

228
MARZO
2020

EL MAGREB Y LA APUESTA EUROPEA POR ÁFRICA*

Eduard Soler i Lecha, investigador sénior, CIDOB

* El 31 de enero de 2020, CIDOB reunió en Barcelona a expertos y responsables políticos en un diálogo titulado "Europe-Maghreb-Africa: Geopolitical vision and policy outcomes" con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España. El autor de esta nota agradece a todos los participantes así como a aquellos responsables políticos europeos y africanos que, vía entrevistas presenciales o telefónicas, han contribuido a informar este documento y algunas de las propuestas que en él se exponen.

Esta es una versión actualizada a julio de 2020 de un primer documento de reflexión publicado en marzo.

África debe ser una prioridad estratégica para la Unión Europea. Pero ¿qué papel puede jugar el Magreb en la política africana de la UE? ¿Qué margen hay para integrar mejor la política hacia el Magreb – y por extensión el resto de socios mediterráneos – en el marco de la política africana buscando sinergias entre ambas?

2020 debería ser a la política africana lo que 1995 fue a la política mediterránea, un momento de renovación conceptual que, pese a las dificultades, permita maximizar las oportunidades para promover una agenda de diálogo y cooperación más ambiciosa.

Esta apuesta requiere una nueva imaginación geopolítica que plantee el espacio euro-africano como un continuo territorial entre el Círculo Polar Ártico y el Cabo de Buena Esperanza, en el que el Mediterráneo aparece como una especie de lago interior, potenciando así la suma de múltiples realidades regionales más que la yuxtaposición de dos bloques distintos.

Hay pocos temas que consigan poner de acuerdo a todos los líderes e instituciones europeas. Que África debe ser una prioridad estratégica es una de ellas. Así lo habían declarado los altos cargos comunitarios que iniciaron su mandato en diciembre de 2019 pero también los estados miembros reunidos en el Consejo de Asuntos Exteriores del mismo mes. Por si había alguna duda, Ursula von der Leyen mandó un mensaje claro al tomar posesión del nuevo cargo. La nueva presidenta no escogió Washington, Moscú o Ankara para realizar su primera visita oficial fuera de la Unión Europea, sino que voló a Addis Ababa, la capital de Etiopía y sede de la Unión Africana. En febrero de 2020, se dio un paso más y hasta 20 comisarios se desplazaron de nuevo a Addis Ababa para mantener una reunión con sus homólogos de la Unión Africana. El 9 de marzo, la Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad hacían pública su propuesta para una **Estrategia con África**, que no *para* África. Sin embargo, el consenso sobre África como prioridad puede ocultar la existencia de dos narrativas bien distintas acerca este continente: África como espacio de oportunidades y África como foco de inestabilidad y amenazas.

Aunque la Covid-19 ha irrumpido con fuerza en la agenda europea y puede alterar calendarios y prioridades, parece que este interés por África va a ser una de las características de la acción exterior europea

durante los próximos años. Y por eso es necesario preguntarse cómo puede afectar al resto de prioridades. Este documento se interroga sobre los efectos –y posibles sinergias– que la nueva agenda puede tener sobre la política mediterránea y de vecindad, y en concreto sobre los países del Magreb. Uno de los argumentos recurrentes en el discurso político de la UE al plantear esta apuesta por África es que se trata del vecino más próximo de Europa. Sin embargo, si el argumento geográfico es uno de los principales motores de esta aproximación, entonces cabría esperar que dentro de esta apuesta se prestase más atención a los países del África más cercana y, entre ellos, a los países del Magreb con quien la Unión Europea ha mantenido una estrecha relación. Pero hasta el momento no es el caso. No solo la Estrategia publicada en marzo evita referirse a la posición especial de esta “África próxima” sino que parece que la estrategia esté pensada, fundamentalmente, para los países del África subsahariana.

Hay tres posibles vías para abordar el papel del Magreb en la política africana de la UE. La primera es una lógica de **sustitución**, es decir, remplazar las viejas políticas de vecindad (incluidas las del Magreb) por una nueva política africana, entendiendo que una prioridad ha decaído y la otra está en alza. La segunda, que

Aunque la Covid-19 ha irrumpido con fuerza en la agenda europea y puede alterar calendarios y prioridades, parece que el interés por África va a ser una de las características de la acción exterior europea durante los próximos años.

podríamos denominar de **segmentación**, consiste en considerar que ambas son prioritarias pero que deben mantenerse separadas, argumentando que quizás sería contraproducente abordarlas desde un marco único o con los mismos instrumentos al tratarse de realidades demasiado distintas. La tercera posibilidad es la **convergencia**, lo que implica abordarlas como parte de una misma apuesta, buscando las sinergias entre ambas prioridades, entendiendo que una política africana más robusta no puede ser creíble si se desatiende al Magreb, y que una de las formas para la relevancia de la UE entre sus vecinos más cercanos es compartiendo su prioridad africana. Aunque formulada así parezca una apuesta atractiva, no es un reto sencillo ni evidente. De explorarse este camino – como se aboga en este documento – habría que identificar bien cuáles pueden ser los obstáculos y los riesgos que entraña. Para profundizar esta vía en las mejores condiciones hay que empezar entendiendo cómo hemos llegado hasta aquí; qué ha cambiado para que hoy África en su conjunto haya ganado tanto peso en la agenda; cuáles son las ventajas e inconvenientes de situar el Magreb en una

posición preeminente; qué discurso y acciones concretas pueden plantearse a partir de ahora, y en cuáles de ellas España puede desempeñar un papel constructivo.

