

# INFORME **ÁFRICA** 2022

## RELACIONES **ÁFRICA** Y EUROPA EN UN TIEMPO DE CRISIS

Coordinadoras:

Elsa Aimé González

Itxaso Domínguez de Olazábal







# **INFORME ÁFRICA 2022**

**RELACIONES ÁFRICA Y EUROPA EN UN TIEMPO DE CRISIS**

**Coordinación**

Elsa Aimé González

Itxaso Domínguez de Olazábal



## ÍNDICE

- 7 Prólogo. África ante la inestabilidad global derivada de la guerra de Ucrania**  
Diego López Garrido
- 11 Introducción. Desigualdades y desafíos en las relaciones entre Europa y África**  
Elsa Aimé González; Itxaso Domínguez de Olazábal
- 15 Transición verde y protección medioambiental. ¿Una verdadera prioridad para las relaciones África-Europa?**  
Aurora Moreno Alcojor
- 33 El acceso a las vacunas contra la COVID-19 en África. Una propuesta de uso racional de un bien público global**  
José Luis de la Flor Gómez
- 45 Los Acuerdos de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo que la Unión Europea propone a Marruecos y a Túnez. Una perspectiva crítica**  
Mohammed Saïd Saadi
- 59 La Unión Europea en el Sahel: una nueva estrategia**  
Babacar Ndiaye y Pathé Dieye
- 69 Las sanciones de la CEDEAO contra Mali en el marco de los procesos sociopolíticos en África occidental**  
Dagauh Komenan
- 81 Justicia transicional en el contexto magrebí: memoria, neocolonialismo y revolución**  
Carla Prado
- 97 En busca de un futuro para Libia**  
Barah Mikail
- 113 Respuestas humanitarias y de construcción de paz de la UE ante la “nueva guerra” en Cabo Delgado, Mozambique**  
Jokin Alberdi Bidaguren<sup>1</sup>
- 125 Biografías**
- 129 Siglas**



# PRÓLOGO:

## ÁFRICA ANTE LA INESTABILIDAD GLOBAL DERIVADA DE LA GUERRA DE UCRANIA

**Diego López Garrido**

Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas

“África es un continente, no un país”. Así se expresa Dipo Faloyin en su reciente obra *Africa is not a country*. Puede parecer innecesario decirlo de un territorio con 54 naciones diferentes, con centenares de lenguas, con historias tan diversas, con razas también distintas. Lo que significa es que es imposible conocer África sin descender a las realidades locales. En algunas de ellas se centra este Informe África 2022 (países como Marruecos, Túnez, Libia, Mali, Mozambique, o regiones como el Magreb y África occidental).

No obstante, en África podemos ver tendencias transversales o transfronterizas que nos permiten encontrar problemáticas propiamente continentales en sus sistemas de Gobierno o en sus sociedades. Empezando por su enorme desarrollo demográfico. En 2050, se calcula que las personas de entre 15 y 35 años llegarán a ser 850 millones en África, y su población total 2500 millones. Para 2035, la población en edad laboral se expandirá 450 millones, pero solo 100 millones de puestos de trabajo serán creados según el Banco Mundial. Las dificultades de crecimiento económico son evidentes.

Estas cifras globales, al tiempo que las singularidades locales, explican en alguna medida la división que ha experimentado África en la posición ante la guerra de Ucrania desencadenada por Rusia. Cuando a principios de marzo se votó en Naciones Unidas una

resolución exigiendo la retirada “inmediata e incondicional” de Ucrania del Ejército ruso, 27 países africanos votaron a favor, Eritrea votó en contra, 17 se abstuvieron y 9 no asistieron a la votación. Una división al 50%.

¿Por qué esta desconcertante actitud ante una violación flagrante del principio de intangibilidad de fronteras y del derecho internacional, causante de miles de muertos?

Hay que tener en cuenta la historia. La Unión Soviética favoreció en tiempos de la guerra fría movimientos de liberación africanos, y apoya ahora a regímenes autoritarios, que mayoritariamente se abstuvieron en la citada votación en la Asamblea General de Naciones Unidas. Los países con instituciones democráticas votaron a favor, salvo los casos de Senegal, Namibia y Sudáfrica. También hay que considerar el hecho de la distancia geográfica, que hace menos impactante emocionalmente la invasión de Ucrania, para entender algunas abstenciones. Todo ello a pesar de que la Unión Africana (UA) aprobó un comunicado condenando la agresión rusa. El presidente de Senegal Macky Sall, actual presidente de la Unión Africana, y Moussa Faki, presidente de la Comisión para la Unidad Africana (AUC), hicieron una expresa condena y apelaron al “respeto del derecho internacional, la integridad territorial y la independencia nacional de Ucrania”.



