



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
**Grado en Relaciones Internacionales**

**El proceso de renovación de las relaciones entre la Unión Europea y el  
Cuerno de África: nuevos retos y oportunidades.**

Autor: Celia Álvarez Fernández

Tutor: Elsa Aimé González

Madrid

Junio 2021

## RESUMEN:

Desde los inicios de la Unión Europea, esta ha considerado sus relaciones con el continente africano como prioritarias: particularmente, el Cuerno de África se ha configurado como una de las regiones a las cuales la UE otorga mayor importancia estratégica. Las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África han venido siendo definidas por un carácter político y paternalista, si bien, en las últimas décadas, este enfoque ha tratado de ser superado, adoptando matices más políticos y de asociación. Estas relaciones se han materializado mediante una serie de acuerdos y marcos estratégicos a lo largo de las últimas décadas. Actualmente, el partenariado entre la Unión Europea y el Cuerno de África se encuentra en proceso de renovación, estando pendiente la publicación de una nueva Estrategia oficial y la celebración de la sexta Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana.

Asimismo, la región del Cuerno de África ha experimentado en los últimos años una serie de cambios muy importantes. Estos cambios, en materia económica, política, y social, han reconfigurado la situación del Cuerno de África, haciendo necesario atender a los mismos para plantear cómo deben renovarse las relaciones de la Unión Europea con la región. Este trabajo versa sobre estas relaciones entre la Unión Europea y la región del Cuerno de África. Particularmente, trata de dar respuesta a dos cuestiones concretas: en primer lugar, se pretende analizar el por qué de la importancia conferida a la región del Cuerno de África por parte de la UE; y, en segundo lugar, habiendo establecido el proceso actual de renovación de estas relaciones, el presente trabajo trata de abordar cómo, tras los cambios acontecidos en el reciente periodo iniciado en 2018, debe consolidarse este partenariado.

**Palabras clave: Unión Europea, Cuerno de África, política exterior, paternalismo, renovación, nueva estrategia.**

## ABSTRACT:

Since the European Union's inception, it has considered its relations with the African continent a priority: the Horn of Africa in particular has been one of the regions to which the EU attaches the greatest strategic importance. Relations between the EU and the Horn of Africa have been defined by a political and paternalistic approach, although, in recent decades, this character has sought to be overcome, adopting more political and partnership-based nuances. These relations have materialised through a series of agreements and strategic frameworks over the last decades. Currently, the EU-Horn of Africa partnership is in a process of renewal, pending the publication of a new official Strategy and the holding of the sixth EU-AU Summit.

The Horn of Africa region has undergone a series of major changes in recent years. These economic, political and social changes have reshaped the situation in the Horn of Africa, making it necessary to address these changes in order to consider how the EU's relations with the region should be renewed. This paper addresses these relations between the EU and the Horn of Africa region. In particular, it seeks to answer two specific questions: firstly, it aims to analyse the reasons for the importance given to the Horn region by the EU; and secondly, having established the current process of renewing these relations, this paper seeks to address how, following the changes that have taken place in the recent period that began in 2018, this partnership should be consolidated.

**Keywords: European Union, Horn of Africa, foreign policy, paternalism, renewal, new strategy.**

## ÍNDICE:

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2. ESTADO DE LA CUESTIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>3. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>12</b>
<b>4. PREGUNTAS E HIPÓTESIS</b> .....	<b>19</b>
<b>5. METODOLOGÍA</b> .....	<b>22</b>
<b>6. RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CUERNO DE ÁFRICA</b> <sup>24</sup>	
6.1 Contextualización histórica .....	24
6.1.1. Dimensión económica de la Política Exterior de la Unión Europea hacia África .....	25
6.1.2 Dimensión política de la Política Exterior de la Unión Europea hacia África....	27
6.2 Principales documentos de la Unión Europea con respecto al Cuerno de África: 2006, 2011 y 2015. ....	30
6.3 Situación actual en el Cuerno de África .....	36
6.4 La renovación de las relaciones entre Unión Europea y el Cuerno de África.....	43
<b>7. CONCLUSIONES</b> .....	<b>48</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS</b> .....	<b>50</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, en su papel como actor internacional, viene desde su creación entablando lazos de relación con el continente africano. Estas relaciones se remontan a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en marzo de 1957 por el Tratado de Roma, que preveía medidas especiales de ayuda a los Territorios de Ultramar, incluidos muchos países africanos, que aún estaban bajo la colonización de los países europeos hasta 1960.

El Cuerno de África es una región de gran interés geopolítico y geoestratégico para la comunidad internacional, principalmente por la significativa parte del comercio internacional que transita por sus aguas. Varios países de la región padecen una notable inestabilidad política, social y económica, que ha provocado conflictos que permanecen vivos en países como Somalia o Etiopía. Además de la violencia, la pobreza, la desigualdad y la sequía siguen azotando la región, lo cual ha provocado una grave crisis humanitaria.

Las relaciones de la UE con el Cuerno de África, si bien se han configurado a través de ciertos mecanismos específicos, como el Marco Estratégico para el Cuerno de África del año 2011, han sido en su mayoría englobadas en aquellas con el continente africano en su conjunto. Es por ello que el presente trabajo, con carácter previo a la concreción de estas relaciones UE-Cuerno de África, realiza una aproximación a la asociación con el continente en su conjunto.

Hasta finales del siglo XX, estas relaciones venían siendo definidas por un carácter casi exclusivamente económico: concretamente, relacionado con exenciones arancelarias y acceso prioritario a mercados. Sin embargo, en las últimas décadas las relaciones entre la Unión Europea y África han experimentado una politización de sus términos, la cual se evidencia en el contenido de los diferentes acuerdos, planes y estrategias adoptados por ambas partes.

Esta politización de las relaciones no es el único cambio que las mismas han experimentado: de la misma forma en que, en las últimas décadas, la creciente importancia del continente ha evidenciado la necesidad de asociaciones políticas, el

abandono del tradicional enfoque paternalista que durante años definió la política europea hacia África se ha vuelto igualmente imperativo.

Desde un punto de vista global, el creciente interés en relaciones internacionales hacia el continente africano y, más específicamente, hacia la región del Cuerno de África es un elemento clave del contexto actual. Ese interés, tanto a nivel continental como regional, ha llevado a multitud de actores internacionales, como la Unión Europea, a adoptar posiciones comprometidas con crear o fortalecer lazos con África.

Por su pasado colonial, durante décadas el rasgo principal de las políticas exteriores de la Unión Europea hacia el continente africano fue el paternalismo, al igual que lo era en relación con otros países del Caribe y el Pacífico. Sin embargo, con el paso de los años, en un mundo cada vez más global e interconectado, el abandono de dicho carácter paternalista se ha vuelto obligatorio: en palabras de la Comisaria Von der Leyen, ya no se habla de donante y donatario, sino de asociaciones (Von der Leyen, 2019).

El contexto actual reviste una gran importancia en cuanto a la configuración de esta asociación entre la Unión Europea y el Cuerno de África: el vigente Acuerdo de Cotonú, cuya vigencia estaba inicialmente prevista hasta febrero de 2020, se ha prorrogado hasta el 30 de noviembre de 2021; y la sexta cumbre prevista para octubre de 2020 entre la Unión Europea y la Unión Africana ha debido ser retrasada debido a la pandemia de la Covid-19.

Por tanto, el momento actual implica un proceso de renovación de las relaciones entre el Cuerno de África y la Unión Europea, que debe configurarse atendiendo a las circunstancias actuales y al contexto internacional. Desde el año 2018, se han venido produciendo una serie de cambios en el Cuerno de África de gran relevancia. Dichos cambios están ligados en gran parte a la llegada al poder del Primer Ministro etíope Abiy Ahmed el 2 de abril de 2018. De esta manera, Etiopía es el país que ha experimentado principalmente estos cambios, si bien los mismos han acarreado consecuencias para el conjunto de la región.

Concretamente, el restablecimiento de relaciones entre Etiopía y Eritrea se configura como uno de los cambios más relevantes en los últimos años: las relaciones

entre ambos países han venido históricamente siendo adversas. Tras la guerra eritreo-etíope de 1998, las relaciones se volvían cada vez más hostiles. Sin embargo, tras la elección de Abiy Ahmed, tuvo lugar, en julio de 2018, una Cumbre entre ambos países en la que se firmó una declaración conjunta de paz, restableciendo así relaciones diplomáticas plenas y acordando la apertura de fronteras.

Sin embargo, pese a este avance en las relaciones entre Etiopía y Eritrea, la escalada de tensiones entre el gobierno etíope y el Frente de Liberación Popular de Tigray (FLPT) ha derivado en un conflicto que no solo afecta al propio país, sino a la región del Cuerno de África en su conjunto.

Por su parte, Somalia ha visto en los últimos años un intento de negociaciones por parte del Primer Ministro Mohamed Hussein Roble con el objetivo de la confianza entre rivales políticos. Sin embargo, la situación en el país continúa siendo frágil, llegando a ser considerado por gran parte de la comunidad internacional como sinónimo de estado fallido.

Si bien no resulta posible analizar todas y cada una de estas transformaciones, el presente trabajo trata de identificar aquellas más significativas, para poder evidenciar cómo la situación actual del Cuerno de África es muy diferente a aquella de hace unas décadas y cómo, por tanto, reconfigurar sus relaciones con la Unión Europea es particularmente relevante.

El objetivo de este trabajo es precisamente analizar dos cuestiones concretas en relación con estas relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África. En primer lugar, se pretende analizar el por qué de la importancia conferida a la región del Cuerno de África por parte de la UE: es decir, los motivos tras la decisión europea, ya desde inicios del presente siglo, de adoptar enfoques concretos para la región de cara al nuevo milenio. En segundo lugar, habiendo establecido el proceso actual de renovación de estas relaciones, el presente trabajo trata de abordar cómo, tras los cambios acontecidos en el reciente periodo iniciado en 2018, debe consolidar este partenariado.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Desde hace unos años, el continente africano, y particularmente el Cuerno de África<sup>1</sup>, viene adquiriendo una creciente relevancia en el panorama internacional. La relevancia de esta región justifica el objeto de estudio de este trabajo, así como las principales preguntas que se plantea y las hipótesis que presenta. Resulta por tanto necesario destacar y analizar el actual estado de la cuestión.

Tal y como se ha adelantado, las relaciones de la Unión Europea y el Cuerno de África se enmarcan de manera general en aquellas con el continente africano en su conjunto. La asociación entre la UE y África encuentra su marco general a largo plazo en la Estrategia Conjunta África-UE (por sus siglas en inglés, JAES), que fue adoptada en 2007. Tal y como explica la propia Unión Africana en su portal web, la estrategia establece la intención de ambos continentes de ir más allá de una relación donante/receptor, hacia una cooperación a largo plazo sobre intereses identificados conjuntamente, mutuos y complementarios (Unión Africana, 2019). De esta manera, se evidencia la trayectoria paternalista que durante años ha definido la relación entre ambas partes.

Dicha estrategia hacia el continente africano es aplicada a través de planes de acción periódicos: en 2014, se acordó la hoja de ruta para el período iniciado en dicho año hasta el año 2017. En 2017, se publicó una Comunicación conjunta sobre un nuevo impulso a la Asociación África-UE y, en marzo de 2020, se presentó la Comunicación conjunta “Hacia una estrategia global con África”. Será en la celebración de la sexta Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, pospuesta con motivo de la pandemia, donde los dirigentes de ambos continentes deban determinar las prioridades conjuntas con vistas a un futuro común.

Al pensar en la actual posición de la Unión Europea con respecto a África, el tal vez más evidente acontecimiento consiste en las declaraciones de Ursula Von der Leyen en Addis Abeba en diciembre de 2019. A través de la elección de Etiopía como destino para su primera visita oficial fuera de Europa, la recién electa presidenta de la Comisión

---

<sup>1</sup> Para los objetivos de este trabajo, se entiende como Cuerno de África el territorio que abarca Eritrea, Etiopía, Somalia y Yibuti. En una versión más amplia, ciertos autores incluyen igualmente dentro de la región a Kenia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda.



Europea puso ya de manifiesto la relevancia conferida a la región por parte de la UE (Von der Leyen, 2019). Además, la comisionara manifestó igualmente de forma expresa la posición europea, a través de la siguiente declaración:

“Hace ya menos de una semana que la Comisión Europea ha tomado posesión de su cargo. Y aquí estoy, en el corazón del continente africano. He elegido África para mi primera visita fuera de Europa. Espero que mi presencia en la Unión Africana pueda enviar un fuerte mensaje político. Para mi primera visita, he elegido el continente que alberga las economías de más rápido crecimiento del mundo. Un continente con inmensas ambiciones y aspiraciones, pero también con inmensas necesidades. Para nosotros, para la Unión Europea, ustedes son más que un simple vecino. La Unión Africana es un socio con el que cuento y con el que espero trabajar con el espíritu de una verdadera asociación entre iguales.”