A nivel discursivo, este documento propone una nueva imaginación geopolítica que piense el Mediterráneo y con él el sur de Europa y el Magreb como conectores de este espacio euro-africano. En cuanto a acciones concretas, se plantea la posibilidad de dotar a este imaginario geopolítico de una realidad física a través de conexiones en infraestructuras, de un mayor diálogo político con los países del Magreb para conocer mejor sus prioridades en relación a la agenda africana, soluciones institucionales que permitan sinergias entre este espacio de cooperación y la Unión por el Mediterráneo, una agenda de trabajo adaptada a la realidad post Covid-19 y romper la lógica de trabajo en silos, aprovechando por ejemplo el compromiso compartido con la Agenda de Desarrollo Sostenible.

¿De dónde venimos?

Las relaciones de la UE con el continente africano no están marcadas solo por la proximidad geográfica sino también por la herencia colonial que, además de marcar el diseño del mapa político africano, ha condicionado las políticas de la Unión desde hace más de medio siglo. Algunos países – Francia es el ejemplo más claro – han considerado partes de África o el continente en su totalidad como *domaine réservé*, dificultando así la articulación de una política europea común más ambiciosa. En contraste, el hecho que la política africana sea un tema menos divisivo que las relaciones con las grandes potencias globales (China, Rusia y Estados Unidos) o que otras prioridades en el entorno de la UE, como el conflicto árabe-israelí o la gestión de las interdependencias con Turquía, ha dado más margen de maniobra a Bruselas. Pero este enfoque, tanto a nivel europeo como por parte de los estados miembros, ha estado muy marcado por la voluntad de mantener a África en el radio de influencia europea, sobre todo a través de políticas de desarrollo que a menudo perpetúan una relación asimétrica donante-receptor.

En este diseño los europeos han combinado enfoques distintos. En ocasiones, estas relaciones se han encauzado mediante políticas hacia todo el continente, bien sea a través de cumbres o construyendo una relación especial con la Unión Africana, de quien la UE es contribuyente fundamental. El segundo enfoque es lo que se conoce como el marco ACP (África-Caribe-Pacífico), que regula las relaciones comerciales y canaliza una parte importante de fondos de apoyo. Sin embargo, cabe mencionar que este marco no es exclusivamente africano y que no incluye a los países africanos ribe-

reños del Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto). Para estos cinco países, las relaciones con la UE están bajo el paraguas de las relaciones euro-mediterráneas y la política europea de vecindad y, a pesar de la voluntad de favorecer la cooperación regional, los niveles de integración sur-sur – por ejemplo, a nivel comercial – siguen siendo entre los más bajos del mundo. El tercer enfoque se ha construido sobre la base de espacios de cooperación con iniciativas sub-regionales. Ahí situaríamos al Sahel – donde se apoya a estructuras como el G5, formado por Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger – o a África Occidental – con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS) como socio preferente. A todo ello se le añaden el conjunto de relaciones estrictamente bilaterales con los distintos estados, con especial atención a potencias regionales como Nigeria, Sudáfrica o Etiopía.

Si algo han compartido todos estos enfoques es la generación de una agenda asimétrica en la que se discuten fundamentalmente los desafíos del continente africano o sus impactos sobre la UE, pero casi nunca se hace el recorrido inverso. Raramente se emplean estos foros y mecanismos de diálogo político y cooperación para abordar temas centrales de la agenda global. Es algo que puede revertirse. De hecho, la nueva estrategia con África presentada por la Comisión Europea en marzo alude en diversas ocasiones a la necesidad de que la cooperación en asuntos multilaterales y globales esté en el centro de esta nueva relación. No obstante, hay que medir bien las expectativas. Allá donde haya consenso, este diálogo permitiría fijar prioridades conjuntas y articular estrategias y propuestas concretas que pudieran elevarse a foros globales. Sin embargo, en otros temas, los intereses y prioridades no tienen porque ser siempre coincidentes o incluso puede haber visiones distintas dentro de casa uno de los bloques. En estos casos, este diálogo puede servir para acercar posiciones o incluso para evitar crear falsas expectativas.

¿Qué ha cambiado?

