

2. ¿Hacia un partenariado más igualitario? Lo que deparan las relaciones Europa-África en el futuro más próximo

Marta Íñiguez de Heredia

El 8 de diciembre de 2020, un día antes de celebrarse la cumbre oficial entre la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA) para negociar los nuevos términos de su partenariado, el entonces presidente de la UA Cyril Ramaphosa mandó una carta para cancelarla. Las razones esgrimidas para esta suspensión temporal se basaron en que el formato de videoconferencia elegido por el contexto de la COVID-19 no era la opción más deseable para marcar el rumbo de una relación tan importante para ambos continentes y en la sobrecarga de actividades en ambas agendas. Si bien estas razones tienen fundamento, la cancelación parece haber tenido cuestiones más de fondo que de forma (Sheftalovich, 2020; Laporte, 2020).

Las relaciones UE-UA se han intensificado en las últimas dos décadas. El lanzamiento del partenariado UE-África en el año 2000 y su posterior oficialización con la Estrategia Conjunta UE-África en 2007 han ido marcando agendas comunes y una ruta de cooperación entre ambos continentes. Los datos del peso de esta relación para ambos continentes son ampliamente conocidos. La UE es el mayor inversor en África, así como el mayor donante en términos de ayuda al desarrollo y el mayor socio comercial (tomando los 27 países) (UNCTAD, 2019 y 2020; OECD, 2019; Eurostat 2020). Asimismo, la UE tiene actualmente nueve misiones en el continente, y presta apoyo al G-5 Sahel, una fuerza de cinco países del Sahel para luchar contra el terrorismo (African Union 2019; EEAS, 2020). Como afirma Koen Vervaeke,

la mayor y más fiable contribución a los esfuerzos africanos en materia de paz y seguridad vienen de la UE y su *African Peace Facility* (APF) (Vervaeke 2020). Por otra parte, y siguiendo al actual Alto Representante de la UE Josep Borrell, África es crucial para la UE en materia de seguridad e inmigración, dado que las convulsiones del continente africano afectan de manera directa a Europa (Borrell, 2020). Esto incluye cuestiones de cambio climático, ya que África es ya y seguirá siendo a corto plazo el continente más afectado. Europa también ve en África un futuro económico con una población creciente. Europa quiere ponerse a la cabeza de China, EE. UU. y Reino Unido, tendiendo a África una mano en materia comercial, digital, de transición ecológica, seguridad y desarrollo. Para España, esta relación es especialmente importante, puesto que es uno de los países fronterizos con el continente africano, y tiene unas relaciones especiales con el Norte de África.

Durante los últimos años, la UE ha venido lanzando un mensaje que resuena cada vez más fuerte sobre la necesidad de reforzar las relaciones con África y de hacerlo a través de un partenariado en un plano de igualdad (Vervaeke, 2020). En 2019, el primer viaje fuera de Europa de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, fue al continente africano, asegurando buscar un “partenariado entre iguales” (Herszenhorn, 2019). Mientras que este gesto quería mandar un claro mensaje de intenciones, los países africanos no respondieron con regocijo, todo lo contrario, reafirmaron su capacidad de resolver sus propios problemas

y su intención de diversificar alianzas (Fox, 2020; Lopes, 2020). Las áreas de trabajo que la UE propuso a la UA para marcar la nueva estrategia de cooperación incluyen: transición ecológica y acceso energético, transformación digital, crecimiento económico y creación de trabajos sostenibles, paz y gobernanza, y migración y movilidad (Comisión Europea, 2020, p. 2).

El problema para la UA es que detrás de todas estas declaraciones de intenciones ve mucho ruido y pocas nueces. Para empezar, las relaciones UE-UA no han sido tales, sino más bien UE-países africanos y, más concretamente, relaciones donante-receptor (Handy y Kenhago, 2020). Esto tiene varias vertientes. Por un lado, esta relación ha reproducido desigualdades y posiciones de poder y dependencia, quedando muy lejos la idea de “partenariado”. Por otro lado, este enfoque ha causado una fragmentación de las relaciones, creando desigualdades entre los propios países dentro de la UA. Por parte de los países africanos, emerger como un bloque común ha chocado con desacuerdos históricos, y muchos de ellos han favorecido sus relaciones coloniales y no aquellas con países dentro del continente. El establecimiento de unas relaciones paritarias de organización continental a organización intercontinental ha sido difícil.

