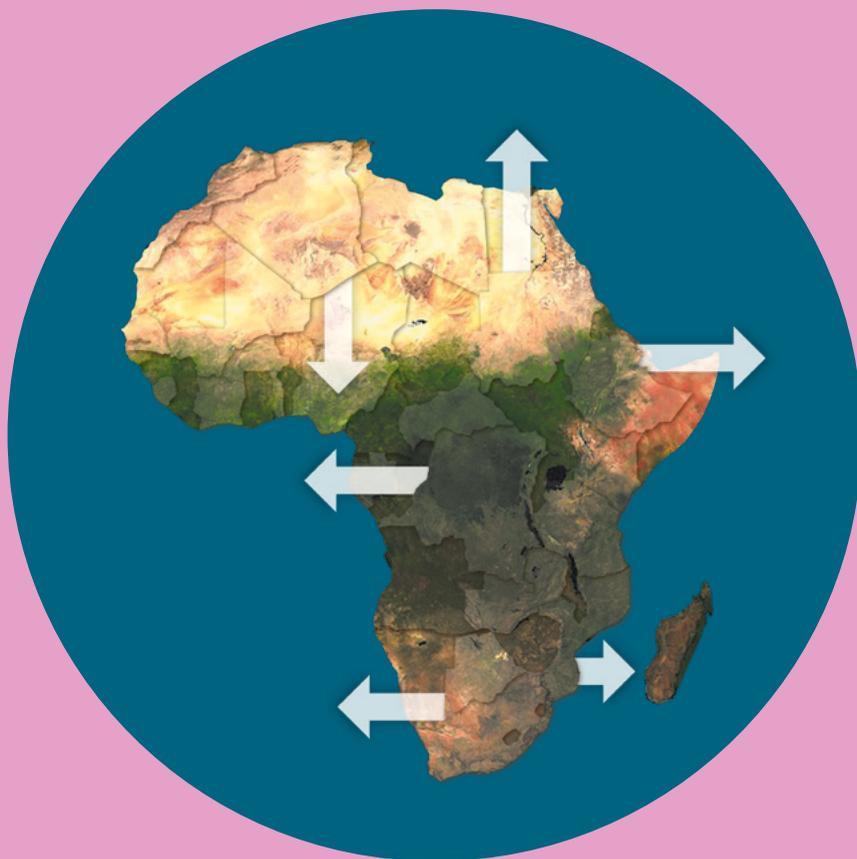


Informe *África* 2023

África en el nuevo
escenario geopolítico



Informe África 2023



Informe *África* 2023

África en el nuevo
escenario geopolítico

Asistente de coordinación
Andrea Chamorro

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Informe
No. 04/2023

Índice

Prefacio	8
<i>por Ovigwe Eguegu</i>	
Prólogo	20
<i>por Diego López Garrido</i>	
CAPÍTULO 1	
La geopolítica en el Sahel y Golfo de Guinea	28
<i>por Juan Ramón Álvarez Cobelas</i>	
CAPÍTULO 2	
Los cambios en la coalición antiterrorista en el Sahel	50
<i>por Viviane Ogou</i>	
CAPÍTULO 3	
Las políticas europeas de migración y cooperación al desarrollo hacia el Norte de África y el Sahel	68
<i>por Cristina Fernández-Durán</i>	
CAPÍTULO 4	
La guerra impacta sobre la seguridad alimentaria africana	88
<i>por Katty Cascante Hernández</i>	
CAPÍTULO 5	
África y el orden geopolítico emergente tras la guerra de Ucrania	106
<i>por Amy Niang</i>	
CAPÍTULO 6	
Perspectivas. África y la “España geopolítica”	124
<i>por Vicente Palacio y Andrea Chamorro</i>	
Biografías	160







P R E F A C I O

por Ovigwe Eguegu

ANALISTA POLÍTICO EN DEVELOPMENT REIMAGINED

El mundo se encuentra en un punto de inflexión debido a múltiples acontecimientos en los ámbitos de la geopolítica, la seguridad, las relaciones multilaterales, la seguridad alimentaria, la economía y las cuestiones medioambientales. África, como región, se enfrenta actualmente a retos en estos ámbitos, pero también está llena de oportunidades de crecimiento gracias a políticas e inversiones que están aprovechando los recursos humanos y naturales y creando varios puntos económicos positivos. Sin embargo, es necesario encontrar nuevas soluciones a los viejos problemas de estabilidad política, inseguridad, mala gobernanza, infraestructuras deficientes y financiación del desarrollo.

La pandemia de COVID-19 puso al descubierto las lagunas existentes en las infraestructuras de salud pública de los países africanos. Como continente, los gobiernos africanos, según Mckinsey Insights, necesitan 150.000 millones de dólares al año para hacer frente al impacto sanitario, social y económico de la pandemia dentro de sus fronteras; a nivel continental, la primera fase de la nueva sede de los CDC africanos en Addis Abeba fue encargada por el Ministro de Asuntos Exteriores de China en enero de 2023. Cabe destacar que el proyecto se concibió como un proyecto de colaboración entre Estados Unidos, China y África. El hecho de que China y África siguieran adelante con el proyecto sin Estados Unidos ha sido caracterizado por algunos como una prueba de la creciente influencia de Pekín en África a expensas de Washington. Sin embargo, tales afirmaciones son demasiado simplistas.

El periodo también puso de relieve la brecha digital en términos de los que tenían acceso a los beneficios de las economías

digitales y los que podían beneficiarse pero no tenían acceso o la educación para hacerlo. Esta evolución puso de manifiesto la necesidad de adoptar políticas que mejoren los marcos de gobernanza de los datos, la conectividad a Internet y la calidad de las instituciones de regulación de la información. Además, la combinación de la población joven de África y la creciente dependencia de las empresas de las soluciones digitales en términos de procesamiento de pagos, comunicación y prestación de servicios ha creado una verdadera oportunidad de inversión para la infraestructura digital. A modo de comparación, el "Global Gateway" liderado por la UE es una alternativa competitiva a la ruta digital de la seda y la BRI de China. El "Global Gateway" es también una iniciativa de inversión en infraestructuras centrada en una "política de acuerdo ecológico" por la que se espera que los países africanos se adhieran a normas medioambientales estrictas en los acuerdos de infraestructuras. La UE ha destinado 164.000 millones de dólares a África en los próximos cinco años, cantidad insuficiente para alcanzar los 100.000 millones anuales requeridos. En comparación, China ha gastado 450.000 millones de dólares en los últimos seis años en inversiones BRI, mientras que el Global Gateway y sus "políticas verdes" siguen sin estar claros en cuanto a su aplicación.

Más de una docena de países africanos celebraron elecciones en 2022. Estas elecciones se consideraron una medida del compromiso de África con la gobernanza democrática. Angola, Kenia y Senegal se encuentran entre las elecciones que fueron seguidas de cerca, pero a la inversa, los golpes de estado que tuvieron lugar en Mali, Sudán, Chad y Guinea pusieron a prueba este compromiso con la gobernanza de calidad. Además, los golpes militares aumentaron las tensiones, y organizaciones como la Unión Africana y la CEDEAO impusieron sanciones a estos países.

Entre la oleada de golpes de Estado, los atentados terroristas y la inseguridad alimentaria, la guerra en la región etíope de Tigray

puso a prueba las respuestas de la UA y de los países de la región de África Oriental. El acuerdo de paz firmado en noviembre de 2022 no sólo fue un avance positivo para la estabilidad de Etiopía, sino que dio crédito a la afirmación de que África puede encontrar soluciones a sus problemas.

En lo que respecta al comercio en África, el continente sigue estando infrarrepresentado en el comercio mundial, aunque está sobrerrepresentado como fuente de materias primas en sectores como la tecnología y la agricultura. Los informes de AfricaPortal sugieren que África representó el 2,19% de las exportaciones y el 2,85% de las importaciones mundiales en 2020. En este contexto, se espera que la recién implantada Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) invierta estas tendencias a mejor.

Al mismo tiempo, en 2022, Egipto acogió la 27ª Conferencia de la COP, centrada en medidas prácticas para lograr la "transición justa". La idea se basaba en la necesidad de que los países en vías de desarrollo tuvieran vías razonables de industrialización, ya que los países desarrollados alcanzaron su actual estatus de riqueza bajo regímenes menos estrictos y conscientes del clima. Según la Organización Internacional para las Migraciones, unos 3,4 millones más de personas se vieron obligadas a emigrar en el este y el cuerno de África, lo que supone un aumento del 34% con respecto a 2020. Se prevé que la inestabilidad combinada con desastres relacionados con el clima, como la sequía, empeoren la migración en 2022. Las observaciones del grupo de reflexión ControlRisks sugieren que el proceso de descarbonización de las economías de los países puede ser un motor para la competencia geopolítica, un fenómeno que ya existe. Dado que la mayoría de las materias primas que impulsan la llamada cuarta revolución tecnológica industrial se obtienen en África, los gobiernos africanos que traten de dar prioridad a su desarrollo pueden verse envueltos en una competencia cada vez mayor con otras potencias cuyas economías digitales dependen

de materias primas como el litio, el cobalto, el coltán o el zinc, entre otras. Los países africanos también han dado prioridad a las relaciones con China debido a las favorables condiciones de financiación y al potencial de desarrollo económico. Esto contrasta con el mantenimiento de relaciones con Estados Unidos, por ejemplo, que considera a China y Rusia rivales geopolíticos que buscan desplazar su influencia hegemónica en África.

Tras la invasión rusa de Ucrania, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió una resolución para condenar la acción y fue una sorpresa para la comunidad internacional en general que los países africanos no apoyaran la decisión al unísono, sino que tuvieran posturas variadas. Varios países, como Sudáfrica, se abstuvieron sistemáticamente de todas las resoluciones. Eritrea se opuso frontalmente a la mayoría de las resoluciones, pero algunos países como Liberia votaron a favor de las resoluciones sobre la guerra de Ucrania.

La invasión rusa de Ucrania puso a África en el punto de mira de la actual competición entre grandes potencias. La relación de Rusia con los países africanos también fue digna de mención debido a la complicada posición que ocupa Rusia en la escena mundial, no sólo como principal rival de los intereses geopolíticos euroamericanos, sino también como país poderoso que había mantenido unas relaciones mínimas con los países africanos desde la desintegración de la URSS a finales del siglo XX. Desde el comienzo de la guerra, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, visitó más de 10 países africanos, entre ellos Sudáfrica, Egipto, Etiopía, Uganda y el Congo. Altos diplomáticos de Estados Unidos y la Unión Europea también estuvieron activos en el continente, estrechando lazos con África en medio del empeoramiento de las crecientes tensiones con Rusia y la crisis energética en Europa. Del mismo modo, Lavrov visitaba a los líderes africanos con el objetivo de apuntalar el apoyo a los intereses geopolíticos de Rusia de cara

a mantener el comercio agrícola tras el bloqueo del Mar Negro por el que salían las exportaciones de trigo hacia los países africanos. También se trataba de ofrecer a los países africanos alternativas en materia de cooperación en seguridad, especialmente en Mali y la República Centroafricana.

A escala continental, la Unión Africana tuvo la oportunidad de recargar su labor de refuerzo de la paz y la seguridad en África. Con varias situaciones de conflicto, la UA debe reevaluar su capacidad para abordar cuestiones acuciantes en torno a la migración forzada, la inestabilidad regional, la inseguridad alimentaria y las amenazas climáticas a los medios de subsistencia y el medio ambiente. Según el grupo internacional de crisis, la Unión Africana debe centrarse en varios puntos, especialmente en 2022, año en que se celebra el vigésimo aniversario de la creación de la organización. Entre estos puntos de atención se encontraban el apoyo al gobierno de Chad en la celebración de diálogos nacionales para la transición de liderazgo y elecciones; se esperaba que el Consejo de Paz y Seguridad de la UA desempeñara un papel clave para facilitar el fin de las hostilidades entre Etiopía y Tigray; Somalia, Mozambique y el Sahel también están preparados para beneficiarse de la implicación de la UA en términos de resolución de conflictos y ejemplo de liderazgo.

La acuciante inseguridad no ha remitido y, en el mismo contexto, la población de los países con problemas o asolados por conflictos sigue enfrentándose a dificultades económicas como la emigración forzosa o el aumento del coste de la vida. Tras la interrupción de las cadenas de suministro y el aumento previsto de la inflación, superior al 10% según el Banco Mundial, las sequías y la subida de los precios del petróleo también han supuesto un reto para los gobiernos africanos a la hora de atender a los ciudadanos y, en algunos casos, la presión es mayor, ya que los impuestos recaen sobre los ciudadanos. También se entiende que las condiciones desfavorables



ya han espolcado protestas en Ghana y Mali, y la prevista supresión de las subvenciones a los combustibles en Nigeria, suscitará descontento debido a la creciente presión económica sobre los ciudadanos de este país. Muchos países africanos han tenido que hacer frente al aumento del desempleo y del coste de los bienes y servicios, así como al declive económico general. Angola no es una excepción y, con sus próximas elecciones, la amenaza de disturbios civiles sugiere riesgos de seguridad mayores de lo habitual en todo el país.

Los analistas de seguridad sugirieron que era probable que aumentaran las actividades insurgentes en el Sahel y África occidental, especialmente a medida que la filial de Al Qaeda Nusrat al Islam (JNIM), así como el Estado Islámico (EI) y Boko Haram, siguieran causando disturbios. Las Fuerzas de Tarea Conjunta Multinacionales (MNJTF, por sus siglas en inglés) aún se están afianzando para luchar eficazmente contra la insurgencia, pero la población de las zonas fronterizas de la región del lago Chad es extremadamente vulnerable y está sujeta a migraciones forzadas, desplazamientos internos y otros abusos. También se observa una dinámica similar en África central y oriental, donde los afiliados al Estado Islámico (EI) están expandiendo su insurgencia en la República Democrática del Congo y Mozambique, con el riesgo de que el conflicto se extienda a las provincias cercanas y a Tanzania.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) informó en 2022 de que más de 200 millones de personas pasaban hambre y que factores como los desastres climáticos y el declive económico estaban empeorando la situación. El Programa Mundial de Alimentos también informó de que el número de africanos orientales que sufren inseguridad alimentaria aumentó un 60% y un 40% en África Occidental. Los conflictos y las catástrofes climáticas han sido etiquetados como los factores a largo plazo que impulsan estos problemas, mientras que el aumento de los precios de los alimentos y la mala gobernanza son las causas inmediatas en

curso. En este contexto, el conflicto en Europa es también un factor importante en el repunte de las tendencias de inseguridad alimentaria, y esto se debe a la dependencia de varios países africanos de la exportación de trigo de Rusia y Ucrania. Aunque el Banco Africano de Desarrollo estableció un fondo de emergencia para la producción de alimentos de 1.500 millones de dólares, los países que se comprometían con los préstamos sólo se verán empantanados con más responsabilidades de reembolso que no podrán asumir.

Los niveles de deuda también han sido uno de los motores de la crisis alimentaria y, según informes de Reuters, 19 países africanos están sufriendo problemas de endeudamiento. En Ghana, por ejemplo, la deuda ascendía a 42.000 millones de dólares y, según el ministro de Finanzas, Ken Ofori-Atta, había superado el 100% del Producto Interior Bruto (PIB). Ante la incapacidad de Ghana para pagar los gravámenes a la importación, los comerciantes interrumpieron temporalmente sus actividades en señal de protesta, mientras que la inflación alcanzó su nivel más alto en 21 años, con más del 40%. Los precios de los cereales subieron más del 51% y la FAO declaró que los precios de los aceites vegetales, el azúcar, la carne y los productos lácteos, entre otros alimentos básicos, subieron más del 23% en todo el mundo. Los países africanos afectados por la inseguridad alimentaria se vuelven vulnerables a los disturbios y la desestabilización; combinados con altos niveles de deuda y una mala gobernanza, estos gobiernos tienen dificultades para expresar su autodeterminación o soberanía frente a la geopolítica. En este contexto, Development Reimagined, una consultora de desarrollo internacional dirigida por africanos, ha propuesto la idea del Club del Préstamo, que está ganando impulso en las principales instituciones económicas. El principal objetivo del Borrow's Club es reforzar la coordinación entre los países prestatarios frente a los acreedores.

En la esfera sociopolítica, varios grupos protagonizaron un renovado impulso, pidiendo a los gobiernos africanos que mejora-

ran la situación de las mujeres en una sociedad dominada por los hombres, y uno de los principales puntos de preocupación fue la inclusión de las mujeres en los asuntos de gobierno. El Colectivo Feminista Nala (NalaFem) aclaró en una rueda de prensa que el feminismo es un movimiento orientado a defender los derechos de las mujeres en todo el mundo. El Foro Feminista Intergeneracional de África Occidental de 2022 se reunió en Abuja (Nigeria) con el objetivo de abordar los factores responsables de la disminución de la participación de las mujeres en la política de muchos países de África Occidental. Estos factores son de índole patriarcal, cultural y religiosa y han impedido que las mujeres contribuyan al desarrollo socioeconómico de las sociedades en las que viven. The Sun informó de que las mujeres representan el 6% de los legisladores en Nigeria y en el 9º Senado entrante, se sugiere que habrá siete mujeres de los 109 senadores. El foro también llamó la atención sobre el hecho de que, si bien las mujeres son el motor económico del sector de la pequeña y mediana empresa, siguen ocupando un papel insignificante en los asuntos de la economía en general.

En definitiva, la trayectoria de desarrollo de África se encuentra en una posición muy delicada teniendo en cuenta los innumerables cambios geopolíticos que se están produciendo en todo el planeta. Entre el llamado conflicto de las grandes potencias y retos regionales como la inseguridad, África se encuentra actualmente en una encrucijada; algunos países tratan de mantener sus relaciones económicas con los países "occidentales", otros buscan reforzar las relaciones bilaterales con China y Rusia en términos de desarrollo de infraestructuras y cooperación en materia de seguridad, mientras que otros intentan encontrar un equilibrio en el que sus prioridades de desarrollo ocupen un lugar central. Una postura diversificada tiene sus ventajas en términos de compromisos bilaterales y opciones de desarrollo, pero África corre el riesgo de quedar desenfocada como continente respecto a su estrategia de desarrollo. Sin

una postura unificada en cuestiones críticas como la paz y la seguridad, las infraestructuras, la sanidad, la financiación del desarrollo o la agricultura, África podría no obtener los beneficios esperados de su compromiso con bloques más poderosos. Para que el continente aproveche los diversos cambios geopolíticos que se están produciendo en el mundo y su potencial inherente, necesita una estrategia de desarrollo centrada y unificada, que debe ser racionalizada y respetada, hay que abordar la calidad de la gobernanza y reconfigurar las relaciones bilaterales y multilaterales existentes para que reflejen las prioridades de África.





Prólogo: África, entre la desigualdad y el progreso

por Diego López Garrido

VTE. EJECUTIVO DE LA FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Un continente con 1.400 millones de habitantes, con un crecimiento demográfico disparado, pero con una desigualdad de grandes proporciones. Los ingresos antes de impuestos del 10% de los africanos más ricos equivale al 54% del PIB. Los de la mitad de los ciudadanos con menos ingresos son el 9%. El desequilibrio entre estos dos grupos sociales es mayor en África que en cualquier otra región del mundo (Amory Gethin, *The Economist*). A eso se añade que el 30% de la riqueza financiera del continente está en paraísos fiscales.

El 17% de los ingresos públicos son destinados a pagar la deuda exterior, especialmente la china, solicitada para inversiones en infraestructuras. No sólo eso. Los gobiernos africanos recolectan impuestos equivalentes a un raquíico 16% del PIB. Sus políticas económicas prefieren gravar a las pequeñas empresas, a la vez que benefician con exenciones fiscales a multinacionales para animarlas a realizar inversiones (Ayodele Odusola).

Este desequilibrio se da en todas las regiones africanas. En un reciente documento de la Fundación Alternativas sobre el triángulo España-Marruecos-Argelia, se sostiene que el Magreb es la zona “económicamente menos integrada del planeta”, agravada por una triple crisis: la guerra de Ucrania, la situación post-COVID y la inestabilidad social y energética (Casani y Tomé).

A lo anterior hay que añadir los efectos nocivos sobre los estratos sociales más vulnerables resultantes de la grave crisis alimentaria, particularmente en el norte de África, que la guerra de Ucrania ha desatado (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto). Es una crisis estructural, como demuestra Laurence Thieux en el documento de trabajo 220/2023 de la Fundación Alternativas y Katty Cascante en el presente Informe. Los países norteafricanos son muy dependientes de los mercados mundiales para alimentar a su población. La inflación y la perturbación de las cadenas de suministro han agudizado la crisis económica, incrementando las fracturas territoriales y las desigualdades.

El cambio climático es otra fuente de conflictos en África Occidental, que resaltan autores como Obiora Ikoku (IPS, 4.10.2022). Tiene que ver con la situación de violencia crónica en el Sahel, que estudiamos en este Informe (Álvarez Cóbela y Ogou) interactuando con otros factores históricos o políticos.

Desde 2020, han tenido lugar golpes de Estado en Mali, Guinea, Chad, Burkina Faso y Sudán, éste último originando situaciones humanitarias desesperadas, como ha señalado Naciones Unidas. Un descenso en la influencia europea, especialmente de Francia, y un ascenso de Rusia en la región completa un cuadro preocupante. La deuda es un elemento clave a este respecto, así como la pobreza.

Según el Institute for Security Studies, 30 millones de personas cayeron en la extrema pobreza a consecuencia de la pandemia de Covid.

Todo lo anterior explicaría un retroceso de la democracia en África que, para investigadores como Achille Mbembe, profesor en la Universidad de Johannesburgo, es el síntoma de movimientos de fondo y de grandes reconfiguraciones en curso en África en este primer cuarto del siglo XXI (Le Monde, 12. 10.2022).

Se trata de la intensificación de luchas sociales en relación con la extracción y apropiación privada de recursos naturales; de un notable cambio en los parámetros de la competición por el poder político en instituciones oficiales estériles; y, según Mbembe, del resultado de una formidable atonía intelectual. En ausencia de nuevos flu-

jos de ideas, el culto a la fuerza autoritaria prevalece ante modelos de influencia como Rusia o China.

Ese retroceso contrasta con una sociedad, la africana, joven (la mayor del mundo) y llena de creatividad y resiliencia. Un ejemplo vale para demostrarlo: el despegue en África de la digitalización financiera, apoyada en la adopción masiva del dinero digital. Es el sector que atrae más inversión en el seno de la industria tecnológica africana. En 2022, más de la mitad de las cuentas activas de pago digital (219 millones) a través del mundo se encontraban en África, según los datos de abril de 2023 proporcionados por GSMA (Asociación de operadores de telecomunicaciones).

Según la consultora Mckinsey, los ingresos acumulados de las sociedades del sector podrían multiplicarse por ocho en 2025 respecto de 2020 (30 mil millones de dólares). El “Fintech” se ha impuesto como el segmento más atractivo en materia de inversión en el paisaje tecnológico africano. En 2022, ha sido el más financiado, concentrando el 42% del capital captado por las start-up (Disrupt Africa), abriendo el acceso a los servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, respondiendo a las necesidades de la vida cotidiana. Ello no obstante, el 90% de las transacciones se efectúan en África aún en cash (Maria Vergès).

A pesar de eso, algunos países contemplan introducir un impuesto sobre transacciones por medios digitales.

África abriga sin duda un enorme potencial de progreso para el futuro, que es muy diferente del envejecimiento de nuestro continente. De ahí la importancia geopolítica que ha adquirido, tal como estudia Amy Hiang, y en el campo de la migración y la cooperación (Cristina Fernández, en este Informe).

Estados Unidos, China, Rusia, Turquía y la Unión Europea han situado a África, que tiene a Sudáfrica en el BRICS, en el centro de sus intereses políticos y económicos. Esto, naturalmente, la fortalece como potencia con capacidad para seleccionar a sus partners. A la vez, África se convierte en lugar de confrontación entre Estados Unidos y China.

Los países africanos son conscientes de su rol en el llamado “Sur global”, a pesar de su menor peso económico.

Y reclama una posición institucional cualitativamente mayor en la esfera de la gobernanza política económica internacional. Especialmente, formar parte como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU - lo que apoya Antonio Guterres - y una integración de la Unión Africana en el G-20. Sólo Sudáfrica representa hoy al continente en ese grupo de las mayores economías del planeta. Hay obstáculos como la falta de consenso sobre un candidato africano o el deseo de naciones de Asia o América de presencia en el Consejo de Seguridad.

No obstante, África no está ausente de instancias multilaterales: principal destinataria de las misiones de mantenimiento de la paz; principal destinataria de los planes de ayuda del FMI; presencia directiva en la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial de Comercio.