Cualquier iniciativa en el ámbito internacional tendrá que revisarse a la luz de **los efectos del coronavirus** a escala global. No solo hay que gestionar una crisis sanitaria sino también sus efectos a nivel económico, de movilidad y de cooperación internacional. Las relaciones euro-africanas, euro-mediterráneas y euro-magrebíes no son una excepción. Algunos de estos países pueden pensar que, a pesar de la precariedad de sus sistemas sanitarios, podrán resistir mejor a la pandemia porque tienen una población más joven, un clima cálido que quizás reduzca el riesgo de conta-

gio, o porque introdujeron medidas de confinamiento cuando el número de casos no era tan elevado como en el sur de Europa. En cualquier caso, lo que no podrían evitar son las consecuencias económicas, sobre todo porque afecta especialmente a sectores vulnerables (desplazados internos, colectivos dependientes de la ayuda internacional y sobre todo trabajadores de la economía informal) y porque los efectos sobre el sector turístico y los precios del petróleo ponen muchas economías africanas – también las magrebíes – en una situación de enorme fragilidad. Por un lado, este diagnóstico poco prometedor puede empujar a la UE a desarrollar programas de ayuda a países o sectores concretos. Por otro lado, puede crear condiciones para que la UE y organizaciones como la UA, así como los estados miembros de ambos bloques regionales, impulsen conjuntamente respuestas multilaterales a la crisis sanitaria (por ejemplo, a nivel de vacunas) o a sus derivadas económicas.

Antes de la irrupción de la Covid-19, el año 2020 tenía todos los ingredientes para ser una especie de momento re-fundacional en las relaciones entre la UE y los países africanos. Era el resultado de una **dinámica institucional** marcada por la coincidencia en el tiempo de seis factores: (1) un nuevo liderazgo europeo que,

Como en una especie de “fiebre del oro”, las potencias globales o regionales intentan afianzar su presencia en África antes de que sus rivales puedan desbancarles.

durante su toma de posesión a finales de 2019, situó a África como prioridad; (2) la programación de la cumbre euro-africana de finales de año, que ambos bloques habían fijado como fecha clave para dar un salto cualitativo en las relaciones bi-continenciales; (3) la expiración en 2020 del Acuerdo de Cotonú, el marco que articula las relaciones con el grupo ACP; (4) la puesta en marcha, prevista inicialmente para julio de este año, de la área panafricana de libre comercio; (5) la recta final de las negociaciones del nuevo presupuesto plurianual de la Unión Europea (2021-2027) que tiene entre sus novedades la puesta en marcha de un instrumento financiero único (el Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - NDICI); y (6) la conmemoración en noviembre del 25 aniversario de la primera conferencia euro-mediterránea, que debería propiciar una reflexión sobre cómo actualizar y reforzar las relaciones con los países de este espacio, entre los cuales los países del África mediterránea. La coyuntura post-Covid-19 obligará a aplazar algunas de estas citas o revisar prioridades, pero no elimina el hecho que estamos ante un momento en que convergen la voluntad política para dar más protagonismo a África y los calendarios institucionales que proveen los espacios para hacerlo.

Junto a la coincidencia en el tiempo de estos factores más institucionales, hay unas tendencias de fondo que marcan, con tanta o más intensidad, la forma en que desde Europa se abordan las relaciones con África. De todas ellas, la más relevante es el **creciente atractivo del continente africano**, que se fundamenta en datos objetivos y previsiones de futuro. En 2020, África representa un 17% de la población mundial pero solo el 3% del PIB. No obstante, la previsión es que su peso económico relativo vaya en aumento no solo por el incremento de la población sino también por otros factores como los avances en materia de integración comercial

En Europa, la narrativa de África como continente de oportunidades y de competición con otras potencias globales, coexiste con una narrativa opuesta sobre África como espacio de vulnerabilidades y posible emisor de amenazas a la seguridad europea.

– con estimaciones de que se traduzca en un aumento del 50% en los flujos comerciales intra-africanos; la reducción de los niveles de pobreza extrema que comportarían mayores niveles de consumo; los procesos acelerados de urbanización asociados a rápidas acentuaciones de la productividad y, finalmente, las previsiones de crecimiento de algunos países africanos entre las más altas del mundo. Antes de la Covid-19 obligara a revisar a la baja todas las estimaciones, varios países africanos como Etiopía, Ruanda, Senegal, Ghana, Tanzania o Costa de Marfil estaba previsto que crecieran por encima del 6% en 2020. Como siempre, hay contrapuntos. En África también hay economías con ritmos anémicos (Angola lleva en recesión desde 2016 y, en 2019, Sudáfrica creció sólo un 0,2% en 2019 y Nigeria lleva creciendo menos de un 3% desde el año 2015). Además, un aspecto importante es el aumento de la desigualdad, con África subsahariana en segundo lugar a escala global tras Oriente Medio y el Norte de África según el *World Inequality Report*.