Este capítulo explora las posibilidades de un partenariado más igualitario en la próxima cumbre UE-UA. Para ello, se centra en los puntos cruciales, incluyendo la posibilidad de un acuerdo común para el continente africano en materia de comercio, la demanda africana de inversiones en infraestructuras para facilitar la producción y salida de productos manufacturados, no simplemente de materias primas, los desacuerdos en materia migratoria, cuestiones de seguridad, y aquellas en torno al cambio climático que pueden afectar también a las exportaciones comerciales de África a Europa. Si bien la posición africana se ha endurecido y tiene un peso cada vez mayor en las negociaciones con la UE, y si bien el hecho de que la necesidad de igualdad se haya puesto como prioridad en la agenda es muy significativa de la voluntad política por las dos partes, las posi-

bilidades de conseguir en esta próxima cumbre un acuerdo de partenariado en términos realmente igualitarios parecen ser escasas.

Los escollos en las relaciones comerciales

Uno de los principales escollos en las relaciones UE-UA, y que atañe a las tensiones que marcan las negociaciones actuales de cara a la renovación de la estrategia conjunta, es la demanda que África hace a la UE de un acuerdo común para el continente africano en materia de comercio. En la actualidad, las vías comerciales que África tiene para sus exportaciones a Europa están fragmentadas, provocando desigualdades entre los países africanos y debilitando la posibilidad de políticas de bloque por parte de estos.

Históricamente, las relaciones y acuerdos comerciales entre los dos continentes se han dado bajo cuatro marcos. Primero, bajo el marco de las relaciones coloniales que se ha mantenido hasta nuestros días. Por ejemplo, el mantenimiento del franco CFA en 14 países de África Oeste y Central, limita el control que estos pueden tener sobre sus reservas, ingresos y política monetaria (Íñiguez de Heredia, 2019, p. 105)¹. La cuestión colonial no es una simple cuestión histórica, sino que es algo subyacente a las políticas europeas actuales hacia África, por las que África se construye como “objeto de experimentación” y “sujeto a transformar” en base a un modelo de sujeto político que tiene Europa en el centro (Mbembe, 2001; Wai, 2012). Así, sobre todo desde la década de 1990, una serie de políticas han condicionado la ayuda y facilidades comerciales a que los estados africanos aplicasen reformas institucionales, políticas económicas y sociales en base a la idea de “buena gobernanza”, sin cuestionar la corresponsabilidad de dinámicas globales en la pobreza y conflictos en África.

Un acuerdo en materia comercial entre la UE y la UA, argumentan los países africanos, debería no solo romper esta relación condescendiente, sino

¹ Véase el capítulo de Federico Abizanda sobre el franco CFA en este informe.

también crear las bases para que África pudiera exportar productos manufacturados (Fox, 2020). Parte de esa relación desigual, y que contiene dinámicas históricas del periodo colonial, es el hecho de que las exportaciones de Europa a África son fundamentalmente de productos manufacturados, mientras que las exportaciones de África hacia Europa son de materias primas: petróleo crudo y productos agrícolas (Eurostat, 2020). El hecho de que África no vea factible un partenariado real sin un desarrollo de la capacidad industrial africana no es únicamente una demanda de inversión europea, es un elemento central en las dinámicas históricas de las relaciones Europa-África.

Esta cuestión colonial también subyace el segundo marco que ha marcado las relaciones y acuerdos comerciales. Las Convenciones de Lomé y, posteriormente, el Acuerdo Cotonou han tenido como objetivo fundamental el “desarrollo” de África, articulando esa relación de donante-receptor. El nuevo *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*, en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, que se convierte en el único instrumento de cooperación al desarrollo y financiación exterior, sigue proyectando la necesidad de transformar África en múltiples esferas como la economía, la seguridad, la buena gobernanza y los derechos humanos (Parlamento de la UE, 2021).

La ayuda de la UE al desarrollo ha brindado innumerables oportunidades. No obstante, la balanza comercial con Europa ha tendido a ser negativa en términos globales y ha sufrido muchos altibajos (Faber, 2004). Además, estos acuerdos también han contribuido a fragmentar las relaciones comerciales entre Europa y África. Esta fragmentación ocurre porque, como afirman Paul-Simon Handy y Kenhago Tazo, cada país de la UE estructura sus relaciones de manera diferente, por ejemplo, a través del Acuerdo Cotonou, y otros, a través de políticas bilaterales o de vecindad, como es el caso de España con el Norte de África (Handy y Kenhago, 2020). La relación España-Marruecos es un buen ejemplo, conformando una relación especial y que, de hecho, supone una gran proporción de las importaciones y exporta-

ciones que existen entre Europa y África a nivel global (Eurostat 2020). Por ello, incluso dentro del Acuerdo de Cotonú, no todos los países tienen el mismo acceso a todos los países europeos. El propio *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional* antes referido parte a África en dos, distinguiendo entre la cooperación y políticas destinadas al vecindario, donde se incluye el Norte de África, y el África Subsahariana.