Desde Europa, hay que ser conscientes del importante papel que le corresponde a la Unión en sus relaciones con África. De ello depende en buena medida el futuro del viejo continente, porque la inversión en África es sin duda una decisión estratégica. Expresar solidaridad con las y los africanos es una acertada actitud cuando España ostenta la presidencia del Consejo de la Unión Europea.







1

La geopolítica en el Sahel y Golfo de Guinea

Situación actual y perspectivas
de futuro

por JUAN RAMÓN ÁLVAREZ COBELAS

Las regiones del Sahel y el Golfo de Guinea están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la política global. La situación en ambas regiones se caracteriza por su complejidad y la existencia de una crisis multidimensional que abarca todos los aspectos de la vida política del país y de sus ciudadanos. Debido a esta importancia se ha podido observar la implicación de grandes y medias potencias. Es necesario entender el pasado de cada una de ellas en el continente

30~31

africano y las estrategias que están desarrollando en la actualidad para tratar de esbozar el futuro de geopolítica en estas complejas regiones.





1. INTRODUCCIÓN: ÁMBITO ESPACIAL/ETNOGRÁFICO Y MEDIO AMBIENTAL DEL SAHEL

Es un lugar común a todo escrito de análisis geopolítico el empezar el estudio de una situación o de unos hechos con la descripción del ámbito geográfico, humano, económico, medio ambiental, etc, donde sus actores se mueven y cómo influyen los factores arriba señalados en el desarrollo de los acontecimientos que más abajo expondremos. En este caso las dos áreas geográficas que nos ocupan condicionan fuertemente lo que allí sucede.

Para ser lo más objetivos posibles nos acogemos aquí a la acotación geográfica que del Sahel hace el Secretario General de Naciones Unidas en su Informe “*Consejo de Seguridad. Estrategia para el Sahel-2013*” y que incluye a los Estados (de Oeste a Este) de Mauritania, Senegal, Mali, Chad, Níger, Burkina Faso, Nigeria, Sudán y ahora Sudán del Sur y Eritrea, pues incluir solo al G5 (grupo nacido en el año 2014 bajo los auspicios de Francia y que tenía aparentemente como principal objetivo el desarrollo económico de Burkina Faso, Mali, Chad, Mauritania y Níger), sería limitarnos demasiado dejando fuera del mismo a otros Estados que participan de los problemas y características del Sahel. En resumen, el ámbito geográfico del Sahel, podría ser la franja que se extiende desde la ribera africana de la costa atlántica de Mauritania en el oeste hasta la costa del mar Rojo en el este con los Estados de Sudán, Sudán del Sur, Eritrea y Djibouti. Por el

norte limitaría con el desierto del Sahara y por el sur con el bosque tropical ecuatorial africano. También nos referiremos a algunos Estados del Golfo de Guinea pues colateralmente resultan afectados por la situación en el Sahel.

Una breve reseña histórica de lo allí acontecido nos servirá para comprender lo que allí sucede. La colonización fundamentalmente francesa, excepto Sudán, condominio anglo-egipcio, y en el Golfo de Guinea, Sierra Leona, Gambia, Ghana, parte del Camerún y sobre todo Nigeria, impregnó poco a las poblaciones y élites locales de la cultura política occidental, en un territorio que en un principio tenía escaso interés económico para la metrópoli. Con su espíritu cartesiano Francia dividió, los diferentes territorios de su imperio colonial entre África Occidental Francesa-AOF (la que nos ocupa) y África Ecuatorial Francesa-AEF, por lo cual las divisiones administrativas de los territorios/colonias del AOF pasaron a ser fronteras internacionales en el momento de las independencias, pero en una región caracterizada por su porosidad fronteriza, étnica, medio ambiental y sin accidentes geográficos que sirvieran de límites fronterizos. Estas nuevas líneas internacionales significaron poco para sus habitantes que no se sentían adheridos a sus nuevas realidades excoloniales.

En resumen podemos definir estos Estados sahelianos que conforman un realidad regional diferente de los Estados vecinos del norte y del sur por: 1º predominio del sector primario de subsistencia (agricultura sedentaria y ganadería

nómada) agudizado últimamente por el cambio climático, como la desertificación, agotamiento de pastos, de acuíferos, etc. y que sin embargo ocupan a gran parte de la población; 2º predominio también abrumador de la economía informal (no confundir con la ilegal) sobre la formal; 3º paralela a ésta presencia de economías ilegales como el tráfico de personas, drogas, armas recursos naturales que encuentra en la inestabilidad interna y la guerra el medio perfecto para desarrollarse; 4º y a pesar de la abundancia de los recursos naturales o quizás por ello, son economías rentistas, (para aquellos pocos que monopolizan el poder) escasamente diversificadas y, cuya propiedad está en manos de actores extranjeros. Además, al ser *commodities* sus ingresos dependen de las variaciones de precios que se fijan en los mercados internacionales lo cual lleva a una enorme vulnerabilidad temporal de las poblaciones.

2. LA PIRATERÍA EN EL GOLFO DE GUINEA: ¿INFECCIÓN COLATERAL O CRISIS ENDÓGENA?

El Consejo de Seguridad de NN.UU. ya ha reconocido la existencia de una piratería de aguas costeras y de robo a mano armada desde la resolución 2018 (2011). Toca dilucidar en qué medida este fenómeno es afectado por la crisis del Sahel (es decir, donde empieza el uno y donde termina el otro) y en qué medida también los Estados ribereños son capaces de responder al desafío.

En primer lugar, debemos señalar que en este escenario del Golfo de Guinea, todavía no infectado por el yihadismo, las autoridades de estos estados ribereños deben manejar con mucho cuidado la etnicidad de sus poblaciones, (el 20% de la población es musulmana), y no crear agravios comparativos que serán manipulados y amplificados sabiamente por al-Qaeda y la rama saheliana de la misma.

Unido a ello está el hecho de que estos estados tan económicamente frágiles y con una institucionalidad tan baja (Guinea, Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín y en menor medida Senegal) no pueden afrontar por sí mismos este problema y necesitan la ayuda de actores extra-africanos (Nigeria representa un caso aparte con su propias peculiaridades a las aplica su programa propio: “*Protección de las Vías Navegables de Nigeria-proyecto Deep Blue*”). La respuesta obviamente ha venido de quien tiene los medios para reaccionar, actores que están de fuera del continente y que observan cómo este escenario les afecta a pesar de la lejanía.

Este actor no es otro que la llamada comunidad internacional, observamos nosotros, no solo la africana, sino sobre todo la occidental que ha sobre reaccionado, cuando ha observado que un problema de simple seguridad marítima y delincuencia común, como es la piratería, podría escalar hacia una crisis política de choque de civilizaciones en esta nueva “guerra fría” que todos quieren evitar pero que no hacen sino escalar hacia ella, desbordando un área que hasta ahora occidente intentaba que se queda-

rá encapsulada en su ámbito geográfico. (Golfo de Guinea/Sahel). Que esto es así se refleja en la resolución del Consejo de Seguridad de 31 de marzo de 2022 cuando en su apartado 16 resalta los vínculos existentes entre la piratería y el robo a mano armada en las costas del Golfo de Guinea y el terrorismo del Sahel.

Esta sobre reacción se traduce en el gran número de actores intervinientes, la UA, la CEDEAO, la CEEAC y la Comisión del Golfo de Guinea, más dos oficinas regionales de NN.UU.: la Oficina de NN.UU. para el África Occidental” y la “Oficina de NN.UU. para el África Occidental y el Sahel-UNOWAS, además de una miriada de planes de acción y/o estrategias cuya éxito en su implementación resulta difícil de evaluar: el “Foro de Colaboración Marítima del Golfo de Guinea” y su iniciativa “Shared Awareness and Deconfliction-SHADE”. La conclusión lógica de tanta institución cuya vocación es la intervención coactiva más que el remedio no es sino una respuesta de militarización al problema de la piratería, en Estados que hasta ahora como Ghana, Costa de Marfil, Togo y Benín habían sido capaces de mantener el problema en un perfil bajo (Nigeria es un caso aparte, pues en este escenario se mezcla la secesión del estado de Biafra y la disputa sobre quién debe beneficiarse de las rentas del petróleo).

3. EL PAPEL DE LA EXMETRÓPOLI, FRANCIA, EN EL SAHEL Y EN EL GOLFO DE GUINEA

Como espacio “internacionalizado” toca ahora hablar de los actores extra-africanos que allí operan, así que comenzaremos por el que más lazos históricos tiene en el área: Francia.

En efecto hasta 2019 la región estaba incorporada en la esfera de influencia francesa a través de los siguientes instrumentos: 1º la moneda común que es el franco Cefa-CFA, es decir, la política monetaria era llevada a cabo por el Banco de Francia; 2º estos Estados estaban integrados en la Organización Internacional de la Francofonía; 3º los recursos económicos, sobre todo mineros estaban en manos de empresas francesas, por ejemplo AREVA en Níger explotando las minas de uranio; 4º *sahelizando* los problemas de paz y seguridad en la región, por ejemplo cuando Francia pone en marcha la operación Serval, obliga al Chad y a Níger a que aporten tropas y por último “comunitarizar” la región; esto lo hizo por medio del G5/UE.

Es por ello que conviene ahora examinar la política de seguridad de Francia. La Ley de Programación Militar 2014-2019 (en vigor desde el día primero de enero de 2014) asignaba tres objetivos para su política de defensa: 1º disuadir los posibles ataques a la soberanía nacional y por tanto preservarla; 2º en el marco de la OTAN/UE garantizar el espacio noratlántico; 3º contribuir a la estabilización de las zonas de interés geoestratégico entre las

que mencionaba expresamente el Sahel y el Golfo de Guinea: en este caso la palabra mágica es “mutualización” [sic] entendida como la cooperación con los aliados o partenaires para compartir los recursos y riesgos en el plano operativo, material e incluso de doctrina.

El siguiente hito es la Ley de Programación Militar 2019-2025 de 18 de julio de 2018 que se programó con el horizonte de alcanzar un 2 % del PIB de inversión en defensa para finales de 2025. Sin embargo, todo el contexto cambió el 24 de febrero de 2022. Ahora se veía en la necesidad de revitalizar la “Force de frappe” y de prepararse para un conflicto de alta intensidad y de larga duración.

El esfuerzo presupuestario actualmente está dirigido a crear un área de seguridad y defensa en la UE en base al artículo 42.7. del Tratado de la Unión Europea-TUE (que abarcaría todos los Estados de la UE menos Irlanda), artículo que en caso de agresión a un Estado de la Unión pone en marcha sin decirlo un sistema de seguridad colectiva, según la Carta de las NN.UU.

En el plano operacional la respuesta ha sido doble. En 2022 el Presidente Macron anunciaba el fin de la Operación Barkhane y una redefinición de los compromisos de asistencia militar con los Estados de la región, “redifinición/ revaluación” basada en la proximidad/ cercanía estratégica [*intimité stratégique*.-sic] de cada uno de los actores fijadas bilateralmente con la antigua metrópoli. En seis meses conjuntamente con sus aliados africanos del Sahel y

del África del Oeste, y de las Organizaciones Regionales (CEDEAO-CEAC y G5) se redefinirían los nuevos objetivos, medios y partenariados operacionales.

La segunda pata de la respuesta está en el documento oficial del Gobierno francés *Revue Nationale Strategique 2022*. En esta Revisión se explicitan los diez objetivos estratégicos que en virtud del nuevo escenario internacional surgido tras el 24 de febrero de 2022 Francia debe adaptarse. Por su importancia y por las pistas que nos da nos fijaremos sólo en dos. El primero de los cuales no nos deja ninguna duda sobre cuál es la primera prioridad de Francia: Una disuasión nuclear fuerte y creíble por medio de la modernización de la *Force de Frappé* (párrafo 164 del documento) El segundo está en el Objetivo nº 7 (párrafo nº 166) “*La France, partenaire de souveraineté fiable et pourvoyeuse de sécurité crédible*”, se habla de reforzar los partenariados estratégicos con España (según el “Tratado de Amistad y Cooperación con España” a partir de las experiencias conjuntas del Sahel en la Operación Barkhane y la Fuerza Operacional Takuba, y de un modo amplio y ambiguo se habla de un *continuum* [sic] en la política de defensa, seguridad y desarrollo del Estado francés con sus aliados africanos (no se cita expresamente ninguno) dejando bien claro que que este continuum se llevará a cabo renegociando los tratados bilaterales con sus partenaires europeos e internacionales; Es decir con un poco de perspicacia lo que esta *Revue* o “Revisión” nos quiere decir es que Francia

“

El Consejo de Seguridad de
NN.UU. ya ha reconocido la existencia
de una piratería de aguas costeras
y de robo a mano armada desde la
resolución 2018 (2011).”



progresiva, pero firmemente, se irá desprendiendo de su compromiso con el Sahel (comunitarizándolo) o pasando su responsabilidad a la UE y se concentrará en el cumplimiento del Objetivo Estratégico número uno.

Sin embargo, tenemos que preguntarnos si Francia ahora mismo está más interesada en el área indo-pacífico que en el Sahel. Ahora que el mundo anglosajón (AUKUS) se hace presente en el Indo-pacífico, Francia con sus Departamentos de ultramar (archipiélagos de Nueva Caledonia, Polinesia francesa, e islas de Reunión, Mayotte, Wallis y Fortuna más las tierras árticas) y con una Zona Económica Exclusiva de 10.2 millones de kilómetros cuadrados, no quiere verse desplazada de esa área del planeta y desea proyectarse así misma como una potencia mundial que no está solo limitada a su patio trasero que es África

4. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA/ UNIÓN AFRICANA EN EL CONTEXTO DEL SAHEL Y EL GOLFO DE GUINEA

La UE ha reaccionado, tardíamente ante las estrategias agresivas de la Federación rusa y a las más sutiles del *soft power* de la RPCh. La VI Cumbre UE/UA de 17-18 de febrero de 2022, pone en marcha un plan de actuación por el cual la UE intenta no perder influencia, ni protagonismo en un continente ahora cortejado, y que sabe valer sus “atractivos” ante los actores extra-africanos. En este intento de “encantamiento” se mezcla la ayuda al

desarrollo, la lucha contra el Covid-19 y dos acciones que son prioridades para la UE y no tanto para los Estados de la UA: la cooperación en el área de la seguridad (problema con el cual convive crónicamente con él) y otro, la emigración de sus habitantes que los Estados del Sahel fomentan y la UE trata de controlar.

Brevemente en el área de los intercambios comerciales es el Acuerdo de Cotonú el que implementa el marco de relaciones UE, Estados ACP (48 de ellos del África Subsahariana), mientras que la “Asociación Estratégica UE/UA” es el título, más a efectos de relaciones públicas que a un entendimiento real de lo que significa, que da nombre a un conjunto de rubros, orientados a las consecución de cinco objetivos que se supone comunes a ambos continentes: 1º transición ecológica; 2º transformación digital; 3º crecimiento sostenible; 4º paz, seguridad y gobernanza (se entiende que buena gobernanza); 5º emigración y movilidad (¿ será movilidad inter-africana?). Este documento trae su causa en las “Conclusiones sobre África” del Consejo Europeo de 30 de junio de 2020.

En lo referente al Golfo de Guinea, es claro el interés de la UE en estabilizar una zona que está sufriendo dos agresiones: una exógena a cargo de Boko Harám y el Estado Islámico, que están infectando el norte de Nigeria y Camerún y todo Burkina Faso y otra endógena como es la piratería costera y de aguas someras del Golfo y en el delta del río Níger. La proliferación de organismos regionales, instrumentos de acción y burocratiza-

ción en la respuesta, unido a la escasez de medios navales a cargo de los Estados ribereños no hace sino aumentar el problema, a pesar de la ayuda prestada por la OTAN y la UE.

En cuanto al Sahel, la UE no quiere verse expulsada de este área estratégica tan importante, desplazamiento auspiciado por otros actores extraregionales, la Federación rusa (inteligentemente ampliado por los militares golpistas de Mali, Chad, Burkina Faso) y por un *soft power* como es la RPCh. La respuesta comunitaria trae su causa en el “Plan de Acción Regional para el Sahel 2015-2020”, relación que no podría calificarse de simbiótica pues muchos de sus sujetos /actores tienen objetivos diferentes y que se han puesto de manifiesto y se ha visto renovada en la arriba mencionada VI Cumbre UE/UA a la que la UE ha querido endulzar con una mezcla de políticas de palo y zanahoria, como 150.000 millones de euros y 450 millones en dosis de vacunas, o ayudando a la transición de las economías del Golfo de Guinea para alcanzar los estándares europeos (sin darse cuenta que la riqueza de estos países, Nigeria, Camerún, Gabón, se base en la extracción de hidrocarburos, además de obligarles a endeudarse más para adquirir estas tecnologías renovables). Mientras que el palo se recoge bajo el eufemístico nombre de “cooperación para la paz y la seguridad” (eso es el G5/UE Sahel) bajo un vago compromiso de multilateralismo (relaciones en pie de igualdad como socios iguales, evitando cualquier discurso neocolonial).

5. LOS ESTADOS UNIDOS, EL SAHEL Y EL GOLFO DE GUINEA

Hasta ahora los EE.UU. se ha ocupado del África subsahariana desde el punto de vista de la seguridad y en cuanto pudieran afectar a sus intereses geoestratégicos de fuera del continente o dicho de otra forma en la estrategia global. El principal instrumento de seguridad en el África subsahariana (con la exclusión de Egipto) ha sido el Command África-AFRICOM que proporciona entrenamiento militar (programa ACOTA) y asistencia militar sobre el terreno a sus Estados aliados que enfrentan actualmente amenazas en cuatro escenarios: Cuerno de África combatiendo a las milicias de Al-Shabab, norte de Nigeria, norte de Camerún, Chad, Burkina Faso y Níger contra Boko Haram, el Estado Islámico en el Gran Sahara que infecta todo el Sahel y los restos del Ejército de Resistencia del Señor en la República Centroafricana, Camerún y Uganda. Y el otro vector sobre el terreno son las bases militares de Camp Simba en Kenia (entrenan al ejército somalí) y Camp-Lemonier en Djibouti donde se alojan una unidad de Boinas Verdes el *Combined Joint Task Force Horn of Africa* y otra del Cuerpo de Marines el *US Marine Corps Forces-Africa* más las bases de drones en Chad y Burkina Faso.

Sin embargo, los EE.UU. se han dado cuenta que limitar sus relaciones con el continente al aspecto de la seguridad solo lleva al fracaso y con la llegada de Barak Obama a la presidencia todo esta visión de África, simplemente como campo de

batalla dentro de esta nueva guerra fría que necesita otras armas ha cambiado, de modo que aquél celebró la primera cumbre EE.UU./África, que ha tenido su continuidad en la reciente cumbre de diciembre de 2022 celebrada en Washington en Joe Biden y 54 Jefes de Estado de África, por la cual y según el propio Biden, se inauguraba un nuevo partenariado EE.UU./Africa con los siguientes objetivos estratégicos: 1º recuperación económica-postpandemia”; 2º adaptación al cambio climático; 3º otros problemas recurrentes y crónicos nunca solucionados, como poner en marcha una gobernanza transparente, seguridad y democracia (no se explica qué significan en este contexto ambas cosas); 4º una nueva forma de entender (y de llevar a cabo) las relaciones económicas bilaterales EE.UU./África bajo la fórmula “win-win” por medio del “*African Growth and Opportunity Act-AGO*A (2000) que tenía una vigencia hasta 2015 y que Obama prolongó hasta septiembre de 2025 con el objetivo de apoyar a la Pymes africanas; 5º en lo referente al reto del cambio climático, la Cumbre reconoce que África es responsable solo en una pequeña fracción del mismo y que la transformación de las economías africanas de hipercarbónicas (en un continente con grandes recursos en gas, carbón y petróleo) a hipocarbónicas es una carga demasiado grande que África no tiene la obligación de soportar, a pesar de las presiones de la UE en sentido contrario.

En resumen, la administración americana ha expresado su voluntad de institucionalizar estas cumbres bilaterales, desde la primera semilla plantada por Obama. Y todo ello presidido bajo el principio de “escuchar” (*listening* en el original), a la sociedad civil africana, a la diáspora africana y al sector privado.

La visita del Secretario de Estado Anthony Blinken anunciando una ayuda directa a los países del Sahel, de 150 millones de dólares y sobre todo apuntalando el régimen del Presidente Níger Mohamed Bazoum “*a model of resilience, democracy and cooperation*”, según el Secretario de Estado, nos muestra cuánto han cambiado las prioridades de los EE.UU. hacia la región subsahariana y que grado de peligrosidad concede a la intromisión de Rusia en África¹.

También la vicepresidenta de los EE.UU. Kamala Harris en abril de este año ha emprendido una gira por tres países del AS Ghana (ya democracia estable), Tanzania y Zambia: el primero y el tercero en “default” y los dos últimos afrontando una transición hacia la democracia. Para estos dos países declaró conceder una inversión directa de 350 m. \$ y 500 m. \$ de créditos para acceder a la economía digital y global.

La vicepresidenta además de las cantidades anteriores anunció una ayuda directa de 139 millones de \$ para Ghana, en el año fiscal 2024 y de 100 millones \$ para Benín, Ghana, Guinea, Costa de

1. “US Secretary of State announced \$150 million indirect assistance to Sahel region” [African- News .com]

Marfil y Togo para reforzar los aparatos de seguridad de estos países en su lucha contra el islamismo radical.

También anunció que estos países del AS podría entrar en el mecanismo occidental de reestructuración de la deuda del G 20 llamado “Debt Service Suspension Initiative-DSSI”, con lo cual se estaría dando entrada a la RPCh al DSSI, pues gran parte de la deuda de estos estados está en manos de la RPCh.

Sin embargo creemos nosotros que la Administración Biden vuelve a caer en los mismos errores que las anteriores administraciones han cometido: por ejemplo el AGOA ha sido utilizado para lograr un acceso preferencial de productos valiosos africanos que interesan a los EE.UU. por ejemplo hidrocarburos, y en segundo lugar, aunque la intención del AGOA era como primer paso, pasar de ser un acuerdo preferencial a un área de libre comercio, cosa que de momento no ha sucedido así.

6. EL ACTOR QUE VINO DEL ESTE: LA FEDERACIÓN RUSA

Ha sido Evgeni/Yevgueni Primakov (ya fallecido-2015) el teórico de las nuevas relaciones exteriores de la Federación rusa con el resto del mundo a través del llamado “multivectoralismo/multilateralismo”, entre otros muchos cargos ministro de AA.EE. de la Federación Rusa. Sucintamente lo que la URSS primero y la Federación Rusa, después deben hacer (y la primera en su tiempo no hizo),

era buscar una alianza con la RPCh. y la Unión India como contrapoder al hegemonismo de los EE.UU. En el África subsahariana la Federación Rusa debía hacer valer su capital político como potencia anticolonial y buscar influencias y/o aliados o espacios susceptibles de ser ocupados por ellos y con ello ir desplazando a los actores occidentales.

Dentro de esta estrategia híbrida de quitar espacio físico y moral a Occidente (también llamada “ofensiva diplomática en Africa”) están las giras del ministro de AA.EE. de la Federación Rusa para ganarse “corazones y mentes” en aquellos países que Rusia considera claves para sus intereses. Es por ello que en enero de 2023 Lavrov visitó la República Sudafricana, Eswatani, Eritrea y Angola; en este último lugar hizo valer el papel desempeñado por la URSS en el apoyo al MPLA y que a la postre resultó decisivo para que éste ganara su independencia y su guerra civil contra la UNITA y el FNLA. Además, hizo una comparación entre la agresión de la Sudáfrica del *apartheid* (y Occidente) a Angola durante la guerra civil de ésta, y la “operación militar especial” que lleva a Rusia, en contra del Gobierno ucraniano que impide la salida de grano hacia África, y a favor del pueblo ucraniano que necesita ser “desnazificando”.

En febrero visitó Mauritania, Malí y Sudán; en éste último país expresó su interés de establecer una base naval en el Mar Rojo, base que ya estaba negociada con el dictador Omar Al Bashir pero que se frustró con la caída de éste, mientras que en Malí agradeció el apoyo

y la justificación que en los foros internacionales hace Malí (de paso la Junta militar de Mali denunció el Tratado de Cooperación con Francia-2014, siendo sustituido por otro con la Federación Rusa-2022), y demás Estados del Sahel mediante la denuncia de la “inadmisibilidad de glorificar el nazismo” que supone representa el apoyo de Occidente al gobierno de Zelensky.