Esto resultó muy importante, ya que nunca antes se había enfatizado de manera tan clara el compromiso de la Unión Europea hacia África. Asimismo, en febrero del pasado año 2020 hacía hincapié en esta necesidad de cooperación el presidente entrante del Consejo Europeo, Charles Michel (Michel, 2020). En la cena oficial de la Cumbre de la Unión Africana en Addis Abeba, declaraba lo siguiente:

“Europa tiende la mano a África para que podamos trazar un futuro brillante y prometedor juntos. Una Europa fuerte es buena para África, al igual que una África fuerte es buena para Europa. Nuestra agenda compartida debe ser una agenda positiva, que elaboremos juntos. Y esto lo digo con solemnidad: Europa estará a la altura del desafío. Esta es una prioridad para mi nuevo mandato como presidente del Consejo Europeo. Estamos en los albores de una nueva década. Estamos dispuestos a intercambiar, compartir y cooperar. Viva la alianza entre Europa y África”

Puede inferirse de ambas declaraciones la importancia conferida a las relaciones entre África y la UE en las actuaciones más recientes por parte de la segunda. Esta renovada “prioridad” viene desde entonces estando cada vez más presente en la inmensa mayoría de publicaciones, tanto oficiales como extraoficiales, respecto a la política exterior de la Unión Europea. Así lo reflejan de manera tajante las Conclusiones aprobadas por el Consejo el pasado mes de mayo, en las que se afirma de nuevo el compromiso de la UE

de “dar un nuevo impulso a su asociación con el Cuerno de África y establecer una nueva estrategia para la región, que para la UE es una prioridad geoestratégica en África, y que ha experimentado en los últimos años una evolución sin precedentes<sup>2</sup>”.

Sin embargo, y pese a que se haya evidenciado la importancia conferida a las relaciones con la región del Cuerno de África por parte de la Unión Europea, en la literatura existente no abundan las obras y análisis específicos sobre esta relación. Pese a existir multitud de publicaciones respecto a las relaciones de la UE con África como continente, la literatura académica que analice de forma concreta las relaciones con el Cuerno de África es escasa. Sin embargo, a través de los diferentes documentos emitidos por la Unión Europea con respecto a la región desde 2006, se evidencia la creciente importancia de la misma para la política exterior europea.

Concretamente, cabe en este punto destacar tres documentos fundamentales. En primer lugar, en octubre de 2006, la Comisión Europea emitió una comunicación denominada “Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África”. Cinco años más tarde, en 2011, se adoptó el Marco Estratégico para el Cuerno de África (MECA), en el cual se esbozaban las medidas que habría de tomar la UE “para ayudar a la población de la región a lograr la paz, la estabilidad, la seguridad, la prosperidad y el gobierno responsable”. En 2015 se da un paso más allá, y el Consejo acuerda el Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020.

Finalmente, el pasado 10 de mayo de 2021, el Consejo aprobó unas Conclusiones denominadas “El Cuerno de África: una prioridad geoestratégica para la UE”, en las que se afirma el compromiso de la UE de dar un nuevo impulso a su asociación con la región y establece una nueva estrategia. Esta nueva estrategia aún no ha sido publicada: sin embargo, denota de forma clara la importancia conferida al Cuerno de África por parte de la Unión Europea, materializada mediante los documentos mencionados.

---

<sup>2</sup> “Las piedras angulares del compromiso de la UE serán la responsabilidad mutua (en virtud de la cual existe un entendimiento común de las responsabilidades, prioridades y objetivos concretos de cada socio) y el enfoque del Equipo Europa, que ha demostrado que, gracias la acción colectiva, la UE es un socio solvente de la región”.

Por todo lo anterior, el estado de la cuestión se concreta en el actual proceso de renovación de la UE en cuanto a sus relaciones no sólo con el Cuerno de África como región, sino con el continente africano en su conjunto: renovación planteada en términos horizontales por parte de ambas partes. Es en el hecho de que la Unión Europea reconozca la necesidad de plantear este nuevo partenariado en dichos términos, donde se evidencia la trayectoria paternalista seguida hasta años recientes. Es precisamente en la reflexión sobre esta renovación de relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África donde radica el objetivo de este trabajo.

### 3. MARCO TEÓRICO

Con carácter previo al desarrollo de la reflexión principal de este trabajo, procede establecer un marco teórico de las obras principales y de ciertos autores clave que han abordado la situación del Cuerno de África, así como sus relaciones con la Unión Europea, lo cual ha generado diversos puntos de vista y opiniones por parte de la doctrina. Cabe en este punto matizar que, si bien gran cantidad de ellas se centran en la región del Cuerno de África, en multitud de ocasiones abordan el continente como conjunto, por lo que es necesario inferir la medida en la que se refieren al Cuerno de África.

Asimismo, tal y como sucede con cualquier región del mundo, a la hora de ser abordada de manera teórica muchas obras se han focalizado de forma concreta en uno de los países que comprenden el Cuerno de África. Multitud de obras y análisis se han centrado en el conflicto de Tigray, en la guerra civil somalí o en las relaciones entre Etiopía y Eritrea. Si bien es cierto que, al tratarse de acontecimientos relativamente recientes<sup>3</sup>, no ha dado tiempo a que se consoliden posiciones e ideas de forma clara, el gran número de artículos y obras que han ido surgiendo puede ayudar a determinar el posicionamiento general de la comunidad internacional.

En esta línea, y desde un enfoque cronológico, las primeras obras en relación con el Cuerno de África que componen el marco teórico de este trabajo son aquellas escritas por Paul Bernard Henze. El autor americano, que fue además locutor y agente de la CIA estadounidense, comenzó a tratar en sus obras la situación del Cuerno de África, y particularmente de Etiopía, ya en la década de 1980. Henze visitó el Cuerno de África en más de quince ocasiones, incluidas varias durante el periodo del Derg en Etiopía<sup>4</sup>, cuando observó de primera mano los efectos nocivos del intento del CAMP de convertir el país en una república popular comunista (Henze, 2003).

---

<sup>3</sup> Pese a que las tensiones entre ambas partes del conflicto llevan dándose años, el inicio de la ofensiva sobre Tigray fue anunciado tan recientemente como el 4 de noviembre de 2020 por el primer ministro etíope, Abiy Ahmed. Tras esto, Abiy confirmó el lanzamiento de ataques aéreos sobre los activos militares de Tigray y advirtió de que habría más ataques.

<sup>4</sup> El Derg (también escrito Dergue; del amárico: ደርግ, "comité" o "consejo"; Oromo: Dergii), oficialmente el Consejo Administrativo Militar Provisional, fue la junta militar comunista que gobernó Etiopía desde 1974 hasta 1987, cuando los dirigentes militares civilizaron formalmente la administración, y se mantuvo en el poder hasta 1991.

Procede destacar, dentro de sus numerosas obras y artículos, los siguientes: en primer lugar, “Is there hope for the Horn of Africa?: Reflections on the Political and Economic Impasses” (Henze, 1988); y, en segundo lugar, “The Horn of Africa: From war to peace” (Henze, 1991).

El primer artículo<sup>5</sup> establece claramente la opinión del autor con respecto a la región y a la crisis que tiene lugar en ella: para Henze, si se pretende paliar el deterioro económico y político de la región, los gobiernos occidentales deben unirse para crear una “comisión internacional de paz y mediación”<sup>6</sup>. En una línea similar, la segunda de las obras destacadas, el libro “The Horn of Africa: From war to peace”<sup>7</sup> dedica un apartado final a “cómo restaurar la paz y el progreso”, en el cual uno de los dos subapartados principales es “Cómo Occidente puede ayudar”.

En estas obras de finales de los años 80 y principios de los 90 se aprecia una primera tendencia y visión con respecto a la región, claramente definida por la necesidad de intervención de la comunidad internacional. Teniendo en cuenta los años en los que fueron publicados, se puede establecer, si bien de manera provisional a la espera de analizar obras más recientes, un primer momento definido por el paternalismo. En “Is there hope for the Horn of Africa: Reflections on the Political and Economic Impasses”, el autor establece de forma literal que “la única esperanza de una vida mejor para la gente

---

<sup>5</sup>“¿Hay esperanza para el Cuerno de África?: Reflexiones sobre sus *imapses* políticos” fue presentado en una conferencia sobre la crisis en el Cuerno de África en el *Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution*, en Washington, D.C., en junio de 1987. El estudio, que se basa en la visita del autor a Etiopía en marzo de 1987, examina los efectos desestabilizadores en el Cuerno de África del creciente activismo soviético; la hambruna en Etiopía y Sudán; las rebeliones en Etiopía, Sudán y Eritrea; y el irredentismo somalí.

<sup>6</sup> Dicha institución debería trabajar para (1) la aceptación por parte de los países implicados de las fronteras de facto y el arbitraje de las disputas; (2) la persuasión de las potencias extranjeras para que dejen de apoyar el separatismo y la disidencia; (3) una moratoria de los envíos de armas a la región; (4) la creación de un grupo internacional que supervise el cumplimiento del proceso de paz y de las normas de derechos humanos; (5) la adhesión de todos los donantes a criterios comunes para la prestación de ayuda de emergencia y al desarrollo; y (6) el aumento de la ayuda al desarrollo económico regional.

<sup>7</sup> En palabras del propio autor, este libro, publicado en 1991, tiene dos propósitos básicos: (1) demostrar cómo y por qué el Cuerno con África se ha convertido en una de las principales zonas de desastre del mundo, y (2) tratar de indicar una forma para garantizar un futuro mejor para las personas que viven en la región. La posición de la obra es que, en aras de recuperarse del deterioro político y económico que la región había experimentado durante las anteriores dos décadas, los países del Cuerno de África necesitaban nuevos líderes con valor para adoptar nuevos principios de gobierno. Igualmente, defiende el autor, el Cuerno de África necesita ayuda del exterior: “con ayuda no me refiero a la ayuda de emergencia primaria pese a que también se requiera, si no a tipos más fundamentales de ayuda y orientación: protección coordinada internacionalmente, presión y la continuación de una fuerte dosis de palo y zanahoria”.

de la región es la adopción de políticas económicas que atraigan la ayuda y la inversión extranjera, y la utilicen eficazmente”.

En opinión de Henze, las perspectivas de iniciativa dentro de la zona son pobres, ya que los gobiernos “son débiles, y los líderes temerosos e inseguros”. Por tanto, mantiene el autor, para terminar con esta situación, son los gobiernos occidentales los que deben unirse e implementar un programa para el compromiso pacífico en el Cuerno de África.

No es de extrañar que, a finales del siglo pasado, la visión con la que desde la comunidad internacional se miraba hacia el continente africano fuese tan marcadamente paternalista. Asimismo es interesante destacar que en estos años, en pleno auge del paternalismo doctrinal, llegaba a su fin la compleja discusión sobre la delimitación del concepto, que había comenzado a principios de los setenta y se prolongó durante dos décadas sin arrojar resultados concluyentes<sup>8</sup>.

Sin embargo, la forma de tratar doctrinalmente el Cuerno de África ha cambiado desde finales del siglo XX. A mediados de los años 90 surge la narrativa de *Africa Rising*, la cual ha inspirado la “nueva lupa” con la que se mira hacia el continente. Ya sea a la hora de analizar individualmente cada estado del Cuerno de África, o bien la región en su conjunto, se aprecia un evidente cambio de perspectiva en la gran mayoría que obras que han surgido desde finales del siglo pasado.

Esta noción de *Africa Rising*, ya extendida en la disciplina de relaciones internacionales, se refiere a la narrativa que ha surgido en relación con África en las dos

---

<sup>8</sup> En el origen de esta discusión hay dos artículos fundacionales: En primer lugar, “Paternalism”, de Gerald Dworkin, publicado en Wasserstrom, R. A. (ed.): *Morality and the Law*, ed. Wadsworth Publishing Co., Belmont, 1971, pp. 107-126 (reeditado en *The Monist* 56, nº1 (1972), pp. 64-84; en Sartorius, Rolf: *Paternalism*, ed. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987, pp. 19-34; y en Feinberg, Joel y Jules Coleman (eds.): *Philosophy of Law*, ed. Wadsworth, Belmont, 2000, pp. 271-280; existe una traducción del mismo al castellano realizada por Jorge M. Seña e incluida en la colección de ensayos: *Derecho y Moral. Ensayos analíticos*, editada por Jerónimo Betegón y Juan Ramón de Páramo, publicada en 1990). En segundo lugar, “Legal Paternalism”, de Joel Feinberg, publicado en *Canadian Journal of Philosophy* 1, nº1 (1971), pp. 106-24 (reeditado en Sartorius, Rolf: *Paternalism, cit.*, pp. 3-18). En el ámbito de la filosofía en español, cabe destacar los siguientes trabajos: Garzón Valdés, Ernesto: “¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?”, en *Doxa* 5(1988), pp. 155-173; Nino, Carlos S.: *Ética y derechos humanos*, ed. Ariel, Barcelona, 1989, pp. 413 y ss.; Atienza, Manuel: “Discutamos sobre paternalismo”, en *Doxa* 5(1988), pp. 203-214; Dieterlen, Paulette: “Paternalismo y Estado de Bienestar”, en *Doxa* 5(1988), pp. 175-194; Díaz Pintos, Guillermo: *Autonomía y paternalismo*, ed. Universidad de Castilla La Mancha, Murcia, 1993; y Salcedo Megales, Damián: *Autonomía y bienestar (La ética del Trabajo Social)*, ed. Comares, Granada, 2001.

últimas décadas. El África subsahariana ha experimentado treinta años de crecimiento prácticamente interrumpido desde mediados de la década de 1990. Combinado con una mayor estabilidad política y macroeconómica en la región, esta trayectoria ha eliminado el profundo sentido de “afropesimismo” que dominó las décadas de 1980 y 2000, y lo ha reemplazado por una actitud más optimista y, en ocasiones, incluso “afroeufórica”.

Por tanto, la apreciación de un cambio en el enfoque de la disciplina con respecto a la región se hace clara en los últimos años. África se está consolidando como una región cada vez más importante para la sociedad internacional, y en particular para la Unión Europea, lo cual motiva a la segunda a estar interesada a renovar sus relaciones. Sin embargo, esta narrativa de *Africa Rising*, que se ha caracterizado por hacer hincapié en la dimensión económica de las relaciones, establece, de acuerdo con gran parte de la doctrina, una visión del continente en términos de oportunidades definidas en base a un interés puramente material, y que no implica *per se* un desarrollo positivo para la población africana.