Aquí entra el tercer marco, que diferencia entre países con Acuerdos de Partenariado Económico (EPA, por sus siglas en inglés) y los que no. Si bien la UE ha establecido una regla general de no imponer aranceles a las importaciones africanas excepto en las armas, estos acuerdos solo han sido firmados por 14 países subsaharianos (Colom, 2019). El primer bloque regional comercial ratificado ha sido la Southern African Development Community (Fox, 2020). La fragmentación es por tanto también alimentada desde el continente africano, ya que muchos de estos acuerdos tienen un potencial de impacto beneficioso en sus economías, si bien paralelamente África ha caminado hasta establecerse como un bloque comercial unificado.

En este sentido, la recién creada Área de Libre Comercio Africana (AfCTA, por sus siglas en inglés) tiene la posibilidad de abordar muchas de estas cuestiones, consiguiendo que África tenga un peso comercial en Europa como bloque, generando inversiones para el desarrollo de infraestructuras para la exportación de productos manufacturados, entre otras. No obstante, como dice Artur Colom, como cualquier proceso de integración habrá ganadores y perdedores (Colom, 2019). Para Europa, la creación de esta área puede traer muchos beneficios a nivel comercial; pero, como veremos más adelante, los países africanos tienen miedo a que Europa imponga una tasa de importación a productos que no sean bajos en carbono, limitando el impacto que el AfCTA pueda tener de cara a comerciar con Europa.

El AfCTA representa los esfuerzos que se están haciendo desde el continente africano para negociar como un bloque, no solo frente a Europa, sino al comercio mundial en general. Sin

embargo, las dinámicas fragmentadoras que hemos visto imponen limitaciones a uno y otro lado del Mediterráneo. El miedo al cambio, sobre todo en situaciones donde los acuerdos y dinámicas actuales son una fuente de inversión, pesa sobre las bondades de futuros acuerdos. Por otra parte, el patrón fragmentario con el que diversos países europeos establecen sus relaciones con África parece estar lejos de cambiar a corto plazo.

A pesar de estas dificultades, unas relaciones comerciales igualitarias sentarían unos buenos cimientos para establecer un partenariado en condiciones de verdadera igualdad, dejando las relaciones donante-receptor a un lado y la visión de África como un sujeto a transformar a la medida de Europa.

Desacuerdos en política migratoria

La llamada securitización de la migración ha venido marcando la agenda europea de seguridad y migración (Abebe, 2019). Esta securitización quiere decir que la inmigración y, en particular, aquella proveniente de África en dirección al continente europeo, se ha construido como una amenaza para la seguridad de Europa. Esta forma de ver la inmigración se ha venido dando desde que los Acuerdos de Schengen se implementaran más fehacientemente a mediados de la década de 1990. Desde el auge del terrorismo en 2001 y, sobre todo, desde la llamada crisis de los refugiados en 2014 y 2015, Europa ha ido poniendo cada vez más trabas y jugando al “ping-pong mediterráneo”, devolviendo personas refugiadas y de barcos naufragados a sus países de origen (Dünnwald, 2011, p. 116). Además, ha instaurado una serie de políticas de gestión de los flujos migratorios externalizando fronteras (Serón y Gabrielli, 2019). Es decir, a pesar de que el número de llegadas está en descenso y más en el contexto de pandemia², estas políticas se han consolida-

² Por ejemplo, sólo en la frontera sur del mediterráneo, en los últimos años se ha pasado de 390.005 llegadas en 2016 a 99.475 en 2020. Véase la página web *Flow Monitoring*

do (Abderrahim, 2018), incluso cuando algunas atentan contra los derechos humanos y contra la Convención de los Refugiados, si bien en España, el Tribunal Supremo ha avalado las llamadas “devoluciones en caliente” (Bruno, 2020).

No obstante, la inmigración africana en Europa supone una importante fuente de ingresos a buena parte de la economía. En España, una gran parte de sus productos agrícolas, que se comercializan tanto dentro como fuera del país, son recogidos en invernaderos por personas africanas (Pont, 2020). En general, existe una gran cantidad de trabajos que las personas europeas no quieren hacer, que se ha traspasado a inmigrantes, incluso en tiempos de crisis, tales como agricultura, matanzas en industrias cárnicas, limpieza, cuidados y construcción (CC. OO., 2019).