Estas “acciones híbridas” tienen un componente, político, económico y de uso de la fuerza por medio de la EPS Grupo Wagner con un discurso anticolonial o de liberación, que traen su causa en una nostalgia de lucha por la autodeterminación de la década de los 60s del pasado siglo. Extendiéndonos un poco esta penetración “híbrida” se desglosa en: 1º aproximación diplomática (Acuerdos bilaterales de paz y amistad), en la Cumbre Rusia-África de Sochi (2019), y en la gira de Lavrov por África en 2018. Como contrapartida en la Asamblea General de NN.UU. (Res. 68/262) veinte Estados africanos se abstuvieron de votar a favor de la integridad territorial de Ucrania; 2º acuerdos de seguridad con contratistas civiles, que básicamente ofrecen estabilidad y sostenimiento en el poder al régimen político que los contrata, bajo el amparo de proporcionar seguridad pública y estabilidad al Estado en cuestión y en su lucha contra el terrorismo islámico más la venta de equipamientos militares con su correspondiente capacitación y formación en el empleo de ese material.

Como crítica señalaremos que la Federación rusa carece de los recursos

económicos y de *known-how* en capacitación para desarrollar socioeconómicamente esos países provocando a largo plazo más violencia estructural que la que existía previamente. Esta mayor violencia estructural es aportada por las empresas de seguridad privadas (el famoso grupo Wagner), a pesar de los esfuerzos de la Asamblea General de las NN.UU. (que no el Consejo de Seguridad) de limitar su uso como es la resolución A/RES/77/206 “*Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*” 15 de diciembre de 2022 (aprobada por la Federación Rusa y bastantes países africanos, que por su importancia diseccionaremos).

La resolución en el texto distingue entre mercenarios (los del artículo 47 del Protocolo Iº Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949) a los que sería aplicable la “Convención de la OUA para la Eliminación de la Actividad de Mercenarios en África”, mientras que correspondería a los Estados contratantes de las mismas impedir, corregir y castigar los excesos del personal de aquellas.

7. EL PAPEL DE CHINA EN EL SAHEL Y EN EL GOLFO DE GUINEA:

China inteligentemente siempre ha sabido revestir sus relaciones con el África subsahariana, bajo la fórmula *win-win* que lo diferenciaba de los modelos de explotación neocolonial occidental. Esta

relación no colonial se ha expresado en los llamados Foros de Cooperación Chino-África.

El que nos interesa ahora es el actual, el Plan de Acción del Forum de Cooperación China-Africa (Dakar 2022-2024), que aunque con la apariencia de un foro estrictamente económico entre iguales, esconde una relación económico-política desigual. En primer lugar este Plan incluye el apoyo mutuo para la construcción de un sistema global de gobernanza (sustitutivo del global occidental) en el cual los derechos humanos individuales son algo opuesto a los derechos humanos colectivos entre los cuales Xi Jinping incluye la no interferencia en los asuntos internos de los Estados, el diálogo reposado "*Quite dialogue*" (que se traduciría en una visión y actuación a largo plazo para abordar los problemas) y el derecho al desarrollo económico de las sociedades, Por tanto derechos humanos colectivos son una interpretación alternativa de los derechos humanos individuales propios de Occidente, quedando éstos subordinados a aquellos colectivos.

En cuanto al segundo y más medular para la RPCh, ésta se orienta hacia la construcción de una gobernanza internacional multipolar en sustitución de la gobernanza unipolar actual, con sus socios del "Sur Global" (lo cual incluye todos sus socios y aliados feudatarios africanos y latinoamericanos para sustraerlo del hegemonismo unipolar que representan los EE.UU. (con la variante actual que representa el AUKUS) y en menor medida de la UE.

China está construyendo su propia arquitectura de paz y seguridad (disfrazada de arquitectura genuinamente africana), pero con el propósito de convertirse ella misma en el elemento imprescindible de la misma (con lo cual ya nos indicaba el carácter que a largo plazo quiere dar a su permanencia en África). Este sistema colectivo de seguridad llamado "Global Security Initiative" ha sido incorporado al "FOCAC-Plan de Acción de Dakar 2022-24", por medio de las siguientes estrategias:

1. Evitando una imagen de antigua potencia colonial por medio de la no presencia de tropas que intervengan en los asuntos internos de los Estados (algo que siempre ha sido uno de los pilares de la política exterior China, y mucho menos una invasión ideológica "marxista" como si se daba en la Guerra Fría, donde a la influencia militar era acompañada de la doctrinal, o dicho de otra forma, haciendo de la cooperación militar una rama más de la cooperación económica al desarrollo. Por ejemplo, la RPCh ha donado 100 millones de dólares para la puesta en marcha de la "Fuerza Africana de Respuesta (*African Standby Force*), disfrazándolo de aportación a la "Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis".
2. Aportando tropas a los Cascos Azules de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de paz en el continente como por ejemplo las

operaciones de lucha contra la piratería en el el Mar Rojo y Cuerno de África “Fuerza Combinada 151” y la operación de la Unión Europea NAVFOR. De este modo dan una imagen de respeto a la legalidad internacional y a la Carta de las Naciones Unidas (2.400 Cascos Azules en OMP a 31 de diciembre de 2022, pero ello no incluye las tripulaciones de los buques chinos que previenen la piratería en aguas de Somalia y el golfo de Adén).

3. Negociando y estableciendo bases navales en ambos mares que bañan el continente. La primera en Djibouti a la salida del mar Rojo, en teoría para apoyar la logística de la marina china que patrulla el Cuerno de África, pero con capacidad para albergar submarinos y portaaviones. En la ya mencionada cumbre del FOCAC 2021, la RPCh abogó dentro de su Plan de Acción 2022-2024 por el fortalecimiento de un plan de seguridad y paz china-África dirigida a la construcción de una “Arquitectura Africana de Paz y Seguridad”, cuya expresión sería la ampliación del puerto de Bata-Guinea Ecuatorial. Esta base futura cambiaría toda la geoestrategia de occidental en el Atlántico. La negligencia consciente del Gobierno chino “banalizando”, u otorgando un bajo perfil a su presencia naval en el Atlántico se llevaría a cabo mediante el otorgamiento de un crédito de 2.000 millones de dólares para la ampliación del puerto de Bata (nuevas instalacio-

nes y mayor calado para buques más grandes a cargo del China *Communications Construction Company*) unido al otorgamiento de otro crédito de otros 2.000 millones de dólares para apoyar el comercio chino-ecuatoguineano del *China Exim Bank* por lo cual Guinea Ecuatorial ha devenido en el año 2021 en deudor de la RPCh por un monto total del 49,7% de su PIB. No hace falta extenderse sobre que es el régimen de Teodoro Obiang Nguema (según el Índice de Transparencia Internacional, el cuarto más corrupto del mundo), como le gusta el poder (42 años de presidente) y como trata a sus opositores y en general al resto de sus conciudadanos y que cómodo se siente el Gobierno chino negociando con este tipo de regímenes.

El segundo es el pilar económico o “Global Development Initiative” también incorporado al Plan de Acción FOCAC Dakar (2022-2024) que incluye la creación en 2014 de Nuevo Banco para el Desarrollo, con sede en Beijing y que tiene como socios, Brasil, Rusia, India y Sudáfrica-BRICS, institución alternativa al Banco Mundial.

Por último y amparándose en el respeto a la soberanía de los Estados la RPCh ha dificultado dentro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas las misiones sobre el terreno de ese Consejo en la República Centro Africana, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Mali.

También ha condicionado el otorgamiento de las ayudas económicas a

Gobiernos africanos, para que éstos se retiren de la jurisdicción de la Corte Internacional Penal-CIP.

8. EL PAPEL DE ESPAÑA

El papel de España en ambas regiones se puede rastrear a través del III Plan África (marzo 2019) y de otros documentos que de una forma más amplia encuadran la acción exterior española. El III Plan África empieza con una declaración genérica de voluntad, a la que parece todo occidente ahora se ha apuntado, según el cual España (como Estado al que se uniría el mundo empresarial) quiere ser socio estratégico en el continente africano, por medio de las siguientes cuatro acciones, que no serían sino una aplicación de la Agenda 2030 de NN.UU. coincidentes con los objetivos de la Agenda 2063 de la UA: 1º promoción de la paz y seguridad en el subcontinente (se excluye el Magreb); 2º desarrollo sostenible e inclusivo; 3º fortalecimiento institucional (buena gobernanza); 4º emigración ordenada, regular y segura.

El III Plan África ha quedado enmarcado en la “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024” (aprobado por el Consejo de ministros el 27 de abril del año 2021), documento que contiene la expresión ordenada, sectorial y geográfica de las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior del Estado” [sic]. La Estrategia identifica las cuatro debilidades que afligen el escenario mundial: 1ª falencia socio económica; 2ª ecológica; 3ª

tecnológica; 4ª política, y de gobernabilidad (mala gobernanza).

Lo importante de este documento que recoge el “Cuadro regional del África Subsahariana, comenzando por una declaración obvia, que el AS es una “enorme región de vecindad inmediata de España” y que la Acción Exterior del Estado hacia el AS estará dirigida a los mismos cuatro objetivos ya explicitados en el III Plan África: 1º paz y seguridad; 2º desarrollo económico inclusivo y sostenible; 3º fortalecimiento institucional; 4º migración ordenada.

En lo que se refiere al Sahel España participó en la “Cumbre del Sahel celebrada en Nuakkhot (30 de abril de 2020) en la cual nuestro Presidente de Gobierno reiteró el compromiso de España con la “Misión de Entrenamiento de la UE en Mali- EUTM-Mali, además de poner a disposición de la Operación Barkhane, la MINUSMA y la Fuerza Conjunta G5 Sahel, los medios aéreos de transporte con base en Dakar.

9. CONCLUSIONES

1. Durante mucho tiempo se ha acusado a los estudios sobre el Sahel y el Golfo de Guinea de estar demasiado centrados en la “seguridad” o securitización de ambas regiones, en cuanto que tales inestabilidades políticas suponen amenazas para la UE y más extensamente para occidente, pasando a un segundo o tercer plano los problemas de desarrollo, de buena gobernanza

o simplemente de seguridad alimentaria. Sus actores son conscientes de ello, en cuanto que saben que su valor de negociación en el tablero mundial sube o baja en virtud del grado de amenaza que supongan para occidente y juegan con ello.

2. En cuanto al Golfo de Guinea, tiene una especificidad geoestratégica. En este ámbito marítimo, juegan a otro juego los grandes protagonistas de la escena mundial: la OTAN, UE, RPCh y la Federación Rusa. Nada menos que el control del espacio del Atlántico sur y de sus recursos naturales. El interés de la Federación Rusa de poner una base naval en Angola y el de la RPCh de instalarse permanentemente en Guinea Ecuatorial así lo hacen sospechar.
3. El tercer punto es la gran cantidad de instrumentos jurídicos y organizaciones regionales que en teoría existen para resolver el problema de la piratería y que lo hacen más complejo de abordar; Sobran organizaciones regionales y subregionales africanas, instituciones *ad hoc*, e instrumentos jurídicos y así tenemos de la desde la más general, la “Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (UNCLOS- 10/ diciembre/1982)”, a la más específica el llamado Código de Conducta de Yaounde-Camerún.
4. El cuarto problema hace referencia a la debilidad estructural de los actores sobre los que operan las organizaciones

internacionales y los terceros Estados no africanos, debilidad que hace más difícil la acción preventiva o curativa: estos actores, los países del Sahel, casi todos (con la excepción de Níger, de ahí la gira anteriormente mencionada de Anthony Blinken) son Estados muy frágiles o sencillamente fallidos.

Por tanto es comprensible que a los actores no estatales (los grupos yihadistas) les resulta muy fácil integrarse en el ecosistema geopolítico de la región para desestabilizarlo y dominar físicamente partes del territorio, y ello fundamentalmente porque saben explotar: 1º los agravios locales preexistentes; 2º las tensiones entre las diferentes etnias de los países; 3º la mala gobernanza que exacerba más que suaviza los problemas de la gestión depredadora de las élites políticas sobre las magras riquezas nacionales.

5. A pesar de, todo lo expuesto anteriormente, ambos escenarios han quedado trastocados debido a los enfrentamientos armados que en los momentos actuales (abril/mayo-2023) está teniendo lugar en Sudán entre el Ejército Nacional del General Abdel Fatath al-Burham y las “Fuerzas de Despliegue Rápido” del también general Mohamed Hamdam “Hemedti” Dagalo, que además de conducir a una “somalización” del país sin solución a medio plazo, (estaríamos en el peor escenario posible), se podría reactivar la crisis del Darfur y deteriorar las conflictivas relaciones con Sudán del Sur por los pozos petrolíferos

de Abyei y los oleoductos que llevan a Puerto Sudán. Como hecho añadido, el Sahel podría quedar más desestabilizado, debido a las riadas de refugiados que buscan amparo en los Estados vecinos de Chad, Egipto, Burkina Faso, Níger y República Centroafricana.

La triste y final conclusión es que el Golfo de Guinea y ahora mismo (mayo 2023) en mayor medida el Sahel continuarán siendo áreas de gran inestabilidad política, y de postración económica para desgracia de sus sufridos y vulnerables habitantes y, mucho más ahora que ambas regiones del África subsahariana se han convertido en escenarios donde se juega esta nueva Guerra Fría.

Bibliografía

Álvarez Cóbelas, J. R., (2015). *África saqueada: la occidentalización y sus trampas; estados fallidos y caridad internacional*. Madrid: Queimada.

AUKUS sparked a crisis between paris and canberra, (sin fecha). *AL JAZEERA*.

España. Consejo de Ministros, (2021). *Estrategia de Acción*, 27 de abril.

España. Gobierno de España, (2019). *III Plan África*, Estrategia exterior, 13 de marzo.

Francia. Presidencia del Gobierno, (2022). *Revue nationale stratégique 2022*, Comunicado, 28 de noviembre.

Guterres, A., (2013). *Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre la situación de la región del sahel*. Informe de la ONU.

Huband, M., (2004). *África después de la guerra fría*. Barcelona: Paidós.

Marqués, A., (2015). *Segredos da descolonização de Angola*. Alfagride.

Nantulya, P., (2023). Africa's role in china's multilateralism strategy [en línea]. *Africa Centre*. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/africa-china-multilateralism/>



2

Los cambios en la *coalición antiterrorista en el Sahel*

por VIVIANE OGOU

La lucha contra el terrorismo en la región del Sahel ha sido uno de los grandes objetivos a nivel internacional. Durante el inicio de las operaciones contra el yihadismo lideradas por occidente se daba un sentimiento de confianza y esperanza que se ha degradado hasta convertirse en rechazo. El Sahel ha sufrido importantes cambios políticos que han llevado a una reorientación de su política exterior. El desencanto con los aliados tradicionales ha llevado a los

52~53

países sahelinos a la búsqueda de nuevos aliados. El cambio de alianzas ha despertado la preocupación internacional ya que tendrá importantes consecuencias a nivel mundial.





1. INTRODUCCIÓN: SITUACIÓN ACTUAL EN EL SAHEL

En el último año, dos países del Sahel han expulsado a las tropas francesas de su territorio. En mayo de 2022, Mali anuló los acuerdos de defensa con Francia denunciando “atentados flagrantes de su soberanía nacional” y en enero de 2023, el ministro de exteriores de Burkina Faso informó a su homólogo francés de que debía retirar las tropas vinculadas a la operación Sabre en un mes, hecho efectivo en febrero del mismo año.

Estas decisiones se han explicado en medios y debates, en base a que Rusia se disputa con Francia la hegemonía en la región, sin embargo, para los estados del Sahel se trata de poner remedio al fracaso en la estrategia de estabilización hasta el momento y cambiar de dirección política en el contexto de reestructuración del orden global.

Un cambio de alianzas puede darse por tres razones: que la seguridad o autonomía dentro de una alianza se deteriore, que haya la oportunidad de mejorarlas en asociación con otros países, o que el régimen en el poder deje de ver utilidad en la asociación inicial (Starr y Silverson, 1994). Por ello, sugerimos que el giro prorruso en Mali y Burkina Faso, además de derivar del contexto de competición global, persigue dos objetivos locales: la estabilidad y la autodeterminación, dos intereses que Chad, Mauritania y Níger mantienen con el apoyo occidental.

En análisis ahondaremos en los objetivos de autonomía y seguridad que persiguen los estados del Sahel político respondiendo a la pregunta ¿por qué Mali y Burkina Faso han salido de la coalición occidental? Para ello compararemos el giro antifrancés en Burkina Faso y Mali en contra del continuismo de Chad, Mauritania y Níger, sugiriendo que hay tres motivos principales que dan paso al nuevo contexto: la reemergencia de África en la política global, el fracaso de la estrategia de estabilización y la institucionalización del sentimiento antifrancés. Para terminar, enmarcaremos el debate en el contexto de transformación geopolítica global, y apuntaremos las implicaciones que puede tener para Europa y sus Estados miembros.

2. TENDENCIAS DE LOS GOBIERNOS DEL SAHEL

El Sahel es una región subsahariana que se extiende desde el océano Atlántico hasta el cuerno de África, aunque cuando sale en las noticias la referencia es a los estados del Sahel político¹, fundadores de la organización G5 Sahel. Si los medios de comunicación prestan especial atención a la zona es por la degradación constante de una crisis humanitaria, de gobernanza y de seguridad, lo que se conoce como crisis multidimensional.

En 2012, el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA) se alió

1. Se denomina Sahel político a los Estados de parte central y occidental del Sahel: Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger.

con grupos yihadistas para conseguir la independencia de la zona norte de Mali. Tras la declaración, los grupos terroristas conquistaron las ciudades estratégicas de Timbuktu, Kidal y Gao, y dejaron de lado al MNLA. La inestabilidad en el norte suscitó un golpe de Estado en la capital, Bamako, y el gobierno de transición emergente solicitó el apoyo de Francia para hacer frente a la rebelión y volver a unir el país. Este apoyo no es excepcional, sino que se da en el marco de los acuerdos de defensa que los países descolonizados tienen con su antigua metrópolis, Francia.

Para conseguir la estabilidad, se planteó una estrategia centrada en el nexo seguridad, desarrollo y gobernanza. Sin embargo, la implementación ha sido excesivamente securitaria, centrada en el combate a los grupos yihadistas y dejando la provisión de servicios en un segundo plano. Por ello, el Sahel ha visto un séquito de intervenciones, diferentes operaciones y proyectos de seguridad colectiva:

En 2013, los estados de la Comunidad Económica del África Occidental (CEDEAO) desplegaron la primera misión militar, AFISMA, para hacer frente a la rebelión y que pocos meses más tarde traspasaría el mandato a la misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la MINUSMA. A la vez, Francia constituiría la Operación Serval para hacer frente a la conquista yihadista junto al Chad, una potencia militar regional.

Serval logró dispersar a los grupos terroristas, fue declarada un éxito y, en 2014, traspasó su mandato a la Operación Barkhane, encargada de la lucha contraterrorista en la región extendida para evitar el contagio. De esta forma, aún y la constitución de iniciativas regionales como el Sahel G5², el liderazgo de la lucha contraterrorista ha recaído en Francia, quien al hacer frente a una pérdida de legitimidad y sufrir el sentimiento antifrancés, ha europeizado Barkhane convirtiéndola en el destacamento especial Takuba, con la participación de once estados europeos.

Aún y los esfuerzos, en Mali ha habido una escalada de la violencia y el desarrollo de conflictos entre las comunidades por la pérdida de recursos y la normalización de la violencia. Los grupos yihadistas han colonizado la región norte y centro, y se han desplazado a Níger y Burkina Faso a través de una zona llamada el triángulo de las tres fronteras, conquistando casi todo el territorio de Burkina Faso hasta llegar al Golfo de Guinea³.

La inestabilidad y la incertidumbre se ha instaurado también en los gobiernos, que han vivido múltiples asonadas militares. Burkina Faso y Mali han tenido un patrón similar: la frustración popular a causa de la guerra y la pérdida de condiciones de vida cataliza en manifestaciones multitudinarias y recurrentes que demandan la deposición del gobernan-

2. Organización compuesta por Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger para coordinar acciones en materia militar, legislativa y de desarrollo con el fin de hacer frente a las amenazas y retos conjuntos.

3. El Golfo de Guinea es la franja de países de la costa centro-oeste de África, de la que forman parte diez países, desde Liberia hasta Santo Tomé y Príncipe.

te, y en medio de las tensiones se da un levantamiento militar. Meses más tarde, a causa de tensiones internas entre los militares, sucede un segundo golpe que acaba instaurando un gobierno con una clara dirección prorrusa. En el caso de Mali, en verano de 2020, promovido por el movimiento M5-RFP, contra el fraude electoral y la falta de gobernanza, dando lugar a un gobierno de transición que debía llevar a elecciones en 2022. En el caso de Burkina Faso, en 2022, contra los resultados de la gestión de Roch M. C. Kaboré, que en los seis años de mandato habría perdido casi todo el país ante los yihadistas, y que también se comprometió con hacer elecciones en 2024.

En el caso de Chad, la muerte en expedición militar del autócrata Idriss Déby se ha salvado con la toma del poder por el hijo de este, poniéndose al frente de una transición que debía llevar a elecciones en 2022. Por el contrario, en Níger y Mauritania se han dado transiciones democráticas de poder, lo que, sumado a su posición estratégica en la lucha contra la emigración, les ha consolidado como socios occidentales. ¿Por qué estas diferencias?

3. ÁFRICA REEMERGE EN EL TABLERO GEOPOLÍTICO GLOBAL

La política de los países está condicionada tanto por la situación interna como internacional. En el caso de los estados dependientes de la ayuda externa, la geopolítica y las finanzas internacionales

son aún más importantes. Por ello, en el análisis de los cambios en el Sahel debe prestarse atención a las condiciones internacionales: una confrontación entre Oriente y Occidente.

En los años sesenta, tras las independencias, se constituyó un orden internacional en el que los nuevos países africanos seguían en asociación con sus antiguas metrópolis. Por este motivo, las relaciones entre África y Europa son una de las más antiguas en el marco de política exterior de la UE, estructuradas desde el Tratado de Roma, antes de la creación del sistema de pilares en la política de seguridad común que instauró el Tratado de Maastricht.

Durante la guerra fría, si bien los países africanos se posicionaron como no alienados, usaron la competición entre las potencias en su beneficio, así captaron flujos de ayuda que sostuvieron a los primeros gobiernos postcoloniales. Por ello, con la caída de la Unión Soviética y el triunfo del liberalismo, África dejó de ser una región de importancia y las relaciones quedaron prácticamente confinadas a la Unión Europea y los Estados Unidos.

Sin embargo, a principios de los años 2000, la reemergencia China dio apertura al continente, reforzando las relaciones políticas y comerciales, y tornándose progresivamente el principal socio comercial de África. En el Sahel también es uno de los actores más activos, implementando iniciativas de ayuda por valor de medio billón de dólares, la dotación de 45 millones para el Sahel G5, además de inversiones y acciones de cooperación militar.

En 2010, Rusia volvió a incluir al continente en su política exterior, y se posicionó como principal proveedor de armamento. En los últimos años, el Kremlin ha reforzado la relación con múltiples países, y en la cumbre afro-rusa de 2019 en Sochi, se presentó como un mediador respetable y capaz de ofrecer una voz alternativa para África si se constituye un bloque antioccidental capaz de influenciar la política internacional (Kalika, 2019). Este proceso lo facilitó el desapego norteamericano durante el mandato de Donald Trump, que con su tendencia proteccionista dejó paso a los emergentes para el refuerzo de las relaciones con los gobiernos locales.

Por otro lado, las potencias de Oriente Medio también han estrechado las relaciones con los países del Sahel, en parte por su propia competición para posicionarse como líderes regionales. Turquía y Arabia Saudí han sido los dos países en hacer un mayor esfuerzo en reforzar las relaciones con el Sahel, a través de iniciativas económicas, comerciales y financiación en seguridad de millones de dólares, pero también culturales y educativas, financiando centros de culto y escuelas. Se unen el apoyo de Ruanda, Nigeria o el rol de Argelia y Marruecos como potencias regionales.

Las nuevas asociaciones han despertado la preocupación de la Unión Europea por dos motivos: por un lado, la apertura se hace dentro de un nuevo marco de relaciones diferente a la dinámica donante-receptor que caracterizaba las relaciones euroafricanas y era generadora de

dependencias. En las nuevas relaciones no hay condicionalidad al mantenimiento de estructuras democráticas ni a la protección de los derechos humanos, elementos centrales del modelo liberal. Por otro lado, porque los países africanos empezaron a hacer uso de las nuevas relaciones como estrategia para conseguir mejores tratos y moldear también su relación, lo que se conoce como poder derivativo.