De acuerdo con esta línea de opinión, seguida por autores como Rex McKenzie, pese a que esta narrativa rompa con la mirada clásicamente “afropesimista” que ha venido definiendo la posición internacional con respecto a África, no alcanza una visión totalmente igualitaria y horizontal. Por el contrario, se trataría de una narrativa que ve en el continente una mera oportunidad, en tanto se trata de un territorio por explotar económicamente.

Las estadísticas de crecimiento del PIB son muy positivas: sin embargo, tal y como establece McKenzie en su artículo “The Africa Rising Narrative: Whither Privilege?”, el crecimiento no es desarrollo. El acaparamiento de tierras, el aumento de la deuda soberana, los flujos ilícitos y los nuevos actores adquisitivos de los BRIC en el continente son factores que, de acuerdo con el autor, alimentan la desigualdad y la injusticia. Al hacerlo, convierten la narrativa de *Africa Rising* en un “vuelo de fantasía”. El rápido crecimiento de la última década ha sido impulsado, en gran medida, por el superciclo de materias primas. Parece obvio que, cuando esas presiones disminuyan, el crecimiento se ralentizará inevitablemente (McKenzie, 2016).

Por lo anterior, puede concluirse estableciendo la relevancia de abordar esta nueva prioridad conferida a la región africana por parte de la Unión Europea, si bien teniendo en cuenta las limitaciones y matices de la narrativa de *Africa Rising*, en aras de no caer en una visión afroeufrórica que no se corresponda con la realidad.

Resultaría imposible tratar de abordar la totalidad de la doctrina existente con respecto al Cuerno de África: sin embargo, de una lectura global pueden extraerse ciertas conclusiones y nociones consolidadas. Procede destacar en este punto la obra de autores como Kidane Mengisteab<sup>9</sup>, de la cual se pueden extraer los componentes básicos de la actual aproximación doctrinal hacia el Cuerno de África. En su obra de 1996, “Globalization and Autocentricity in Africa's Development in the 21st Century”, establece claramente su posición frente a los modelos de desarrollo imperantes en el África Subsahariana, que provocan que “el desarrollo africano dependa principalmente de dinámicas externas” (Mengisteab, 1996).

Estos modelos, en palabras de Mengisteab, pese a intentar lograr una integración con la economía mundial y un sistema de mercado de libre empresa, obvian enormemente las dinámicas internas del continente. El autor trata de demostrar por qué estos modelos de desarrollo son inadecuados para las condiciones estructurales y socioeconómicas específicas que caracterizan a los países africanos: expone las razones por las que han fracasado a la hora de promover el desarrollo, así como aquellas por las que equilibrar el globalismo con un enfoque de desarrollo autocéntrico ofrece una alternativa más esperanzadora.

De igual manera, evalúa las perspectivas de éxito de la aplicación de un enfoque autocéntrico en África en un futuro próximo e inmediato a 1996, fecha de publicación de la obra. De manera más específica, se plantea la cuestión sobre si un enfoque autocéntrico puede realmente ser una alternativa realista o simplemente un “sueño descabellado”.

---

<sup>9</sup> Kidane Mengisteab es profesor de Estudios Africanos y Ciencias Políticas en la Universidad de Pensilvania. Sus investigaciones actuales se centran en la importancia de las instituciones "tradicionales" en la gobernanza de África; las implicaciones socioeconómicas de las industrias extractivas y la agricultura comercial en África; y los enfoques alternativos de la democratización en el continente africano. Es autor y editor de varios libros sobre África. Su trabajo más reciente, que está en prensa, es un volumen editado titulado “The Crisis of Democratization in the Greater Horn of Africa: A Quest for a New Approach”.



Esta nueva perspectiva, que trata de abordar el desarrollo del Cuerno de África desde un enfoque menos paternalista ha definido la nueva posición doctrinal que se ha consolidado desde que Mengisteab publicase dicho libro. El propio autor publica en 2011 un artículo titulado “Critical Factors in the Horn of Africa's Raging Conflicts”. En dicho artículo sostiene que, al profundizar en los factores que sustentan estas guerras en la era poscolonial, se infiere que el único paso posible hacia la paz y el desarrollo sostenible a largo plazo es la interna transformación institucional y democrática de los estados de la región (Mengisteab, 2011).

Esta línea puede apreciarse actualmente en la gran mayoría de obras y artículos existentes con respecto al Cuerno de África, de manera más o menos evidente. Los conflictos armados y las guerras del Cuerno de África han generado una gran cantidad de literatura académica, que abarca desde la ciencia política hasta la historia, el Derecho internacional y otras disciplinas. En cada una de ellas está en cierta medida consolidada la opinión de que la prosperidad de la región depende mayoritariamente de su propia capacidad e iniciativa, y no tanto de la tradicional ayuda exterior.

La explicación a esta afirmación varía de autor a autor: hay incluso ciertas posiciones de la doctrina que ya hablan de la comunidad internacional estando gravemente afectada por lo que Mekonnen y Tesfagioris denominan una “fatiga de compasión” (*compassion fatigue*). Esta expresión fue introducida por Ramesh Thakur<sup>10</sup>, quien afirma que representa el mayor peligro al que se enfrenta nuestra sociedad internacional (Thakur, 2006). La observación de Thakur tiene resonancia con la de Richard Abel, que comenta otra forma de agotamiento, conocida como “fatiga del donante” (*donor fatigue*), que se ha observado en los tradicionales esfuerzos de ayuda internacional hacia el Cuerno de África.

Desde enfoques y publicaciones más recientes, se puede apreciar de igual manera, en lo que concierne a las relaciones de la Unión Europea y el continente africano, la consolidación de esta postura. Autores como Khadiagala hablan incluso de nuevas oportunidades para África en la redefinición de sus relaciones con la UE debido a la

---

<sup>10</sup> Ramesh Thakur ha sido Subsecretario General de las Naciones Unidas y Vicerrector Principal de la Universidad de las Naciones Unidas.

debilitación de la misma. Particularmente tras los cambios desencadenados por el Brexit, defiende Khadiagala, surge un momento histórico para que África aproveche la oportunidad de definir sus relaciones con la UE en la dirección de la autonomía y la autosuficiencia, lo cual ha anhelado desde la década de 1960 (Khadiagala, 2018).

El autor argumenta que, a medida que el poder y la influencia de la UE disminuyen, puede ser imperativo que África se apropie más de su futuro. Sin embargo, señala además que, dadas las respuestas africanas hasta el momento, parece poco probable que haya un liderazgo fuerte o una nueva forma de pensar en el aprovechamiento de este momento histórico por parte de África.

En la misma línea, Koen Vervaeke, Director General para África en el Servicio Europeo de Acción Exterior, en una reciente publicación en la que analiza los cambios acontecidos entre 2018 y 2020 y su repercusión en las relaciones entre la Unión Europea y África, establece un acercamiento entre ambas partes. El diplomático aboga por una asociación basada en una clara comprensión de los intereses y responsabilidades respectivos y mutuos de cada parte, “reflejando la amplitud y madurez de la relación”.

Asimismo, explica cómo el potencial de África ha suscitado un creciente interés por parte de muchos actores internacionales, lo cual significa que Europa debe adaptar su forma de relacionarse con el continente, asegurando su posicionamiento en consonancia con sus intereses y valores y tratando de ofrecer soluciones sostenibles a largo plazo en todos los ámbitos. El fortalecimiento de los lazos políticos, económicos y culturales entre Europa y África es crucial en un mundo multipolar en el que los bienes públicos globales están amenazados y la acción colectiva es más necesaria que nunca (Vervaeke, 2020).

Sea cual sea la explicación tras esta nueva posición internacional respecto al continente africano en general, y al Cuerno de África en particular, es claro que ha inspirado también la dimensión doctrinal de la propia Unión Europea. Este cambio se observa en todos los documentos, informes y publicaciones emitidos por la entidad geopolítica: no procede en este apartado analizar con detenimiento el contenido de los mismos, basta por ahora con afirmar este cambio de posición.

#### 4. PREGUNTAS E HIPÓTESIS

Habiendo ya introducido el estado de la cuestión y el marco teórico sobre el que parte el presente trabajo, procede a continuación acotar de forma clara las cuestiones que se van a abordar, así como la respuesta tentativa que se tratará de verificar a lo largo del mismo.

Se refleja de manera evidente un cambio, que ya ha sido introducido, en la concepción por parte de la Unión Europea de sus relaciones no sólo con el Cuerno de África, sino con el continente africano en su conjunto. En la política exterior de la Unión Europea, hasta años relativamente recientes, se pueden identificar claros elementos paternalistas, que pretenden ser superados en la renovación de las relaciones entre ambas partes.

La primera de las cuestiones a analizar es el por qué de la importancia de la región del Cuerno de África para la UE: es decir, los motivos que radican tras la decisión europea, ya en 2011, de considerar necesaria la firma de un acuerdo estratégico. Una vez introducida esta reflexión, cabe preguntarse cuáles han sido los logros y fracasos de esta asociación, hasta qué punto ha resultado eficaz y qué nuevos retos se plantean en su reconfiguración.

Por otra parte, y pasando a un análisis del actual proceso de renovación de las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África (principalmente a través de la Unión Africana<sup>11</sup>), este trabajo plantea cómo, tras los cambios acontecidos en el reciente periodo iniciado en 2018, planteados en la introducción, debe consolidarse este partenariado. Es imperativo tener en cuenta las circunstancias actuales que la pandemia de la Covid-19 ha acarreado, y que han tenido un impacto en este proceso de renovación: de manera significativa, se ha hecho necesario retrasar la sexta cumbre prevista para octubre de 2020 entre la Unión Europea y la Unión Africana. “Desgraciadamente hemos tenido que retrasar la cumbre, pero aprovecharemos este tiempo para reflexionar más

---

<sup>11</sup> La Unión Africana, fundada en mayo de 2001 y con sede en Addis Abeba, cuenta con 55 Estados Miembros que trabajan conjuntamente para abordar los principales problemas políticos, sociales y económicos, en particular la prevención y solución de los conflictos y la promoción del desarrollo y la integración panafricanos en el marco de su ambiciosa Agenda 2063. El lema de la UA, “Un África próspera, pacífica e integrada”, resume el espíritu que inspira a la organización (ACNUR España, 2019).

profundamente con nuestros socios africanos sobre nuestras prioridades comunes para la próxima década” señalaba Josep Borrell, encontrándose precisamente en viaje oficial en Etiopía<sup>12</sup>.

La hipótesis principal del presente trabajo, que tratará de verificarse a lo largo de su contenido, radica en tres cuestiones fundamentales que justifican la importancia conferida a la región del Cuerno de África por parte de la Unión Europea. La primera de las cuestiones se fundamenta en motivos geoestratégicos: el Cuerno de África ha sido históricamente una región geoestratégicamente muy relevante en el plano internacional. Se encuentra localizada a la orilla del Mar Rojo, separada por el estrecho de Bab el-Mandeb de la península arábiga: por tanto, la región se encuentra entre dos continentes distintos, África y Asia.

La segunda de las cuestiones radica en motivos económicos, y concretamente en la tendencia que se viene dando en los últimos veinte años de crecimiento económico. Esta situación es particularmente notoria en Etiopía, cuyas tasas de crecimiento son especialmente destacables: el país lidera la ola de países que la revista *The Economist* denominó en 2011 *lion kings* africanos; su economía creció a una media del 8,5% entre 2001 y 2010, al 10% de media entre 2011 y 2015 (Egoscozábal, 2019).

Por último, y estrechamente ligada con la cuestión económica, la relevancia del Cuerno de África para la UE radica también en motivos de conflictividad: existe una evidente preocupación europea ante el riesgo de desestabilización de la zona, ya que esto afectaría a una de las rutas comerciales más importantes del mundo. Esta última cuestión explica ciertas iniciativas por parte de la UE, como la *European Union Naval Force Operation Atalanta*, lanzada en diciembre de 2008 ante los crecientes ataques de piratas somalíes contra diferentes buques en el Índico. La resolución de la UE 2008/851/PESC estipulaba que la operación estaba destinada a “contribuir a la disuasión, prevención y

---

<sup>12</sup> Esta misma declaración queda recogida en el libro del propio Alto Representante, “Política Exterior de la Unión Europea en Tiempos de Covid-19”, publicado por el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea en abril de 2021: “Considero que las relaciones entre Europa y África representan una de las cuestiones más fundamentales para el futuro de la Unión Europea y las he situado en lo más alto de mi agenda. La Comisión presentó sus propuestas para una nueva estrategia con África el pasado mes de marzo. Ahora se trata de hacer realidad esta asociación más ambiciosa. A raíz de la COVID-19, se ha aplazado la cumbre prevista a tal efecto a finales de octubre de 2020 entre la Unión Africana y la Unión Europea. Pero aprovecharemos este tiempo para reflexionar más profundamente con nuestros socios africanos sobre nuestras prioridades comunes para la próxima década”.

represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia” (Arconada, 2018).

Estas tres cuestiones pueden potencialmente afectar directamente a intereses europeos, lo cual las configura como los principales justificantes tras la importancia conferida a la región del Cuerno de África por parte de la UE. A ellas se le suma el hecho de que ciertos países del Cuerno de África, como Etiopía, segundo país más poblado del continente africano, presentan gran potencial de mercado y de crecimiento. Estos tres elementos resultan clave: sin embargo, se han sucedido una serie de cambios muy recientes que implican que el escenario de 2021 es totalmente distinto a aquel de 2006 o 2011. Por tanto, resulta importante comprender qué justifica, a día de hoy, la importancia de la región del Cuerno de África para la política exterior de la Unión Europea.