Por otra parte, acontecimientos como la guerra en Libia, en 2011, en la que la OTAN no tuvo precisamente un protagonismo positivo, no ayudan a que la causa ucraniana reciba ayuda política explícita. Muchos países africanos creen que los conflictos regionales han de resolverse a ese nivel.

Tiene una cierta lógica –dejando a un lado las razones morales para condenar una invasión que ha originado un sufrimiento de grandes proporciones– que algunos países africanos hayan optado por una actitud cautelosa ante la inestabilidad global producida por la guerra. Y ante la perspectiva de un nuevo orden global, más polarizado y fragmentado; quizá más desglobalizado.

Añadamos a lo anterior que Rusia está cada vez más presente en África a través de transferencias económicas y, asimismo, mediante estrategias de desinformación sofisticadas y eficaces (por ejemplo, en África central y en Mali).

Pero lo cierto es que la guerra activada por Putin está teniendo efectos profundamente dañinos en las economías de los países africanos. Ya con la pandemia de COVID-19 el continente sufrió (2020) su primera recesión en un cuarto de siglo (una contracción del 2%) y la ayuda pública al desarrollo disminuyó (cifras de la OCDE). Ahora ha sido peor. La guerra de Ucrania está hiriendo a los países en vías de desarrollo, y, por supuesto, a los que pertenecen al continente africano; un continente en el que un 40% de sus habitantes está sumido en la extrema pobreza, subsistiendo con menos de 2 dólares al día, a pesar de que el PIB de África se ha cuadruplicado en los últimos 35 años.

Probablemente, el mayor precio que África esté pagando por la supuestamente “lejana” guerra de Ucrania sea el aumento del precio de las materias primas, de la energía y de la alimentación; especialmente esto último. Rusia y Ucrania son los más importantes

suministradores de trigo y maíz, el granero del mundo. Por eso, la guerra está amenazando la seguridad alimentaria de muchos países. África ocupa el primer lugar en ese *ranking*. Y dentro de ella, particularmente, el norte de África, que es muy dependiente de las importaciones (Egipto, Túnez, todo el Magreb); aunque en esa región, y en otras del continente africano, el alza de precios de los alimentos ya empezó antes del 24 de febrero.

Como dijo el 13 de marzo pasado Kristalina Georgieva, directora general del Fondo Monetario Internacional (FMI): “La guerra de Ucrania significa el hambre en África”. Un altísimo porcentaje de población dedica casi el 80% de sus ingresos a la alimentación. De ahí las movilizaciones violentas por el alza de los precios de los alimentos que se han producido en varios países.

La consecuencia macroeconómica de todo esto es el sobreendeudamiento de muchos Estados africanos, que está llegando a niveles de riesgo muy alto. Porque el efecto añadido es el aumento de los tipos de interés crediticios, que ya empiezan a adoptarse en Estados Unidos por la Reserva Federal.

Este panorama social crítico, originado por la guerra, viene a añadirse a las crisis políticas que han derivado en golpes de Estado del oeste al este de África; tanto que António Guterres, secretario general de Naciones Unidas, ha hablado de una auténtica “epidemia”. En el último año y medio, en un ambiente recrudescido yihadista, jefes militares han derribado a gobiernos civiles en Mali, Chad, Guinea, Sudán o Burkina Faso. Y añadamos intentos golpistas que no prosperaron, como en Níger (2021). Naturalmente, organizaciones internacionales reaccionaron condenando los golpes. Estados Unidos, Francia y Reino Unido trataron de adoptar sanciones contra Mali en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, Rusia y China bloquearon la resolución.

No puede extrañar que, en este contexto –una África cortejada por Rusia y China al máximo nivel, y una policrisis presente–, la sexta cumbre Unión Europea-África de 17 y 18 de febrero de 2022 haya pasado desapercibida. Ello a pesar de las pretensiones optimistas de la declaración política, saludando el nacimiento de un “partenariado renovado por la solidaridad”, de una “nueva alianza afroeuropea”, tras aprobar la movilización de 425 millones de euros para acelerar el ritmo de la vacunación (solo el 11% de los africanos se han vacunado contra la COVID-19), y un paquete de inversiones África-Europa de al menos 150 millones de euros en transición verde, infraestructuras, sanidad, digitalización, educación, proyectado hasta 2030 (Global Gateway).