Como hemos visto, el Sahel es una de las regiones más dependientes. Los países necesitan de un fuerte despliegue militar extranjero, ayuda humanitaria, financiación para el desarrollo, apoyo para la gestión gubernamental, venta de armas, y en general, financiación externa e inversiones para la mayor parte de las acciones a desarrollar. Esto implica que cada vez que un ministro o ministra hace recaudación de fondos debe atenerse a las condicionalidades de los países donantes, que en la región está centrada en la réplica del modelo liberal y la contención migratoria, principalmente. Francia hace de intermediador de sus antiguas colonias ante Naciones Unidas y otros organismos, lo que le da un estatus de poder. Mantener relaciones fuertes es importante para su propio posicionamiento en el escenario internacional.

Hasta la expulsión de las tropas, el principal proveedor y aval internacional en Mali y Burkina Faso era Francia. Sus relaciones son longevas, por lo que el Eliseo tiene intereses que proteger: multinacionales, expatriados y acuerdos comerciales son algunos. Al mismo tiempo, el Sahel es la frontera avanzada

de Europa, lo que significa que se percibe que todo lo que ocurre en la región tiene un impacto en la Unión: el tráfico y el contrabando, el crecimiento del yihadismo o el desplazamiento forzado de las personas que se resguardan de la inestabilidad. Para Francia y la UE que estos retos no crucen la frontera es esencial en las estrategias de seguridad.

Si uno de los ejes de la relación entre Francia y sus antiguas colonias es la cooperación militar, – que ha sido altamente criticada por los ciudadanos y las diásporas africanas, – el Kremlin se ha posicionado como alternativa. En el Sahel ha centrado su oferta en la provisión de armamento, la formación a militares locales – entre ellos al coronel Assimi Goïta, líder de la transición en Mali –, la protección de oficiales y la lucha contra-terrorista. Los pilares de cooperación no distan de las relaciones euroafricanas, sin embargo, las condiciones no afectan al modelo político.

Es precisamente la presencia de estos nuevos actores la que ofrece a los países más margen de negociación de los acuerdos comerciales, financieros o militares, haciendo que puedan tomar la colaboración que les ofrezca mayor utilidad. Y aunque la Unión Europea siga siendo el principal proveedor en muchos aspectos, los emergentes han abierto la puerta a nuevos acuerdos, haciendo que dejen de necesitar a Europa progresivamente. Corkin nos explica que, en el orden bipolar y unipolar, la capacidad de acción africana era limitada porque carecía de capacidades materiales y de poder estructural. Sin

embargo, en un mundo policéntrico, los países africanos encuentran nuevas fuentes de financiación, comercio y ayuda al desarrollo. Mantener o no las relaciones con Europa se torna poco a poco una cuestión de utilidad.

4. LA CRÍTICA SAHELINA A LA ESTRATEGIA DE ESTABILIZACIÓN

Desde la entrada de las misiones internacionales en 2012 ha habido una constante revisión de las estrategias por no tener el efecto estabilizador esperado. Este es el motivo de que se hayan sucedido diferentes operaciones y se hayan constituido multitud de organizaciones para integrar los esfuerzos hacia el Sahel. Sin embargo, la violencia ha seguido escalando y tanto los gobiernos locales en Mali y Burkina Faso, como la ciudadanía también en Chad y Níger han tomado un discurso crítico con la intervención francesa. Los primeros en contra de las condicionalidades, violaciones de la soberanía, una toma de decisiones sin consulta apropiada y la superposición de los intereses extranjeros a los internos (Mtakwa, 2022). Los segundos, acusando a Francia de tener motivos ocultos en la región y de ser causa de muertes y violencia.

Desde el inicio de la crisis, los gobiernos locales insistieron en mantener conversaciones con los grupos islamistas, un no rotundo por parte de los financiadores occidentales. Sin embargo, a medida que se ha deteriorado la situación, multitud de voces han emergido vinculando

la falta de diálogo con la protractación del conflicto y se ha empezado a plantear la necesidad de revisarlo en la estrategia. Esto se debe a que diferentes estudios indican que la ideología tiene un papel menor en las rebeliones terroristas, como explican las obras de Beatriz Mesa “La falsa yihad: el negocio del narcotráfico en el Sahel” (2013) o “Los grupos armados del Sahel: Conflictos y economía criminal del norte de Mali” (2021).

La coordinación entre socios también ha sido compleja, con tensiones entre las Fuerzas Armadas Malienses (FAMA) y los desplegados franceses. En todo caso, ninguna de las múltiples intervenciones ni de las estrategias coordinadas ha facilitado una reducción de la violencia y la toma de control por parte del estado, sino más bien lo contrario. En búsqueda de alternativas, los gobiernos de Mali y Burkina Faso empezaron a reforzar relaciones con el Kremlin y contrataron al grupo Wagner, mercenarios rusos que contribuyen de la estrategia antiterrorista con robustez.

La respuesta francesa y de la comunidad internacional ha sido de rechazo a la presencia de Wagner, debido a múltiples denuncias de violaciones de derechos humanos y masacres. En 2021, ante los primeros rumores de su llegada, Macron avisó de que había incompatibilidad con la presencia rusa, y de que, si el gobierno se decantaba hacia ello, retiraría las tropas del país. Las tensiones por la presencia del grupo paramilitar se sumaron a las existentes por los diez años de colaboración y terminaron con la ruptura de la coalición. Meses más tarde, el comu-

nicado de la posposición de las elecciones derivado de un proceso de consulta ciudadano derivó en fuertes sanciones y un bloqueo comercial por parte de la CEDEAO y apoyado por Occidente, que derivó en una ola de manifestaciones en África y la diáspora. Este fue un punto de inflexión en las relaciones franco-malienses, y semanas más tarde empezaría la ruptura de relaciones diplomáticas. Con la retirada de las tropas francesas, los miembros de la MINUSMA también han comenzado a abandonar la misión o a avisar de su intención de hacerlo, dejando a Mali en una situación de aislamiento.

En el caso de Burkina Faso, si bien ha vivido una fuerte escalada de violencia, no ha visto un despliegue de las fuerzas armadas extranjeras ni se ha beneficiado de las misiones europeas. Si bien había la presencia de la Operación francesa Sabre, esta no realizaba un trabajo intensivo junto a las fuerzas armadas burkinesas, aún y haber sido exitosa en la neutralización de líderes yihadistas. Por este motivo, su caso ha sido ligeramente diferente, sin tensiones con el Eliseo. Sin embargo, Uagadugú también ha acabado confirmando un refuerzo de las relaciones con el Kremlin y anunciado la expulsión de las tropas francesas, a la par que ha reclutado a 50.000 voluntarios para el ejército y está solicitando a las potencias el envío de armamento militar.

En los dos casos, los gobiernos han visto una doble oportunidad al reforzar las relaciones con Rusia. Primero, redirigir una estrategia de seguridad obsoleta que no estaba teniendo impacto y cuya

reestructuración tendía a la reducción de efectivos y un mandato no consensuado. Segundo, encontrar mayor autonomía en la gestión interna del país, al salir de las condicionalidades liberales y contratar a Wagner para reforzar las capacidades de su propio ejército.

Por el contrario, Níger y Mauritania, prioritarios en la estrategia de lucha contra la migración irregular, y habiendo completado elecciones democráticas, han obtenido armamento militar y financiación para su propia gestión. Chad es un caso más paradigmático puesto que si bien no tiene un régimen democrático y en los últimos meses se han documentado múltiples violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones contra lo que se tilda de sucesión dinástica, mantienen una relación de cordialidad y apoyo mutuo con Francia y la Unión. Esto podría deberse a su importancia estratégica por posición geográfica, su liderazgo en la lucha contra Boko Haram en el Lago Chad, una capacidad militar que le permite el despliegue en otros países y el continuismo político derivado de la sucesión de Idriss Déby por su hijo. En los tres casos, se han mantenido las condiciones para no buscar un cambio de posición y mantener la colaboración con occidente ya que no tendrían la misma necesidad de presionar a la Unión o buscar apoyo fuera de sus socios tradicionales.

5. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SENTIMIENTO ANTIFRANCÉS

¿Por qué en 2012 los ciudadanos malienses recibieron la operación Serval entre aplausos, y en 2022 la acompañaron ondeando banderas rusas? Según Pigeaud y Samba, el combate antiimperialista es antiguo en África, y el sentimiento anti-francés surge de años de frustración por la creciente amenaza terrorista y las percepciones de influencia francesa neocolonial sobre los líderes nacionales. Todo ello acompañado por el fenómeno de las fake news y los rumores que acusan a la potencia europea de estar en la región por motivos ocultos como la apropiación indebida de oro y uranio, la financiación a grupos terroristas o la culpabilidad en masacres civiles, entre otras cuestiones. Los debates han movilizado a parte de la ciudadanía provocando protestas, campañas y acciones diversas pidiendo la salida de las tropas francesas y una asociación con Rusia.

La transversalización de la narrativa entre diferentes sectores sociales se ha atribuido principalmente a campañas de desinformación rusas, que es parte de su estrategia de la zona gris. La influencia rusa ha sido documentada en estudios, no solo en el Sahel sino también en República Centroafricana o Sudán. El objetivo es allanar el terreno a través de la deslegitimación de Occidente, dar apoyo a un hombre fuerte, y así ganar influencia. Sin embargo, diferentes estudios ponen en duda el impacto real de la estrategia del Kremlin



“

En el análisis de los cambios en el Sahel debe prestarse atención a las condiciones internacionales: una confrontación entre Oriente y Occidente.”

y plantean que actores no estatales han jugado un rol central.

Por un lado, los grupos yihadistas también utilizan campañas de comunicación para legitimar sus acciones y captar a nuevos militantes. En sus discursos también está presente el elemento del sentimiento antioccidental y la complicidad de los gobiernos locales. Por otro lado, la narrativa es reproducida por todos los sectores de la sociedad, incluso las elites educativas. Así una investigación de la universidad de Cambridge vincula el crecimiento del sentimiento con un fenómeno autóctono que bautiza como las *Afrancaux News*, un tipo de noticias falsas autogeneradas por los usuarios que no es en exclusiva una forma de comunicación o manipulación política, sino una forma de participación ciudadana en el discurso sociopolítico nacional; una forma de alzarse contra la percibida injerencia neocolonial que gira entorno a diferentes creencias.

Sin embargo, para que una narrativa penetre en la sociedad en la magnitud que lo ha hecho el sentimiento antifrancés, deben existir elementos de predisposición de la ciudadanía para ello. Y en el caso de las relaciones internacionales entre Francia y sus antiguas colonias, aún se mantiene el estigma y las acusaciones de relaciones neocoloniales. En 1998, François-Xavier Verschave publicaría el libro “*La Françafrique. Le plus long scandale de la République*”, en que defendía que las relaciones entre Francia y sus antiguas potencias estaban dirigidas por “un grupo nebuloso de actores eco-

nómicos, políticos y militares de Francia y de África”, organizados en redes y grupos de presión y polarizados en torno a la monopolización de dos rentas: las materias primas y la ayuda oficial al desarrollo. Más de veinte años después siguen publicándose estudios sobre el régimen de la *Françafrique* y el termino gana espacio en el debate público.

En base a esta narrativa se justifica el giro antifrancés y el apoyo popular. En África y la diáspora existen diferentes corrientes vinculadas al movimiento anticolonial, decolonial y antirracista que busca terminar con la dependencia de Occidente. Las juntas de transición utilizan el mismo discurso, y presentan el rupturismo como parte de un proceso de emancipación. El cambio discursivo viene acompañado de un refuerzo del control territorial y el intento de cambiar la forma en que se coordina el apoyo internacional. En Mali, por ejemplo, la recentralización ha significado una grave crisis diplomática con Costa de Marfil, o la suspensión de rotaciones de la MINUSMA. En Burkina Faso, ha implicado que, sin tensiones previas, el gobierno busque la emancipación militar, en un acto de reivindicación de la soberanía nacional.

Estos cambios no son exclusivos de los países del Sahel, sino que también se encuentran en la antigua metrópoli. La política exterior francesa ha sido objeto común de debate, y tanto Sarkozy, como Hollande, como Macron han prometido (e implementado) cambios en las relaciones con el continente africano. El actual presidente francés ha hecho

avances sin precedentes en las relaciones postcoloniales con África. Por un lado, ha iniciado un diálogo sobre el estigma neocolonial con la sociedad civil, ha reconocido la existencia de “comportamientos inadecuados” y asimetrías en las relaciones. Por otro lado, ha hecho un paso al frente en reducir la influencia francesa sobre las excolonias siendo una de las acciones más relevantes la salida de la toma de decisiones del franco CFA⁴, pero también el reconocimiento de la responsabilidad francesa en episodios como el genocidio de Ruanda, la masacre de los *pieds-noirs* en Argelia o la guerra de Camerún, y además empezar una política de retorno de las obras de arte robadas en la época colonial.

A su vez, Emmanuel Macron ha propuesto un cambio en el paradigma militar de sus relaciones con África en su última gira por el continente el pasado marzo, informando de una propuesta de reducción de efectivos militares y reacondicionamiento de las bases militares en África para dar cabida a otras actividades. Esto se debe a que se relaciona el incremento del sentimiento antifrancés con la presencia de tropas, que es criticada como uno de los pilares de dominación de la *françafrique*, y busca una estrategia de prevención para evitar que lo ocurrido en Mali, Burkina Faso, República Centroafricana.

6. PERSPECTIVAS E IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA

El giro prorruso en el Sahel puede analizarse desde diferentes perspectivas, y todas componen la complejidad en la que funciona el mundo. Enmarcándolas como resultado de la competición geopolítica entre Occidente y Oriente podemos entender el momentum internacional en el que ocurren, la tormenta perfecta que incita a un cambio de rumbo. Sin embargo, si no miramos con lupa y escuchamos las voces de la ciudadanía que se moviliza, no encontraremos todos los elementos que nos ayuden a explicar el por qué han emergido gobiernos rupturistas. África no es solo instrumento de las potencias, también se organiza para ser un actor en el juego internacional, y este es el gran cambio de este siglo.

La colaboración con los emergentes se ha establecido como una alternativa a los límites de la colaboración con occidente. No es un objetivo en sí mismo, sino un instrumento para perseguir las necesidades básicas de cualquier estado: la seguridad y la autonomía. Debido a la fragilidad de su situación, Burkina Faso y Mali buscan opciones de emergencia para proteger su propia existencia, y la entrada de los emergentes les ofrece la oportunidad de probar nuevas estrategias. Si bien el ideal de los países fuese valerse por sí mismo, y en su defecto, colaborar con ambas partes, la incompa-

4. La moneda de la región occidental gestionada por la organización de integración llamada Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), donde Francia tenía poder de veto sobre las decisiones.

tibilidad del mandato francés y la presencia rusa les ha hecho tomar una decisión decantándose por un cambio de alianzas.

Los valores democráticos no son una prioridad en tiempos de crisis, ni para los dirigentes ni para la ciudadanía de países frágiles, aunque Mali y Burkina Faso sí que tengan un pasado socialista y democrático. Muchos de ellos quieren estabilidad y acabar con las amenazas que les dificultan el día a día. En un contexto en que por diferentes motivos se ha atribuido a Francia el fracaso de la estrategia de estabilización, y en que se ha mostrado que el fallo en seguir el modelo liberal puede dirigir al aislamiento de la alianza, entienden el giro prorruso como la mejor opción.

Que haya una competición entre potencias no excluye que Mali y Burkina Faso tengan motivos pragmáticos para perseguir un cambio de alianzas que, - fruto de la desinformación o no, - se perciba como un paso al frente en la estabilización, el ideal de emancipación africano y su posicionamiento en el escenario internacional. El mismo pragmatismo que aplican Chad, Mauritania y Níger, quienes ven recorrido a sus propios intereses dentro del marco de la cooperación actual, aunque en los casos de Chad y Mauritania se hayan reportado tímidos acercamientos con el Kremlin, en base a un interés genuino de diversificar las alianzas en beneficio propio.

Esta cuestión podría ser determinante en el posicionamiento de Europa en el mundo como poder normativo, además de reducir la competitividad de los mer-

cados europeos y seguir aumentando el coste de vida. Como explicamos, se trata de un proceso amplio con recorrido desde hace más de diez años, que se ejemplifica claramente en Mali y Burkina Faso por haberse dado una ruptura abrupta, pero que ocurre progresivamente en gran parte del continente, y no solo en relación con Rusia, sino otros países emergentes.

Desde la perspectiva económica, la cooperación entre África y los poderes emergentes puede tener un impacto significativo en la estabilidad económica de Europa. África es una importante fuente de materias primas para la economía global, y cualquier cambio en la dinámica del comercio internacional podría tener implicaciones para las economías europeas, ya sea influyendo en la dinámica de precios globales o significando una mayor competencia para las empresas europeas, que usan el mercado africano mayormente para exportar excedente. En términos políticos, la cooperación entre África y los poderes emergentes puede incrementar la polarización en las relaciones internacionales, seguir contribuyendo a la competencia geopolítica, y reducir la capacidad normativa y de representación diplomática de la Unión y sus Estados.

Sin embargo, también podría tener implicaciones en materia de seguridad para Europa: si la cooperación militar con los emergentes tiene buenos resultados, todo ello podría tener implicaciones positivas para Europa en términos de seguridad. Ante ello, la Unión debe reforzar su rol de socio a través de sus propias ventajas competitivas como

son la cooperación al desarrollo, la mitigación del cambio climático o el empoderamiento de la sociedad civil. La diversificación es una oportunidad para acelerar el crecimiento africano, mejorar la estabilidad regional y abrir nuevas ventanas de oportunidad económicas que impacten en la población.

Para llegar a ello la Unión tendrá que solventar los problemas internos que previenen de la firma de los acuerdos post-Cotonú, incentivar las inversiones y hacer un ejercicio de escucha, reconocimiento y reparación sobre los errores del pasado y el presente de forma que se puedan establecer las bases de un futuro en igualdad. Solo siendo la mejor opción para que África alcance sus objetivos de desarrollo y materialice las aspiraciones de la Agenda 2063 se mantendrá como socio prioritario.

Bibliografía

Harvey, S. y Silverson, R. M., (1994). Regime change and the restructuring of alliances. *American Journal of Political Science*. 38(1), 145–161.

Hodzi, O., (sin fecha). The China effect: African agency, derivative power and renegotiation of EU-Africa relations.

Kalika, A., (2019). Le «grand retour» de la Russie en Afrique? notes de l'IFRI, *Russie.Nei.Visions*. (114).

Kirwin, M., Ouedraogo, L. y Warner, J., (2022). Fake news in the sahel: “afraux news” french counterterrorism, and the logics of user-generated media. *African Studies Review, Cambridge University Press*. 0(0), 1–28.

Mtakwa, C. P., (2022). Regional security complex in the Sahel region and the roles of international actors. *Africa Amani Journal*. 9(1), 1–33.

Pigeaud, F. y Ndongo Samba, S., (2022). Derrière le “sentiment antifrçais”, la révolte contre la françafrique. *La Découverte, Revue du Crieur*. (20).



3

Las políticas europeas de migración y cooperación al desarrollo hacia el Norte de África y el Sahel

por CRISTINA FERNÁNDEZ-DURÁN

En los últimos años, la creciente confluencia de las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo responde a la voluntad europea de contención de los flujos migratorios entre continentes y se asienta sobre la premisa del abordaje de “las causas profundas” de la migración a través de las herramientas disponibles de



70~71



la cooperación al desarrollo. Este particular enfoque de la migración y el desarrollo se enmarca en una visión más amplia de la gobernanza migratoria de la UE basada en la externalización de responsabilidades hacia países terceros del Norte de África y el Sahel mediante acuerdos en donde la condicionalidad de la ayuda, entre otros, resulta central. ¿Cómo han evolucionado el



contexto y las relaciones entre los continentes para que la externalización de la gestión migratoria y el actual enfoque de migración y desarrollo hayan pasado a legitimarse como la vía política válida y necesaria?

72~73





1. LA CONFLUENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN Y DE MIGRACIÓN EUROAFRICANAS EN LA VALETA, 2015

La cumbre de 2015 en La Valeta entre líderes europeos y africanos marca un hito en la relación de cooperación entre la Unión Africana y la Unión Europea en materia de migración y asilo. Existen procesos previos como los de Rabat y de Jartum, así como la inclusión de esta cuestión en la Estrategia Conjunta África-UE. Sin embargo, lo que diferencia esta cumbre de los anteriores procesos, es el contexto europeo de “emergencia” como resultado de las llegadas de personas migrantes y solicitantes de asilo a territorio europeo durante aquel año 2015, la consecuente situación de necesidad, y, por lo tanto, de desequilibrio por el lado europeo en el diálogo y las negociaciones.

Fruto de la cumbre, se acordó un plan de actuación que ha guiado la agenda migratoria de la UE en su dimensión externa desde entonces. Una dimensión, recordemos, la de la acción en materia de migración, que es nuclearmente competencia de interior, y que pasa a priorizarse y formalizarse desde la acción exterior, con el “refuerzo del partenariado y cooperación” con países de origen y tránsito en el centro de las negociaciones.

De este modo, se consolida la externalización del control, y de la responsabilidad, respecto de la llamada “frontera externa” de la UE, con un foco particular en el Norte de África y el Sahel, asegurándose la colaboración de terceros países a

efectos de control migratorio y acuerdos de readmisión de sus nacionales expulsados de la UE e incluyendo la política de control migratorio en un marco más amplio de diálogo político, vinculado y condicionado a otras herramientas de la acción exterior como la ayuda al desarrollo, la inversión extranjera directa, los acuerdos comerciales, la concesión de visados, las finanzas y la seguridad.

Es especialmente relevante a la hora de analizar el vínculo entre las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas migratorias, ahondar en el primer objetivo del mencionado Plan: esto es, el “tratamiento de las causas profundas de la migración” desde la cooperación al desarrollo. Una deriva que encuentra su germen ya antes de la “crisis” de llegadas de 2015 a la Unión y en la que España, con la gestión de la “crisis de los cayucos de 2006” mediante acuerdos con países de origen y tránsito, podría haber servido como modelo para la UE. La idea que subyace a este enfoque es que a mayor inversión en aquellos ámbitos que juegan un papel en la decisión de una persona en salir de su país – violencia, desigualdad, falta de servicios sociales de base, etc. -, se reducirá el número de personas que inicien el proceso migratorio.

Esta no solo es una asunción sin base científica sino que la evidencia parece apuntar, precisamente a lo contrario, que en aquellos países donde las condiciones de desarrollo mejoran, las personas cuentan con medios para moverse con mayor facilidad. Pero, ante todo, la pregunta que surge con esta idea como parte del

corpus de las políticas de cooperación de la Unión es: ¿debe ser la reducción de la movilidad humana el objetivo final para que se aborden las causas estructurales de la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad? Problematizar la migración y ponerla en la cabeza de determinadas acciones de cooperación al desarrollo, además de ser un enfoque incorrecto - puesto que, al contrario, la migración puede ser motor de desarrollo como evidencia su transversalización en los ODS - desvirtúa y es contrario a los principios que rigen la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y los compromisos adquiridos por la UE.

Esto nos lleva a poner bajo examen el uso de la AOD, que persigue la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades, para objetivos de contención migratoria, la llamada condicionalidad o instrumentalización migratoria de la ayuda.

En La Valeta, se lanzó oficialmente el Fondo fiduciario de emergencia de la UE para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África, un nuevo instrumento financiero creado ad hoc para responder a las prioridades establecidas en la cumbre. Este mecanismo de financiación flexible incluye entre sus objetivos la creación de oportunidades económicas, el refuerzo de la resiliencia, la gestión de la migración y la prevención de conflicto y refuerzo de la gobernanza en 26 países de tres regiones africanas, todos ellos con el fin último de “abordar la migración y el desplazamiento”. Ha sido

un mecanismo muy controvertido que ha dado lugar a muchos análisis desde la sociedad civil y la academia dada la priorización de la contención migratoria a la del desarrollo per se. Entre otros, el informe de Oxfam ofrece evidencia sobre las carencias en la transparencia y gobernanza del instrumento, así como sobre la falta de coherencia de algunos de sus proyectos y objetivos con los principios rectores de la UE.

Sin duda, la idea y práctica de la externalización de las fronteras europeas ya encuentra evidencias en políticas y prácticas anteriores, sin embargo, con la cumbre de La Valeta de 2015, queda inaugurada una nueva etapa de consolidación de esta tendencia que, hasta hoy, no ha hecho sino aumentar y formalizarse. Las políticas de cooperación al desarrollo y el uso de la AOD pasan a ser instrumentos al servicio de dichas prioridades y lo que, en 2015, se establece como mecanismos ad hoc o se justifica por un contexto específico de crisis, pasa a ser estructural en las instituciones e instrumentos de la Unión y sus Estado miembros.

2. LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL NORTE DE ÁFRICA Y SAHEL GUIADA POR LOS INTERESES EUROPEOS INTERNOS (2021-2023)

Son varios los indicadores que apuntan a la voluntad de establecer una nueva dinámica y relación entre ambos continentes, entre la Unión Europea y la

Unión Africana, donde la reciprocidad y horizontalidad sean protagonistas. En febrero de 2022 tiene lugar en Bruselas la sexta cumbre de la UE y la UA que se inaugura bajo el lema de “una visión común de asociación renovada” en la búsqueda de acuerdo en 5 ámbitos, entre los cuales, está la migración.

¿Acaso este partenariado renovado responde a una revisión de las relaciones entre continentes con unas lentes europeas decoloniales? ¿Es éste un ejercicio voluntario o bien responde al momento de necesidad que desde un análisis geopolítico sitúa a Europa detrás de otras grandes potencias como China, Turquía o Rusia que ejercen una influencia creciente en el continente africano?

Precisamente con el objetivo de contrapesar esta influencia global, predominantemente china, la Comisión Europea lanzó la Estrategia Global Gateway con grandes inversiones en el desarrollo de infraestructuras en todo el mundo en los sectores de la transición ecológica, digital, transporte, salud y educación. De los 300.000 millones de EUR movilizados por la CE y los Estados miembros para la Estrategia, en la cumbre UE-UA se anunció el Paquete de Inversión África-Europa de Global Gateway por valor de 150.000 millones de EUR que apoyará las aspiraciones comunes para 2030 y la Agenda 2063 de la UA. El paquete de inversión contribuirá a forjar economías más diversificadas, inclusivas, sostenibles y resilientes. Queda claro que, entre los intereses europeos, ocupa un lugar prominente su reposicionamiento como

potencia influyente a nivel global siendo el continente africano clave.

Es en este contexto geopolítico - y con la voluntad europea de retomar unas relaciones marcadas por la reciprocidad y mediante la demostración de capacidad de inversión financiera - en el que se debate la gestión migratoria como una de las prioridades de la cumbre. Bajo el lema “una asociación reforzada y recíproca para la migración y la movilidad”, la Visión común para 2030 se focaliza en los siguientes ítems: la contención de la migración, la lucha contra el tráfico y la trata de personas, la gestión de fronteras, los retornos y los acuerdos de readmisión y reintegración. Cabe preguntarse si éstas son prioridades compartidas desde un espíritu de reciprocidad y asociación, o si más bien, en este caso, se trata de una agenda impuesta desde la UE que no ha variado desde 2015. ¿Qué implicaría para la UE asumir una visión horizontal, decolonial, en materia migratoria?

La Unión Africana, por su parte, en lo que se refiere a sus intereses y prioridades, sigue su Agenda 2063 donde grandes hitos como el Tratado sobre la Zona de Libre Comercio Continental Africana se ponen en marcha. En cuanto a sus socios mundiales como Rusia, Turquía, China o la UE, la organización africana es consciente de su actual capacidad de negociación con los mismos; se pudo comprobar en la reciente cumbre de la UA de febrero de 2023 donde exigieron no menos de dos asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como su adhesión al G20.

Sus objetivos prioritarios pertenecen a los ámbitos comercial y económico, pero también de seguridad, con graves contextos que desafían la paz y la seguridad del continente como el de la subregión del Sahel o de RDC.

En lo que se refiere a la movilidad humana, como es sabido, ésta no figura como preocupación ni objetivo prioritario para la UA - salvo los desplazamientos en el marco de graves crisis humanitarias - y, en todo caso, su enfoque diverge del europeo. Pone en el centro la necesidad de gestionar la migración de una manera coherente con el fin de maximizar sus beneficios. Para ello, se ha dotado de un Marco Político de Migración para África (2018 – 2030) que ofrece orientación para la cooperación en la gestión de la migración tanto para la UA como a las Comunidades Económicas Regionales. Por lo tanto, el foco está en la cooperación para la gestión y no en la contención de la movilidad: hace ya cinco años se firmó el “Protocolo para la libertad de movimiento de las personas en la UA” y, aunque aún con muchos obstáculos para obtener todas las ratificaciones necesarias, es un símbolo del rumbo deseado. En regiones como la CEDEAO, desde 1979, un momento muy anterior a la creación del espacio Schengen, ya opera el protocolo de libre circulación de personas cuya implementación, de hecho, obstruida en ocasiones por las políticas inherentes de externalización de la UE, ha sido clave para su desarrollo socioeconómico. En cuanto a la movilidad intercontinental, prevalece, entre otros objetivos, la volun-

tad de facilitar vías legales y seguras para la movilidad de personas.

Queda patente cómo en materia migratoria, el grado de urgencia, los objetivos y los enfoques entre las dos Uniones difieren. También lo es, que los objetivos acordados en este ámbito responden a la agenda europea, lo cual podría haber servido como palanca de negociación para la UA en otros ámbitos o agendas debatidas.

A finales del año 2020, la Comisión Europea presentó un Nuevo Pacto de Migración y Asilo con el fin de renovar el marco de gestión disponible para la UE y sus Estados miembros en materia de migración y asilo con el fin de “lograr un equilibrio entre la responsabilidad colectiva y la solidaridad”. El Pacto prevé el desarrollo de una serie de reglamentos y recomendaciones sobre los distintos elementos de la política migratoria europea; ninguno de ellos contiene explícitamente la dimensión externa, sino que ésta aparece bajo el rubro “operacionalizando el Pacto”. No obstante, el enfoque de externalización de las fronteras, la gestión y la responsabilidad, a través de medidas para reforzar los acuerdos de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, impregnan el Pacto en su totalidad.

Las negociaciones sobre los distintos reglamentos avanzan muy lentamente y con dificultad, de hecho, será responsabilidad de la Presidencia española del Consejo de la UE en la segunda mitad de este año, alcanzar un resultado consensuado y garantista en algunos de los Reglamentos fundamentales del Pacto. Contrariamente a esta progresión lenta y

compleja, las provisiones en materia de externalización progresan a muy buen ritmo. Esto puede explicarse porque son avances que se producen por vías diplomáticas y acuerdos bilaterales y, por lo tanto, por canales menos expuestos al escrutinio de las instituciones europeas y la sociedad civil. El informe de Statwatch proporciona evidencias sólidas basadas en casos de estudio en Níger y Marruecos, sobre la opacidad en la que se producen estos acuerdos y la falta de acceso a información sustancial.

Es un hecho que la agenda de externalización ha avanzado mucho en estos últimos dos años y, sobre todo, se ha legitimado como una opción necesaria en la gestión de la migración en “tiempos normales” - en contraposición a tiempos excepcionales o de crisis-. La carta de 20 de marzo de 2023 de Ursula Von der Layen es una buena muestra de ello, en ella, llama al refuerzo de la gestión de las fronteras externas para hacer frente a los desafíos migratorios.

Bajo el marco del Pacto y mediante una clara y contundente apuesta política de la Comisión y los Estados miembros, este enfoque de externalización ha llegado para quedarse. ¿Qué formas exactamente toma la externalización, qué incluyen los llamados acuerdos con terceros países? Como apuntábamos, es difícil conocer su contenido al no ser público, pero la UE sí ha desarrollado en los últimos años mecanismos para hacer palanca (leverage) en las negociaciones a través de diversas modalidades de condicionalidad en distintos ámbitos: ejem-

plos de ello son; la reforma del Código de visados, la condicionalidad migratoria en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o, finalmente, y con mayor interés para las relaciones de cooperación y migratorias entre Europa y África, la formalización de la condicionalidad migratoria de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En 2019 se reformó el Código de Visados introduciendo un mecanismo que permitiría utilizar la tramitación de visados como palanca en la cooperación con terceros países en materia de readmisión. Se acordó, a continuación, un sistema anual de evaluación en el cumplimiento de la cooperación con terceros países: la primera aplicación de sanciones fue en 2021 hacia nacionales de Gambia debido a la falta de cooperación del país en materia de readmisión. ECRE, en su nota política, *Playing de Visa Card?*, además de señalar que no existe suficiente evidencia para demostrar que estas medidas sean eficaces, advierte de los riesgos de este enfoque, ya que se trata de países con graves vulneraciones de derechos humanos donde sus nacionales pueden estar en necesidad de protección internacional. Más allá de potenciales situaciones de persecución, la obtención de visados facilita las vías regulares y, por lo tanto, minimiza los canales irregulares y consecuentes retornos. ECRE recomienda a los Estados miembros que desarrollen un enfoque constructivo de la cooperación con terceros países en materia de readmisión que incluya incentivos - en lugar de sanciones - en forma de mayores oportunidades de migración legal y circular hacia Europa.

Otra forma de presión en la condicionalidad migratoria se establece por la vía de los acuerdos comerciales con los Sistemas de Preferencias Generalizadas (SPG), un instrumento comercial de la política de cooperación al desarrollo de la UE que prevé la reducción de aranceles en la importación de productos de determinados países con el fin de apoyar el crecimiento económico en dichos países. Actualmente, este sistema se encuentra bajo revisión del Consejo y el Parlamento tras la propuesta de la Comisión Europea de condicionar estas ventajas arancelarias a aquellos países que apliquen los acuerdos de readmisión, incluyendo a los países de renta baja. En una carta conjunta firmada por más de 20 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del comercio, los derechos humanos y la migración, se afirma que la revisión propuesta es contraproducente, ya que "impediría a los países beneficiarse de los acuerdos del SPG que pueden promover eficazmente la protección de los derechos humanos y aliviar la pobreza, la represión y la mala gobernanza, condiciones que pueden llevar a las personas a sentir que no tienen más remedio que abandonar sus hogares, y que son causas profundas de la migración forzada".

Además de la concesión de visados o de deducciones arancelarias a través del SPG, una de las formas más claras y alarmantes de la externalización de fronteras se produce mediante el uso indebido de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los Estados miembros - como do-

nantes - en cuestión de control migratorio y readmisión de personas migrantes.

La condicionalidad de la AOD preocupa desde dos ángulos: el primero, más general y político, consistiría en condicionar la concesión de parte de la AOD a aquellos países que, por ejemplo, cumplan con los acuerdos de readmisión de sus nacionales procedentes de la UE en situación irregular. Sería un modo de proceder similar a los expuestos en la política de visados o comercial. Con la diferencia de que la AOD, para que pueda ser considerada como tal, solo puede financiar aquellas actividades cuyo objetivo principal sea promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y en ningún caso los intereses de los Estados miembros, los cuales -como donantes- no podrían vincular dicha ayuda a la colaboración del receptor de la misma en materia de control migratorio y readmisión de personas migrantes, ya que ello contraviene los principios de Busán sobre la apropiación de las estrategias de desarrollo por los países receptores de la ayuda. La segunda forma afectaría, ya no a las condiciones en la concesión de la Ayuda, sino a su contenido: la pregunta sobre qué se está financiando con la ayuda europea al desarrollo destinada a proyectos de cooperación o humanitarios que incluyen un componente de migración y desplazamiento, ya sea este vertical o transversal. Es decir, si son proyectos cuyo fin es necesariamente la erradicación de la pobreza y las desigualdades, como se establece en el Tratado de la UE, o si, por

“

Obstruir la movilidad humana en países de origen y tránsito puede ser perjudicial para el desarrollo en proyectos migratorios no vinculados con la movilidad intercontinental como la movilidad intrarregional.”



el contrario, el fin último es la contención migratoria en los países de origen a través de la ya mencionada “lucha contra las causas profundas de la migración”.

En línea con la tendencia general del refuerzo e institucionalización de la externalización, en los últimos dos a tres años, se han producido destacables desarrollos en materia de condicionalidad de la ayuda. Con el nuevo Marco Financiero Plurianual de la UE 2021-2027 se operó una importante reforma en el sistema de cooperación de la Comisión Europea. Entre otros cambios, se creó el NDICI-Global Europe, como único instrumento, en lugar de los 12 anteriores, dedicado al despliegue de la política de cooperación al desarrollo de la UE con un presupuesto de 79.500 millones de EUR y un 93% de compromiso con los criterios de la AOD fijados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

El Reglamento que desarrolla el NDICI, en su considerando 51, formaliza y legaliza la posibilidad de condicionar parte de sus fondos al cumplimiento de las medidas requeridas a los países receptores en materia de migración, en lo que llaman un “enfoque incitador flexible”: “las acciones relacionadas con la migración en el marco del Instrumento deben contribuir a la aplicación efectiva de los acuerdos y diálogos de la UE sobre migración con terceros países, fomentando la cooperación basada en un enfoque incitador flexible y respaldada por un mecanismo de coordinación en el marco del Instrumento”. Se establece, además, un marcador obligatorio en el presupuesto del

NDICI para financiar acciones vinculadas a la migración y desplazamiento: “el 10 % de la dotación financiera del Instrumento debe dedicarse, en particular, a acciones de apoyo a la gestión y la gobernanza de la migración y el desplazamiento forzoso, dentro de los objetivos del Instrumento”. Ese mismo porcentaje es el que se podría usar como palanca dentro del enfoque incitador flexible.

Mientras que el ya citado Fondo Fiduciario de la UE para África - aprobado en la cumbre de La Valeta - fue diseñado como un instrumento de emergencia ad hoc para un contexto espacial y temporal concretos, su enfoque ha pasado a ser estructural y formalizarse en el NDICI-Global Europe y la definición del marcador del 10% del presupuesto total para migración.

¿Qué tipo de proyectos de gobernanza de la migración y el desplazamiento podrían financiarse bajo ese porcentaje del NDICI? ¿Son proyectos clasificados como Ayuda por el CAD y deben, por lo tanto, cumplir con sus criterios? Este 10% se asigna tanto a proyectos cuyo foco principal es la migración (100% de su gasto), como a aquellos en los que ésta es un elemento significativo (40% de su gasto). En relación a los proyectos cuyo objetivo principal es la migración, y como apunta el reciente informe de Oxfam de análisis del componente migratorio en el NDICI, éstos estarían incluyendo actualmente proyectos de gestión de la migración y de fronteras como AOD acordes con los dos indicadores del CAD recientemente incluidos

en materia de migración, salvo que con una visión restrictiva y no facilitadora de la movilidad humana, lo cual sería contrario tanto a estos criterios como a los ODS. En cuanto a su elegibilidad como AOD, el grupo de trabajo creado por la OCDE para ofrecer orientaciones claras sobre esta cuestión, publicó recientemente una guía en la que aclara que, en el caso de acciones de gestión fronteriza comprendidas en proyectos financiados por la UE, éstas deben ser reevaluadas por la Comisión ya que no podrían ser clasificadas como AOD. A la fecha de hoy no hay una claridad total ni la información suficiente sobre cómo la CE está aplicando la diferenciación entre la ayuda DAC (93%) y no-DAC (7%) dentro del 10% de su presupuesto asignado al componente migratorio.

Finalmente, en aquellos proyectos que integran transversalmente la migración cuyo objetivo es, siguiendo la nomenclatura de la UE, “abordar las causas profundas de la migración”, resulta más difícil identificar cuándo y cómo se clasifican bajo este porcentaje para migración del presupuesto. Podrían ser proyectos clasificados bajo objetivos de refuerzo de la resiliencia o creación de empleo, etc., en definitiva, la mayoría de los proyectos de cooperación al desarrollo. Y, en este caso, para comprobar su alineación con los criterios de la AOD resulta fundamental comprender la intencionalidad de dichos proyectos ¿es la promoción de empleo para jóvenes un medio para retener a estos colectivos en sus lugares de origen o es genuinamente

un fin en sí mismo como parte del desarrollo resiliente atendiendo a una demanda de la comunidad local? Sea una u otra la intencionalidad, el proyecto contendrá indicadores propios y presentará resultados distintos. En esta cuestión se juega que el enfoque adoptado sea efectivamente un enfoque de migración y desarrollo, compartido entre Europa y África, en donde la movilidad humana - en todas sus formas: interna, intra regional, temporal, forzosa - sea considerada como una estrategia de adaptación y, como tal, integrada de forma estructurada y basada en los derechos de las personas en movimiento.

Tanto el NDICI-Global Europe como los mecanismos de coordinación de la financiación europea o iniciativas del Equipo Europa (TEI por sus siglas en inglés), donde destacamos el TEI de migración en la Ruta Atlántica liderado desde España, siguen la senda de la externalización del resto de políticas de la UE en materia migratoria y de asilo ya descritas. Es capital reforzar los mecanismos de transparencia y seguimiento de la AOD desde la UE y las agencias de desarrollo de los Estados miembros: la condicionalidad migratoria de la ayuda puede ser perjudicial, en primer lugar, por no atender a las necesidades definidas por los Estados y comunidades receptoras, pero también puede deslegitimar a la UE como actor comprometido con los principios de la AOD.

3. CONCLUSIONES: DECONSTRUYENDO LAS PREMISAS QUE GUÍAN EL ENFOQUE EUROPEO DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Desde 2015, y el hito marcado por la cumbre de La Valeta, son numerosos los estudios y análisis que cuestionan las premisas que impulsaron las políticas de externalización de la gestión migratoria hacia países africanos. Una de estas asunciones es que, al abordar las causas de las decisiones migratorias, se reducirían los flujos: la evaluación es compleja, pero no parece que se puedan aislar tan sencillamente los factores e incidir en ellos, tampoco es claro que si aumentan las oportunidades económicas se reduzcan los proyectos migratorios. Las recomendaciones de dichos análisis apuntan más bien hacia la necesidad de integrar la gestión de la migración en todas sus formas en las acciones que buscan el desarrollo resiliente de las comunidades ya que puede ser una estrategia eficiente de resiliencia y motor de desarrollo. En todo caso, lo que sí es claro es que el objetivo debe ser abordar los factores estructurales que permitan reducir las desigualdades y promover el buen gobierno como fines en sí mismos y no sólo desde la cooperación al desarrollo sino garantizando la coherencia de políticas en materia económica, migratoria, climática, de defensa con impactos en los países y regiones en cuestión.

En estos últimos años también se han señalado los riesgos de centrar las acciones en terceros países en la contención, a toda costa, de los flujos migratorios, una

contención que deriva en la habilitación de rutas alternativas de migración irregular más peligrosas que suponen un grave riesgo en la protección de las mujeres en las rutas migratorias y, en general, de los derechos humanos. Obstruir la movilidad humana en países de origen y tránsito puede ser perjudicial para el desarrollo en proyectos migratorios no vinculados con la movilidad intercontinental como la movilidad intrarregional temporal o permanente e incluso el pastoralismo. La cuestión sobre la necesaria habilitación de vías legales y seguras de diversa índole para ofrecer alternativas a aquellas acciones de contención es asignatura pendiente de la Unión, y, muy especialmente de los Estados miembros, sin el apoyo de los cuales es ciertamente difícil avanzar. Será clave aprovechar el impulso de la UE para avanzar con los compromisos de reasentamiento y de las vías complementarias como los corredores humanitarios con compromisos ambiciosos por parte de los Estados miembros en el próximo Foro ministerial de la UE. Aunque este es sólo uno de los mecanismos sobre los que resulta urgente trabajar en el despliegue de vías legales y seguras.

Estas ideas, entre otras, que desafían las premisas sobre las que se asientan las políticas de migración europeas y que han proliferado en los últimos años, proceden de la sociedad civil tanto europea como de los países receptores de estas políticas, así como de la propia Unión Africana. Sin embargo, los ámbitos de actuación de la UE y sus principios guía han variado muy poco desde 2015. Una evaluación basada

en evidencia sobre las acciones y orientaciones que surgieron de La Valeta y una consecuente actualización en la reflexión sobre el vínculo entre migración y desarrollo se hacen muy necesarias.

Una asociación renovada - guiada por una auténtica política exterior feminista que integre el enfoque decolonial - debería pasar, en primer lugar, por reestablecer un diálogo honesto y horizontal, recuperando elementos iniciales de los procesos de Rabat y Jartum, sobre los correspondientes enfoques de la migración y el desarrollo. Un diálogo que necesariamente deberá incluir a la sociedad civil receptora de dichas políticas, a la Unión Africana y a las comunidades económicas regionales como la CEDEAO.

La ayuda europea al desarrollo y los partenariados internacionales estarán cada vez más vinculados a las prioridades políticas internas europeas, y, por lo tanto, esto será así para la financiación del desarrollo. Mientras es legítimo que la UE use en su política migratoria determinados mecanismos diplomáticos, es fundamental que se protejan aquellos otros instrumentos que responden a acuerdos y principios claramente definidos e incompatibles con la condicionalidad migratoria como los que rigen el uso de la AOD.

Bibliografía

- Comisión Europea. (2019). *E-África: Paquete de Inversión de Global Gateway. Estrategia de la UE y políticas prioritarias 2019-2024*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_es
- De Haas, H. (2010). Migration transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration. *Working Papers, International Migration Institute*.
- De Haas, H., & Gortázar Rotaeche, C. (s.f.). El vínculo constante entre migración y desarrollo sostenible: La agenda 2030 y el principio de "no dejar a nadie atrás. *Rev Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 140, 89–106.
- Gabrielli, L. (2017). La externalización europea del control migratorio: ¿La acción española como modelo? *Anuario de CIDOB*, 126–152.
- Hrw. (2023). *Joint NGO letter: Delete the reference to readmission as a conditionality in the draft GSP reform*. <https://www.hrw.org/news/2023/02/28/joint-ngo-letter-delete-reference-readmission-conditionality-draft-gsp-reform>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Clarifying the ODA eligibility of migration-related activities*. [https://one.oecd.org/document/DCE/DAC\(2022\)53/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCE/DAC(2022)53/FINAL/en/pdf).
- Oxfam. (2023). *Migration spending under the EU neighbourhood development and international cooperation instrument*.
- Oxfam Briefing Paper. (2020). *The EU Trust Fund for Africa. Trapped between aid policy and migration politics*. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620936/bp-eu-trust-fund-africa-migration-politics-300120-en.pdf>



4

La guerra impacta sobre la *seguridad alimentaria africana*

Dependencia de cereales y fertilizantes

por KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ

La inseguridad alimentaria es uno de los retos a los que el mundo ha tenido que enfrentarse en los últimos años. El continente africano ha sido una de las áreas más afectadas donde ya existían factores estructurales que ponen en riesgo la estabilidad de los flujos alimentarios. Este paradigma hace que sea de especial importancia replantearse el sistema mundial de producción de alimentos y las estrategias que se han llevado hasta el momento.

90~91





1. INTRODUCCIÓN

El aumento de la inseguridad alimentaria en el mundo es anterior al estallido de la guerra e incluso que la pandemia. Tal y como demuestra el siguiente gráfico, desde 2015 las cifras muestran una tendencia a revertir los avances conseguidos durante la Agenda de los Objetivos del Milenio (2000-15).

Con la pandemia, los estragos del cambio climático y los conflictos internos, este retroceso ha llevado al borde de la hambruna 44 millones de personas más. Durante 2022, la invasión rusa sobre Ucrania ha elevado esa cifra a 345 millones repartidas en 82 países. El total de personas con inseguridad alimentaria, a 1 de marzo de 2023, asciende a 824 millones (FAO, 2023). El último informe del Índice Global del Hambre (2022) centrado en la medición de la ingesta calórica, la desnutrición y mortalidad infantil, califica la inseguridad alimentaria del año 2021 como grave. A la cabeza de este calificativo están las regiones de Asia meridional y África subsahariana, seguidas por Asia occidental y el norte de África. En estas cuatro regiones no solo el hambre es alta, la tendencia a empeorar contrasta con otras regiones que presentan datos de una mejora progresiva como son los casos de América Latina y el Caribe, Asia Oriental y Sudoriental, Europa y Asia Central. Es decir, no se puede hablar de un avance generalizado del hambre en el mundo, sino de un empeoramiento de la situación en cuatro regiones y donde cinco países protago-

nizan las peores cifras: Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Madagascar y Yemen. Otros cuatro se acercan bastante: Burundi, Somalia, Sudán del Sur y Siria. De estos nueve países en situación crítica, siete son africanos.

El continente africano no solo repite como la región del mundo más golpeada por el hambre, es un hambre focalizada en la infancia. Cabe resaltar que la tasa de desnutrición infantil más alta del mundo se registra en África meridional y que la mortalidad infantil más alta se recoge en 40 de los 48 países de África subsahariana, siendo Somalia, con casi un 13%, el país que registra la tasa más alta. Siete países africanos no visualizan su desnutrición al ni siquiera recoger la información. Según el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), los niños africanos corren el mayor riesgo del mundo debido al aumento de los niveles de desnutrición aguda como resultado de las dificultades de acceso a alimentos nutritivos en los últimos años.