Lo que reclaman los países africanos es que haya una compensación y no una mera criminalización de la migración africana. Es decir, que se establezca un régimen migratorio favorable para ciudadanos y ciudadanas del continente africano, para que puedan optar a unas condiciones de vida dignas. También, reclaman que se tengan en cuenta las diferencias económicas que se dan entre los dos continentes. Por ejemplo, si bien la pesca constituye una fuente de empleos y recursos en muchas economías africanas, estos son aprovechados por Europa a través de acuerdos comerciales, como los que autorizan la pesca a buques españoles, portugueses y franceses en aguas senegalesas o somalíes (Parlamento de la UE, 2020). Sin embargo, la pérdida de empleo e ingresos al Estado y ciudadanía senegalesa o somalí no es compensada con un régimen migratorio favorable.

Por su parte, la UE tiene una serie de requerimientos a los países africanos y, sobre todo, a los situados en puntos estratégicos en el Norte de África y Níger. La UE requiere: primero, que estos países acojan inmigrantes y refugiados de forma que el peso no recaiga en un reparto intraeuropeo (Abderrahim, 2018); segundo, que

Monitoring de la Organización Internacional para las Migraciones: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

incrementen su capacidad en términos de procesamiento de salidas y entradas, convirtiéndose en bloques de contención de migrantes hacia Europa; tercero, que apoyen la creación de “plataformas de desembarco regional”, por las que la inmigración llamada ilegal sería devuelta a África (Abderrahim, 2018; Comisión Europea, 2018). La UE ofrece a cambio apoyo financiero, logístico, asesoramiento y entrenamiento, lo cual ya está llevando a cabo a través de diversas actuaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), así como a través de diversos instrumentos como el Fondo Fiduciario y ahora el *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*.

Los países africanos ya están cooperando en este sentido con la UE, aunque la idea de las plataformas de desembarco ha sido altamente criticada en los países del Norte de África (Abderrahim, 2018). No obstante, esta percepción de la inmigración como amenaza no favorece la idea de partenariado entre iguales, y además implica traspasar la responsabilidad a estados que cuentan con menos recursos que la UE para lidiar con, por ejemplo, redes criminales de tráfico.

La inmigración ha pasado a ser un tema central en materia de seguridad para Europa y tiene visos de ser seguir así en los próximos años. Esto puede ser por tanto un escollo en las relaciones UE-UA. Si bien Europa tiene la aparente predisposición a ceder en algunos aspectos para continuar profundizando en sus relaciones con la UA, la inmigración tiene el potencial de crear un agujero negro en el que Europa siga marcando las directrices, mientras África continúe siendo el socio menor que participa de las políticas que benefician a Europa, sin tener una contraparte real.

Cuestiones de seguridad

La seguridad ha sido el ancla de las relaciones entre la UE y la UA desde la década de 1990, cuando el nexo seguridad-desarrollo (la idea de que no hay seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad) se hizo determinante en las políticas

europeas de todo tipo hacia África (Íñiguez de Heredia, 2019). Desde el lanzamiento oficial de la estrategia conjunta UE-África en 2007, la seguridad ha sido el objetivo prioritario, contando con mayor acuerdo y respaldo tanto financiero como institucional por parte de las dos organizaciones (Íñiguez de Heredia, 2020). No en vano, como ya se apuntaba, la UE ha desembolsado 3,5 billones de euros a través de la APF para construir la arquitectura de seguridad de la UA. Nuevamente vemos aquí la relación donante-receptor, sumada a la visión europea de que los problemas de paz y seguridad en África tienen que ver con sus fallidas dinámicas en materia de gobernanza y democracia.

La tensión principal que aquí existe es en el propio enfoque que lleva a aplicar determinadas políticas. Por ejemplo, cuando los conflictos (y la inestabilidad y la pobreza) se abordan como una patología africana en tanto que sociedades e instituciones que no tienen capacidad política o económica, o no siguen parámetros suficientemente democráticos o de buena gobernanza, y se invisibilizan los patrones estructurales e históricos detrás de esos conflictos, las soluciones se centran en algunos síntomas, pero no en las raíces.

A pesar de que la propuesta de la UE a la UA en marzo de 2020 reafirma la necesidad de trabajar en aspectos de buena gobernanza, derechos humanos y democracia, este enfoque de la llamada paz liberal está siendo cada vez más cuestionado. La propia UE se ha ido alejando paulatinamente de intervenciones de reforma política integral, con el objetivo de enfocarse más en lo que se ha venido a denominar cuestiones pragmáticas, que tienen más que ver con la capacidad militar y de seguridad del estado (Chandler, 2017; Bargués, 2020; Íñiguez de Heredia, 2020). No obstante, este alejamiento del paradigma liberal ha provocado la emergencia de contradicciones en la operacionización de misiones PCSD, tanto en el enfoque europeo como en la puesta en marcha por la parte africana. Así, por ejemplo, la mayor parte de las misiones que la UE tiene desplegadas en África ahora mismo son de tipo capacitación y refuerzo

de la seguridad. Por otro lado, el refuerzo de estas capacidades ha ido de la mano del abuso de la fuerza en operaciones contra el terrorismo e incluso de un recrudecimiento de la represión por parte de estados africanos contra disidentes. Este enfoque, por ejemplo, en el Sahel, no ha hecho remitir la existencia de grupos terroristas, sino que, en algunas partes, el terrorismo ha ido en ascenso; no ha abordado cuestiones estructurales que están en la base de los conflictos sociales y políticos que alientan a estos grupos y, además, ha provocado el abuso de derechos humanos (Íñiguez de Heredia, 2020).