Puede concluirse por tanto estableciendo: por una parte, y como punto de partida, la consideración de una trayectoria paternalista por parte de la Unión Europea hacia África, lo cual se ha reflejado en su política exterior hacia la misma; por otra parte, y como objeto de análisis del presente trabajo, cabe establecer en qué medida ese sesgo paternalista sigue estando presente en las relaciones europeas con el Cuerno de África y cómo debe superarse en aras de llevar a cabo una renovación de estas relaciones de acuerdo con las exigencias de la esfera internacional.

## 5. METODOLOGÍA

El presente trabajo de investigación se ha basado en una metodología de estudio, investigación y revisión crítica, con el objetivo de lograr elaborar un análisis preciso y exacto sobre las relaciones de la Unión Europea con el continente africano en general y con el Cuerno de África en particular.

En aras de poder verificar las hipótesis planteadas, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo, en base a un estudio de la literatura existente en la materia. Dicha literatura puede clasificarse en fuentes tanto primarias como secundarias, dependiendo de su origen y contenido, y atendiendo a su autor. De esta manera, se consigue contextualizar el objeto de estudio y contrastar en la mayor medida posible la distinta información existente al respecto.

En primer lugar, las fuentes primarias utilizadas se componen principalmente de materiales oficiales aportados por instituciones y entidades tanto europeas como africanas. Es destacable la amplitud de los contenidos publicados por la Unión Europea a través de sus organismos oficiales, así como en forma de declaraciones oficiales recogidas por escrito. En esta línea, han resultado de apoyo fundamental, no sólo para la adecuada comprensión del tema a abordar, sino para la extracción de posibles conclusiones e hipótesis.

Dentro de las fuentes primarias, cabe destacar de manera sintética, los siguientes documentos relativos a la posición europea con respecto al Cuerno de África: el Marco Estratégico para el Cuerno de África, de 2011; el Acuerdo de Cotonú; la Estrategia Conjunta África-UE; la ficha informativa “Hacia una estrategia global con África”, de marzo de 2020; y el libro redactado por Josep Borrell como Alto Representante titulado “Política Exterior de la Unión Europea en Tiempos de Covid-19”, de abril de 2021.

Este trabajo también se construye sobre fuentes secundarias, las cuales se componen de toda aquella producción académica que aborda las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África, en forma de libros, artículos, textos de análisis... Estas fuentes permiten analizar la política exterior de la UE, así como aquella de los diferentes estados del Cuerno de África, y la propia situación política de los mismos.

Las fuentes secundarias son desarrolladas por diversos autores expertos en la materia, a través del propio estudio y análisis, ofreciendo distintos puntos de vista de los que se pueden inferir puntos en común y diferentes posiciones frente a los mismos fenómenos. Todas las fuentes consultadas lo han sido a través de bases de datos académicas, tales como Ebsco, Dialnet, SciElo o Teseo. El acceso a estas fuentes ya sea en forma de libros, artículos o publicaciones, es en la mayoría de las ocasiones público: si bien para el presente trabajo, ha sido necesaria la comunicación con ciertos autores, como Kidane Mengisteab, con el objetivo de habilitar el acceso a ciertas obras. Los documentos y artículos del autor han sido facilitado por el mismo, significando una muy importante fuente de información para el desarrollo del presente trabajo.

## 6. RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CUERNO DE ÁFRICA

Tras presentar las cuestiones a las que trata de responder el presente trabajo, así como la metodología usada con este propósito y el marco teórico del que se parte, procede a continuación desarrollar lo que puede calificarse como la justificación de la hipótesis introducida. Con el fin de justificar las bases de la importancia para la política exterior de la Unión Europea de la región del Cuerno de África, resulta absolutamente necesario llevar a cabo un análisis de las relaciones entre ambas partes en su conjunto.

Es por tanto preciso contemplar no sólo la actualidad de las relaciones entre ambas regiones, sino hacer asimismo un análisis del pasado de las mismas, con el fin de poder contextualizar las cuestiones que se suscitan a día de hoy. Tras la misma, se aborda el actual proceso de renovación de estas relaciones, con el fin de evidenciar el hecho de que la propia UE trata de seguir un discurso de mayor horizontalidad en sus términos.

### 6.1 Contextualización histórica

Tal y como se ha anticipado, se desarrolla a continuación una contextualización histórica de las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África, en su dimensión tanto política como económica, con el fin de alcanzar una comprensión global de esta evolución. Este primer apartado pretende dar respuesta a la primera de las preguntas a las que se trata de dar respuesta: el por qué de la importancia conferida, ya en 2011, a la región africana desde la Unión Europea, de tal entidad que llevó a la firma del Marco Estratégico para el Cuerno de África (MECA), entre otros documentos.

Es sabido que la cuestión de la política exterior de la Unión Europea es una materia complicada: en parte debido a los obstáculos que se presentan a la hora de cumplir con el tenor del articulado<sup>13</sup> del Tratado de la Unión Europea (TUE), concretamente en lo que

---

<sup>13</sup>Artículo 13 TUE: “(1): La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones”. Artículo 16 TUE: “(6): El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión”. Artículo 18 TUE: “(4): El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión”.



se refiere a coherencia en la acción exterior, y en parte debido a la compleja división de competencias entre la propia UE y sus Estados miembros. Asimismo, el intrincado cuerpo constitucional de la UE viene otorgando competencias implícitas y explícitas en materia de Relaciones Exteriores tanto al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, como al Comisario de Relaciones Exteriores.

Además de esta primera premisa con respecto a la complejidad de la acción exterior de la UE, este trabajo parte de otra segunda: en este caso, relacionada con las diferentes herramientas a través de las cuales se articula la política exterior de la Unión Europea. Si bien la UE se vale de numerosas instituciones y mecanismos para llevar a efecto su política, en relación con la acción exterior son destacables las siguientes: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la política de desarrollo (cuya base jurídica incluye el Acuerdo de Cotonú<sup>14</sup>), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el propio Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

Conviene subrayar que el ICD es el más amplio desde el punto de vista geográfico, cubriendo diferentes continentes y promoviendo un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible; así como la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto de los Derechos Humanos. Para ello, este instrumento ha tenido asignados 19.661.639.000€ para el período 2014-2020 (Secretaría de Estado para la Unión Europea, 2015).

#### 6.1.1. Dimensión económica de la Política Exterior de la Unión Europea hacia África

Habiendo introducido las distintas herramientas a través de las cuales se articula la política exterior de la Unión Europea, procede a continuación analizar la dimensión económica de la misma con respecto al Cuerno de África. En efecto, la Unión Europea ha ejercitado su acción exterior en el plano económico a través de, entre otras, estas herramientas. Sin embargo, la política exterior de la Unión Europea respecto al África subsahariana parece haberse canalizado hasta los 2000 casi de forma exclusiva a través

---

<sup>14</sup> De acuerdo con las Fichas Temáticas publicadas por el Parlamento Europeo: “Base jurídica (...) Acuerdo de Cotonú (para el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico — ACP) y varios acuerdos bilaterales de asociación (en virtud del artículo 217 del TFUE), que se están renegociando actualmente: acuerdos de cooperación específicos.”

de la cooperación al desarrollo. Esto podría hacer pensar que, para la UE, la región no tenía interés en materia estratégica, lo cual se sustentaba en la falta de sanciones interpuestas a través del pilar PESC<sup>15</sup>.

Sin embargo, se puede afirmar que el África Subsahariana siempre ha sido una región de interés económico para la UE y su acción exterior. Ya en la firma del Tratado de Roma se establecía la intención de contribuir a la prosperidad de las regiones alejadas de sus todavía entonces imperios coloniales. Tal y como estableció Raymond Carter, se debe destacar que el inicio de la construcción europea coincidió con el abandono prematuro del lastre que representaban las colonias para el propio desarrollo de Europa (Kabunda, 1997).

Concretamente, la cuarta parte del Tratado estipuló que se crease una partida de Fondos Europeos de Desarrollo (FED) para proporcionar ayuda estos territorios. El tenor del artículo 182 del TCE establece como objetivo de la entonces Comunidad Económica Europea conseguir “el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran los países africanos” (art. 182 TCE<sup>16</sup>). Sin embargo, la unilateralidad ya se apreciaba en el artículo 186, que destacaba que, si bien los acuerdos económicos y prerrogativas aduaneras se regirían por lo establecido en el Tratado, la circulación de personas “se regirá por convenios ulteriores, que requerirán el acuerdo unánime de los miembros”.

En los años siguientes, las relaciones por parte de la Unión Europea hacia el África subsahariana se basaron en la cooperación al desarrollo y el comercio. No fue hasta 1963 cuando se firmó el primer Acuerdo de Yaoundé para regularizar el intercambio y la cooperación comercial con la Asociación Estados Africanos Asociados y Madagascar (EAMA). En 1969 se firmó el segundo Acuerdo de Yaoundé, que sería remplazado en 1975 por la Convención de Lomé: la primera de cinco convenciones que darían lugar a cinco acuerdos distintos.

---

<sup>15</sup> En febrero de 2002 la UE aprobó una Posición Común en la que se sancionaba a los dirigentes del ZANU-PF (el partido en el gobierno en Zimbabwe) con no poder entrar en territorio de la UE como consecuencia del agravamiento de la represión ejercida contra la población de dicho país. Ante la existencia de dichas sanciones, algunos países europeos (como el Reino Unido y algunos países nórdicos) amenazaron con no asistir a la Cumbre si finalmente se permitía la presencia de Mugabe.

<sup>16</sup> El actual artículo 198 TFUE ya establece que la asociación deberá “contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran”.

En la base de las cinco versiones que tuvo la convención<sup>17</sup>, considerablemente más amplia que aquella de los Acuerdos de Yaoundé, se encontraba el principio de asociación, así como la naturaleza contractual de la relación y la coordinación entre el comercio y la ayuda contemplada a largo plazo. El carácter “más bilateral” de esta nueva renovación de la asociación entre la Unión Europea y la región al sur del Sahara resultó bastante novedoso en los 25 años que se mantuvo en vigencia.

Pese a las novedades ya introducidas de los últimos Acuerdos de Lomé, el adentrarse la Unión Europea en el nuevo milenio, las evidencias de la ineficacia de la relación bilateral no podían ser ignoradas. No faltaban los motivos por los que se veía necesario un cambio: gran parte de la doctrina calificaba incluso a estos acuerdos como “una carga para la CEE” y para los estados africanos se había “ritualizado” el proceso de negociación (Rothchild, Harbeson, 1996) y las nuevas condicionalidades en la Cooperación habían fortalecido la asimetría entre las partes. En resumen, parecía que los acuerdos de Lomé ya no se ajustaba a la realidad de la comunidad internacional.

A la vista de esta necesidad de una modificación sustancial en el marco de cooperación con los países africanos, en 1996 se inicia formalmente este proceso con la publicación del Libro Verde sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en la víspera del siglo XXI, con un claro espíritu de diálogo. Este marco, junto con la plenitud de la recién consagrada PESC en el Tratado de Maastricht, ofreció el escenario idóneo para la elaboración del Acuerdo de Cotonú el 23 de junio de 2000.

#### 6.1.2 Dimensión política de la Política Exterior de la Unión Europea hacia África

Tras analizar los aspectos económicos de la trayectoria de las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África, procede a continuación examinar la dimensión política de la misma.

En primer lugar, y manteniendo el esquema cronológico seguido en el apartado anterior en cuanto a los distintos acuerdos firmados por la Unión Europea (incluso antes de denominarse como tal), cabe destacar ciertos aspectos políticos de los mismos. Sin

---

<sup>17</sup> Lomé I (1975-1979) fue firmado por 45 países. Lomé II (1979-1985) – 57 países. Lomé III (1985-1990) – 66 países. Lomé IV (1990-1995) – 68 países. Lomé IV revisada (1995-2000) – 71 países

embargo, los mismos no implican de ninguna manera que el carácter de dichos acuerdos no haya sido esencialmente comercial.

Ya en 1990, con la firma del Acuerdo de Lomé IV con 68 países ACP, se comienza a atisbar en el contenido de la Convención cierta politización de las condicionalidades, a través de criterios como el respeto a los Derechos Humanos, que fue una de las principales cláusulas del acuerdo<sup>18</sup>, y al buen gobierno, como condiciones a las ayudas económicas. La segunda novedad de este acuerdo fue su más amplia proyección temporal, que reflejó el compromiso de la UE y su interés por optimizar sus relaciones con los estados al sur del Sahara, ya no sólo en materia económica. La propia Comisión de las entonces Comunidades Europeas estableció que Lomé IV debía suponer “la garantía de un compromiso comunitario-ACP a largo plazo, que, como tal, debería aumentar la seguridad y la confianza entre Estados”.

Estos primeros matices políticos de las relaciones entre la Unión Europea y los países africanos se consolida de manera clara al entrar en el nuevo milenio, concretamente con la firma del ya mencionado Acuerdo de Cotonú en el año 2000. Las metas fundamentales de Cotonú fueron tanto la erradicación a largo plazo de la pobreza como la integración económica y política de los países ACP en el plano internacional. En lo que se refiere a las relaciones entre los países europeos y aquellos del África subsahariana, el Acuerdo resulta muy innovador, tanto por sus ambiciosos objetivos como por la propia naturaleza de la asociación. En lo concerniente a esta naturaleza, resulta innovadora en cuanto que se basa en un verdadero diálogo ya no sólo económico, sino también político (tanto entre las partes como internamente con sus respectivas poblaciones) y en el hecho de que ambas partes asumieron la obligación de rendir cuentas.