Todo ello ocurre en un contexto de desaceleración del crecimiento de la economía mundial que presenta unas expectativas del ingreso per cápita en África subsahariana de un promedio del 1,2 %, una tasa que podría hacer que los niveles de pobreza, durante 2023 y 2024, aumentaran en lugar de disminuir (BM, 2023). Esto vaticina el incumplimiento del Objetivo 2 de Desarrollo Sostenible cuyo propósito, en la Agenda 2030 (ONU, 2015), es el de acabar con el hambre en el mundo antes de 2030 (ONU, 2015).

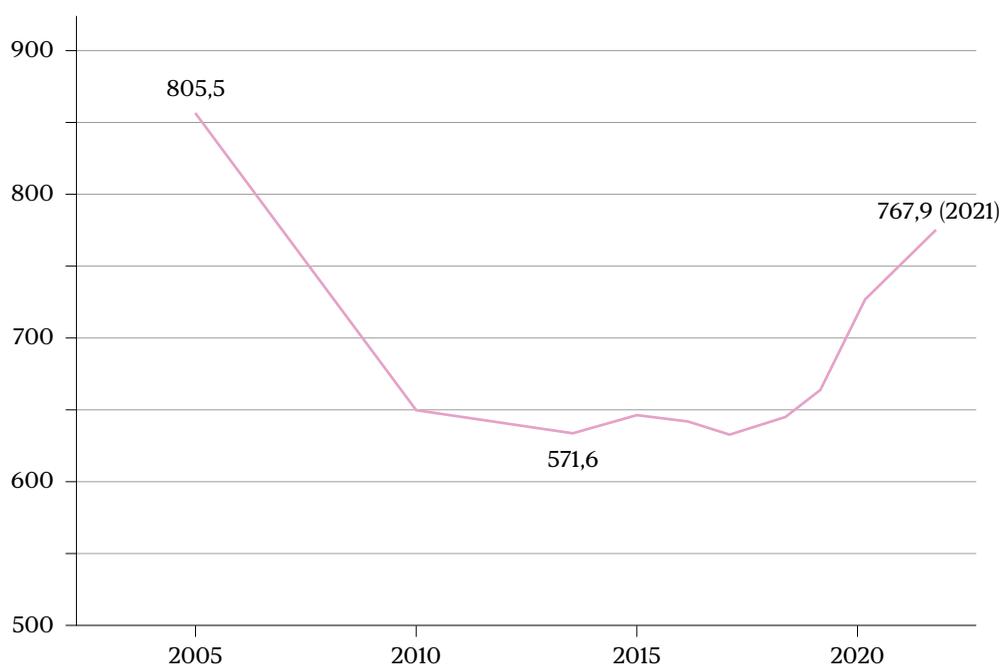


Figura 1: Personas subalimentadas desde 2005 (en millones).

Fuente: FAO, 2020.

2. ANTECEDENTES Y CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA

La situación de inseguridad alimentaria que padece la mayor parte del continente africano encuentra su explicación en la globalización del sistema mundial de alimentos. Más aún si se considera que las consecuencias han sido más agudas sobre aquellos países que tuvieron que soportar procesos de descolonización, altas dosis de dependencia política, económica y social, así como un poder de decisión muy marginal en la comunidad internacional que configuró las estructuras de producción alimentaria.

El punto de partida señala a la crisis de 1973 y las decisiones de política internacional que se tomaron para salir de ella. Esta crisis fue la palanca que permitió la configuración de una estructura de globalización neoliberal, anunciada por una reestructuración posfordista de la producción y la transnacionalización de las finanzas. Los cambios tecnológicos y en la organización económica se sucedieron al tiempo que se incrementó la productividad y se dio un mayor despliegue de capital. Se consolidó un sistema alimentario mundial basado en un orden internacional volcado en el interés particular de los Estados agroexportadores, que adquirieron una posición dominan-

te sobre las negociaciones comerciales, la lógica institucional que regulaba los alimentos y el sistema financiero que ha terminado por amplificar el problema.

En primer lugar, las relaciones comerciales han contribuido a debilitar la seguridad alimentaria de los africanos al no tener ningún control sobre los precios de los alimentos que consumen. Esto se debe a que, mientras se pedía a los países periféricos del continente asiático y africano, que abrieran los mercados y liberalizaran sus productos agropecuarios, los países agroexportadores como EEUU, Argentina, Canadá, Australia y la Comunidad Europea, con su Política Agrícola Común, reforzaban el proteccionismo sobre los suyos. Esto explica el protagonismo de los alimentos de estos países en los mercados locales de los países más empobrecidos. En esta estrategia, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha cobijado rondas de negociación donde se ha ido erosionando cada vez más la capacidad productiva y distributiva de los alimentos de los países en desarrollo. Este es el caso de la Ronda Uruguay (1986-94) que, bajo un enfoque de libre comercio y autosuficiencia alimentaria, y bajo la máxima de “integrar más plenamente el comercio de la agricultura en el sistema” no pareció, sin embargo, atender la consideración de los déficits alimentarios de los países en desarrollo (OMC, 1994). A pesar de considerar algunas excepciones vinculadas a un compromiso de liberalización menor para la agricultura y, compensaciones en caso de volatilidad de precios, no se consideró

para los países africanos, netamente importadores de alimentos, el derecho de salvaguardar para proteger su seguridad alimentaria en caso de déficit de suministro de alimentos básicos.

Entre los años 1990 y 2005, las importaciones netas en África subsahariana aumentaron de 4,7 a 11,4 millones de toneladas de arroz y de 4,6 a 14,5 millones de toneladas de trigo (FAO, 2008). Este incremento incidió sobre las cotizaciones diarias de los precios que se adoptaban en los contratos de comercio de granos y éstos, a su vez, sobre los precios de los alimentos nacionales de otros continentes desembocando en una deflación en la economía especulativa (disminución del precio de los activos en Bolsa y de los inmobiliarios), mientras aumentaba la inflación de la economía real. Las Bolsas de estos países se desplomaron aún más precipitadamente debido a la falta de confianza sobre sus divisas. Esto agravó la situación de pobreza que ya padecían los países africanos, al tiempo que se incrementaba su deuda y arrastraba a la economía real. Las repercusiones fueron tan elevadas que incluso los precios en los mercados locales llegaron a ser más altos que los precios internacionales. Las consecuencias de los acuerdos comerciales confirman una apertura prematura de los mercados africanos, así como un papel desincentivador del comercio intra-regional y de la promoción de la diversificación productiva. Para la mayoría de los países africanos, la seguridad alimentaria pasó a ser sinónimo de dependencia creciente de las importaciones de

alimentos, que no solo incrementaba su vulnerabilidad sobre la suficiencia, también sobre el equilibrio de su economía ecológica y financiera.

En segundo lugar, las instituciones han actuado bajo tres lógicas: más producción, más mercado y más beneficios financieros. Defendieron intereses distintos a los que permitían abordar el problema del hambre como un problema de desarrollo sostenible. La narrativa sobre la escasez de alimentos, muy explícita durante el proceso de descolonización y las crisis alimentarias de 1973 y 2008, se crea artificialmente para atender el fenómeno del hambre como una forma más de perpetuar el sistema alimentario industrial imperante, dado que las instituciones reproducen el marco normativo solo para administrar un riesgo en particular, pero no para eliminarlo. Como consecuencia, la alimentación para las personas más pobres del planeta quedó sujeta a una sobreproducción que excedía las exigencias más básicas y no solamente respecto a los límites medioambientales. La dependencia de semillas, fertilizantes y agroquímicos se unió a una obligada importación neta de alimentos, que resultaban más baratos que los producidos localmente debido a las subvenciones que los países más industrializados destinaban a su propia agricultura y que derivaban en costes y precios imbatibles para su competencia. La alimentación de una gran mayoría de países dejó de estar al alcance de sus gobiernos. Ante la subida de precios de los alimentos de la crisis de 2008, en África,

países como Malí y Etiopía incrementaron la producción de maíz en más de un 50% y Nigeria aumentó la producción de arroz en un 18% y la de maíz en más de un 30 % (FAO, 2010). Los subsidios a los fertilizantes fueron decisivos, pero pusieron en peligro los saldos fiscales de estos gobiernos ya que no son medidas sostenibles y restan capacidad de invertir en programas de I+D agrícolas más productivos a largo plazo. Nigeria pudo compensar estos gastos gracias a la exportación de petróleo, pero resultó bastante más difícil para Malí y Etiopía (FAO, 2010). Sin embargo, los beneficios que cabría esperar para el agricultor del aumento de producción agrícola fueron prácticamente absorbidos por el encarecimiento del transporte y de los insumos. En este sentido, resulta complejo que la Agenda 2030, que contempla entre sus objetivos mejorar la seguridad alimentaria global, perpetúe esta lógica y sea cómplice en consecuencia de expulsar del mercado a los países de mayor déficit alimentario.

En tercer lugar, la crisis financiera de 2008 permitió colocar los alimentos como activos financieros a pesar de estar reconocidos como insumos garantes de la seguridad alimentaria y, por lo tanto, excluidos de los intereses de los grandes poderes económicos. Sin embargo, a través de los tratados de libre comercio, los poderes financieros consiguieron sortear dichos obstáculos en África. La desregulación del sistema financiero permitió ampliar las repercusiones de los movimientos de la oferta y la demanda en los productos alimentarios básicos

controlados, primordialmente, a través del proteccionismo agrario de EEUU y la UE. Estos inversores expandieron su negocio más allá de los mercados de futuro y acapararon tierras cultivables, insumos e infraestructura. Según un informe de la OCDE (2011), la volatilidad de precios se disparó en todo el mundo durante 2010, alcanzando la compra de tierras agrícolas para la producción de materias primas destinadas a la exportación por un valor de 14.000 millones de dólares. Los inversores, mayoritariamente empresas multinacionales, se centraron en cultivos rentables como la soja transgénica y en aquellos países con grandes extensiones en África y América Latina donde apenas se limita esta práctica (OCDE, 2010). Teniendo en cuenta la dieta de los países involucrados en la primavera árabe, las restricciones de cereales siguieron incidiendo en el malestar social y sobre las consecuencias de inestabilidad política de la región. Egipto, a pesar de ser el mayor importador de trigo mundial, gastó 850 millones de dólares más en 2008, para evitar trasladar a la población el encarecimiento del precio del trigo en los mercados internacionales. Una medida que le costó al Estado casi 2.670 millones de dólares al tener que subsidiar este producto para el consumo de millones de personas. La crisis de 2008 aumentó el número de personas vulnerables en Egipto en 15 millones mientras se imponía la tendencia de una constante subida de precios (FAO, 2012).

Estas tres dinámicas ofrecen un contexto de empobrecimiento de las

economías campesinas africanas, su desarticulación cultural y territorial y la solución incierta de una emigración forzada. En lugar de acabar con el hambre, el hambre y la dependencia alimentaria de los países africanos pobres aumentó en las últimas décadas al tiempo que disminuían sus recursos.

3. ¿CÓMO AFECTA LA COYUNTURA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE ÁFRICA?

Una vez analizado las causas estructurales de la inseguridad alimentaria, cabe poner en primer plano las consecuencias de la actual coyuntura donde se agudiza el problema prácticamente desde todos sus frentes. El último informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2022) previo a los estragos de la guerra podría sintetizarse en una sola palabra: incertidumbre. Como su propio título señala, la pandemia, el cambio climático y tecnológico son responsables del aumento de la vulnerabilidad y desigualdad entre unos niveles de desarrollo humano cada vez más bajos. Por primera vez, en los 32 años que se lleva publicando el índice, se afirma un empeoramiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en materia de libertad. Durante 2021 se ha cotejado que el 38% de la población mundial vive en países no libres, la proporción más alta desde 1977. En cuanto a la respuesta dada por la comunidad internacional a la crisis de inflación y energética, el informe considera que subsidiar a corto



“

La tasa de desnutrición infantil más alta del mundo se registra en África meridional y la mortalidad infantil más alta se recoge en 40 de los 48 países de África subsahariana.”

plazo los combustibles fósiles no hace sino retrasar la fecha para abordar los cambios sistémicos necesarios para frenar el cambio climático. El inicio de una guerra que incide de una manera tan directa sobre la inflación, la energía y los alimentos puede suponer aún mayor tensión sobre decisiones cortoplacistas.

Con la invasión de Rusia sobre Ucrania, el panorama de la seguridad alimentaria se ha fragilizado dado que involucra dos actores globales de los mercados agroalimentarios. Desde el lado de la oferta, Rusia es el tercer exportador de trigo del mundo, Ucrania el 9º, entre los dos suponen el 27% del mercado mundial de trigo y el 53% del comercio mundial de aceite y semillas de girasol. La producción de Ucrania de cereales y oleaginosas podría descender a unos 50 millones de toneladas, lo que supone un 50% menos que en 2021. Una cifra que puede ser incluso peor si la climatología es mala y/o las dificultades financieras de las granjas se prolongan. A esta reducción de la producción hay que añadir las dificultades de salida de las cosechas a través de las rutas comerciales habituales. Los buques rusos han tenido bloqueada la salida por el Mar Negro durante cuatro meses, hasta que se consiguió habilitar un corredor humanitario marítimo seguro. Desde entonces, más de 600 buques llenos de cereales y otros alimentos han conseguido salir llegando el 65 % del trigo y el 48% del maíz exportado a países en déficit alimentario. Por otro lado, Rusia, que estima que la cosecha de 2022 será un 7% mayor, alrededor de 130 millo-

nes de toneladas más que en 2021, se ha comprometido a exportar 50. Sin embargo, estas exportaciones rusas de cereales podrían verse frenadas por las sanciones que afectan a la cadena logística y al sector financiero.

Desde el lado de la demanda alimentaria, hay que señalar que África importa el 30% del trigo ruso. Esto significa que más de la mitad de los países africanos, 25 de 54, tienen una enorme dependencia cerealística que puede verse afectada en los próximos meses debido a la reducción de las cosechas. Pero no todos los países africanos se verán igualmente afectados. Hay países con gran dependencia como Eritrea y Somalia donde el 90% del suministro de cereales proviene de Rusia y Ucrania. El caso de Egipto también es muy preocupante dado que tiene una dependencia del 70% del trigo ruso y del 20% del ucraniano. Sólo Egipto acapara el 50% del trigo que se importa en África. Otros países en riesgo son Sudán, Tanzania, Kenia, Nigeria y Sudáfrica, aunque los dos últimos cuentan con recursos para pagar precios más altos. Sin embargo, para los países que diversifican el origen de sus importaciones se verán menos afectados. Este es el caso de Marruecos, Túnez y Etiopía que reciben gran parte de sus cereales a través de las exportaciones de la UE. A su vez, Ucrania es uno de los proveedores fundamentales de trigo del PMA que proporciona asistencia alimentaria a 115,5 millones de personas en más de 120 países. Si bien se ha reanudado el transporte del trigo ucraniano, se estima

que las existencias que pueda comprar el PMA se reduzcan.

Siguiendo a la FAO (2023) respecto a la situación alimentaria del mundo, en el siguiente gráfico se aprecia que, aunque se reduce la producción de cereales en el mundo esta sigue siendo una cosecha superior a la media. La previsión de la utilización mundial de cereales en 2022/23 permanece prácticamente sin cambios ya que las estimaciones apuntan a una ligera subida del 0,8%. Las existencias mundiales de cereales que finalizan en 2023 descenderán un 1,2 %. Sin embargo, se espera que el trigo ruso y chino

aumenten en un 4,1%. Si bien las previsiones del comercio mundial de cereales en 2022/23 disminuirá un 1,8 % respecto al ciclo anterior, el comercio mundial de trigo aumentará un 1,1 %. En este sentido, todavía no se puede hablar de una alarma de las reservas de alimento con lo que no se debería tomar la decisión de aumentar la producción.

Sin embargo, la gran dependencia de África de las importaciones de cereales hace que la subida de precios tenga un impacto mayor sobre su población. Los precios de los alimentos subieron un 18% en 2022 y aunque, según las previsiones

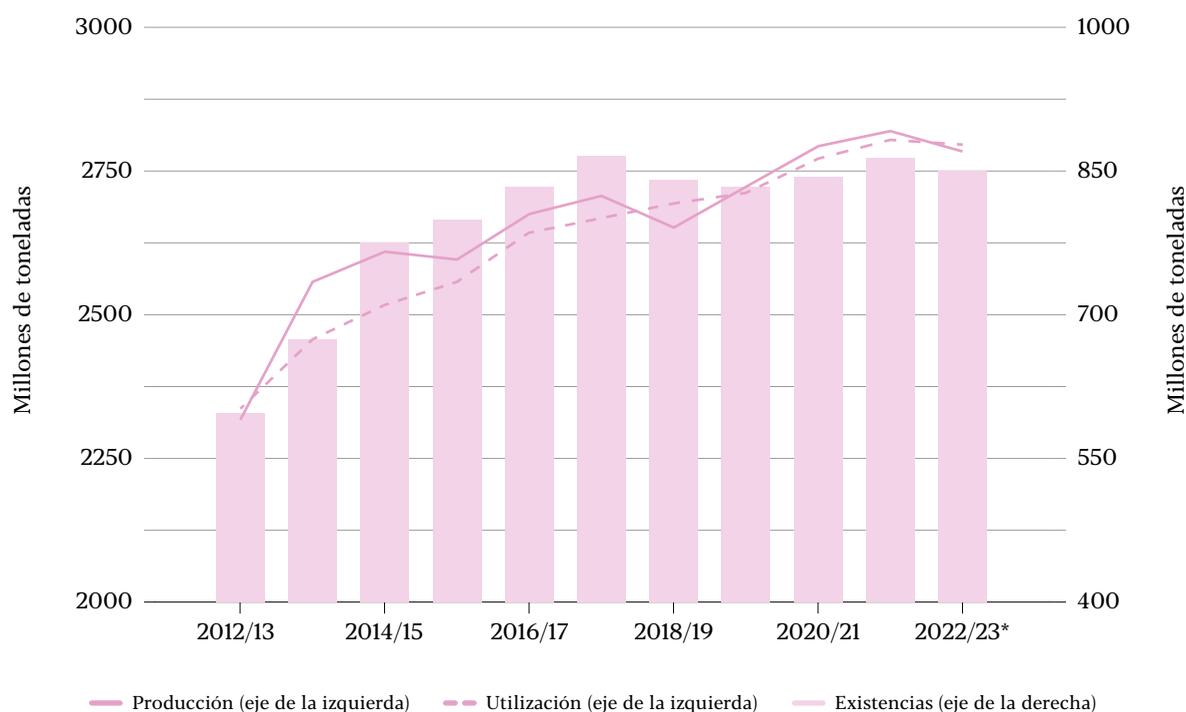


Figura 2: Situación cerealística mundial a 3/3/2023 (*Pronóstico).

Fuente: FAO, 2023.

del Banco Mundial (2023) se espera que bajen un 6% en 2023, seguirán estando en el nivel que estaban previo a la guerra, a su vez demasiado alto. Además, hay todavía factores que pueden incidir al alza en los precios de los alimentos. La propia guerra seguirá afectando a las exportaciones de Rusia y/o Ucrania, pero sobre todo el precio de la energía. Está previsto que los precios del crudo, que han dado un pequeño descanso estos meses atrás, vuelvan a subir en proporción a cómo impacte la recesión en la economía global y la liberación de reservas estadounidenses. La Agencia Internacional de la Energía considera que, aunque subirá el suministro en 2023, no será suficiente para abastecer la demanda prevista en 0,9 millones al día superior a la oferta (FEM, 2023). Si sube el precio de la energía también se encarecen los fletes, más aún si se debe acudir a rutas comerciales alternativas como el puente terrestre euroasiático, donde se amplía la distancia y la inseguridad.

Para los países africanos resulta de especial interés el acceso a los fertilizantes. África tiene la mayor población con la mayor superficie de tierra cultivable. Sin embargo, la rentabilidad de producción por hectáreas es la más baja del mundo debido a la falta de mecanización moderna y al uso limitado de fertilizantes. En ese sentido, y aunque se está invirtiendo en un mercado propio de fertilizantes, la inactividad obligada de la pandemia y la subida los precios de los fertilizantes rusos vienen a redundar en la escasez de suministro y hacer aún

más complejo revertir su dependencia de las importaciones de cereales.

Por si no fuera compleja la ecuación, en África interactúan factores que agravan aún más la situación: (i) La mayoría de las personas con malnutrición son pobres pese a estar en un continente de una gran riqueza de recursos naturales. La deuda externa del continente supone un 30% más que su PIB desde 2010. Precisar, que la inseguridad alimentaria y la pobreza energética refuerzan la desigualdad de género en otros ámbitos, como la salud, la educación o el trabajo doméstico (ONU-Mujeres, 2022); (ii) Los fenómenos meteorológicos, cada vez más extremos por el cambio climático, someten a la región a crecientes sequías e inundaciones devastadoras mientras la demanda de agua aumenta más rápido que el suministro. El aumento de la temperatura ha contribuido a reducir en un 34% el crecimiento de la productividad agrícola y sumar 24 millones de desplazados. (iii) África es el continente con más conflictos del mundo (más de 25) lo que ha provocado 32 millones de desplazados más en 2022, produciendo un abandono de los campos y pérdidas de tierras de cultivo. En 2023 está previsto que Etiopía, Eritrea, República Democrática del Congo, la región de los Grandes Lagos Burkina Faso, Malí y Níger sigan en conflicto; (iv) El bajo rendimiento de la agricultura y la especulación de los mercados hace que su producción agrícola siga disminuyendo y esto provoca un aumento de precios en los mercados, lo que complica aún más el acceso de las familias con escasos recursos.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN

¿Cómo revertir esta situación? En África el hambre estructural es muy compleja de tratar por todo lo expuesto anteriormente. Sería necesario abordar el problema desde el plano político primero y, posteriormente técnico. Políticamente deben ser las instituciones africanas quienes identifiquen las estrategias a seguir teniendo claro, a largo plazo, cómo ven resuelta su seguridad alimentaria. En este sentido, iniciativas como la difundida por la Fundación Gates donde se propone una nueva Revolución Verde en el continente, no parece la mejor solución, dados los antecedentes y la excesiva presencia externa que encierra su ejecución. Habría que detener el acaparamiento de tierras en manos de arrendatarios externos que solo especulan para distorsionar los precios o esquilman recursos sin regulación firme. Pero, sobre todo, los países africanos deberían estar representados proporcionalmente en las instituciones donde se toman las decisiones más relevantes con el fin de no solo acatarlas sino también negociarlas en relación con su idiosincrasia y preferencias. Una cuestión que debe ser extensiva a los acuerdos comerciales agroalimentarios donde la UE debería ser más proactiva no solo revisando el Pacto Verde sino incluyendo salvaguardias en sus acuerdos comerciales con la región. En términos de política de Ayuda, debe tomar la iniciativa el país asistido y solo entonces alinearse con los intereses del donante y sus instrumentos. Desde un punto de vista más técnico, ha-

bría que invertir en infraestructura productiva; seleccionar cultivos en función del clima, cultura y de consumo directo; tratar la tierra con fertilizantes orgánicos y propios hacia la agroecología, y resolver la titularidad sobre las hectáreas de cultivos en beneficio del mediano y pequeño agricultor. A su vez, y dado el déficit presupuestario de la mayoría de los países africanos, debería ser más selectivo y residual el subsidio a las canastas básicas.

Coyunturalmente, aunque en cualquier caso no debería conducirse en dirección contraria de las medidas que a largo plazo ya se hacen impostergables, si deben evitar el avance de la malnutrición en el continente. En este sentido, resulta prioritario asegurar las exportaciones ucranianas a los países con mayor dependencia alimentaria. Para ello es preciso dar apoyo a las iniciativas de la UE en relación con la apertura de carriles solidarios por tierra e inversiones para facilitar las exportaciones; de la ONU en su trabajo de restaurar las vías marítimas y abrir un corredor seguro del Mar Negro y; de Kiev donde el gobierno ucraniano particulariza la compra de productos agrícolas directamente de los productores ucranianos para enviarlos a los países donde las poblaciones estén sufriendo ya la crisis de alimentos. En términos financieros, la respuesta global e integral del Banco Mundial (BM) ante la crisis de seguridad alimentaria ha sumado un compromiso de 8.100 millones de dólares para nuevos proyectos en 47 países, en su mayoría africanos. Esta iniciativa se dirige fundamentalmente a potenciar

la producción de alimentos y fertilizantes, mejorar los sistemas alimentarios, facilitar un mayor comercio, y apoyar a los hogares y productores vulnerables. Si bien incluye cuatro programas bien dirigidos para salvar la coyuntura de los países peor parados por la restricción de las exportaciones, solo deberían llevarse a cabo si, tal y como recomienda el Banco Africano de Desarrollo, los gobiernos integran en las políticas alimentarias lo siguiente: (i) Medidas de protección social que eviten que las familias vendan sus pertenencias para alimentarse; (ii) Ofrecer a los pequeños agricultores un amplio acceso a seguros contra riesgos climáticos y financiación según previsiones; (iii) Programas de apoyo en especie o en efectivo para reducir los efectos de la pandemia o la volatilidad de los precios de los alimentos; (iv) Reducir el coste de los alimentos nutritivos facilitando el acceso a los mercados de los productores de frutas y hortalizas; (v) impulsar las cadenas de valor alimentarias en las comunidades pobres mediante transferencias de tecnología y programas de certificación, y (vi) promover cambios en los patrones de consumo eliminando las grasas trans industriales y reduciendo el contenido de sal y azúcar en los alimentos y el acceso a los ultraprocesados. Estas seis precauciones manifestadas por el Banco Africano deberían ser líneas de trabajo tanto en los programas de cooperación financiera de la UE y España como de su plan de Ayuda.