Por otro lado, aunque a menudo quedan en un segundo plano por la fuerza de las cifras económicas, el continente africano también ha sido noticia por **progresos en el ámbito político**. Se han producido importantes avances a nivel de integración regional, con la Unión Africana y sus organismos dependientes como un caso de avance paulatino del regionalismo, en un momento en el que este tipo de procesos están estancados, o incluso en recesión, en América Latina, Asia Meridional o el mundo árabe. También son políticamente relevantes los procesos de transición política iniciados en varios países, siendo el de Sudán especialmente relevante al interpelar directamente tanto al África subsahariana

como a los países árabes del África mediterránea. Y, en esa misma línea, hay que señalar la emergencia de nuevos liderazgos con proyección más allá de su propio país. El caso de Abiy Ahmed, primer ministro de Etiopía, laureado con el Premio Nobel por su contribución a la firma del acuerdo con Eritrea y su impulso a procesos de reconciliación nacional, además de implicarse en las negociaciones que permitieron iniciar la transición en Sudán, es el ejemplo más claro, pero no el único.

La efervescencia económica y política de África también se ha traducido en una mayor atención por parte de varios actores internacionales en lo que puede verse como una **competición geopolítica por África**. La Unión Europea no es ni mucho menos la única que ha reforzado sus programas de cooperación y los marcos de diálogo político con el conjunto del continente. El caso más evidente es el de China, con fuertes intereses en el aprovisionamiento de materias primas y también consciente de las perspectivas de crecimiento del mercado africano. Pero no es el único: Rusia, India, Turquía o los países del Golfo también han reforzado sus políticas africanas. La excepción a esta tendencia parece ser Estados Unidos que, con la administración Trump, no ha mostrado especial interés en el continente africano, pero no es descartable que esta tendencia pueda revertirse. Como en una especie de “fiebre del oro”, las potencias globales o regionales intentan afianzar su presencia en África antes de que sus rivales puedan desbancarles. Los países africanos no son ajenos a esta dinámica, incluso a menudo la favorecen ya que en este clima competitivo creen poder arrancar mejores contrapartidas de sus potenciales socios. Visto desde Europa, el creciente interés internacional por el continente ha hecho sonar las alarmas. En buena medida porque se teme que países considerados hostiles (Rusia) o posibles rivales sistémicos (China) le disputen ámbitos de influencia tradicional. La creciente tensión entre Francia y Turquía en el Mediterráneo también podría desplazarse hacia el sur. Aunque no es todavía visible, el Brexit (o la marcha de Reino Unido de la UE) también ha disminuido el peso relativo de la Unión y añade otro posible competidor. La manera que tiene la UE de abordar esta competición oscila entre el convencimiento de partir de una posición de fuerza relativa y el miedo a perderla. Según datos expuestos por la propia Unión Europea al presentar la **estrategia con África** en marzo de 2020, los 27 representan el 32% del comercio de África con el mundo (comparado con un 17% de China y un 6% de Estados Unidos); en cuanto a inversión directa extranjera sus cifras multiplican por cinco las de Beijing y Washington; y en cuanto a la Ayuda Oficial al Desarrollo supone casi la mitad de las aportaciones mundiales. El anterior presidente de la Comisión Europea, **Jean-Claude Juncker**, fue uno de los líderes que planteó

de forma más transparente la apuesta europea en África como contrapeso a la creciente influencia china. En los mismos términos, el presidente francés, **Emmanuel Macron**, en una visita a África Oriental en marzo de 2019, llegó a calificar como “predatoria” la política china en el continente.

En Europa, la narrativa de África como continente de oportunidades y de competición con otras potencias globales, coexiste con una narrativa opuesta sobre **África como espacio de vulnerabilidades y posible emisor de amenazas a la seguridad europea**. Mientras que las grandes economías asiáticas leen los datos de crecimiento demográfico en África como indicador de futuro crecimiento económico, en muchas capitales europeas se interpretan en clave de posibles flujos migratorios. La agenda de seguridad, centrada hoy en la cooperación en la lucha anti-terrorista y el control migratorio, condiciona la aproximación hacia África de los socios europeos. La percepción en Europa es que el grado de exposición por procesos de desestabilización en el continente africano es mayor que el de otros actores con intereses en África. Es más, consideran que las condiciones de inseguridad en África, así como las crisis humanitarias que se deriven pueden llegar a alterar las dinámicas políticas internas en Europa debido al auge de movimientos xenófobos y euroescépticos, y al cuestionamiento de avances propios del proyecto europeo como la libre circulación de personas. Llevado al extremo, podría decirse que la política africana queda subordinada a la política migratoria que, en términos europeos, lo está a su vez a 27 políticas nacionales.