A pesar del tono constructivo de su declaración, la cumbre no inaugura unas relaciones euroafricanas de suficiente entidad como para decir que aquellas han dado un salto cualitativo. Se manifiesta en el gran desacuerdo ante la demanda de los líderes africanos de que la UE acepte una exención temporal de los derechos de propiedad intelectual sobre las vacunas.

Aún quedan por lograr las aspiraciones expresadas por Ursula von der Leyen, “África está zarpando y la UE quiere ser su socio preferido”, y por Emmanuel Macron: “La importancia de la constelación europea, que es euroafricana, un proyecto norte-sur en términos de conexión y desarrollo económico”.



# INTRODUCCIÓN. DESIGUALDADES Y DESAFÍOS EN LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y ÁFRICA

Elsa Aimé González; Itxaso Domínguez de Olazábal

La guerra en Ucrania ha parecido suspender en el tiempo los análisis referidos a otras realidades territoriales a lo largo y ancho del planeta. El continente africano en su conjunto no ha sido excepción. No obstante, la conflagración y su impacto en la economía global están haciendo sentir ya sus consecuencias en África Subsahariana y el Norte de África. Mientras que son varios los países que no habían logrado encauzar con éxito las consecuencias de la crisis multidimensional causada por la COVID-19, el alza del precio del trigo, el girasol y el petróleo han contribuido a un aumento significativo de la tensión en el corto plazo. La escasez de fertilizantes podrá provocar un descalabro aún mayor en términos de inseguridad alimentaria en unos pocos meses. Esta tensión se verá seguramente multiplicada en el medio y largo plazo, en vista de los altos niveles de estrés económico, político y social consecuencia de tendencias que este Informe ha analizado a lo largo de los años, como son la emergencia climática y el crecimiento demográfico, pero también las vías no siempre lineales de la transición democrática y la buena gobernanza.

Ante un trasfondo de orden internacional de futuro y contornos inciertos, pero también de muy probable inestabilidad generalizada en gran parte del Sur Global, Europa y África se encuentran en un proceso de reconfiguración de sus relaciones. Es un

proceso que requerirá tiempo, dada la larga trayectoria de relaciones entre los continentes y la impronta de jerarquías y desigualdades construidas históricamente, y es un proceso necesario precisamente para superar ese legado. Esta nueva edición del Informe África, a través de sus ocho capítulos, aborda diferentes temáticas centrales en esas relaciones: desde desafíos globales como son la lucha contra el cambio climático, la salud, o las relaciones económicas, hasta desafíos políticos a los que se enfrentan diferentes países y regiones para resolver los conflictos que los atraviesan y consolidar procesos que reviertan en el bienestar del conjunto de la población. Las diferentes contribuciones de los nueve autores que participan en el informe ponen asimismo de manifiesto cómo las desigualdades siguen marcando los vínculos entre los dos continentes, y varios de ellos ponen además el foco específicamente en la región del Sahel.

En relación con los desafíos globales que están marcando las relaciones entre Europa y África, el capítulo de Aurora Moreno Alcojor analiza los desafíos para lograr una transición verde y la protección del medioambiente, sin impedir alcanzar un cambio económico y productivo vital para satisfacer las necesidades de las sociedades africanas. Este tema ha ganado peso en las relaciones entre los dos continentes en las dos últimas décadas, pero los avances son limitados. Sin embargo,

como señala la autora en su análisis, es este un ámbito clave para avanzar hacia unas relaciones más horizontales, y requiere que el medio ambiente y el clima sean entendidos como prioridades en sí mismas en lugar de supeditarse a otras agendas, como la económica, la de seguridad o la migratoria.

Otro desafío global que se analiza en el informe es el de la salud, en particular en el contexto de pandemia que vivimos desde 2020. La desigualdad global existente en el ámbito de la salud se ha puesto una vez más de manifiesto con la pandemia de COVID-19. Tal y como analiza José Luis de la Flor Gómez en su capítulo sobre el acceso a la vacuna contra la COVID-19 en África, las disparidades que existen en cuanto al acceso a la vacunación contra esta enfermedad son fruto de problemas estructurales, y reflejan los obstáculos a los que se enfrenta la concepción de la salud como un bien público global.