Por último, se considera la adhesión de la UE y de España a la Alianza Mun-

dial para la Seguridad Alimentaria como un catalizador inmediato y concertado para aliviar la crisis alimentaria. A través de una plataforma de acceso público, la alianza proporciona información oportuna a los tomadores de decisiones a nivel mundial y local dirigidas a mejorar la coordinación de las políticas y la respuesta financiera a la crisis alimentaria. Bajo esta alianza emerge un consenso de las principales instituciones (FAO, FMI, BM, PMA y OMC) donde debería integrarse la Unión Africana (UA) con voz propia y propuestas que alivien la crisis inmediata sin que supongo de nuevo aceptar el paradigma productivista en el que la propia Alianza insiste. En cualquier caso, se deben consignar como principales destinatarios de los alimentos a los niños, niñas y madres africanas. Para ello se aconseja apoyar las medidas urgentes que la ONU y el Plan de Acción Global sobre Emaciación (2023) han anunciado para proteger a los niños más vulnerables de los 15 países más afectados (de los que 12 son africanos) por la crisis alimentaria y nutricional ya que más de 30 millones de niños sufren de emaciación (malnutrición aguda). Se estima que, durante 2023, esta cifra aumente en África aproximadamente en 1,8 millones de niños padecerán de desnutrición aguda, de los cuales 513.550 podrían evolucionar a emaciación severa.

Bibliografía

- Banco Mundial, (2023a). Actualización sobre la seguridad alimentaria [en línea]. *Banco Mundial*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>
- Banco Mundial, (2023b). La desaceleración abrupta y prolongada golpeará con fuerza a los países en desarrollo [en línea]. *Banco Mundial*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/01/10/global-economic-prospects>
- European Council of the European Union, (sin fecha). Food for the world What EU countries are doing to mitigate the impact of Russia's war [en línea]. *European Council of the European Union*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/food-for-the-world-eu-countries-mitigate-impact-russia-war/>
- FAO, (2023). Nota informativa de la FAO sobre la oferta y la demanda de cereales | situación alimentaria mundial | organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura [en línea]. Home | *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Disponible en: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/es/>
- Foro Económico Mundial, (sin fecha). World economic forum annual meeting 2023, davos [en línea]. *Foro Económico Mundial*. [Consultado el 20 de enero de 2023]. Disponible en: <https://es.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2023>
- Malpass, D., (2022). Para responder a la crisis alimentaria en África es necesario transformar el mercado de fertilizantes [en línea]. *Blogs del Banco Mundial*. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/para-responder-la-crisis-alimentaria-en-africa-es-necesario-transformar-el-mercado-de>
- OMC, (1994). La omc | entender la OMC - la ronda uruguay [en línea]. *World Trade Organization - Home page - Global trade*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm
- ONU, (sin fecha). La agenda para el desarrollo sostenible [en línea]. *ONU*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ONU Mujeres, (2022). Ucrania y la crisis alimentaria y energética: Cuatro cosas que hay que saber | ONU Mujeres [en línea]. *ONU Mujeres*. [Consultado el 31 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/noticias/reportaje/2022/09/ucrania-y-la-crisis-alimentaria-y-energetica-cuatro-cosas-que-hay-que-saber>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (2020). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020 [en línea]. *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692es>
- PNUD, (2021). Informe sobre desarrollo humano Tiempos inciertos, vidas inestables, configuran nuestro futuro en transformación [en línea]. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewspdf.pdf>
- Reuters, (2022). La inflación mundial provoca una inseguridad alimentaria "espantosa": director del FMI para África [en línea]. *euronews*. Disponible en: <https://es.euronews.com/next/2022/10/14/fmi-banco-mundial-reuniones-africa>



5

África y el *orden geopolítico* emergente tras la guerra de Ucrania

Una evaluación crítica

por AMY NIANG

El conflicto entre Rusia
y Ucrania ha supuesto un
punto de inflexión para
el sistema internacional.

108~109





1. INTRODUCCIÓN

Tras la invasión rusa de Ucrania, el embajador de Kenia ante la ONU, Martin Kimani, pronunció un notable discurso. Reiteró la necesidad de defender el multilateralismo ante una violación del derecho internacional y una amenaza para la paz y el orden. Kimani volvió a recordar la importancia de una opción que los países africanos tomaron hace mucho tiempo como compromiso con la paz: reconocer las fronteras trazadas por los colonizadores incluso cuando separaban a las naciones. El de Kimani fue un llamamiento poderoso y persuasivo para volver a la razón y al arte de la diplomacia. Fue un recordatorio de que el mundo ha aprendido los peligros de la guerra y que los países deben trabajar juntos para construir un futuro más pacífico y próspero. Fue, sobre todo, un recordatorio de los principios que sustentan la moralidad internacional y del hecho de que el proceso de socialización de los países en normas globales debe seguir siendo un esfuerzo continuo.

En un momento en que los países del Norte global se apresuran a formar o unirse a alianzas para anticiparse a las guerras venideras, tal postura puede parecer una propuesta disonante. Sin embargo, lo notable del discurso no es tanto su contenido como su recepción, especialmente por parte del público occidental. El discurso no sólo desafía un marco de lenguaje muy extendido en la ONU, sino que también trastoca las narrativas centro-periferia sobre la interdependencia y la diferencia.

Hubo mucha indignación por la fuerte abstención africana en la votación de marzo de 2022 contra Rusia. Las interpretaciones dominantes de la neutralidad africana adoptaron dos formas. Una corriente de opinión sugería que los africanos estaban en deuda con Rusia. Otra apoyaba insidiosamente la idea de que los africanos no entendían o no medían la importancia de lo que estaba en juego geopolíticamente. Ambas opiniones lamentan el hecho de que los africanos no se alinearan sin más, es decir, con las opiniones europeas y, por extensión, occidentales, como se espera de ellos. Como siempre, la soberanía africana sólo puede ejercerse en la medida en que sirva para reforzar la posición europea en el mundo.

La razón de ello es el hecho de que la reticencia de algunos países africanos a tomar partido en la guerra entre Rusia y Ucrania supone una alteración tanto de las expectativas generales como del orden mundial establecido. Históricamente, el no alineamiento nunca fue una filosofía pasiva o neutral. Defiende, sin embargo, una desmilitarización de las relaciones internacionales y una vuelta a la coexistencia pacífica en el respeto de todas las soberanías, grandes y pequeñas.

El orden internacional posterior a 1945 también surgió de la lucha por la emancipación de las numerosas naciones que habían estado sometidas a la dominación colonial. En otras palabras, las actuales "periferias" mundiales. Sin embargo, la configuración del asentamiento global nunca ha reflejado su importancia demográfica, su progreso

histórico, sus tradiciones epistémicas y la polifacética contribución de estas llamadas periferias.

Lo que se ha perdido para África y otras regiones del Sur Global desde el final de la Guerra Fría, y quizá incluso antes, es una especificidad en medio de la consolidación de un mundo unipolar liderado por Estados Unidos. Así pues, la cuestión más difícil que plantea el predicamento actual es la de una vía factible de existencia para los países situados fuera de la vecindad inmediata de la nueva lucha Este/Oeste, es decir, básicamente la mayoría global.

2. UN ORDEN MULTILATERAL INCIERTO

El tratamiento incoherente de los diversos conflictos por parte de la ONU es motivo de preocupación. Los notables esfuerzos de recaudación de fondos de la organización en apoyo de Ucrania parecen desconcertantes cuando se contrastan con su respuesta a las crisis de Malí, la República Centroafricana, Libia y la RD del Congo, por citar sólo algunos ejemplos. Este doble rasero resulta chocante y plantea dudas sobre la capacidad de la ONU para proporcionar ayuda y apoyo equitativos a todas las naciones necesitadas.

Hay que recordar que lo que hoy entendemos por "orden internacional" es un marco consensuado entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. El orden liberal occidental es lo que es porque Estados Unidos llegó a la cima tras la Segunda

Guerra Mundial. No refleja la moralidad ni la voluntad de la colectividad en general. Como mínimo, la actual coyuntura mundial exige una refundación.

Las continuas protestas y el desafío al orden internacional reflejan una protesta por una serie de decisiones que excluyeron a la mayoría de las naciones del mundo, pero que se supone que son aplicables a todo el mundo.

Un orden internacional basado en normas significa que los países deben adherirse a los mecanismos acordados y que éstos se aplican a todos. Los africanos saben demasiado bien que el compromiso estadounidense en el continente rara vez ha consistido en liberar a los pueblos o construir naciones. Abundan los ejemplos que señalan las marcadas contradicciones entre la auto-representación occidental del progreso y la conducta ética cuando se trata del trato a los países del llamado Sur Global (la mayoría global). Existe una división implícita del trabajo que asigna a estos últimos el papel de ejecutores de las deliberaciones globales, mientras que siguen teniendo una voz limitada en las cuestiones políticas mundiales.

Recientemente, en medio de la pandemia de coronavirus, las peticiones de solidaridad y colaboración mundial para fabricar vacunas no fueron escuchadas en Occidente. En su lugar, Occidente adoptó políticas proteccionistas e interesadas sin parangón, administrando vacunas a sus poblaciones hasta cinco veces, mientras millones de personas en África y otras regiones se quedaban sin una sola dosis. Además, rechazaron la convincente

propuesta de Sudáfrica e India de octubre de 2020 de suspender temporalmente los derechos de propiedad intelectual en relación con las patentes y las salvaguardias del Acuerdo sobre los ADPIC, lo que habría permitido la producción local de vacunas y medicamentos Covid-19 en condiciones de emergencia.

La negativa de los países africanos a condenar la invasión rusa de Ucrania se consideró una violación del "orden internacional basado en normas". Sin embargo, la actual aplicación selectiva de la gobernanza multilateral y la cooperación mundial, junto con las proclamas morales sobre la democracia y los derechos humanos, caen cada vez más en saco roto. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), que decide sobre los asuntos africanos sin representación africana en su estructura de veto, es y siempre ha sido un órgano de gobierno no representativo e ilegítimo. Cabe señalar que alrededor del 70% de las resoluciones del CSNU se refieren a asuntos africanos. Esta contradicción está profundamente arraigada y debería motivar una importante revisión institucional.

Cuando se trata de perseguir resoluciones relacionadas con África, Estados Unidos y Francia son las potencias más activamente implicadas. Sin embargo, la historia de Francia con sus antiguas colonias en África añade otro nivel de complejidad. Casi todas las resoluciones relativas a los países africanos francófonos son redactadas o iniciadas por Francia, lo que otorga a esta antigua potencia colonial con amplios intereses en la región un poder

y una influencia considerables. Tal situación suscita importantes preocupaciones.

Podría decirse que la guerra de Ucrania es un punto de inflexión en la historia global, no porque ponga patas arriba todo lo que el mundo ha conocido hasta ahora, sino porque cristaliza procesos que llevan en marcha desde al menos la década de 1990. Sin embargo, aún no se han atendido los llamamientos a un replanteamiento de las ortodoxias dominantes sobre la conducta geopolítica y a una nueva moral internacional. Algunos analistas ven en la impugnación del orden liberal occidental la emergencia de un mundo multiorden (y no multipolar) con al menos dos órdenes adicionales que constituyen "regímenes" distintos a su manera, a saber, el orden de la Gran Eurasia y el orden de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta. Este cambio supondría la llegada de una nueva era, en otras palabras, un *Zeitenwende*. Desde el punto de vista de la gobernanza mundial, la importancia de un mundo multiorden es reproducir la jerarquía y la diferencia dentro de los órdenes y entre ellos. Para África en concreto, las implicaciones residen tanto en la necesidad de adaptarse a un nuevo conjunto de normas y prácticas potencialmente divergentes generadas por los distintos órdenes, como en la de negociar las inevitables fricciones entre los distintos órdenes.

Sería bastante razonable considerar que el actual "cambio geopolítico" es esencialmente un realineamiento del orden mundial, que recuerda al de hace unos siglos, cuando China e India tenían

un dominio significativo en una economía mundial en la que los países más allá de EE.UU. y Europa representaban naturalmente más de tres cuartas partes de la economía mundial.

El reciente acercamiento entre China y Rusia sugiere, en efecto, un cambio de poder tanto en la creación de alianzas como en el significado de éstas. El futuro nos dirá hasta qué punto se convertirán en una revolución del orden. Lo que está claro por ahora es que la guerra de Ucrania se inscribe en una larga tradición de subyugación imperial en la que el "Sur" se lleva la peor parte de la destrucción, como atestiguan Libia, Irak y Siria, por nombrar sólo estos países. Stuart Hall impartió la sabiduría de que las coyunturas políticas proporcionan un terreno fértil para que surjan nuevos movimientos intelectuales. Sin embargo, está por ver hasta qué punto el momento actual nos obligará a pensar de forma diferente.

Sin necesidad de enredarnos en un debate conceptual sobre la naturaleza del actual orden mundial, la noción emergente de sistema multiorden parece sobredeterminada por una preocupación de identidad ideológica en un mundo que, en general, se caracteriza por un único sistema de mercado capitalista. Hay potencias emergentes capaces de fijar las condiciones de la conducta de (otros) Estados, ya sea a escala mundial o regional. Así, Arabia Saudí puede desestabilizar la economía mundial interviniendo en la política de producción de petróleo. Del mismo modo, Turquía puede mediar en acuerdos entre las partes enfrentadas

Rusia y Ucrania o alterar el curso de la guerra en Siria. Ninguno de estos dos actores está definiendo un orden propio o alineándose con un orden singular de forma coherente. Por el contrario, el potencial de África para dirigir el curso de la historia mundial está estrictamente ligado a las condiciones de acceso abierto o restrictivo a sus recursos que impulsarán la economía futura.

3. VIEJOS Y NUEVOS REVOLTOSOS

En general, en lo que respecta a África, prevalece una cultura simlista de política exterior. En este esquema, los actores africanos son retratados como marionetas pasivas carentes de agencia o comprensión, fácilmente manipulables por actores externos. Ya sea China, Turquía, Rusia o grupos militares privados como Wagner, la percepción es que todos buscan extraer recursos y ejercer influencia en el continente. Esta visión reduce a África a un mero escenario para la explotación y el juego de poder.

Dentro de la literatura sobre seguridad, el foco central de la investigación y las preocupaciones políticas gira en torno a la intervención. Como consecuencia, el compromiso de Estados Unidos y Europa con África está cada vez más motivado por una preocupación incesante por contrarrestar la influencia de los rivales, descuidando importantes cuestiones políticas que tienen trascendencia para los propios africanos. Entre estas cuestiones desatendidas se encuentran el impacto

de la guerra en las poblaciones africanas, la financiación inadecuada de los esfuerzos de adaptación climática y las condiciones injustas del comercio mundial. El resultado es un enfoque desequilibrado que no aborda cuestiones cruciales que preocupan a las comunidades africanas.

La iniciativa china "Belt and Road" está preparada para dar forma a sus ambiciones globales a través de la conectividad, la inversión en infraestructuras, el comercio y el compromiso geopolítico en las próximas décadas. En este contexto, África tiene una importancia significativa. La Unión Europea (UE) ha expresado su intención de hacer de África "su futuro" aprovechando su influencia histórica y su dominio estructural, en particular para Francia en relación con las economías y los procesos políticos del África francófona. En los últimos años, Estados Unidos también ha empleado sus capacidades militares, de inteligencia y defensa en varias naciones africanas para perseguir sus intereses económicos y geopolíticos. En un mundo en el que cada región y cada gran potencia tiene su propia visión de la posición global y una comprensión de cómo África puede contribuir a sus aspiraciones, es crucial considerar lo que África imagina para sí misma desde su propia perspectiva.

Sin embargo, para la UE y Estados Unidos, África es un receptor de ayuda y no un socio, incluso cuando dependen cada vez más del continente para expandir su economía, apuntalar su influencia diplomática y ganar puntos frente a sus riva-

les. La implicación activa de las llamadas potencias emergentes en África ha hecho que Europa se dé cuenta de algo que los africanos reconocen desde hace tiempo. Desde la era del colonialismo formal, Europa ha considerado a África sobre todo como una reserva de recursos y una cuestión humanitaria, y no se ha implicado en ella de manera sustantiva.

4. ÁFRICA COMO TABLERO DE AJEDREZ PERMANENTE

A raíz de la guerra de Ucrania, ha aumentado notablemente la ambivalencia del Sur global hacia el uso arbitrario, incoherente y punitivo del Derecho Internacional por parte de Occidente y su instrumentalización de la justicia internacional con fines geopolíticos. La instrumentalización jurídica desde los primeros días de la guerra global estadounidense contra el terrorismo ha producido actitudes opuestas de indiferencia activa y (por ejemplo, la no firma del Tratado de Roma por parte de Estados Unidos) y de abuso activo (la acusación contra Vladimir Putin frente a la ausencia de persecución contra George W. Bush y Tony Blair por crímenes de guerra en Irak). El crimen de agresión de Bush y Blair contra Irak ha quedado impune hasta ahora, a pesar de los más de un millón de muertos e innumerables destrucciones de recursos materiales y humanos en ese país. La intervención se hizo sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) y basada en mentiras.

En la actual coyuntura mundial, están presentes todos los elementos de una tercera guerra mundial, incluidos los factores económicos, políticos y militares, salvo el enfrentamiento militar directo entre Rusia y Occidente. Es probable que la situación se agrave con el enfrentamiento directo entre EEUU y China. La profunda crisis económica, que afecta especialmente a las economías capitalistas, arroja dudas sobre la sostenibilidad de la hegemonía occidental y la continuidad del dominio del dólar estadounidense, que sirve como fuente crucial de financiación y estabilidad para la economía de Estados Unidos.

En medio de una coyuntura crucial en la que las secuelas de una pandemia devastadora se cruzan con las ramificaciones de la guerra en Ucrania, llama la atención que la mayoría de los formuladores de políticas muestren una notable renuencia a adoptar un cambio transformador y una nueva perspectiva paradigmática de los asuntos globales. El clima cultural dominante estadounidense con respecto a China y Rusia se define de la siguiente manera. Consiste en obtener el cumplimiento voluntario de terceros países de la política de aislamiento activo de Rusia y China o en forzar el cumplimiento mediante la extraterritorialización legal. Esta dinámica tiene implicaciones significativas para África, lo que podría tener consecuencias profundas. Si bien la postura oficial sostiene que EE. UU. no impone la necesidad de "elegir" socios diplomáticos y comerciales, la realidad presenta un marcado contraste.

En abril de 2022, el Congreso de EE. UU. introdujo una ley destinada a "contrarrestar la influencia rusa en África". Se dirige específicamente a países que son ricos en recursos minerales estratégicos y aquellos que están involucrados en alguna forma de cooperación de seguridad con Rusia. Se podría plantear la pregunta, aunque con un toque de ingenuidad, sobre la justificación subyacente de la jurisdicción estadounidense para regular las interacciones entre las naciones africanas soberanas y otros países. Es evidente que la extraterritorialidad se está aplicando más allá de las fronteras americanas con el apoyo de un formidable poderío militar.

No sólo se presiona a los africanos para que participen en una campaña mundial contra Rusia, sino que también se les penaliza por mantener cualquier tipo de relación con este país. Esto incluye el ejercicio de su derecho soberano a entablar relaciones comerciales y diplomáticas con otras naciones soberanas. Las acciones de Estados Unidos parecen estar motivadas por un exceso de inversión en una competición de suma cero tanto con Rusia como con China, lo que les lleva a priorizar sus propias ambiciones a expensas de la estabilidad y los medios de subsistencia africanos.

El fuerte aumento de los precios de la energía y los alimentos, la escasez de productos básicos como el trigo y el maíz, la continua interrupción de las cadenas de suministro y sus efectos en las economías ya paralizadas por la pandemia parecen pesar poco en la decisión de

“

Los notables esfuerzos de recaudación de fondos de la organización en apoyo de Ucrania parecen desconcertantes cuando se contrastan con su respuesta a las crisis de Malí, la República Centroafricana, Libia y la RD del Congo.”



Washington y Bruselas de comprometerse en una guerra que nadie sabe cuándo ni cómo va a terminar. A pesar de los efectos globalizados de la guerra a través de la inflación, las poblaciones africanas han soportado las formas más agudas de inseguridad alimentaria.

Del mismo modo, Estados Unidos y la UE se apresuran a mirar hacia otro lado cuando sus diligentes "socios" africanos se enzarzan en campañas desastrosas contra su propio pueblo en aras de la "estabilidad". Así, el Departamento de Estado estadounidense felicitó a Nigeria por el éxito de las elecciones presidenciales a pesar de los fraudes evidentes. Pero como afirmaba Chimamanda Adichie en un artículo de opinión en la revista *Atlantic* "un gobierno ilegítimo en un país lleno de jóvenes frustrados no presagia estabilidad".

5. SOBRE LA NEUTRALIDAD Y LA ABSTENCIÓN

Desde la perspectiva de la UE y Estados Unidos, "África" no tiene ni agencia ni interés en el orden mundial. Por el contrario, a menudo se la considera un apéndice de los objetivos de política exterior de estos actores globales dominantes, con poca o ninguna influencia o aportación independiente en la configuración de su propio destino.

Por todo ello, la cobertura mediática de los debates de la ONU sobre la guerra ha oscilado entre la mera sorpresa y la indignación por la "neutralidad" africana ante las sanciones votadas contra Rusia.

Tal perplejidad refleja las equivocadas suposiciones y actitudes de Occidente hacia el resto del mundo. Ve el mundo de forma simplista, en el sentido de que la abstención y la neutralidad no tienen cabida en la demarcación moral que han trazado. Tal postura dificulta la implicación de Occidente con países que ni están de su lado ni boicotean a Rusia.

Durante la sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre Ucrania en marzo de 2022, 141 países votaron a favor de condenar la agresión rusa (de un total de 193), mientras que 52 países del llamado Sur Global no se unieron a Occidente en una condena explícita de Rusia. En abril de 2022, los miembros de la ONU tuvieron otra oportunidad de debatir la invasión en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En esta ocasión, 82 Estados del Sur Global no votaron a favor de una resolución de Occidente para suspender a Rusia del Consejo.

Cuatro voces destacadas del emergente sur global, a saber, Sudáfrica, India, Brasil y China, expresaron específicamente sus reservas ante lo que consideran una coalición belicista entre Ucrania y los países de la OTAN. Que la OTAN suministre armas a Ucrania es un paso demasiado lejos hacia un conflicto prolongado con repercusiones mundiales.

6. LO QUE IMPORTA A LOS AFRICANOS

Tras la votación de la Asamblea General de marzo de 2022, los Estados africanos

fueron literalmente demonizados por abstenerse para seguir la línea, es decir, para condenar a Rusia en los términos más enérgicos y clamar su adhesión a la perspectiva occidental. La crisis actual puso aún más de manifiesto los objetivos que las grandes potencias siempre habían asignado a la ONU como foro de naciones soberanas, es decir, mantener un statu quo en forma de "estabilidad" dirigida por las hegemonías. Son esta mentalidad y los instrumentos de poder que la sustentan los que siguen frustrando los esfuerzos de África y otras naciones por instituir un régimen de solidaridad global. Esta instrumentalización no sólo traiciona el espíritu que presidió la creación de la ONU tras dos catastróficas guerras mundiales, a saber, la promoción de la diplomacia como mecanismo de prevención de conflictos. También contribuye a la evisceración de la práctica diplomática establecida.

Puede parecer que muchos han hecho caso omiso de los llamamientos a las naciones africanas para que se alineen. Mientras que algunos tachan el principio de no alineación de acto de cobardía, de eludir la responsabilidad y la moralidad internacional, África se encuentra en una posición única en medio de un mundo caracterizado por unas instituciones globales instrumentalizadas y un panorama mundial polarizado. El papel emergente de África como "árbitro" es cada vez más evidente, encarnando un punto de vista moral.