De igual manera, resultó también novedoso el hecho de incluir en el proceso de diálogo al sector privado y a la sociedad civil: este enfoque participativo se plantea en aras de ofrecer a la población un escenario en el que su voz pueda ser escuchada y tenida

---

<sup>18</sup> Artículo 5 de la Convención de Lomé: “(1) La cooperación se orientará hacia un desarrollo centrado en el hombre, principal protagonista y beneficiario del desarrollo, lo que implica el respeto y la promoción de todos los derechos humanos (...) se reconoce el respeto a los derechos humanos como un factor básico de desarrollo real, y la cooperación se concibe como una contribución a la promoción de estos derechos. (3) A petición de los Estados ACP, podrán asignarse recursos financieros, de conformidad con las normas que rigen la cooperación para la financiación del desarrollo, con la promoción de los derechos humanos en los Estados ACP (...).”

en cuenta<sup>19</sup>. Por tanto, en relación con el aspecto político del Acuerdo de Cotonú, su articulado recoge preceptos que refuerzan el dialogo en lo concerniente al respeto a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, la lucha contra la corrupción (por primera vez recogida), la prevención y resolución de conflictos, entre otros.

El artículo 9 establece tres elementos esenciales de la cooperación que regula con su redacción: a saber, la defensa del conjunto de los Derechos Humanos, los procesos de democratización, y la consolidación del Estado de Derecho. Asimismo, recoge un “elemento fundamental”, que es la buena gobernabilidad o la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos<sup>20</sup>. Este criterio de buena gobernabilidad, a pesar de estar definido en el propio tratado<sup>21</sup>, puede llegar a ser ambiguo, dando pie a arbitrariedades en el momento de aplicarlo. Asimismo, pese a la independencia política de cada país, del Acuerdo se desprende que la asociación exige un cierto *modus vivendi*, muy cercano a las exigencias de las instituciones financieras internacionales (IMF, 1999).

En torno a estos principios se establece la cláusula de condicionalidad. La cláusula de condicionalidad política en tanto a estos principios se mantiene, al igual que en Lomé IV, pudiendo llegar a implicar el cese de la ayuda en supuestos de no cumplimiento. Conviene subrayar que esta cláusula se configura como un “estándar civilizatorio” que se sujeta en la defensa de ciertos principios, como los democráticos, analizados desde un punto de vista occidental (Jackson, 1999).

Es precisamente por este punto de vista donde aparecen las primeras críticas políticas al Acuerdo de Cotonú y a la política exterior de la Unión Europea respecto a la región africana: no son pocos los autores que tachan a esta política exterior de incoherente e “interesada”. En esta línea, Esther Barbé establece que este carácter incoherente se

---

<sup>19</sup> Sin embargo, tal y como el Profesor Kabunda explica, la mayor parte de los Fondos de Ayuda al Desarrollo no llegan nunca a alcanzar a la población, si no que son monopolizados por tanto las élites de los estados que los reciben como los agentes de desarrollo, a menudo corruptos. Continúa Kabunda estableciendo que en muchos de los países ACP en África no se dan los criterios (particularmente en lo que respecta a minorías) que inspiran el Acuerdo de Cotonú, por lo que parece poco probable que pueda llegar a darse de forma efectiva algún tipo de acción por parte de la sociedad civil (Kabunda, 1997).

<sup>20</sup> Estos principios no son novedad del Acuerdo de Cotonú, sino que ya estaban recogidos en el Acuerdo de Lomé IV. El “elemento fundamental” de la buena gobernabilidad es el único novedoso.

<sup>21</sup> Artículo 9 Acuerdo de Cotonú: “(3) La buena gestión de los asuntos públicos se define como la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero. Implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, unas instituciones transparentes y responsables, la primacía del derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas en particular a prevenir y luchar contra la corrupción.”

aprecia en tanto que la UE ha venido aplicando la cláusula de condicionalidad casi de forma exclusiva a países con poder comercial menor, como Sudán o Malawi, mientras que estados que cometen de manera reiterada violaciones de los derechos humanos, como Argelia, simplemente reciben avisos y declaraciones (Barbé, 2000).

Puede concluirse que, durante mucho tiempo, las relaciones políticas de la Unión Europea con los diferentes estados africanos, no sólo aquellos del Cuerno de África, han sido relativamente estables y predecibles, en la medida en que resultaban carentes de una presión política y normativa sistemática destinada a consolidar la gobernanza democrática. Desde la UE se ha venido siguiendo una línea en la que no se realizaban esfuerzos concretos para democratizar a los países africanos tras la caída del Muro de Berlín, entre otras cosas por su cautela ante el legado del colonialismo. Para el bloque, los riesgos de seguridad procedentes de África eran relativamente limitados. Sólo un pequeño número de gobiernos europeos mantenía un profundo interés en África, más allá de los países con los que tenían relaciones establecidas desde hacía tiempo (Shopov, 2020).

Esta situación parece comenzar a cambiar a al comenzar el nuevo milenio, cuando comienza a plantearse desde Europa la necesidad de afrontar un compromiso real con la región del Cuerno de África, tras haberse evidenciado la importancia de la misma en el plano internacional. Es precisamente este nuevo interés hacia la región el que llevó a la Unión Europea a adoptar, entre otros, la Estrategia para el Cuerno de África de 2006 o el Marco Estratégico para el Cuerno de África (MECA) de 2011. En palabras del General Iñigo Pareja Rodríguez, hasta entonces la situación de África no había condicionado realmente la estrategia a largo plazo de la UE, sino que ésta había sido reactiva y de limitada ambición, materializada mediante planes parciales, a menudo de carácter meramente económico. Europa trató a África como un todo geopolítico: sin embargo, al adentrarse en el nuevo siglo, comenzó a enfocar la cuestión en regiones vitales como es el Cuerno de África (Pareja, 2015).

6.2 Principales documentos de la Unión Europea con respecto al Cuerno de África: 2006, 2011 y 2015.

Es en el inicio del nuevo siglo cuando, a raíz del nuevo enfoque en la región, la Unión Europea adoptó el primero de los tres documentos clave de las últimas dos décadas: la

Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África (Comisión Europea, 2006). Dicho documento plasma “el interés mutuo y la voluntad política de generar estabilidad y solidaridad en esta región”.

La estrategia dedica un apartado específico a señalar tres razones por las que Cuerno de África reviste una importancia estratégica para la UE: la primera de ellas consiste en que la estabilidad en el Cuerno de África es crucial para la seguridad estratégica de la Unión Europea, ya que puede tener implicaciones en materia de terrorismo o movimientos transfronterizos.

La segunda de las razones se basa en motivos económicos, y es que la región linda con zonas de importancia estratégica de Oriente Medio: flanquea el Mar Rojo, esencial para el comercio y los suministros de la Unión Europea; es vecina de Arabia Saudí, el mayor productor mundial de petróleo; se extiende a la cuenca del Nilo, que tiene una importancia vital para Egipto (cuya estabilidad, a su vez, es un elemento importante de la estabilidad del Mediterráneo y de Oriente Medio), y está muy cerca de países amparados por la Política Europea de Vecindad, tanto en el norte de África como en Oriente Próximo (Comisión Europea, 2006). Por último, señala la Comisión en la redacción de esta estrategia de 2006 el hecho de que otros países, en particular, los EE.UU., China y la India, han comenzado a interesarse por la importancia estratégica del Cuerno de África y están invirtiendo allí importantes recursos.

Cinco años más tarde, en 2011, y todavía con estas tres líneas de relevancia presentes, la Unión Europea adoptó el Marco Estratégico para el Cuerno de África, que se desarrolla en el marco de la PCSD y conforme a la Estrategia de Seguridad Marítima (2014). Fue tras la implantación de dicho marco cuando se pudo comenzar a dirigir el esfuerzo del enfoque integral de las operaciones de la Unión Europea hacia el arco de inestabilidad del Cuerno de África (García Sánchez, 2012). Este marco, al igual que la estrategia de 2006, posee un tinte claramente político, enfocando las relaciones de la UE con el Cuerno de África no sólo en términos de crecimiento económico, sino incluyendo cuestiones de democratización, buen gobierno y paz.

Por último, el tercero de los elementos clave a destacar es el Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020, adoptado por el Consejo en 2015. El Plan de acción

definió el nuevo planteamiento de la UE, estableciendo que, si bien las prioridades del MECA de 2011 seguían siendo válidas, “ciertas cuestiones se han vuelto más pronunciadas y críticas en los últimos años, como el marco geopolítico más amplio, los flujos de migración mixta y la radicalización violenta”. Por tanto, el nuevo Plan de Acción pretendía continuar aplicando las prioridades del MECA, si bien teniendo en cuenta nuevos retos, y en complementariedad con los anteriores marcos y estrategias.

El propio Plan de Acción reconoce el hecho de que, pese a que la Unión Europea continuase siendo un actor influyente en el Cuerno de África, tanto por su compromiso político como por su cooperación al desarrollo, la importancia de la ayuda al desarrollo en proporción del presupuesto nacional está disminuyendo para algunos países de la región, aunque no para todos. Asimismo, destaca el nuevo interés de otros actores, como China o Estados Unidos, en la región del Cuerno de África, como elemento a tener presente a la hora de implementar la política exterior de la UE en la región.

En relación con estos documentos, cabe plantearse dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, coincidiendo con la primera de las preguntas abordadas por este trabajo, el por qué de la firma de los mismos; y, en segundo lugar, las características principales del Marco Estratégico para el Cuerno de África de 2011, por su relevancia.

En la década que inició el año 2000, las naciones del Cuerno de África, largamente objeto de la política exterior de otros, se transforman en sujeto de pleno en las relaciones internacionales (Gómez-Jordana, 2013). Desde hacía ya tiempo, en el plano de las relaciones internacionales, tanto políticas como económicas, resultaba imposible ignorar la importancia de ciertos países que no habían hasta entonces gozado del mismo protagonismo. Los balances de interés en relaciones internacionales cambiaban, y el Cuerno de África no era una excepción, ya que adquirió una importancia clara, que llevó a la propia UE a adoptar la Estrategia para el Cuerno de África de 2006.

Desde el punto de vista económico, y tal como se ha adelantado, el crecimiento prácticamente ininterrumpido desde mediados de la década de 1990 en la región subsahariana, junto con una mayor estabilidad política y macroeconómica, consiguió provocar un cambio en la visión global respecto a la zona. La nueva narrativa de *Africa Rising* defendía que, gracias a una serie de reformas de buena gobernanza y a una gestión económica más responsable (por parte de líderes tecnócratas y no ideológicos), los países



africanos estaban transformando sus economías en motores de crecimiento. Las sólidas tasas de crecimiento, que alcanzaron una media del 5,8% anual entre 2002 y 2012, constituyeron la base de las expectativas de que había más por venir. Tras décadas de lento crecimiento, África parecía tener la oportunidad real de seguir a Asia en el camino del crecimiento rápido en un razonablemente corto periodo de tiempo (The Economist, 2011).

Desde el punto de vista de esta narrativa, parece relativamente sencillo dar una respuesta económica a la cuestión objeto de este apartado, en relación con las motivaciones que llevaron a la adopción de los tres documentos introducidos. Sin embargo, no resulta tan sencillo como limitar a términos económicos esta respuesta, sino que es necesario observar los motivos geopolíticos tras la misma.

En este punto se hace imperativo atender a la guerra civil somalí, iniciada en el año 1991, que pareció comenzar a llamar la atención internacional sobre el Cuerno de África en este periodo, de una manera aún más considerable que en los inicios del conflicto. Podría establecerse que el motivo de este nuevo interés hacia el conflicto recaía en el millón de refugiados y desplazados internos, la grave malnutrición de la población somalí u otros aspectos de la complejísima emergencia humanitaria que asolaba el país. Sin embargo, la explicación más evidente residía de nuevo en motivos económicos: concretamente, en los nuevos peligros para la industria naval internacional que suponía el aumento de la piratería frente a las costas somalíes.

Entre 1995 y mediados de los años 2000, se venía dando lo que ciertos autores han calificado como un abandono casi total de Somalia por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, con las primeras misiones llevadas a cabo en el país por parte de la Unión Europea, se evidencia un paso del tradicional *soft-power* a un nuevo *stron-power*. Con la firma en las primeras décadas del milenio de las estrategias y planes descritos, este paso se materializa.

Tal y como se ha adelantado, las razones tras el mismo radicaban, por una parte y de manera clara, en la necesidad de asegurar rutas comerciales y facilitar el acceso a la pesca en las aguas de la región. Sin embargo, aparecían asimismo motivos relacionados al interés por estabilizar todo el Cuerno de África. El conflicto somalí, que afectaba en gran medida a Yibuti, Etiopía, Eritrea, Uganda o Kenia, es para muchos autores el elemento

clave que empujó a la Unión Europea a redactar el MECA. Dentro del articulado del propio acuerdo, se establece como el segundo de los objetivos de este, “trabajar con los países de la región y con las organizaciones internacionales (especialmente con las Naciones Unidas y la Unión Africana) para resolver los conflictos en curso, sobre todo en Somalia y Sudán, y para evitar los posibles conflictos futuros entre países o dentro de éstos”.

Con el cambio hacia el *strong-power* ya introducido, y en concreto a través del Marco Estratégico de 2011, la Unión Europea encontraba una herramienta que facilitaba su influencia en el Cuerno de África. Esto se debe principalmente a que la UE adquiere la capacidad de aplicar estrategias de condicionalidad e influir en el desarrollo, ya no sólo económico, sino político de los estados del Cuerno de África (Arconada, 2018).

