esta situación, preferiblemente económicos¹.

En particular, el continente africano ha mostrado la voluntad de asentar esquemas de integración regional, los cuales encuentran sus fundamentos tanto en la necesidad de que se produzca desarrollo económico como en asegurar el protagonismo que desean alcanzar los Estados africanos en la escena internacional. Ejemplos claros son la Unión Africana (UA), principal organismo regional en África comprendido por 55 Estados africanos, las Comunidades Económicas Regionales (CER) y los organismos subregionales², que constituyen el elemento fundamental de la Comunidad Económica Africana (CEA) –marco general de integración económica continental– establecida en 1991 con el Tratado de Abuja.

Esta necesidad de integración regional como estrategia de desarrollo ha venido fortalecida por el actual proceso de globalización organizado en torno a bloques regionales de principios de los noventa. El mundo se ha vuelto más interdependiente e interconectado, multipolar, complejo y con nuevos desafíos, especialmente

1 Cástor Miguel DÍAZ, "Nuevas perspectivas de las instituciones económicas en el espacio africano: avances políticos y normativos", *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012, pp. 59-104, p. 60, disponible en <https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/viewFile/2532/2405>.

2 La UA reconoce oficialmente ocho Comunidades Económicas Regionales (CER): Unión del Magreb Árabe (UMA), Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), Comunidad Africana Oriental (CAO), Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), Mercado Común para África del Este y el Sur (COMESA), Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) y Comunidad de Estados del Sahelo-Sahariano (CEN-SAD). Otros organismos subregionales reconocidos son la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), la Comisión del Océano Índico (COI) y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU).

en materia de seguridad y cambio climático³. De este modo, se podría sostener que la integración regional representa un instrumento o vector de crecimiento en África, una estrategia capaz de resolver los problemas comunes a los que se enfrenta la región para así convertirse en una potencia en el panorama internacional.

Si trasladamos esta argumentación al marco de relaciones entre Europa y África, éstas también se han visto afectadas por los cambios de la realidad actual. Desde el proceso descolonizador en los años sesenta, la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Estados africanos han impulsado programas de cooperación en cuestiones tan diversas como el comercio, la seguridad y el desarrollo, al igual que han creado varios marcos de cooperación, entre ellos el llevado a cabo por la CEE y el grupo África, Caribe y Pacífico (ACP), desde la primera Convención de Lomé en 1975. Este acuerdo entre Europa y sus antiguas colonias fue aclamado como un “modelo único para la cooperación norte-sur” por su naturaleza jurídicamente vinculante, su amplio alcance, su modelo de instituciones conjuntas y arquitectura de cogestión, así como un Fondo Europeo de Desarrollo (FED) específico que garantizara recursos previsibles, considerándose todas estas características el “acervo” del modelo UE-ACP⁴.

Sin embargo, los fundamentos de este marco de cooperación europeo, así como su eficacia, también fueron objeto de críticas, por lo que en el año 2000 se acordó el Acuerdo de Asociación de Cotonú (AAC) con el objetivo de revitalizar las relaciones de los dos grupos de regiones mediante el refuerzo de la cooperación política, la revisión de los acuerdos comerciales poscoloniales y la apertura de cooperación a otros actores.

Dieciocho años más tarde, existe abundante evidencia empírica y reconocimiento generalizado de que la revitalización esperada no ha tenido lugar y que, en todo caso, los fundamentos políticos e institucionales de las relaciones UE-ACP se han vuelto aún más frágiles por varias razones, entre ellas la dinámica de regionalización sufrida en los tres grupos, especialmente en África Subsahariana debido a una mayor asertividad política a través de una voz africana unida, una mayor autonomía financiera de la UA y una diversificación de los socios políticos y de desarrollo⁵, lo que ha generado una ambición de ruptura de la tradicional relación asimétrica con la UE.

El Acuerdo de Asociación entre los miembros del grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otro lado, firmado en Cotonú en junio del año 2000, expira en febrero de 2020. A la vista de estos preceptos, las negociaciones sobre el futuro de la asociación UE-ACP, cuyo inicio está previsto para agosto de 2018, serán el principal acontecimiento de este año en las relaciones UE-África, pues su reformulación tendrá un impacto directo en la acción exterior de ambas regiones. Por parte europea, el debate de las negociaciones se centrará en la futura financiación de la asociación, especialmente en lo que respecta al alcance del FED conforme al siguiente Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y a las prioridades europeas post 2020. Por parte africana, sin duda esta negociación tendrá un impacto directo no sólo a nivel nacional, sino también para las instituciones regionales y continentales en lo que respecta al alcance de los fondos para la cooperación internacional ofrecidos por la UE.

De igual manera, tanto la UE como la UA tratarán de impulsar sus propias prioridades y valores: mientras que el grupo europeo se centra en el ámbito de la seguridad y el diálogo político, el grupo africano se preocupa más por la vertiente comercial y socioeconómica. Por tanto, el nuevo marco de cooperación dependerá en gran medida de las negociaciones previas, que podrían abrir una vía de modernización de la relación, con una estructura de gobernanza más equilibrada basada en instituciones continentales equivalentes a ambos lados del Mediterráneo.

En definitiva, el objeto de estudio de este trabajo consiste en un análisis de la renovación de la Asociación del Acuerdo post Cotonú tomando como variable el fenómeno de la integración regional africana, así como su ambición de obtener una asociación continental con la UE, optando por la UA como principal portavoz. Para ello, analizaremos el marco actual del AAC poniendo de manifiesto los resultados obtenidos por el mismo, tanto positivos como negativos, y entonces procederemos a comparar los supuestos marcos de asociación

3 Documento de Consulta Conjunto a la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 6 de octubre de 2015, “Hacia una nueva asociación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico después de 2020” (JOIN(2015) 33 final), p. 2.