La narrativa securitizada y securitizadora se hace más evidente en el África más próxima. A diferencia de las relaciones con el resto del continente, existe un claro desequilibrio en la forma de aproximarse al Magreb o a Egipto, donde la balanza se inclina hacia el catálogo de riesgos en detrimento de las oportunidades. De hecho, si en el caso de África subsahariana existe una tendencia de interés y entusiasmo, calificada a veces como afro-optimismo, cuando se trata del Mediterráneo y el Magreb parece que se haya recorrido el camino inverso. El optimismo que supuso la creación del Proceso de Barcelona en 1995 y los ambiciosos objetivos de convertir este espacio en un área de paz, prosperidad compartida e intercambio, han dado paso a una sensación de escepticismo e incluso de fatiga tras constatar los bloqueos diversos a los intentos por reforzar o revitalizar estas relaciones. La frustración con el resultado de las primaveras árabes tampoco ayudó, ni política ni institucionalmente. En 2011 la UE aprobó una revisión de la Política Europea de Vecindad sustentada en la voluntad

de apuntalar los procesos de cambio democrático, pero poco después, en 2015, la sustituyó por otra enfocada a la necesidad de estabilización. En este proceso de revisión también se dio mayor relevancia al concepto de “los vecinos de los vecinos”, categoría en la que podría entrar el resto del continente africano, pero sobre todo espacios sensibles como el Sahel y el Cuerno de África. Esta idea que implica, en último término, que no puede trazarse una línea clara entre “el África próxima” y el resto del continente, también quedó reflejada en la **Estrategia Global de la Unión Europea** adoptada en 2016. Ese documento fija como objetivo contribuir a la conse-

Marruecos ha puesto en marcha una política de horizontes amplios hacia África Occidental y Central: un amplio despliegue comercial y diplomático, una apuesta estratégica de la aerolínea de bandera (RAM) e incluso la promoción de Marruecos como referente religioso en contraposición con los modelos de los países del Golfo.

cución de órdenes regionales cooperativos y aborda en un mismo epígrafe el África subsahariana, los países del Magreb y Oriente Medio, mencionando específicamente las crecientes interconexiones entre el norte de África y el resto del continente.

Simultáneamente, **los países del Magreb han ido prestando cada vez más atención a África subsahariana** y en el caso de los dos principales países, Marruecos y Argelia, lo han hecho en una lógica de competencia. Sus políticas africanas acaban siendo una extensión de la rivalidad existente entre los dos regímenes, que contrasta con los fuertes lazos culturales y humanos entre ambas sociedades. Mientras que Argelia se ha centrado en los países de su entorno más inmediato (Sahel) y en los temas en lo que se siente fuerte (seguridad, inteligencia y, en menor medida, educación superior), Marruecos ha puesto en marcha una política de horizontes más amplios hacia África Occidental y Central: un amplio despliegue comercial y diplomático, una apuesta estratégica de la aerolínea de bandera (RAM) e incluso la promoción de Marruecos como referente religioso en contraposición con los modelos de los países del Golfo. África es uno de los espacios donde esta rivalidad se materializa de forma más clara, cortejando por separado a posibles aliados, promoviendo proyectos de cooperación alternativos en sectores tan distintos como el energético o el de la lucha antiterrorista, y viendo a las organizaciones de integración regional como un espacio donde hacerse sombra mutuamente. En este sentido, la reincorporación de Marruecos a la Unión Africana en 2017 - de la que se había retirado en 1984 por su apoyo al Frente Polisario - fue un punto de inflexión.

Por último, la agenda euro-africana – y el papel que pueda tener el Magreb en ella – también estará marcada por la evolución de las **prioridades y compromisos institucionales de la propia Unión Europea**. La UE está enfrascada en dos transiciones, la energética y la tecnológica, hacia una economía verde y digital. Esto ha dado lugar, entre finales de 2019 y los primeros meses de 2020, al anuncio del *Pacto Verde Europeo*, el compromiso con el objetivo de neutralidad climática, y distintas medidas en el marco de la Agenda Digital Europea. Es esperable que estas grandes prioridades permeen también en los marcos de cooperación con otros actores internacionales

La agenda euro-africana – y el papel que pueda tener el Magreb en ella – también estará marcada por la evolución de las prioridades y compromisos institucionales de la propia Unión Europea.

como los países africanos y mediterráneos. Y a la vez, hay que ser conscientes que los interlocutores africanos pueden percibir la agenda verde como un intento de introducir una nueva forma de proteccionismo medioambiental, y la agenda digital como una plataforma en la que se libra la competición geopolítica con China en la que ellos no desean tomar partido. En cambio, otros compromisos previamente adquiridos en foros multilaterales como el Acuerdo de París en materia de lucha contra el cambio climático o la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible son un punto de partida para trabajar conjuntamente.

Ventajas e inconvenientes de situar el Magreb como parte de la política africana

Como se decía en la introducción, hay varias formas de abordar el papel del Magreb en la apuesta africana: la lógica de sustitución (África sustituye y en el mejor de los casos absorbe al Mediterráneo y por extensión al Magreb como prioridad); la de segmentación, es decir, abordarlos como dos temas igualmente prioritarios pero que requieren marcos separados; o la de confluencia, intentando encontrar sinergias entre ambos, considerando que la UE no puede ser relevante en el resto de África si no lo es en el Magreb.