Procede a continuación, por su relevancia, analizar las distintas características y elementos del Marco Estratégico del Cuerno de África, firmado en 2011. El acuerdo se centra en cinco áreas: construcción y desarrollo de estructuras políticas, prevención y resolución de conflictos, facilitar la llegada de ayuda humanitaria a la región, promoción del desarrollo económico y lucha contra la piratería en las costas de Somalia a través de la misión EUnavfor-Atalanta.

En el contenido del marco, si bien parece atisbarse una intención de verdadera asociación horizontal y abandono del tradicional paternalismo que, hasta el momento, había imperado en la política exterior de la Unión Europea hacia el Cuerno de África, sigue apreciándose este carácter paternalista. Son precisamente estos elementos los que evidencian la necesidad de una renovación del partenariado, en aras de superar la asimetría del mismo.

De forma concreta, este sesgo paternalista se aprecia en el contenido del marco de forma reiterada a través de numerosas disposiciones que reflejan esta visión. En el propio apartado de contextualización, previo al articulado, el Marco establece que la región del Cuerno de África “carece de una organización regional lo suficientemente eficaz como para arbitrar los litigios e impulsar la cooperación”. A lo largo del texto, la Unión Europea reitera su compromiso de apoyar el bienestar de la población del Cuerno de África y de ayudar a que ésta salga de la pobreza y pase a un “crecimiento económico autónomo”.

Sin embargo, se achaca a “políticas insuficientes” y “vacíos administrativos” lo que el marco califica como “el retraso del desarrollo” de la región. De acuerdo con el marco, el Cuerno de África se define por una inestabilidad crónica, fruto de la ineficacia de las instituciones estatales y de la falta o debilidad del Estado de Derecho. Es por ello por lo que la UE se compromete a orientar a los diferentes estados a procesos democráticos más sólidos.

La propia Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea emitió, en 2012, un estudio sobre el MECA: una evaluación crítica de su impacto y oportunidades, en la que establecía que el marco ofrecía la oportunidad de que la UE sea reconocida en la región como un actor por derecho propio, y con la influencia que la escala de inversión de la UE debería aportar (Dirección General de Políticas Exteriores, 2012). De esta percepción se infiere la visión de la Unión Europea sobre el Cuerno de África, todavía en términos de oportunidad para obtener ventajas comparativas respecto a la región.

El mismo estudio establece que tanto la UA como la IGAD han acogido con satisfacción el Marco Estratégico y el nombramiento de un REUE para el Cuerno de África. Sin embargo, matiza que diversas reuniones con funcionarios de UA y de la delegación de la UE manifestaron claramente el que la UA “se siente actualmente excluida del proceso de análisis y toma de decisiones que alimenta las áreas del Marco, ya que esas decisiones se toman en Bruselas”. El estudio reconoce que, en los casos de verdadera horizontalidad en la asociación, los acuerdos deben resultar de un diálogo entre ambas partes. Asimismo, admite que la estructura del Marco, en la que antes de consultar seriamente a los socios africanos las decisiones que afectan al continente se toman en Bruselas y son ratificadas por sus propios Estados miembros, no se basa en la toma de decisiones conjunta.

El diálogo político entre la UE y sus socios del Cuerno de África es la clave para una para el éxito de la aplicación del Marco Estratégico. Este diálogo debe basarse en los intereses mutuos para fomentar la apropiación de la estrategia por parte de esos Estados. Si bien los tres documentos descritos *supra* constituyen los principales hitos para comprender la estrategia de la Unión Europea con respecto al Cuerno de África en las últimas dos décadas, de forma reciente ha sido aprobado un documento cuya relevancia hace imperativo su análisis en el presente trabajo.

El pasado mes de mayo de 2021, el Consejo aprobó unas Conclusiones en las que se afirma el compromiso de la UE de “dar un nuevo impulso a su asociación con el Cuerno de África”, y en las que se establece una nueva estrategia para la región. Esta nueva estrategia que presentan las Conclusiones aún no ha sido publicada: sin embargo, por el contenido de las propias Conclusiones pueden anticiparse los principales rasgos de la misma.

A lo largo del contenido de las Conclusiones, aparece de forma reiterada la expresión “profundizar en la relación y asociación”: asimismo, el Consejo afirma que la nueva estrategia se basa en el marco estratégico 2011; ambos elementos sugieren que la renovación de las relaciones que implicará la nueva estrategia no diferirá en cuanto a contenido de aquella que ha estado vigente hasta el presente año. Por el contrario, parece que todos los esfuerzos por parte de la UE se dirigirán a reforzar las bases de asociación ya existentes.

En este punto establece el Consejo un “triple nexo” del enfoque de la Unión Europea en el Cuerno de África, compuesto por la integración de la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo y la paz. En base al mismo la UE se compromete a “aumentar la coherencia, la consistencia y la continuidad entre sus políticas y actividades” (Consejo Europeo, 2021). Asimismo, un elemento importante a destacar de las Conclusiones radica en el hecho de que aparezca la expresión “asociación y responsabilidad mutua”: sobre esta base se pretende lograr un enfoque común y un acuerdo de la responsabilidad de cada socio, así como prioridades y objetivos conjuntos.

### 6.3 Situación actual en el Cuerno de África

Al encontrarse la situación actual con respecto a las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana en proceso de renovación, tal y como se desarrollará en el siguiente apartado, es necesario atender a ciertos elementos a considerar en este proceso. Muchos son los cambios que han acontecido en el continente africano en los últimos años: sin embargo, el presente trabajo focaliza la observancia de estos cambios a una región concreta del continente; el Cuerno de África.

El presente apartado comienza a desarrollar, por tanto, la respuesta a la segunda de las cuestiones que se plantean: cómo pueden consolidarse estas relaciones en términos

de igualdad y asociación, de manera que el proceso de renovación se adapte a las circunstancias actuales del Cuerno de África. Tal y como se viene estableciendo en el presente trabajo, se entiende por Cuerno de África el territorio que abarca Etiopía, Eritrea, Yibuti y Somalia. De forma reciente, estos estados han estado en el punto de mira de la comunidad internacional, ya que se sumergen en cuestiones que no sólo tienen implicaciones nacionales y regionales, sino globales. En los últimos años cuestiones como las intervenciones militares en el Tigray han aflorado, lo cual acarrea una serie de repercusiones.

Desde que, en abril de 2018, Abiy Ahmed asumiese el cargo de primer ministro en Etiopía, la situación, no sólo del propio país, sino de la región del Cuerno de África ha cambiado de forma significativa. Abiy Ahmed se convertía en la primera persona de la etnia oromo<sup>22</sup> que ocupaba el cargo, lo cual se esperaba que significase la atenuación de las tensiones existentes entre el pueblo oromo y el gobierno federal. En este punto es imperativo tener en cuenta que, desde la reconstrucción del Estado etíope en la década de los 1990, la etnicidad se configura como base de la política federalista del país<sup>23</sup> (Vaughan, 2003).

La elección de Ahmed abogaba por unir a todas las comunidades del país, un proyecto complicado. Abiy Ahmed fue elegido en 2018 por la entonces existente coalición de partidos en el poder: al cabo del paso de un año, concretamente a finales del año 2019, las resistencias y críticas hacia su gobierno comienzan a aparecer. Estas críticas no provenían únicamente de sus opositores tradicionales, sino también de miembros de la misma etnia del Primer Ministro, que “ven a Ahmed como un oromo que no apoya a su gente” (Soler, 2020). Estas críticas y posturas disidentes surgen a raíz de la transición iniciada por Ahmed, al disolver el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (FDRPE), coalición política que hasta entonces había gobernado en Etiopía.

---

<sup>22</sup> Para estudiar la política etíope, es necesario atender a las diferentes etnias que conviven en el país: los principales grupos étnicos son los Oromo, Amhara, Tigray, Afar, Gurage, Sidama, Shankella, y Argoba; además de ciertas tribus minoritarias como la Tirbu Surma, la Tribu Mursi o la Tribu Hamer.

<sup>23</sup> Bajo el federalismo, a lo largo de la década de 1990 la representación política y la administración territorial se reorganizaron en términos de la etnia. Se animó a un estrato de la élite local de cada grupo étnico a formar una organización étnica como plataforma para los cargos ejecutivos.

Tras la adopción del cargo, prácticamente de manera inmediata, Abiy Ahmed comenzó a introducir cambios drásticos en relación con el fortalecimiento del proceso democrático, la mejora de la economía y la resolución del prolongado conflicto fronterizo con Eritrea. Abiy Ahmed creó un partido unitario, abogando por un abandono progresivo del modelo de federalismo étnico que existía en el país – y que sigue existiendo- para tratar de establecer una concepción del régimen político más unitaria.

En su primer año, miles de presos políticos fueron liberados y ciertos grupos de la oposición fueron retirados de la lista de organizaciones que el gobierno consideraba grupos terroristas. Más tarde, se firmó un acuerdo de paz con uno de los grupos, que pretendía poner fin a más de 30 años de conflicto en la región de Ogaden. También se dieron a conocer medidas para fomentar la inversión e impulsar el crecimiento económico. Abiy formó un nuevo gabinete, que se distinguió no sólo por su menor tamaño, sino también por el número de mujeres designadas, el primer gabinete etíope equilibrado en cuanto a género.

El logro más significativo del gobierno de Abiy Ahmed ha sido el avance de los intentos de encontrar la paz con Eritrea: Ahmed anunció el 5 de junio de 2018 que Etiopía se adheriría a los términos del acuerdo de paz de 2000 que tenía como objetivo poner fin a la guerra fronteriza con Eritrea que había comenzado en 1998. Esto incluía aceptar y aplicar la sentencia de 2002 que demarcaba la frontera entre los dos países, que Etiopía había rechazado previamente (McKenna, 2020).

Tras el viaje oficial realizado por el gobierno etíope a Eritrea en julio del mismo año 2018, Abiy Ahmed y su homólogo eritreo, Isaias Afwrki, acordaron el restablecimiento de lazos diplomáticos, comerciales, y de transporte y comunicaciones, así como la reapertura de las fronteras. A esto le siguió una trascendental declaración conjunta de Abiy e Isaias el 9 de julio en la que declaraban que el estado de guerra que había existido entre sus dos países durante 20 años había llegado a su fin. En 2019, Abiy Ahmed recibió el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos para resolver el conflicto fronterizo de Etiopía con Eritrea (Suárez, 2019).

Además de los avances en las relaciones con Eritrea, el gobierno de Abiy Ahmed participó a lo largo de sus primeros años de mandato en la resolución de otros conflictos

regionales, actuando como mediador en los conflictos entre Eritrea y Yibuti, entre Kenia y Somalia, y en el conflicto civil de Sudán. Sin embargo, pese a los múltiples avances y esfuerzos de reforma por parte del gobierno de Ahmed han sido bienvenidos y aplaudidos por gran parte de la población etíope, estos no han sido suficientes para aplacar las tensiones étnicas existentes en el país.

Por el contrario, estas tensiones latentes han ido escalando<sup>24</sup>, hasta alcanzar el más reciente punto de inflexión el pasado mes de noviembre de 2020 en relación con el pueblo Tigray al norte del país. Tal y como ya se ha introducido, dicho mes el ejército federal lanzó una ofensiva contra el Ejército de Liberación del Pueblo Tigray (TPLF), después de un ataque de este a una base militar del gobierno etíope en Mekelle, la capital. Tras semanas de conflicto, las fuerzas federales declararon la victoria sobre los dirigentes de la región norteña tras tomar Mekelle, el 28 de noviembre. Pese a que el ejército afirma que el conflicto ha finalizado, líderes expulsados de Tigray, así como la propia ONU, afirman que los combates siguen siendo generalizados (International Crisis Group, 2021).

Las tensiones entre Addis Abeba y la región Tigray se vienen dando desde poco después de que el primero fuese nombrado Primer Ministro, principalmente motivadas por divisiones sobre el reparto de poder. Esto se explica debido a que, con la formación del nuevo gobierno federal, los líderes de Tigray perdieron gran parte de la desproporcionada influencia que ostentaron durante mucho tiempo. La acritud fue escalando desde entonces y, cuando Abiy Ahmed consolidó su gobierno mediante la fusión de otros partidos regionales gobernantes a finales de 2019, el TPLF se negó a unirse. Todos los partidos de la anterior coalición, el FDRPE, a excepción del TPLF, se integraron en el nuevo partido.

En junio de 2020, las autoridades federales prorrogaron los mandatos de todos los gobiernos después de que la pandemia de la Covid-19 obligase a retrasar las elecciones. Sin embargo, Tigray se negó y, desobedeciendo las decisiones federales, organizó unas elecciones regionales en septiembre.

---

<sup>24</sup> En un mitin político en junio de 2018, se lanzó una granada contra el escenario en el que estaba presente Abiy Ahmed; el primer ministro salió ileso, pero dos personas murieron y decenas más resultaron heridas. En junio de 2019, en lo que el gobierno calificó como un “intento fallido de golpe de Estado” centrado en la región de Amhara, murieron varios funcionarios de alto rango.

El gobierno federal calificó de inconstitucional el nuevo ejecutivo de Tigray, y desde Mekelle se alegaba que el gobierno federal no tenía autoridad legal después de que su mandato original hubiese debido expirar. La deslegitimación mutua puso a los dos bandos en rumbo de colisión. Un mes después de las elecciones en la región de Tigray, en octubre, el FLPT rompe relaciones con el gobierno de Ahmed. Un mes más tarde, lleva a cabo un ataque sobre una base militar del ejército etíope en Mekelle. Las elecciones de mayo de 2020 no sólo tenían carácter regional, sino también general: pese a que el motivo oficial de su suspensión fue la pandemia, cabe plantearse hasta qué punto el nuevo gobierno necesitaba el tiempo “extra” para consolidar el nuevo partido en el poder.