España ha desarrollado toda una estrategia diplomática y de cooperación en el Sahel que tiene que ver con sus intereses en que la región sea estable. No obstante, el enfoque que ha tenido hasta ahora vuelve a incidir en patologías africanas y no en patrones estructurales. Su trabajo en cuestiones de género muestra este aspecto ya que existen muchos programas en los que se aporta educación, capacitación en diversas áreas económicas y sociales, pero no va ligado a un trabajo estructural. Las mujeres sahelianas siguen siendo uno de los colectivos más afectados tanto por los grupos terroristas como por las acciones antiterroristas (Íñiguez de Heredia y Ndiaye, 2019).

La seguridad, en todo caso, vuelve a ahondar en las relaciones desiguales que existen. Si bien es un área donde la UE y la UA han cooperado de manera más intensa y, se podría decir, de continente a continente, pervive la percepción de África como amenaza y como un actor que necesita ser capacitado para resolver sus problemas, algo que los países africanos rechazan.

Cambio climático

Europa y África están en un cruce de caminos en cuestiones de cambio climático. Si bien Europa es uno de los continentes que más ha afectado al cambio climático y que actualmente más contamina, África es el continente que menos ha influido y uno de los que más lo está sufriendo

(IPCC, 2001, pp. 7-8; Niang y Ruppel, 2014; Crippa *et al.*, 2019; Eckstein *et al.*, 2021). De acuerdo con el *Global Climate Risk Index 2021*, cinco de los diez países más afectados por eventos climáticos extremos durante el último año son africanos (Eckstein *et al.*, 2021, p. 8)³. Por otro lado, mientras que una buena parte de las emisiones y contaminación con la que Europa ha provocado el cambio climático tiene que ver con su propio proceso de industrialización y actual modelo productivo, el desarrollo económico de África implica, en el modelo económico global, un proceso de industrialización y urbanización. No obstante, los efectos que ya está provocando el cambio climático en África afectan de manera directa a Europa, en tanto y en cuanto generan nuevas olas migratorias, justo cuando Europa está endureciendo sus fronteras, como ya hemos visto (Goff *et al.*, 2012; Torelli, 2017).

Cuando la UE ofrece a África “un partenariado para una transición verde y acceso a la energía”, lo que propone es que las organizaciones trabajen juntas para “optar por un futuro bajo en carbono, eficiente en el uso de recurso y resiliente en el clima, en línea con el Acuerdo de París” (Comisión Europea, 2020, p. 2). Esto significa invertir en tecnología verde que pueda dotar a África de la capacidad de realizar un crecimiento económico sostenible, apoyada en energías renovables. Se propone también hacer un uso sostenible de los recursos en África que puedan promover ese crecimiento económico y la consiguiente industrialización y urbanización para una población creciente, dentro del límite de 1,5 °C en el calentamiento global. Para eso, la UE está dispuesta a apoyar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, que son los planes estratégicos que cada país debe realizar para cumplir el objetivo global marcado en París en 2015. La UE está aportando financiación y tecnología, sumado a los diferentes programas que tiene dentro de la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria

³ Mozambique y Zimbabue figuran en el primer y segundo puesto respectivamente de países más afectados.

en situaciones de emergencia (Comisión Europea, 2016). En enero de 2020, la UE anunció la dotación de un millón de euros para la Iniciativa de Adaptación Africana que, si bien será implementada por el Programa de Desarrollo de la ONU, trata de expandir el conocimiento sobre el impacto y las posibles formas de mitigar el cambio climático en África (Relief Web, 2021).

Para África existen varios motivos de reticencia. El límite puesto por el Acuerdo de París fue demasiado conservador para muchos países, para tratar de frenar los peores efectos del cambio climático en África. Por ejemplo, en países del este y oeste africano las sequías y las inundaciones están provocando crisis humanitarias de extrema gravedad, así como avivando conflictos armados. Aunque la UE apostaba por un acuerdo ambicioso, varios países europeos contribuyeron a subir el límite a 1,5 °C. Esto no solo manda un mensaje ambiguo a África en el compromiso que la UE verdaderamente tiene para combatir el cambio climático, sino que parece que Europa intenta imponer nuevamente su liderazgo en una relación condescendiente de donante-receptor y de generador de información y tecnología frente a una África dependiente y necesitada. Mientras tanto, Europa sigue siendo en su conjunto una de las regiones que más CO₂ expone y más está afectando a la diversidad de los acuíferos pesqueros en África.