Mientras que la segunda opción se corresponde con la situación actual, las otras dos vías supondrían una reorientación estratégica tanto por parte de la Unión Europea como de sus estados miembros. La lógica de sustitución supondría un giro radical a la acción exterior de la Unión Europea, hasta ahora con especial atención al Mediterráneo, donde la entonces Comunidad Económica Europea puso en marcha su embrionaria Cooperación Política Europea. En este sentido, se podría considerar que un viraje de estas características contravendría el **Tratado de la**

Unión Europea, cuyo artículo 8 especifica que “La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. Puede que, temporalmente, las energías diplomáticas se dirijan hacia el África subsahariana, pero el factor proximidad y el hecho de que las relaciones con los países magrebíes sean especialmente estrechas – en clave comercial, migratoria o energética – indica que tarde o temprano la UE recuperará el interés por sus vecinos más cercanos.

Por lo tanto, se debe cuestionar si hay margen para integrar mejor la política hacia el Magreb – y por extensión el resto de socios mediterráneos – en el marco de la política africana, buscando sinergias entre ambas para que no solo sumen sino que multipliquen. Para ello, lo primero sería identificar cuáles son

las ventajas y los inconvenientes de explorar este enfoque integral.

En el plano de las **ventajas** destacan cinco elementos:

- Asociando el Magreb y el Mediterráneo como parte de una estrategia integral más amplia se puede conseguir vencer la sensación de agotamiento con la que, desde el ámbito político o diplomático, se abordan las relaciones con los vecinos mediterráneos. También contribuiría a movilizar un mayor interés por parte del conjunto de socios europeos, ya que todos pueden coincidir en otorgar prioridad a la agenda panafricana pero quizás no perciban con la misma intensidad las relaciones con los países del Magreb.
- En un momento en que las energías de los máximos decisores están absorbidas por muchos otros temas – más aún con el Covid-19 – abordar bajo un mismo paraguas la política africana y la magrebí puede facilitar que, desde las más altas instancias, se preste atención a esta cuestión.
- Esta visión integral iría en la dirección de la puesta en marcha del instrumento financiero único a nivel europeo (NDICI) y, por tanto, podría revertir en un mejor aprovechamiento de fondos disponibles y sinergias con el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE)
- Este enfoque aprovecharía la condición de interlocutor de Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania con el resto de países africanos y les situaría como actores necesarios en el diálogo bi-continental. Este es un papel que no solo pueden desempeñar los gobiernos, sino también sus agentes económicos, sociales, culturales e incluso religiosos. Y, en el mejor de los casos, podría proporcionar un marco más amplio (euro-africano) desde el que favorecer el diálogo y la cooperación entre gobiernos y actores sociales del Magreb.
- Finalmente, permitiría abordar desde una perspectiva integrada temas como el nexo de inseguridad entre

el Magreb y el Sahel, emergencias medioambientales compartidas, la articulación de proyectos bicontinentales de infraestructuras de transporte y energía, y una gestión de flujos migratorios.

A esto habría que añadirle un número igual de posibles **inconvenientes**:

- La creación de unas expectativas imposibles de cumplir. Este es un problema recurrente de la acción exterior europea que la literatura en inglés ha denominado “capability-expectations gap” (brecha entre capacidades y expectativas). En este caso, podría implicar la voluntad de dar un salto cualitativo en las relaciones con África sin saber los recursos suficientes para concretar la apuesta y sin haber previsto que una emergencia sanitaria y económica que puede alterar completamente los planes iniciales.
- La incapacidad de articular un modelo más atractivo que el que ofrecen otros actores internacionales. Para evitarlo hay que poner en valor la especificidad de la oferta europea – más centrada en un desarrollo integral del conjunto de las sociedades, con el foco en la durabilidad y sostenibilidad del compromiso y en la necesidad de abordar retos compartidos – y no plantearlo como un marco alternativo sobre el cual los socios deben escoger, lo que podría provocar una reacción aún más agresiva por parte de aquellos que se sientan atacados.
- Riesgo de perder la especificidad o el carácter preferencial de las relaciones de proximidad con el Magreb, que son además países con un nivel de integración con la UE mucho más alto que el del resto de países del continente. Para evitar este riesgo habrá que buscar mecanismos que reconozcan esta singularidad.
- La posibilidad de que las rivalidades intra-magrebíes impacten negativamente en el desarrollo del diálogo euro-africano, que acaben permeando en las discusiones y en los marcos de cooperación y que estos acaben siendo el escenario donde proyectar y perpetuar esta rivalidad.
- El riesgo de eclipsar la dimensión mediterránea, precisamente cuando el Proceso de Barcelona cumple 25 años, y con ello provocar que los países del Mediterráneo Oriental pudieran sentirse excluidos o sustituidos.