El conflicto de Tigray tiene evidentes implicaciones nacionales en Etiopía, y sus repercusiones se dan a escala general en todo el territorio del país. Sin embargo, no se limitan únicamente a Etiopía, sino que otros actores se han visto involucrados: el pasado mes de abril, a través de una comunicación directa al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el gobierno de Eritrea admitió el tener soldados desplegados en la región del Tigray. A continuación, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Etiopía anunció que las fuerzas eritreas habían comenzado a retirarse de Tigray tras los combates con el bando gubernamental.

El acercamiento, a raíz de la formación del nuevo gobierno de Abiy Ahmed en 2018, entre los dos países, no ha evitado que Eritrea participara en el conflicto. En el despliegue de tropas federales del pasado noviembre, Etiopía contó con el apoyo de tropas eritreas, lo cual fue negado por ambos gobiernos. Los hechos, objeto de recelo por parte de observadores internacionales, fueron reconocidos en marzo por Abiy Ahmed.

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores de Eritrea ha culpado a las administraciones estadounidenses que han apoyado al Movimiento Popular de Liberación de Tigray (TPLF) durante los últimos 20 años del actual conflicto en la región, añadiendo que culpar a Eritrea de los enfrentamientos carece de fundamento. En una carta dirigida al Consejo de Seguridad de la ONU, distribuida el día 7 de junio, Osman Saleh acusó a la administración del presidente Joe Biden de “avivar el conflicto y la desestabilización” mediante la injerencia y la intimidación en la región, aparentemente para “resucitar los restos del régimen del TPLF” (Ayene, 2021).



Aunque las operaciones militares pretendían ser breves, casi siete meses después, los combates continúan, los informes de atrocidades proliferan y los líderes mundiales advierten de una catástrofe humanitaria. Se calcula que miles de personas han muerto en la guerra, que ha hecho huir a un tercio de los seis millones de habitantes de la región. De forma muy reciente, en junio de 2021, la ONU emitió un comunicado advirtiendo de la “inminente hambruna en Tigray y en el norte de Etiopía”. Mark Lowcock, jefe de asuntos humanitarios de la ONU, expresó la preocupación de la comunidad internacional por la situación creada por el conflicto, que ha destruido gran parte de la economía de la zona, junto con los negocios, los cultivos y las granjas (Lederer, 2021).

Las autoridades federales se han atribuido la victoria; sin embargo, los combates continúan y, aunque se calmaran, el enfrentamiento político se mantendría. Para que la paz llegue a Tigray, el gobierno de Abiy tendrá que hacer todo lo posible para convencer a los líderes Tigray de que colaboren con el gobierno federal en la reconstrucción de la región. Sólo el diálogo puede resolver cuestiones de tanta importancia para el futuro del país (International Crisis Group, 2021).

Por otra parte, la situación en Somalia sigue siendo motivo de preocupación para la comunidad internacional. En el país se viene dando, desde hace décadas, una situación de guerra de clanes que ha llevado a un colapso total del Estado y a un conflicto muy arraigado que ha fragmentado el país. Como consecuencia de esta condición, que ciertos autores clasifican de anárquica, servicios sociales básicos como la educación, la sanidad y la seguridad pública escasean (Mudane, 2018). Asimismo, el país se ve sumergido en una situación catastrófica de hambruna y sequía: como resultado, Somalia se ha convertido, para gran parte de la comunidad internacional, en sinónimo de estado fallido, de terrorismo, de señores de la guerra, de hambruna, de guerras tribales, y de piratería.

Lo que hace que la situación sea tan frágil es que el Ejército Nacional Somalí -a pesar de los años de reformas respaldadas por los donantes- se mantiene dividido en función de clanes. Algunas unidades se separaron para apoyar a la oposición dominada por los Hawiye, tomando el control de grandes partes de Mogadiscio: hasta 200.000 civiles huyeron de la ciudad.

El pasado mes de mayo de 2021, tras intensas presiones nacionales e internacionales, Mohamed Abdullahi Mohamed accedió a abandonar su plan de prórroga del mandato y a permitir que el Primer Ministro Mohamed Hussein Roble iniciase un proceso de diálogo a partir del 22 de mayo para negociar un acuerdo. El objetivo de las negociaciones pretende ser fomentar la confianza entre rivales políticos profundamente divididos, y avanzar lo más rápidamente posible hacia la celebración de las retrasadas elecciones (Sperber, 2021).

Sin embargo, la situación continúa siendo frágil. El mismo mes de mayo, Farmaajo rechazó el papel del enviado especial de la Unión Africana, cuya participación la oposición considera crucial. Los conocedores de la situación afirman que tanto las fuerzas del gobierno como las de la oposición están al límite y podrían volver a movilizarse. “La reciente tensión política no ha hecho más que exacerbar la ya alarmante vulnerabilidad a la que se enfrenta la población de Somalia”, establece Tareq Talahma, jefe de la oficina en Somalia del Organismo de Naciones Unidas para la Coordinación de la Ayuda de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Por último, en lo concerniente a Yibuti, los últimos años han sido definidos por una relativa estabilidad. El país es el centro de muchas bases militares de países externos, como EE. UU, Francia, Italia, Japón y, recientemente, China<sup>25</sup>. En el país se concentra una gran densidad de tropas extranjeras, debido a la importancia geoestratégica de su ubicación como guardián del estrecho de Bab-el-Mandeb, en la entrada del Mar Rojo, que es, uno de los “cuellos de botella” más transitados del mundo, al ser parte de la ruta del Canal de Suez (Baqués, 2019).

En las elecciones del pasado mes de abril de 2021, el presidente Ismail Omar Guelleh fue reelegido para el que es su quinto mandato. Bajo el mandato de Guelleh, el país ha venido tratando de explotar su ventaja geográfica, invirtiendo fuertemente en puertos e infraestructuras logísticas. En 2018, buscando convertirse en un centro comercial y logístico, el país lanzó la primera fase de lo que será la mayor zona de libre

---

<sup>25</sup> En 2017, el Ejército de Liberación Popular chino inauguró su primera base naval fuera de su territorio, en Yibuti. La base se inauguró en agosto de ese año, aumentando la influencia global de China y protegiendo mejor sus intereses de seguridad lejos de sus costas, especialmente en África y el Océano Índico.

comercio de África, financiada por China. Yibuti se ha mantenido políticamente estable en una vecindad volátil: sin embargo, el país también ha visto cómo se ha erosionado la libertad de prensa y se ha reprimido la disidencia al tiempo que se han atraído los intereses extranjeros (Karumba, 2021).

En relación con el aspecto económico, la economía del país se contrajo un 1% en 2020, pero se espera que crezca un 7% este año, según el Fondo Monetario Internacional. El producto interior bruto (PIB) per cápita de Yibuti es de unos 3.500 dólares, configurándose, así como el segundo mayor del Cuerno de África, tras Etiopía. Pese a estas cifras, cerca del 20% de la población vive en la pobreza extrema y el 26% está desempleada (Fondo Monetario Internacional, 2021).

Todos los elementos descritos en este apartado han constituido un cambio en el panorama del Cuerno de África. La situación de los cuatro países que lo componen, tanto de forma particular como en su conjunto, hace que el escenario sobre el cual deben plantearse los términos de la renovación de las relaciones entre la Unión Europea y la región no sean los mismos a aquellos de hace años. En el siguiente apartado, el presente trabajo pretende concluir la respuesta a la cuestión planteada, en relación con, precisamente, estos términos de renovación.

#### 6.4 La renovación de las relaciones entre Unión Europea y el Cuerno de África

Tras décadas de partenariado entre la Unión Europea y el continente africano, estas relaciones se encuentran actualmente en un proceso de renovación, tal y como se viene adelantando a lo largo del presente trabajo. Los términos en los que se configure esta renovación redefinirán la forma de la asociación en los años venideros, por lo que resultan de gran relevancia.

En dicho proceso de renovación, como en cualquier otro, es imperativo atender a las circunstancias recientes: en un contexto global de constante cambio, la situación del Cuerno de África no es la misma que hace años, de la misma forma en que probablemente sea la misma que en el futuro. Es por tanto necesario tener en cuenta los cambios descritos en el apartado anterior para poder reflexionar sobre el proceso de renovación de la política exterior europea con respecto a la región.

Las acciones de la Unión Europea en los últimos años han señalado su intención clara de renovar sus relaciones con África. Al asumir el cargo de presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen anunció que su nueva “Comisión geopolítica” haría del continente una de sus prioridades. Su primera visita oficial fuera de Europa fue a la sede de la Unión Africana en Addis Abeba a finales de 2019, y la estrategia global de la UE con África se publicó poco después, en marzo de 2020.

Más tarde, en febrero de 2020, la Comisión Europea y la Comisión de la Unión Africana se reunieron en Addis Abeba para celebrar la décima reunión “de Comisión a Comisión”, en la que se debatió la futura cooperación entre las partes. En dicha reunión, Von der Leyen reiteró la intención europea de “escuchar las aportaciones de los líderes africanos de cara a la estrategia”, lo cual hizo surgir opiniones que cuestionaban si realmente esa intención era verdadera. En palabras de Benjamin Fox, en aras de convertir las relaciones entre ambas partes en una verdadera asociación, resulta totalmente necesario un compromiso real, tanto por parte de la UE como de África (Fox, 2021).

A la llegada de Josep Borrell a Etiopía, en octubre del mismo año, el Alto Representante comenzó su discurso de manera tajante, estableciendo la necesidad de la Unión Europea de renovar y fortalecer sus relaciones con el continente africano. “En el Consejo Europeo” -comenzaba Borrell- “los líderes de la Unión Europea reiteraran su compromiso de hacer la asociación más ambiciosa, más política y más orientada al futuro”.

Esta visita oficial coincidía con el momento en el que debía haberse celebrado la sexta Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, la cual fue aplazada con motivo de la pandemia de la Covid-19. La cuestión de cuándo se celebrará la Cumbre sigue sin respuesta desde su aplazamiento, lo cual presenta una oportunidad para la Unión Europea para desarrollar relaciones de trabajo más sólidas con la Unión Africana<sup>26</sup>.

Fijar una fecha para la Cumbre resulta una prioridad crucial de cara a la renovación de las relaciones entre la Unión Europea y el continente africano, pero, en

---

<sup>26</sup> De hecho, está previsto que se celebren reuniones ministeriales anuales entre la UA y la UE, tal y como se acordó en la cumbre celebrada en Abiyán (Costa de Marfil) en 2017, así como una reunión en 2021 en Kigali (Ruanda).

opinión de la práctica totalidad de autores, la UE hace bien en abordarla con cautela. Si la Cumbre se pospone por segunda vez, se enviaría un mensaje negativo sobre el compromiso de Europa con la relación (Yotova, 2021). Esta cumbre representa sin duda uno de los puntos de inflexión en esta renovación de relaciones que tendrá lugar en el presente año 2021; el segundo de estos puntos tuvo lugar el pasado 15 de abril.

Tal y como informa el Consejo Europeo a través de su portal web, el 3 de diciembre de 2020, la UE y la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) alcanzaron un consenso político sobre un nuevo acuerdo que sucederá al Acuerdo de Cotonú. El acuerdo se rubricó el 15 de abril de 2021, poniéndose así fin a las negociaciones, si bien la vigencia del anterior Acuerdo de Cotonú, que inicialmente estaba prevista hasta febrero de 2020, se ha prorrogado hasta el 30 de noviembre de 2021.

El acuerdo post-Cotonú se configura como “un intento de superar el paradigma donante-receptor contenido en el anterior tratado, para establecer a un marco de diálogo político guiado por la relación entre la UA y la UE” (Yotova, 2021). Esta intención de establecer una asociación más horizontal se reflejó ya al cumplirse la petición de los líderes africanos de crear tres protocolos regionales que separan a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

Una de las principales cuestiones a las que la Unión Europea se enfrenta es el hecho de no ser el único actor internacional que trata de mejorar sus relaciones políticas y económicas con el continente africano: Reino Unido, India, Turquía, Rusia y Francia son solo algunos de los estados que han acogido o prevén acoger conferencias de inversión, así como Estados Unidos.

Gran parte de la retórica de la Comisión Von der Leyen se ha basado en asociaciones: sin embargo, una verdadera asociación requiere un verdadero proceso de negociación; y en el pasado, ha habido una sensación entre los líderes africanos, de verse rebajados a dejarse dictar por Bruselas. Actualmente, habiendo multitud de actores internacionales que han puesto el foco en África, el funcionamiento de las relaciones entre la Unión Europea y el continente debe adaptarse (Gomes, 2021).

Con motivo de la conferencia organizada en octubre de 2020 por el grupo político Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en relación con los retos a los que se enfrenta la Unión Europea en sus relaciones con África, la activista camerunesa Nathalie Yamb intervenía defendiendo lo siguiente:

“En relación con la forma en la que se configura esta alianza política y económica, no creo que el papel de la Unión Europea sea sustituir el trabajo de los gobiernos africanos. No creo que sea necesario que otros vengan a ayudarnos, lo que se requiere desde África es un apoyo: no para ayudarnos como población, sino para reforzar el pilar democrático sobre el que se ha construido Europa mediante una asociación entre iguales” (Yamb, 2020).