Otra área de reticencia es la duda sobre si la financiación, inversión y transferencia de tecnología necesaria para el desarrollo de tecnología verde será real y, de hecho, suficiente. África necesita una transición ecológica en algunos aspectos de su economía, pero la necesidad mayor se encuentra en la creación de infraestructuras para soportar el peso de un continente en crecimiento económico y poblacional con una aspiración a niveles de vida dignos con servicios básicos, urbanización, transportes, comunicaciones, entre otras cuestiones. Esta transición, no ya ecológica sino industrializadora, requiere de la inversión de países africanos, pero África requiere la aportación de capital e infraestructuras europeas. Estas dinámicas no son nuevas, sino que tienen

que ver con la relación histórica por la que África ha estado alejada de procesos de tecnificación e industrialización.

Finalmente, otra reticencia viene por la idea de Europa de imponer una tasa de carbono para todos los productos importados. La puesta en marcha del AfCFTA ha supuesto un avance comercial del mayor bloque continental en número de países en el mercado mundial. No obstante, si bien el AfCFTA puede generar recursos para invertir en tecnología verde, además de paliar los efectos nocivos del cambio climático en áreas donde la producción agrícola disminuirá, abriendo nuevas áreas productivas y de intercambio, también tiene la posibilidad de aumentar la emisión de gases efecto invernadero (Simon, 2020). Es decir, el AfCFTA no tiene necesariamente las aspiraciones europeas en cuanto a crear un área comercial baja en carbono, incluso cuando estas están incluidas en la Agenda 2063 de la UA.

En Europa, sin embargo, ya se ha estado estudiando la posibilidad de establecer una tasa de carbón a todos los productos importados (Pauwelyn, 2020). Esta medida no solo trata de frenar la entrada al mercado europeo de aquellos productos que no contribuyen al objetivo de una economía baja en carbono, sino que también trata de costear la transición ecológica que la UE necesita. Si la UE decide imponer tal impuesto, o reclama que el AfCFTA “se alinee con el “trato verde” de la UE”, la posibilidad de comerciar productos africanos en Europa se limitaría en gran medida en el corto e incluso largo plazo (Fox, 2020).

Nuevamente aquí la UE y la UA se encuentran en posiciones divergentes, si bien interdependientes. El cambio climático es un área además en el que se observan divergencias tanto dentro del continente europeo como del africano. No todos los países están de acuerdo en la necesidad de desarrollar tecnologías verdes y sostenibles. Desde el punto de vista de quienes más lo están acusando en el continente africano, esta cuestión no es menor, sino que afecta de lleno a su economía y seguridad. En esta cuestión es probable que además de ver posibles choques intercontinentales

tales, veamos también choques intracontinentales, que terminarán afectando a la forma final del nuevo partenariado entre la UE y la UA.

Conclusión

Las relaciones UE-UA están en un momento paradójico. Mientras, por un lado, podría decirse que están en una de sus fases más intensas en la historia contemporánea, por otro, están en un momento de *impasse*. África se ha cansado de ser el socio menor, tratado con condescendencia y busca no solo tener más peso en la relación, sino hacer de la relación un verdadero partenariado entre iguales. Esto es lo que proclama Europa. Desde 2018, no se han dejado de oír voces en los niveles más altos de la UE reclamando un partenariado en esos términos, basado en una relación de mutuo beneficio e interdependencia entre los dos continentes. No obstante, desde la UA quieren algo más que mensajes políticos cubiertos de buenas intenciones. Esta vez quieren más hechos en forma de compromisos formales en aspectos clave como son las relaciones comerciales, acuerdos en materia de inmigración y seguridad, así como un *green deal* de mutuo acuerdo y beneficio.

El problema es que Europa sigue mirando a África desde el prisma eurocéntrico que convierte en una patología todo lo que no se parece a Europa. Además, hay una fragmentación, tanto en la forma que Europa se relaciona con África como en las relaciones de países africanos con Europa. Las declaraciones y mensajes de Von der Leyen y Borrell quieren mostrar un consenso en Europa sobre la predisposición para tender la mano a África hacia una relación mutuamente beneficiosa. Si bien estos mensajes son importantes y podrían potencialmente tender nuevos puentes, es poco probable que, en el corto plazo, el nuevo acuerdo al que lleguen deje a un lado la relación desigual que estos dos socios llevan en muchas de esas materias claves. Esto no se debe simplemente a una falta de voluntad política, sino que requiere cambios profundos de dinámicas y mentalidades que va a llevar tiempo cambiar.