¿Qué coalición de actores y qué papel para España?

2020 tendría que ser a la política africana lo que 1995 fue a la política mediterránea. En otras palabras, un momento en que culminase una renovación conceptual y en que, pese a las dificultades, se pudieran maximizar las oportunidades para promover una agenda de diálogo y cooperación más ambiciosa. Precisamente porque

el recuerdo de 1995 está muy presente, en 2020 conviene extraer algunas conclusiones que podrían inspirar tanto el desarrollo como el diseño y ejecución de esta apuesta africana, como la reivindicación de un papel especial para el Magreb.

Hace 25 años se produjo una alianza entre varios países europeos que compartían el diagnóstico de la necesidad de tener una política mediterránea más ambiciosa. Entre estos, algunos del sur como Francia, Italia y España, a los que se sumó Alemania, cuyo apoyo fue decisivo para dotar a este marco de músculo presupuestario. En

España está en plena implementación de su tercer Plan África cuyas prioridades encajan bien tanto con el enfoque europeo como con las prioridades de sus socios africanos.

esa alianza también estaban en posición de liderazgo las instituciones europeas, tanto la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo como dentro de ellas varias personas que, a título individual, remaban en la misma dirección. El Proceso de Barcelona se construyó en clave de partenariatado y, por lo tanto, no se impuso una agenda y unos objetivos a los socios mediterráneos sino que se hizo a través de la deliberación. Se movilizó a la sociedad civil y a las ciudades de ambas orillas del Mediterráneo, contribuyendo a darle más legitimidad y más grueso.

Siguiendo este ejemplo, el impulso de la apuesta africana de Europa requerirá la implicación de los países con más intereses e influencia en el continente, pero sin exclusividad, sino con la complicidad del resto de estados europeos. Los países africanos y, en este caso, también la Unión Africana tienen que sentirse co-creadores del nuevo marco y, si es posible, hacerlo desde una posición todavía más simétrica que lo sucedido en 1995 con los mediterráneos. También será esencial que estados e instituciones empujen en la misma dirección y ahí son importantes tanto los liderazgos al más alto nivel como la labor menos pública pero igualmente esencial de asesores y órganos técnicos. Inspirados por la experiencia de hace 25 años, también debería contemplarse la implicación de la sociedad civil y de actores no estatales – en este caso, el papel de las ciudades puede aportar un gran valor añadido – no solo para proporcionar ideas al ámbito intergubernamental sino para que desarrollen e impulsen marcos descentralizados de cooperación euro-africana. La traducción práctica de la idea de situar al Magreb en un papel impulsor de esta apuesta compartida implica que debe haber un proceso de diálogo y concertación con las capitales magrebíes en aquello que afecte a esta aproximación bi-continental. Y estas mismas capitales, junto a sus gobiernos, deben animar a actores sociales, económicos y también a otras ciudades a que se impliquen e incluso lideren iniciativas.

Dentro de esta coalición de actores, España puede desempeñar un papel constructivo y adquirir mayor influencia tanto en África como en la UE. El vínculo de España con el continente africano es evidente, sobre todo si se pone en valor la pertenencia geográfica de las Islas Canarias a África y el Estrecho de Gibraltar como puente natural de conexión entre la UE y el continente africano. Además, España no es un recién llegado a la política africana. Es uno de los países con un amplio despliegue diplomático en el conjunto del continente y, a diferencia de otros actores con fuerte presencia, no tiene un estigma colonial tan

Los países del Magreb pueden desempeñar un papel constructivo que revertiría positivamente en su capacidad de influencia tanto en Europa como en el resto del continente africano.

fuerte. A nivel de estrategia política, España está en plena implementación de su tercer Plan África cuyas prioridades encajan bien tanto con el enfoque europeo como con las prioridades de sus socios africanos. Este plan presenta al continente como una gran oportunidad para España y para Europa y que se centra en cuatro áreas: paz y seguridad, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional y movilidad ordenada, regular y segura. Respecto al África más próxima, el Magreb, España ha canalizado su política a través del refuerzo de relaciones bilaterales, especialmente con Marruecos y Argelia, a través de lo que se conoce como el “colchón de intereses” destinado a amortiguar posibles tensiones e impulsando una política mediterránea más ambiciosa. Precisamente por el creciente interés e implicación en el Sahel – no solo en materia de seguridad, sino también promoviendo políticas de desarrollo y cooperación en el ámbito migratorio – España es bien consciente de los vínculos entre sus vecinos magrebíes y el resto del continente africano.

¿Y para hacer qué? Una nueva imaginación geopolítica y un marco institucional innovador

A lo largo de 2020 y sobre todo a medida que se acerque la cumbre euro-africana van a plantearse ideas e iniciativas para apuntar la apuesta africana de Europa y, simétricamente, la apuesta europea de África. En la parte final de este documento, se presentan únicamente una serie de propuestas para aumentar la presencia del Magreb en una discusión estratégica, evitando los riesgos analizados anteriormente. Son propuestas que, en línea con lo que se ha expuesto, pueden movilizar a una constelación amplia de actores en la que España puede y debe desempeñar un papel importante.