4 Jean BOSSUYT, “ACP-EU relations beyond 2020: engaging the future or perpetuating the past?”, ECDPM, 2017, p. 3, disponible en http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-relations-beyond-2020_final.pdf.

5 James MACKIE, Martin RONCERAY y Lidet TADESSE, “Challenges for Africa-Europe relations: a chance to get it right”, ECDPM, 2018, p. 2, disponible en <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Challenges-2018-A-Chance-To-Get-it-Right-Mackie-Ronceray-Tadesse.pdf>.

en materia de seguridad y cambio climático³. De este modo, se podría sostener que la integración regional representa un instrumento o vector de crecimiento en África, una estrategia capaz de resolver los problemas comunes a los que se enfrenta la región para así convertirse en una potencia en el panorama internacional.

Si trasladamos esta argumentación al marco de relaciones entre Europa y África, éstas también se han visto afectadas por los cambios de la realidad actual. Desde el proceso descolonizador en los años sesenta, la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Estados africanos han impulsado programas de cooperación en cuestiones tan diversas como el comercio, la seguridad y el desarrollo, al igual que han creado varios marcos de cooperación, entre ellos el llevado a cabo por la CEE y el grupo África, Caribe y Pacífico (ACP), desde la primera Convención de Lomé en 1975. Este acuerdo entre Europa y sus antiguas colonias fue aclamado como un “modelo único para la cooperación norte-sur” por su naturaleza jurídicamente vinculante, su amplio alcance, su modelo de instituciones conjuntas y arquitectura de cogestión, así como un Fondo Europeo de Desarrollo (FED) específico que garantizara recursos previsibles, considerándose todas estas características el “acervo” del modelo UE-ACP⁴.

Sin embargo, los fundamentos de este marco de cooperación europeo, así como su eficacia, también fueron objeto de críticas, por lo que en el año 2000 se acordó el Acuerdo de Asociación de Cotonú (AAC) con el objetivo de revitalizar las relaciones de los dos grupos de regiones mediante el refuerzo de la cooperación política, la revisión de los acuerdos comerciales poscoloniales y la apertura de cooperación a otros actores.

Dieciocho años más tarde, existe abundante evidencia empírica y reconocimiento generalizado de que la revitalización esperada no ha tenido lugar y que, en todo caso, los fundamentos políticos e institucionales de las relaciones UE-ACP se han vuelto aún más frágiles por varias razones, entre ellas la dinámica de regionalización sufrida en los tres grupos, especialmente en África Subsahariana debido a una mayor asertividad política a través de una voz africana unida, una mayor autonomía financiera de la UA y una diversificación de los socios políticos y de desarrollo⁵, lo que ha generado una ambición de ruptura de la tradicional relación asimétrica con la UE.

El Acuerdo de Asociación entre los miembros del grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otro lado, firmado en Cotonú en junio del año 2000, expira en febrero de 2020. A la vista de estos preceptos, las negociaciones sobre el futuro de la asociación UE-ACP, cuyo inicio está previsto para agosto de 2018, serán el principal acontecimiento de este año en las relaciones UE-África, pues su reformulación tendrá un impacto directo en la acción exterior de ambas regiones. Por parte europea, el debate de las negociaciones se centrará en la futura financiación de la asociación, especialmente en lo que respecta al alcance del FED conforme al siguiente Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y a las prioridades europeas post 2020. Por parte africana, sin duda esta negociación tendrá un impacto directo no sólo a nivel nacional, sino también para las instituciones regionales y continentales en lo que respecta al alcance de los fondos para la cooperación internacional ofrecidos por la UE.

De igual manera, tanto la UE como la UA tratarán de impulsar sus propias prioridades y valores: mientras que el grupo europeo se centra en el ámbito de la seguridad y el diálogo político, el grupo africano se preocupa más por la vertiente comercial y socioeconómica. Por tanto, el nuevo marco de cooperación dependerá en gran medida de las negociaciones previas, que podrían abrir una vía de modernización de la relación, con una estructura de gobernanza más equilibrada basada en instituciones continentales equivalentes a ambos lados del Mediterráneo.

En definitiva, el objeto de estudio de este trabajo consiste en un análisis de la renovación de la Asociación del Acuerdo post Cotonú tomando como variable el fenómeno de la integración regional africana, así como su ambición de obtener una asociación continental con la UE, optando por la UA como principal portavoz. Para ello, analizaremos el marco actual del AAC poniendo de manifiesto los resultados obtenidos por el mismo, tanto positivos como negativos, y entonces procederemos a comparar los supuestos marcos de asociación

3 Documento de Consulta Conjunto a la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 6 de octubre de 2015, “Hacia una nueva asociación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico después de 2020” (JOIN(2015) 33 final), p. 2.

4 Jean BOSSUYT, “ACP-EU relations beyond 2020: engaging the future or perpetuating the past?”, ECDPM, 2017, p. 3, disponible en http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-relations-beyond-2020_final.pdf.

5 James MACKIE, Martin RONCERAY y Lidet TADESSE, “Challenges for Africa-Europe relations: a chance to get it right”, ECDPM, 2018, p. 2, disponible en <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Challenges-2018-A-Chance-To-Get-it-Right-Mackie-Roncera-Tadesse.pdf>.