Bibliografía

- Abderrahim, Tasnim. 2018. "The securitisation of the EU's migration policies: what consequences for southern mediterranean countries and their relations with the EU". EuroMed Survey nº 9. pp. 96-103.
- Abebe, Tsion Tadesse. 2019. "Securitisation of Migration in Africa: the case of Agadez in Niger" Africa Report, ISS, diciembre.
- African Union. 2019. "EU Support to G5 Sahel Joint Force". The Africa-EU Partnership. <https://africa-eu-partnership.org/en/projects/eu-support-g5-sahel-joint-force>.
- Bargués, Pol. 2020. "Peacebuilding without Peace? On How Pragmatism Complicates the Practice of International Intervention". *Review of International Studies*, vol. 46, nº 2. pp. 237-255.
- Borrell, Josep. 2020. "EU-African Relations Are a Strategic Issue: Here's Why". ECDPM, 26 de octubre. <https://ecdpm.org/great-insights/navigating-eu-au-post-covid/eu-african-relations-strategic-issue/>.
- Bruno, José María. 2020. "El tribunal constitucional avala las devoluciones en caliente". *El País*, 19 de noviembre.
- CCOO. 2019. "Flujos migratorios, empleo y formación de la población extranjera". diciembre. <https://www.ccoo.es/6e25e64da0769440542fdc0006955856000001.pdf>
- Chandler, David. 2017. *Peacebuilding: The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Colom, Artur. 2019. "African Continental Free Trade Area ¿Un instrumento de transformación económica?". Aimé González, Elsa; Domínguez de Olazábal, Ixaso. *Informe África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*, Fundación Alternativas, pp. 33-44.
- Comisión Europea. 2016. "Cooperation with Non-EU Countries & Regions". Text. Climate Action, 23 de noviembre. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/cooperation_en.
- Comisión Europea, 2018. "Managing migration: Commission expands on disembarkation and

- controlled centre concepts”, 24 de julio, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4629
- Comisión Europea, 2020. «Towards a Comprehensive Strategy with Africa», Bruselas, 9 de marzo. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf
- Crippa, Monica *et al.* 2019. “EDGAR v5.0 Greenhouse Gas Emissions”. European Commission. Joint Research Centre. [Dataset] PID. <http://data.europa.eu/89h/488dc3de-f072-4810-ab83-47185158ce2a>
- Dünnwald, Stephan. 2011. “On Migration and Security: Europe managing migration from Sub-Saharan Africa”. *Cuaderno de Estudios Africanos*, n° 22.
- Eckstein, David. Künzel, Vera y Schäfer, Laura. 2021. “Global Climate Change Index: Who Suffers Most from Extreme Weather Events?” Bonn: German Watch.
- EEAS. 2020. “Military and Civilian Missions and Operations”. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military and civilian missions and operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military_and_civilian_missions_and_operations).
- Eurostat. 2020. “Africa-EU - International Trade in Goods Statistics”. abril. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Africa.E2.80.99s_main_trade_in_goods_partner_is_the_EU.
- Faber, Gerrit. 2004. “The Lomé Conventions and the Causes of Economic Growth”, European Governance and European Opinions on Trade and Sustainable Development, IFRI, París, 3-4 de junio.
- Fox, Benjamin. 2020. “Tensions Simmer over EU-Africa Trade Relations”. *Euractiv*, 16 de noviembre. <https://www.euractiv.com/section/botswana/news/tensions-simmer-over-eu-africa-trade-relations/>.
- Goff, Leo. Zarin. Hilary y Goodman, Sherri. 2012. «Climate-Induced Migration from Northern Africa to Europe: Security Challenges and Opportunities». *The Brown Journal of World Affairs*. vol. 18. n° 2. pp. 195–213.
- Handy, Paul-Simon y Kenhago Tazo, Olivier. 2020. “Both parties want a strategic partnership less focused on aid, but can this become more than just wishful thinking?”. ISS, 16 de septiembre. <https://issafrica.org/iss-today/europe-and-africa-at-a-crossroads>
- Herszenhorn, David. 2019. “Von Der Leyen Ventures to the Heart of Africa”. *Politico*, 8 de diciembre. <https://www.politico.eu/article/european-commission-president-ursula-von-der-leyen-ventures-to-the-heart-of-africa-ethiopia-african-union/>.
- Iñiguez de Heredia, Marta. 2019. “La Unión Europea en África: desarrollo y seguridad en un marco de desigualdad”. Aimé González, Elsa; Domínguez de Olazábal, Itxaso. *Informe África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*, Fundación Alternativas, pp. 103-113.
- Iñiguez de Heredia, Marta y Ndiaye, Aminata. 2019. “Empoderamiento de las mujeres en el zonas de conflicto: enfoque en el Sahel”. Documento de Trabajo Opex n° 101/2019. Fundación Alternativas.
- Iñiguez de Heredia, Marta. 2020. “EU Peacebuilding’s New Khaki: Exceptionalist Militarism in the Trading of Good Governed for Military-Capable States” *Politics* online first: 1–20.
- IPCC. 2001. “Setting the State: Climate Change and Sustainable Development”. Report Assessment Working Group III: Mitigation. Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://archive.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=57>
- Laporte, Geert. 2020. “The AU-EU Summit didn’t prove immune to COVID-19 – but that may be a blessing in disguise” ECDPM, 14 de septiembre, [https://ecdpm.org/talking-points/au-eu-summit-not-immune-covid-19-blessing-disguise/?utm_source=ECDPM+News letters+List&utm_campaign=c0a4b37ee6-EMAIL_CAMPAIGN_2019_09_05_08_48_COPY_02&utm_medium=email&utm_term=0_f93a3dae14-c0a4b37ee6-388808849](https://ecdpm.org/talking-points/au-eu-summit-not-immune-covid-19-blessing-disguise/?utm_source=ECDPM+News+letters+List&utm_campaign=c0a4b37ee6-EMAIL_CAMPAIGN_2019_09_05_08_48_COPY_02&utm_medium=email&utm_term=0_f93a3dae14-c0a4b37ee6-388808849)
- Lopes, Carlos. 2020. “Europe and African Relations Post COVID-19: Time to Add Size, Scale