La primera trata de innovar conceptualmente. Esta apuesta africana requiere una **nueva imaginación geopolítica** que plantee el espacio euroafricano como un continuo territorial entre el Círculo Polar Ártico y el Cabo de Buena Esperanza en el que el Mediterráneo aparece como una especie de lago interior, potenciando así la suma de múltiples realidades regionales más que la yuxtaposición de dos bloques distintos. Es ese continuo euro-africano, los países del sur de Europa y los países del Magreb, así como las rutas transaharianas y el valle del Nilo son los puntos de conexión, una especie de sistema nervioso que articula esta realidad euroafricana diversa pero interdependiente.

Esta visión no puede quedarse en el plano discursivo, sino que ha de tener una traducción práctica. Y ahí se puede trabajar en cinco líneas distintas. La primera es la de **extender al continente africano, incluyendo al conjunto**

del Mediterráneo, la lógica de las redes europeas de transporte y energía para dotarlas de una dimensión euro-africana y priorizando aquellas que permitan unir ambos continentes. No dejaría de ser una especie de ruta de la seda, *made in Europe*, que además sería complementaria con los proyectos que se desarrollan desde China y que conectan el Mediterráneo y África Oriental con las economías asiáticas.

La segunda es entablar un **diálogo político con los gobiernos magrebíes para intentar conocer mejor sus prioridades en relación al continente africano** y las relaciones euro-africanas, y explorar los mecanismos para impulsarlas conjuntamente. En un primer momento, esto podría articularse sobre la base de contactos bilaterales pero, idealmente, preparando el terreno para una discusión en clave territorial. Para ello, en vez de crear nuevos marcos, podrían explorarse marcos ya existentes como el Diálogo 5+5, al que se tendría que asociar de forma estrecha las instituciones europeas.

La tercera línea pasa por buscar **soluciones institucionales** que eviten redundancias y permitan explorar sinergias. Una parte importante de los países que han de participar en los foros de impulso de las relaciones euro-mediterráneas también estarán presentes en la cumbre euro-africana, por tanto, sería eficiente explorar las sinergias entre ambos marcos institucionales. En el mejor de los casos incluso podrían explorarse mecanismos para que la Unión por el Mediterráneo, a través de su Secretaria General y de las copresidencias, tomara parte en los trabajos preparativos de la cumbre euro-africana. Esto debería ir acompañado de la asociación de la Unión Africana a la Unión por el Mediterráneo, articulando mecanismos para que algunos de los proyectos que actualmente se están desarrollando en clave mediterránea pudieran abrirse a la participación de países u organizaciones regionales africanas.

La cuarta pasa por **ser relevantes y situar la gestión de los efectos de la Covid-19 como parte de la agenda**. A corto plazo esto implica compartir información, buenas prácticas e incluso recursos sanitarios. En este ámbito es especialmente importante señalar que, hasta ahora, África ha dado un ejemplo muy notable en materia de coordinación y prevención, y por lo tanto hay que replantear los esquemas norte-sur tradicionales. A medio plazo – que en este caso quiere decir en cuestión de meses - hay que pensar en mecanismos de alivio financiero, programas de apoyo a colectivos y sectores especialmente vulnerables, pero también en la coordinación para exigir vacunas y tratamientos accesibles. Además, hay que aprovecharlo para que el alcance de esta cooperación no se limite a la Covid-19 e incluya otras enfermedades. Finalmente, a un plazo un tanto más largo, habrá que tener una discusión profunda en clave euro-africana sobre el papel de la cooperación bi-continental en los planes de reconstrucción – por ejemplo en materia de reindustrialización - y en el impulso conjunto de estrategias de resiliencia para hacer frente a nuevas crisis o emergencias. En todos y cada uno de estos ámbitos, los países del Magreb pueden desempeñar un papel constructivo que revertiría positivamente en su capacidad de influencia tanto en Europa como en el resto del continente africano.

Por último, las sinergias entre las relaciones euro-africanas, euro-mediterráneas y euro-magrebíes adquieren más sentido todavía a la luz del **compromiso compartido con la agenda de desarrollo sostenible**, elemento que inspira y estructura buena parte de los esfuerzos de cooperación interregional y que quizás haya que revisar a tenor de los estragos de la Covid-19 y de las lecciones que se extraigan de esta crisis. La lógica del trabajo en silos y las inercias burocráticas no desaparecerán de un día para otro, pero se trata de empezar a crear las conexiones y las pasarelas para que al menos aquellos que trabajan sobre el Magreb y los que abordan el resto del continente africano no lo hagan de espaldas los unos de los otros.