Por todo lo anterior, y atendiendo a la situación actual del Cuerno de África, la renovación de las relaciones con la Unión Europea debe llevarse a cabo, tal y como establecen las Conclusiones del Consejo del 10 de mayo de 2021, desde una posición de asociación y responsabilidad mutua. Este nuevo enfoque debe implicar el abandono de cualquier rasgo paternalista, que ha venido definiendo tradicionalmente las relaciones de la Unión Europea, no solo con el Cuerno de África, sino con el continente africano en su conjunto. Las oportunidades en términos económicos y geoestratégicos que presenta el Cuerno de África son cada vez más evidentes, tal y como se ha demostrado reiteradamente. Sin embargo, la desestabilidad de la zona sigue estando presente, tal y como demuestran los diferentes conflictos étnicos, la hambruna y las luchas de poder.

Resulta por tanto necesario, desde la Unión Europea, apoyar iniciativas regionales que se dirijan hacia la transición democrática, el buen gobierno y el Estado Derecho: la responsabilidad en aras de estos lograr objetivos radica en los gobiernos africanos, cuya autoridad no debe verse comprometida por intervenciones extranjeras. Es por tanto en la delgada línea que separa el intervencionismo paternalista y la asociación y apoyo bilateral, donde debe comenzar a trazarse el contenido del nuevo partenariado.

Asimismo, el hecho de que nuevos actores internacionales, de la entidad de China o Estados Unidos, muestren a día de hoy un creciente interés en la región en términos económicos y estratégicos, debe servir como impulso para la Unión Europea a la hora de consolidarse como un verdadero socio de la región. Tal y como estableció Ursula Von

der Leyen en su visita oficial a Addis Abeba, lejos de pretender que las autoridades del Cuerno de África se adapten a la posición europea en cuanto a estas relaciones, una verdadera asociación debe consistir en “explorar posibilidades juntos”.

## 7. CONCLUSIONES

La política exterior de la Unión Europea hacia el Cuerno de África se ha enmarcado tradicionalmente en la política exterior hacia el continente africano en su conjunto: sin embargo, en las últimas décadas la Unión Europea ha venido adoptando acuerdos y estrategias concretas para la región, evidenciando de esta manera su especial interés en la misma.

Los exponentes más importantes de estos documentos son: la Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África, de 2006; el Marco Estratégico para el Cuerno de África, de 2011; y Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020, de 2015.

Con la adopción de estos documentos, la Unión Europea ha tratado de consolidar su asociación con el Cuerno de África, superando así el tradicional enfoque meramente económico que veía caracterizando a la misma. Asimismo, se ha tratado de abandonar todo rasgo paternalista hacia la región que, de igual manera, había venido definiendo hasta hace relativamente poco el enfoque de la Unión Europea hacia todo el continente africano.

Las razones tras la importancia conferida al Cuerno de África por parte de la Unión Europea se justifican desde tres puntos de vista distintos: uno geoestratégico, uno económico, y uno en términos de conflictividad. Las tres dimensiones están estrechamente relacionadas: la posición geoestratégicamente tan relevante que ocupa el Cuerno de África justifica -junto con otros factores- su interés en términos económicos y de oportunidades, que así mismo se ve comprometido por la inestabilidad y conflictividad de la zona.

Partiendo de la base de este interés en el Cuerno de África por parte de la Unión Europea, se puede establecer la intencionalidad de la misma, en los últimos años, de consolidar su posición como uno de los socios principales de la región. Con este objetivo, desde la UE se habla de asociación y responsabilidad mutua, de compromiso por ambas partes y de intereses comunes y bilaterales.



Las relaciones entre la Unión Europea y el Cuerno de África se encuentran por tanto en un proceso de renovación de las mismas, que pretende profundizar la aplicación de los elementos claves ya existentes y planteados en el Marco Estratégico para el Cuerno de África de 2011. De cara a esta renovación, debe tenerse en cuenta el cambio en la situación del Cuerno de África que ha tenido lugar en años recientes.

Concretamente desde 2018, con la llegada del Primer Ministro etíope Abiy Ahmed al poder, se han sucedido una serie de importantes cambios no solo en Etiopía, sino en la región en su conjunto. Tanto desde el punto de vista económico, como político, social y de seguridad, el escenario del Cuerno de África ya no es el mismo que hace unos años. La nueva situación debe indicar cómo trazar la nueva asociación entre la Unión Europea y la región.

Las Conclusiones del Consejo para la nueva estrategia hacia el Cuerno de África ya han sido aprobadas, si bien la propia estrategia aún no ha sido publicada: sin embargo, estas Conclusiones y su contenido denotan de forma clara la importancia conferida a la región por parte de la Unión Europea, afirmando el compromiso de la UE de dar un nuevo impulso a su asociación con el Cuerno de África y establecer una nueva estrategia para la región.

Esta nueva estrategia, planteada en términos de asociación horizontal y cooperación bilateral, debe adaptarse al contexto no solo regional, sino internacional. Múltiples actores internacionales han demostrado en los últimos años un creciente interés hacia el Cuerno de África: países como China o EE. UU son claros ejemplos de ello. Si la Unión Europea pretende consolidarse como uno de los socios principales de la región, la redacción y aplicación de los nuevos términos del partenariado deben ser coherentes no solo entre ellas, sino en relación con la realidad actual del Cuerno de África.

## 8. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

Abel, Richard (1995). *Politics by Other Means: Law in Struggle against Apartheid, 1980-1994*. Londres: Routledge.

ACNUR España. (2019). La Unión Africana. Recuperado el 5 de febrero de 2021 desde <https://www.acnur.org/la-union-africana.html>

Arconada, Pablo (2018). La acción exterior de la Unión Europea en el Cuerno de África: de la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017). *Revista de Estudios Europeos*, 3 (71), 414-430.

Ayene, Mulugeta (2021). Eritrea blames the US for destabilisation in Ethiopia's Tigray. *Al Jazeera Media Network*.

Baqués, Josep (2019). Las claves de la presencia china en Yibuti. *Revista General de Marina. Grupo de Estudios de Seguridad Internacional*. Recuperado el 30 de enero de 2021 desde <https://global-strategy.org/las-claves-de-la-presencia-china-en-yibuti/>

Barbé, Esther (2000). *Política exterior europea*. Barcelona: Ariel Estudios Europeos.

Borrell, Josep (2021). *Política Exterior de la Unión Europea en Tiempos de Covid-19*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2006). Estrategia para África: Una asociación política regional de la UE para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Cuerno de África. Recuperado el 2 de febrero de 2021 desde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r13004>

Consejo Europeo. (2011). Marco Estratégico para el Cuerno de África. Recuperado el 2 de abril desde <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2016858%202011%20INIT/Es/pdf>

Consejo Europeo. (2015). Plan de Acción Regional para el Cuerno de África 2015-2020. Recuperado el 3 de marzo desde <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/26/fac-conclusions-horn-africa/>

Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Europea. (2012). *El Marco Estratégico para el Cuerno de África: Una evaluación crítica de su impacto y oportunidades*. Bruselas: Editorial de la Unión Europea.

Egoscozabal, Ainhoa (2019). Etiopía: un premio nobel, milagro económico y un satélite. *Real Instituto Elcano*. Recuperado el 10 de mayo de 2021 desde <https://blog.realinstitutoelcano.org/etiopia-un-premio-nobel-milagro-economico-y-un-satelite/>

Fondo Monetario Internacional (2021). Djibouti: Technical Assistance Report-External Sector Statistics. IMF Country Report n.º 21/4. Recuperado el 15 de marzo de 2021 desde <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/04/Djibouti-Technical-Assistance-Report-External-Sector-Statistics-49989>

Fox, Benjamin (2020). EU-Africa. In search of a genuine partnership. *Euractiv Media Network*

García, Ignacio (2012). La PCSD dirige su enfoque integral al arco de inestabilidad de África. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1 (24).

Gómez-Jordana, Rafael (2013). Los BRIC y África: Comercio, inversión y desarrollo. Recuperado el 3 de abril de 2021 desde [http://www.iberglobal.com/files/brics\\_africa.pdf](http://www.iberglobal.com/files/brics_africa.pdf)

Harbeson, John y Rothchild, Donald (1995). *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges*. Boulder: Westview Press.

Henze, Paul (2003). Reflections on Development in Ethiopia. *Northeast African Studies*, 10 (2), 189-201. Recuperado el 30 de marzo de 2021 desde <http://www.jstor.org/stable/41931380>

International Crisis Group. (2021). Finding a Path to Peace in Ethiopia's Tigray Region. Briefing n.º 167. Recuperado 1 de marzo de 2021 desde

<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/167-finding-path-peace-ethiopias-tigray-region>

International Monetary Fund. (1999). *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*. Washington D.C: International Monetary Fund.

Jackson, Robert (1999). *Sovereignty at the Millenium*. Oxford: Political Studies Association.

Kabunda, Mbuyi (1997). La cooperación al desarrollo vista desde el Sur: las perspectivas y alternativas africanas. *Misiones Extranjeras*, 54-70.

Karumba, Anthony (2021). Veteran ruler Guelleh re-elected Djibouti leader for fifth term. *Al Jazeera Media Network*.

Khadiagala, Gilbert (2018). Europe-African Relations in the Era of Uncertainty. En Nagar, D. y Mutasa, C. (Ed), *Africa and the world. Bilateral and Multilateral International Diplomacy* (pp 433-453). Ciudad del Cabo: Palgrave Macmillan.

Lederer, Edith (2021). La hambruna en la región etíope de Tigray es inminente, de acuerdo con la ONU. *San Diego Union Tribune*.

McKenna, Amy (2020). Abiy Ahmed. Encyclopedia Britannica. Recuperado el 15 de febrero de 2021 desde <https://www.britannica.com/biography/Abiy-Ahmed>

McKenzie, Rex (2016). The Africa Rising Narrative: Whither development?. *Economics Discussion Papers*, 19. School of Economics, Kingston University. Recuperado el 2 de mayo de 2021 desde [https://ideas.repec.org/p/ris/kngedp/2016\\_009.html](https://ideas.repec.org/p/ris/kngedp/2016_009.html)

Mengisteab, Kidane (1996). *Globalisation and self-centredness in Africa's development in the 21st Century*. Trenton: Africa World Press.

Mengisteab, Kidane (2011). *Critical Factors in the Horn of Africa's Raging Conflicts*. The Uppsala: Nordic Africa Institute.

Michel, Charles (2020). Speech by President Charles Michel at the official dinner of the African Union Summit in Addis Ababa. Recuperado el 13 de marzo de 2021 desde <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/09/speech-by-president-charles-michel-at-the-official-dinner-of-the-african-union-summit-in-addis-ababa/>

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España. (2015). *La acción exterior de la UE 2014-2020: Guía práctica para su financiación*. Madrid: Secretaría General Técnica del Gobierno de España.

Mudane, Hassan (2018). The Somali Civil War: Root cause, and contributing variables. *Istanbul Ticaret University: International Journal of Social Studies* 5, (4).

Pareja, Íñigo (2015). África como generador de inestabilidad, y las políticas europeas de seguridad y defensa. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (1), 85-113.

Secretaría General del Consejo Europeo (2021). Conclusiones del Consejo en sesión n.º 3792: El Cuerno de África: una prioridad geoestratégica para la UE.

Shopov, Vladimir (2020). The inevitable partner: Why Europe needs to re-engage with Africa. European Council on Foreign Relations. Recuperado el 4 de febrero de 2021 desde [https://ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_inevitable\\_partner\\_why\\_europe\\_needs\\_to\\_re\\_engage\\_with\\_africa/](https://ecfr.eu/article/commentary_the_inevitable_partner_why_europe_needs_to_re_engage_with_africa/)

Soler, David (2020). La división étnica, obstáculo a la estabilidad en Etiopía. *El Orden Mundial*.

Sperber, Amanda (2021). Back from the brink? Somalia's political crisis explained. *The New Humanitarian*.

Suarez, Tatiana (2019). El primer ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, recibe el Premio Nobel de Paz. *France24*.

Unión Africana (2019). Why a Joint Strategy?. Recuperado el 3 de marzo de 2021 desde <https://africa-eu-partnership.org/en/about-us/why-joint-strategy#:~:text=The%20Joint%20Africa%20DEU%20Strategy,identified%2C%20mutual%20and%20complementary%20interests.>

Thakur, Ramesh (2006). *The United Nations, Peace and Security*. Londres: Cambridge University Press.

The Economist (2011). The hopeful continent: Africa rising. *The Economist*.

Vaughan, Sarah (2003). *Ethnicity and Power in Ethiopia*. The University of Edinburgh

Vervaeke, Koen (2020). The European Union's Pivot to Africa. En Westlake, M. (Ed), *The European Union's New Foreign Policy* (pp 165-175). Bruselas: Palgrave Macmillan.

Von der Leyen, Ursula (2019). Remarks by President von der Leyen at the joint press statement with Moussa Faki, Chairperson of the African Union Commission. SPEECH/19/6697. Recuperado el 20 de marzo de 2021 desde [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_6697](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6697)

Yamb, Nathalie (2020). *Africa Week 2020 Covid-19: Identifying socio-political and economic priorities to fight inequalities* [Archivo de Vídeo]. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=jk9owSDsAOQ&ab\\_channel=SocialistsandDemocrats](https://www.youtube.com/watch?v=jk9owSDsAOQ&ab_channel=SocialistsandDemocrats)

Yotova, Denica (2021). After Cotonou: How Europe can forge new relations with Africa in 2021. European Council on Foreign Relations. Recuperado el 1 de mayo de 2021 desde <https://ecfr.eu/article/after-cotonou-how-europe-can-forge-new-relations-with-africa-in-2021/>