- and Speed”. *The Conversation*, 31 de marzo. <http://theconversation.com/europe-and-african-relations-post-covid-19-time-to-add-size-scale-and-speed-135017>.
- Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.
- Niang, Isabelle y Ruppel, Oliver. 2014. “Africa”. *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part B:1199–1265. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC. pp. 1199–1265.
- OECD. 2019. “Development Aid at a Glance: Statistics by Region - Africa”. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>.
- Parlamento UE. 2020. “Pesca: el Parlamento respalda la renovación del acuerdo con Senegal”. 12 de noviembre. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201111IPR91303/pesca-el-parlamento-respalda-la-renovacion-del-acuerdo-con-senegal>
- Parlamento UE. 2021. “A new neighbourhood, development, and international cooperation instrument – Global Europe”. Briefing, marzo. EPRS_BRI(2021)659453_EN
- Pauwelyn, Joost. 2020. “Briefing. Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism: A Legal Assessment”. Policy Department for External Relations. Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.502. abril.
- Pont, Elisa. 2020. “Del campo a casa: ¿quién recoge los alimentos que consumimos durante la pandemia?”. *La Vanguardia*, 16 de junio.
- ReliefWeb. 2021. “European Union Ramps up Support to Africa Adaptation Initiative with EUR 1 Million Grant”. <https://reliefweb.int/report/world/european-union-ramps-support-africa-adaptation-initiative-eur-1-million-grant>.
- Serón Aires, Gema y Gabrielli, Lorenzo. 2019. “África en la política migratoria de la Unión Europea: actualidad y desafíos”. Aimé González, Elsa; Domínguez de Olazábal, Ixaso. *Informe África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*, Fundación Alternativas, pp. 85-98.
- Sheftalovich, Zoya. 2020. “EU-AU Meeting Postponed over “Agenda Issues””. *Politico*, 9 de diciembre. <https://www.politico.eu/article/eu-au-videoconference-postponed-over-agenda-issues/>.
- Simon, Manuel. 2020. “African Continental Free Trade Area: Promoting Intra-African Trade for Climate Change Mitigation and Adaptation”. *Cuts International*, septiembre. <https://bit.ly/2luycnD>.
- Torelli, Stefano M. 2017. “Climate-Driven Migration in Africa – European Council on Foreign Relations”. *ECFR*. 20 de diciembre. https://ecfr.eu/article/commentary_climate_driven_migration_in_africa/.
- UNCTAD. 2019. “Made in Africa: Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade”. *Economic Development in Africa Report 2019*, 26 de junio. <https://unctad.org/press-material/facts-figures-0>.
- UNCTAD. 2020. “World Investment Report 2020”. <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.
- Vervaeke, Koen. 2020. “The European Union’s Pivot to Africa” en Martin Westlake, *The European Union’s New Foreign Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 165-175.
- Wai, Zubairu. 2012. *Epistemologies of African Conflicts: Violence, Evolutionism, and the War in Sierra Leone* / Zubairu Wai. Nueva York: Palgrave Macmillan.