En un mundo marcado por fuertes designios imperiales, cada gran potencia

parece perseguir una comprensión específica del panafricanismo para su beneficio específico. En los últimos años han proliferado las cumbres África+1, mientras que la UE se ha afanado en apoyar el proyecto de libre comercio continental.

En los últimos años, Estados Unidos ha intentado volver a comprometerse con el continente en respuesta a las críticas de que nunca ha tenido una política africana clara. En vísperas de la Cumbre de Líderes Estados Unidos-África de diciembre de 2022, la nueva estrategia de la administración Biden para África promete, entre otras cosas, conceder 350 millones de dólares? para 55 países africanos no es más que una afrenta comparada con los miles de millones de dólares canalizados hacia Ucrania desde febrero de 2022.

Tanto si el antagonismo sostenido entre los bloques Estados Unidos-Europa y Rusia-China conduce a un mundo más fracturado como si se recupera un mínimo de coexistencia pacífica, África no puede confiar en un orden mundial inestable para un futuro próspero. Lo que Siba Grovogui denomina "hermenéutica poscolonial de la paz" nace de un trauma de siglos de subyugación y, por tanto, de una aspiración a emanciparse de los efectos de la dominación y la arrogancia europeas y del deseo de imponer su voluntad a los demás. Sólo hay un camino hacia un futuro sostenible para África y es que los Estados africanos establezcan su propia agenda en un contexto en el que, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial,

Estados Unidos se enfrenta a un serio aspirante a la hegemonía mundial.

Uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrenta el continente es, sin duda, el impacto de los fenómenos climáticos y el calentamiento global. Sin embargo, también en este ámbito las voces africanas han permanecido inaudibles. Los compromisos retóricos y la palabrería son moneda corriente cuando se trata de África, no por una diferencia inherente a ésta, sino por la distribución del poder en el mundo. Pero los africanos ya no son los sujetos antropológicos mudos y sin poder sobre los que Occidente solía escribir. La cuestión de los inmigrantes es otro de los temas que marcan la moral europea y ponen de manifiesto sus flagrantes contradicciones con respecto a sus declarados valores humanistas.

7. LAS VOCES AFRICANAS NO ESCUCHADAS

La falta de una respuesta unida a la guerra en Ucrania se debe tanto al reconocimiento cierto del crimen de agresión como al enfoque incierto y variable que hasta ahora ha adoptado la comunidad internacional en situaciones comparables. Hay poco desacuerdo sobre la ilegalidad y la ilegitimidad del ataque de Putin. Sin embargo, mientras no haya una alternativa sensata a la postura de guerra hasta la derrota de Putin de Estados Unidos y sus aliados, se nos pide que carguemos con el peso de la recesión económica mundial y nos quede-

mos quietos mientras Occidente sigue enfrentándose a Rusia.

En todo esto, se nos ordena no pensar, sino culpar, no mirar nuestra propia condición objetiva, sino creer a los expertos occidentales sobre el curso de acción que debe tomarse. La pregunta que todo responsable africano debería hacerse es: ¿qué presagia para África el actual cambio normativo, geopolítico y económico? Históricamente rezagada -o al menos eso se cree- en cuestiones geopolíticas, África debe, no obstante, evaluar la actual situación mundial desde su propia experiencia histórica y su condición actual.

Se tiende a olvidar, pero los actores africanos fueron voces destacadas en la elaboración de instrumentos internacionales clave, desde las convenciones sobre la autodeterminación, por ejemplo la Resolución 1514 (xv) de 1960, hasta la institución de la Corte Penal Internacional (CPI), sin olvidar los debates sobre la igualdad global, la democracia global y la solidaridad global, especialmente en relación con la propuesta de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) bajo el liderazgo de Amadou Mahtar Mbow al frente de la UNESCO.

Para continentes como África, la desvinculación se convierte en una opción seria a considerar -lo que Walter Rodney denominó, una década antes que Samir Amin, desvinculación del imperialismo, en otras palabras, un camino viable fuera del dictado de los diferentes imperialismos. Para Rodney, la desvinculación no significa el aislamiento total, sino "la

reducción de la dependencia económica, la eliminación de la salida de excedentes, la utilización de estos excedentes para la construcción de economías nacionalmente integradas, la cooperación equitativa con los países socialistas amigos y la movilización de las masas para un rápido desarrollo y defensa". La nacionalización es un método para iniciar esta desvinculación". Rodney insiste en que el campesinado debe dirigir la revolución. La empresa estatal tiene límites claros, y la naturaleza de las economías africanas exige centrar la revolución en la fuerza y la visión de los campesinos.

En relación con lo anterior, la cuestión de las relaciones entre China y África parece compleja, pero siempre se puede intentar comprender hacia dónde se dirigen. A fin de cuentas, los responsables africanos tendrán que empezar a tomar a China como un actor que está configurando el futuro del continente. De ellos depende que la relación se convierta en beneficiosa para todos, porque todavía no lo es.

Allí donde los responsables políticos despilfarran miles de millones o comprometen a sus ciudadanos con miles de millones de dólares de deuda futura para proyectos vanidosos, existe un potencial real para obtener la tecnología y el capital necesarios para transformar los recursos de África y proporcionar puestos de trabajo y medios de vida dignos a los africanos.

8. CONCLUSIÓN

La reticencia africana a alinearse con Occidente en la cuestión de Ucrania puede ser objeto de numerosas interpretaciones. Sin embargo, Occidente tiende a percibir esta indecisión como una postura pasiva en lugar de considerarla como un posible punto de vista alternativo que desafía el discurso belicista. En todo el continente existe una mayor conciencia y aversión a la injerencia exterior, acompañada de una creciente impaciencia y un rechazo frontal a las prácticas neocoloniales. El orden mundial posterior a 1945 debería ser/haber sido poscolonial, pero no lo es. La tan esperada descolonización de Europa sigue siendo difícil de alcanzar.

El actual marco multilateral es un proyecto asimétrico, inestable e inacabado que debe reformarse. Aunque esta observación se ha convertido en un lugar común, la urgente lógica subyacente parece escapar a quienes se encuentran en una posición de dominio y tienen todo el interés en mantener el statu quo.

Arrraigados en una historia multifacética y abrazando un tapiz de ricas tradiciones humanistas, los africanos poseen una perspectiva distinta que trasciende el egocentrismo. Su punto de partida innato gira en torno a la noción de la propia humanidad, en lugar de considerarse el centro del mundo. La lección de África a la comunidad mundial no se limita únicamente a la búsqueda de la lucha, sino que abarca cualidades esenciales de humanidad y la generosidad necesaria para fomentar los esfuerzos universales.

Bibliografía

- Foreign Affairs Committee, (2023). *Bill sponsored by Republican Meeks, Gregory W.* [D-NY-5] Ley, 31 de marzo.
- Foreign Affairs; Ways and Means Committee, (2023). *Prosper Africa Act, 117th Congress (2021-2022)*. Bill sponsored by Republican McCaul, Michael T., 20 de enero.
- Grovogui, S., (2021). Putin's ukrainne aggression: how should an african respond?. *Int Polit* [en línea]. (60), 214–235. Disponible en: doi: 10.1057/s41311-022-00411-x
- Grovogui, S. N., (sin fecha). Come to africa: a hermeneutics of race in international theory. alternatives. *Global, Local, Political*. 26, 425–448.
- H.r.7311, (sin fecha). *Countering malign russian activities in africa act*.
- Iñiguez De Heredia, M., (2018). En: *Recentering africa in international relations: beyond lack, peripherality, and failure*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Korosteleva, E. A. y Flockhart, T., (sin fecha). War in Ukraine: putin and the multi-order world. *Contemporary Security Policy*. 43, 466–481.
- La Casa Blanca, (sin fecha). *U.S estretegi Towards Sub-Saharan Africa*. Estrategia exterior [en línea]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/08/U.S.-Strategy-Toward-Sub-Saharan-Africa-FINAL.pdf>
- Ning, A., (2018). “Rehistoricizing the sovereignty principle with reference to Africa: stature, decline, and anxieties of a foundational norm. *Zubairu Wai*.
- Rodney, W., (sin fecha). *Disengagement from Imperialism. Maji Maji*. (1971).
- Shivji, I. G., (1974). The silent class struggle. *Dar es Salaam: Tanzania Publishing House*. 61–68.



6

Perspectivas. África y la *España* *geopolítica*

por VICENTE PALACIO Y ANDREA CHAMORRO



Una de las conclusiones de este Informe 2023 de Fundación Alternativas es que seguramente África es el espacio geográfico, económico y humano que más va a impactar en España en las próximas décadas del siglo veintiuno.

Hay muchas razones para ello. La explosión demográfica se suele destacar como motivo fundamental de atención. De aquí a 2025 el continente podría superar los 1500 millones de habitantes; para 2050 se habrá incrementado un 95%, y en las próximas décadas seguirá creciendo. Países como Nigeria, República Democrática del Congo, Etiopía o Egipto podrían estar entre los más poblados del planeta. Pero además, las economías africanas seguirán creciendo más que la media mundial, y con ello aumentarán los niveles de renta y número de consumidores. Hay también factores muy relevantes para España y Europa, como la presencia de Argelia, uno de los mayores productores de gas natural del mundo; o, como ha remarcado la Comisión Europea, la dependencia europea de materias primas críticas que son clave para las transiciones digital y ecológica, provenientes de países como la República Democrática del Congo o Sudáfrica. Las crisis recurrentes y los conflictos armados, el calentamiento global, la escasez de agua y las sequías, o la movilización de millones de personas son asuntos que van a estar en nuestra agenda diaria en los próximos años. Pero junto a ello debemos fijarnos también en las áreas de progreso que están en marcha, en la energía humana y cultural de las sociedades.

En este momento difícil y de transformación el compromiso de España y Europa con la región tiene que mantenerse. Para ello resulta importante entender que en términos de desarrollo económico, alianzas internacionales y posicionamiento geopolítico, África se sitúa en el llamado “Sur Global”, con potencias como Sudáfrica a la cabeza. La guerra de Ucrania ha reforzado esa identidad “simbólica” aún más si cabe en relación a Europa y Occidente, y su rechazo generalizado a una nueva Guerra Fría entre dos bloques. La guerra y las sanciones han perjudicado gravemente las cadenas de suministros alimentarios que ya habían sido debilitadas por la pandemia de COVID-19. A pesar de los intentos por parte europea en el mantenimiento de los flujos alimentarios, numerosos países africanos se han visto damnificados. Hoy África representa un Sur Global con el que somos limítrofes y con el que estamos obligados a articular una relación diferente de la que tenemos con Europa o América Latina. España y Europa deben ser conscientes de esa realidad, y plantear su nueva relación con África en un nuevo orden mundial más equilibrado y multipolar, con un multilateralismo reforzado. En ese orden, organizaciones regionales como la Unión Africana ó CE-DEAO, la banca multilateral, o las agencias de Naciones Unidas, deberían tener un rol más protagónico.

A la hora de plantear ese nuevo escenario, cobra sentido lo que podríamos llamar una “España geopolítica” en una “Europa geopolítica” comprometida con

África. Ciertamente, la Comisión Europea de Von der Leyen estableció la nueva era de una “Europa geopolítica”, con la voluntad y la capacidad de dotarse de los elementos necesarios - económicos, tecnológicos, institucionales - para competir en igualdad de condiciones con otros actores globales como EEUU o China. La guerra de Ucrania ha servido en parte como revulsivo para replantearnos la cuestión de la “autonomía estratégica” europea. Pero también ha desplazado momentáneamente el eje de gravedad europeo - en la toma de decisiones y en cuanto a ciertas prioridades - hacia los países del Este y Bálticos.

De momento, en lo que se refiere a nuestra frontera Sur, en los dos últimos años se constata una doble tendencia. Por un lado, hay un reflejo de “securitización” ante la inestabilidad política (Sahel y Cuerno de Africa: de Mali o Burkina Faso a Sudán) materializado, por ejemplo, en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. De hecho, nuestro país ha tenido un papel destacado en misiones de entrenamiento en Sahel, como la de Mali. Pero, por otro lado, junto a la preocupación por la seguridad y la expansión del yihadismo, hay una renovada atención por la realidad económica y geopolítica africana. Somos conscientes de que la crisis multicausal que vive el Sahel y otras zonas del continente no puede abordarse solo desde la seguridad. Así, se han en marcha numerosos proyectos de desarrollo entre la población y de cooperación institucional con los gobiernos. Pero detrás de este nuevo interés por África hay

también una poderosa motivación que no responde solo a valores: la necesidad de contrarrestar el terreno perdido frente a la Franja y la Ruta china. De ahí la reacción europea lanzando la iniciativa Global Gateway en la Cumbre UE-Unión Africana en febrero de 2022, en paralelo al “Joint Vision for 2030”. Se trata de un proyecto aspira a movilizar 300 mil millones de euros al fortalecimiento de infraestructuras clave, así como sistemas de salud, educación tecnología a nivel mundial, y tiene a los países africanos como foco principal. Pero de momento, Global Gateway es solo un proyecto que algunos países africanos miran con cierto escepticismo a la espera de resultados (algo que la Agenda 2030 no ha conseguido aún) mientras que diversifican inversiones y alianzas con Beijing o Moscú, en diversos ámbitos.

África ha establecido unos objetivos ambiciosos a largo plazo que es preciso atender, por ejemplo la llamada Agenda 2063. En la “Europa geopolítica”, España está obligada a mirar adelante con luces largas, a tomar posiciones y establecer una serie de prioridades. No solo en cuanto a relaciones de poder, o la resolución de conflictos armados que pueden afectar a nuestra seguridad. También, fundamentalmente en cuanto a un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo para África. El desarrollo africano es la clave para España, no solo estrictamente los “juegos geopolíticos” en la región respecto a Rusia o China. De ahí la importancia de atender cuestiones como la crisis alimentaria, el cambio climático, o



“

De aquí a 2025 el continente
podría superar los 1500 millones de
habitantes; para 2050 se habrá
incrementado un 95%, y en las próximas
décadas seguirá creciendo.”

las migraciones. En definitiva, un planteamiento correcto pasa por reconocer que la cuestión geopolítica y la cuestión del desarrollo sostenible respecto a África son dos elementos entrelazados, cara y cruz de la misma moneda.

El Tercer Plan África (2019) del gobierno español marcaba como línea conductora el alineamiento con los intereses de los propios africanos y la ampliación de la cooperación a todos los niveles: paz, desarrollo - con atención a colectivos vulnerables como mujeres o infancia - fortalecimiento institucional, o migración ordenada. Nuevas áreas como la cooperación científica y tecnológica, en un continente donde despunta el talento y los emprendedores, se han añadido a la larga lista de oportunidades. En años recientes, sucesivas visitas oficiales por parte del gobierno o la Casa Real (a Senegal, Angola, Kenia, o Sudáfrica) han servido para explorar nuevos caminos. En 2021 se pusieron en marcha también iniciativas como el “Foco África 2023” con un planteamiento multiárea y multiministerial, incentivando la participación de diversos agentes sociales, en particular las empresas. En particular, respecto al comercio, existe cierta frustración entre los gobiernos africanos. La UE ha ido perdiendo presencia y dinamismo en este terreno, mientras que a lo lejos asoma el fantasma del proteccionismo industrial en EEUU, China, y con ello Europa también. Lo cual podría terminar perjudicando nuestro comercio e inversión con países africanos de manera colateral. Por tanto, es preciso reorientar este proceso y potenciar nuevos

acuerdos. Las próximas administraciones en España están obligadas a dar impulso a estos nuevos programas y políticas de manera coordinada y en actitud de escucha, con gobiernos y sociedades africanas. Y a lograr resultados mensurables.

Ahora bien, el camino a una nueva relación con África en el contexto de un nuevo orden mundial, está plagado de obstáculos. Las dos transiciones, digital y energética / ecológica, son conceptos que manejamos habitualmente en España y Europa, a pesar de los retos y dificultades que nos plantean desde el punto de vista económico o social. La misma necesidad de realizar esas dos grandes transformaciones se manifiesta en África, y hay una voluntad explícita de llevarlo a cabo. Pero los esfuerzos comerciales y financieros a realizar por parte española y europea, así como los ritmos diferenciados para cada país o subregión, serán muy difíciles de gestionar. Esa “España geopolítica” tiene que prepararse para todo ello.

Lo anterior exige un posicionamiento español en asuntos intracomunitarios que afectan mucho al desarrollo en nuestra orilla sur. La presidencia española del Consejo de la UE durante el segundo semestre de 2023 supone un momento importante para la reflexión y la acción por parte española en cuanto a nuestra capacidad de impulsar políticas en la dirección correcta. Por ejemplo, de manera muy central, el Pacto de Migración y Asilo que se pretende alcanzar bajo presidencia española tendrá un impacto directo en nuestra relación con países de la ribera mediterránea y el resto del continente. A

este respecto, en los prolegómenos de la presidencia española de la UE, el principio de acuerdo alcanzado a principio de junio de 2023 por los ministros de Interior de los veintisiete para un Pacto de Asilo común resulta muy problemático de cara a los flujos procedentes de África. Aunque el acuerdo supone un esfuerzo por combatir las mafias de tráfico de personas, plantea muchos interrogantes sobre la protección de derechos humanos de los solicitantes de asilo en situaciones de crisis; sobre el reparto entre países, o la externalización de fronteras. Otro capítulo importante es la Conferencia del Clima de Naciones Unidas (COP28) en Dubai de finales de 2023, donde se pondrán de manifiesto las dificultades y las demandas africanas de fondos adicionales de organismos internacionales para llevar a cabo las transiciones mencionadas, así como la transferencia tecnológica por parte de las economías desarrolladas.

El mandato de la actual Comisión Europea finalizará tras las elecciones al Parlamento Europeo en Junio de 2024. Cabe preguntarse, en la medida en que somos una “España geopolítica”, qué continuidad y cambios podemos y debemos promover respecto a África y nuestra orilla sur, y empezar a actuar en consecuencia.





Biografías

Katty Cascante Hernández

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Políticas y Democracias por la UNED y Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por el IUDC/UCM/AECID. Sus principales áreas de investigación son los procesos de globalización y dinámicas de cambio en la estructura de la sociedad internacional, principalmente aquellas que se vinculan con el sistema mundial de los alimentos y la cooperación al desarrollo en relación con la eficacia de la Ayuda y la rendición de cuentas. Es investigadora adscrita del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la UCM y Secretaria de redacción de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* del propio IUDC. Su experiencia profesional tiene un recorrido de más de 20 años con proyectos de desarrollo en países de América Latina, Centroamérica y África en ONGD españolas y anglosajonas así como consultora, analista e investigadora multidisciplinar del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Es docente en másteres de Cooperación Internacional en distintas entidades (UPM, IUDC/UCM, UAM, Ortega y Gasset (UIMP), URJC, UNIR y Universitat de Valencia). Colaboradora habitual en revistas del sector, *El País*, *El Diario*, *Política Exterior*, *Economía Exterior*, *FUNCAS*, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, entre otros

Juan Ramón Álvarez Cobelas

Juan Ramón Álvarez Cobelas, licenciado en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares (1985) es desde 1997 miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. En el año 2006 se doctoró cum laude por unanimidad en la Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED con la tesis “El concepto de Estado fallido en el África Subsahariana; su remedio internacional”. Ha participado en diferentes Congresos de Africanistas Ibéricos tales como los celebrados en Lisboa, Madrid, Granada y, Coimbra, presentando diferentes comunicaciones, y ha escrito para revistas brasileñas del Reino Unido y España, sobre

todo en el área de seguridad y mantenimiento de la paz. Entre 1993 y 1995 trabajó en el “International Human Rights Law Institute”, DePaul Scholl of Law Chicago, Illinois, EE.UU. Su última publicación es el libro “Geoestrategia de África Subsahariana” (2021) Ed. Síntesis.

Cristina Fernández-Durán

Cristina Fernández-Durán Gortázar trabaja como asesora senior de incidencia política Unión Europea-Sahel y especialista en migraciones y asilo en Oxfam Intermón. Es licenciada en Derecho, en Filosofía y tiene un máster en Cooperación Internacional al Desarrollo. Cuenta con 14 años de experiencia profesional relevante en la gestión de programas, en la participación en proyectos de investigación y en procesos de incidencia política en las áreas de migración y refugio, así como de resiliencia, conflicto y gobernanza. Tiene experiencia de trabajo en países de América Latina y África con un enfoque particular en África Occidental y la región del Sahel. Anteriormente, participó en diferentes proyectos financiados por la Comisión Europea de investigación, litigio estratégico e incidencia política sobre las políticas de migración y asilo de la UE; participó como punto focal para España de la red ELENA (Red Jurídica Europea sobre Asilo), parte de la red ECRE (Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados).

Ovigwe Eguegu

Ovigwe es analista político en Development Reimagined. Está especializado en geopolítica, con especial referencia a África en un orden mundial cambiante. En concreto, su trabajo se centra en cómo la política de las grandes potencias afecta a la evolución de la región, con especial atención a la seguridad regional e internacional, las instituciones, las alianzas y los proyectos.

Ovigwe es invitado con frecuencia a diálogos políticos, seminarios y talleres organizados por destacados think tanks, como el Atlantic Council, el Institute for Security Studies, el Council on Foreign Relations y el South African Institute of International Affairs.

Aparece regularmente en Al Jazeera, TRT World, CGTN, DW News y BBC Radio. Escribe artículos para publicaciones como The Diplomat, China Global South y The Africa Report.

Amy Niang

Amy Niang es Profesora Asociada de Ciencias Políticas. Está especializada en Historia Política y Pensamiento Político africanos en lo que respecta al Estado y las nociones conexas de soberanía y estatalidad, instituciones estatales y culturas políticas. Su trabajo también examina diversos aspectos de las relaciones internacionales de África y la geopolítica de la seguridad en el Sahel. Es autora de *The Postcolonial African State in Transition: Stateness and Modes of Sovereignty* (2018); coeditora (con Baz Lecocq) de *Identités sahéniennes en temps de crise: histoires, enjeux et perspectives* (2019) e *Researching Peacebuilding in Africa: Reflections on Theory, Fieldwork and Context* (con Ismail Rashid, 2020). Su trabajo también se ha publicado en numerosas revistas y colecciones editadas. Antes de ocupar su cargo actual, enseñó en la Universidad de Witwatersrand en Johannesburgo, en la Universidad Politécnica Mohammed VI en Rabat, y también ha ocupado puestos de visitante y becas en varias universidades de América Latina, África, Europa y América del Norte. Forma parte de diversos consejos editoriales.

Viviane Ogou

Viviane Ogou es investigadora especialista en las relaciones UE-África, la geopolítica del Sahel y el proceso de estabilización de Malí. Fundó y preside Puerta de África, una organización centrada en el refuerzo de las relaciones afro europeas. Representa al Consejo de la Juventud de Barcelona en la Organización Internacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Rey Juan Carlos, tiene un máster en Seguridad Internacional por el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

Asistente de Coordinación

Andrea Chamorro

Edición de textos

© los autores

Documentación

© los autores

Diseño Gráfico

Álvaro López Moreno de Cala

Impresión

Fragma

© de los textos: sus autores

© de esta edición: Fundación Alternativas, 2023

© de las imágenes: sus autores

© Kattya Cascante Hernández, Amy Niang,

Ovigwe Eguegu, Andrea Chamorro, Vicente Palacio,

Juan Ramón Álvarez Cobelas, Viviane Ogou,

y Cristina Fernández-Durán

ISBN: 978-84-18677-84-7

Depósito legal: M-15517-2023

Este informe ha sido impreso en papel reciclado Cyclus Offset 300g/m² para la cubierta y Cyclus Offset 135g/m² para el interior.

www.fundacionalternativas.org

El sistema internacional se ha visto afectado por acontecimientos de gran relevancia como ha sido la pandemia de COVID-19 o la guerra en Ucrania. Así mismo, África ha vivido dinámicas propias como el estancamiento de la lucha contra grupos armados, el inicio de nuevos y cruentos conflictos o golpes de estado en diversos países. En este contexto, el continente africano se enfrenta a una serie de retos pero también de oportunidades que le han hecho adoptar nuevas estrategias geopolíticas. En esta nueva edición del Informe África se abordan las principales cuestiones que afectan a África en sus relaciones con el exterior como son la crisis alimentaria, la lucha contra el yihadismo o la migración. Tanto España como la Unión Europea no se muestran ajenos y han desarrollado diversas estrategias de cooperación. Las aportaciones de los autores nos ofrecen una visión multidimensional de la situación del continente y de cómo sus relaciones con los actores internacionales pueden sufrir profundos cambios en los próximos años.