El capítulo de Mohammed Said Saadi arroja luz sobre uno de los instrumentos más controvertidos de la UE en su política hacia la Vecindad Sur, como son los Acuerdos de Libre Comercio Integrales y Profundos (ALECA, por sus siglas en francés), cuya negociación se ha visto paralizada tanto en Túnez como en Marruecos. Estos acuerdos son justificados con la posibilidad que los distintos firmantes tienen de conquistar nuevos mercados extranjeros en los que garantizar su presencia. El discurso oficial omite las referencias a sus efectos potencialmente negativos sobre el contexto socioeconómico y sociopolítico de los países concernidos, que ayudan así a entender su naturaleza profundamente asimétrica destinada a garantizar el acceso sin trabas a recursos naturales y mano de obra barata para el sector privado del Norte. Los riesgos, así, no son solo considerables para las economías tunecina y marroquí, sino que además están destinados a restringir significativamente el espacio político disponible para el desarrollo,

amenazan la soberanía alimentaria y refuerzan la dominación estructural de la UE sobre las economías del sur. Conscientes de estos peligros, han tomado forma a lo largo de los años numerosos movimientos de resistencia, que articulan demandas concretas, algunas de las cuales abogan por reformular las relaciones bilaterales entre la UE y sus respectivos Estados.

Las relaciones entre África y Europa también están profundamente articuladas en torno a la realidad política del continente africano, y en particular sus conflictos y sistemas políticos, aunque no todas las guerras ni todos los países reciben la misma atención. El Sahel occidental y el norte África son sin duda las dos regiones en las que más se centran las actuaciones europeas, con frecuencia de manera disociada, a pesar de los vínculos existentes entre ambas más allá de sus especificidades. Los cambios acontecidos a lo largo de la última década en estas dos regiones están profundamente imbricados, como también lo está la Unión Europea.

Babacar Ndiaye y Pathé Dieye plantean en sus capítulos sobre el papel de la Unión Europea en el Sahel la necesidad de perfilar una nueva estrategia europea en la región, particularmente en un momento en que la presencia francesa, en tanto que antiguo imperio colonial, está fundamentalmente en entredicho. Según plantean los autores, uno de los desafíos en este sentido es tejer una relación que vaya más allá de la cuestión securitaria y no esté marcada solo por las soluciones militares a los desafíos políticos. Esta reflexión es tanto más urgente si tenemos en cuenta que la creciente presencia de otros actores en la región va en este mismo sentido, como estamos viendo con la creciente presencia rusa. Los impactos para la población son terribles, dado que es la que sufre las consecuencias de la militarización fruto de las alianzas entre diferentes élites políticas y de los consiguientes obstáculos a la democracia.

En relación con este último punto, Dagauh Komenan analiza en su capítulo sobre los procesos democráticos en África occidental los obstáculos para la instauración de sistemas políticos representativos. A pesar de la celebración de elecciones, el hecho de que desde las independencias los regímenes políticos hayan tendido a centralizar el poder en torno al jefe del estado, a veces con el apoyo y connivencia de actores internacionales, ha conducido a la ruptura de los pactos sociales y a profundas crisis de legitimidad política. Los golpes de Estado que hemos visto en los últimos años en la región, según plantea Komenan, son unas manifestaciones de estos problemas estructurales ante los que los actores internacionales, incluida la CEDEAO, no siempre han sabido intervenir adecuadamente. sanciones

Carla Prado aborda en su capítulo un tema insuficientemente estudiado a la hora de entender las transiciones, democráticas y no, a nivel internacional, como es el de la justicia transicional. El texto se centra en cuatro países del Norte de África –Marruecos, Argelia, Túnez y Libia– para ayudarnos a descifrar las principales claves de las entidades puestas en marcha por respectivos gobiernos para investigar y esclarecer hechos clave para las sociedades. Estas comisiones de distinto nombre son creadas casi sistemáticamente con el objetivo de marcar un cambio de régimen, dotar de legitimidad a las nuevas instituciones al cargo, y también intentar afianzar la paz y cohesión social. Comprobamos que únicamente en el caso de Túnez se trató de una justicia transicional destinada a blindar parte de la transición democrática, y aun así el proceso arrojó luz sobre algunas de las razones que han llevado hoy a que el país no pueda ser considerado un modelo para el resto de sus vecinos. Cuando de justicia transicional se trata, resulta importante tener también en cuenta que los terceros países pueden, y de-

ben, tener un papel importante. Este cobra aún mayor relevancia cuando se trata de antiguas potencias coloniales, como en el caso de Francia en Argelia y España en el Sahara Occidental.

Este Informe dedica un capítulo a diseccionar el contexto actual en Libia, un país clave para el contexto geopolítico poslevantamientos antiautoritarios en el Norte de África, pero también para los intereses de Europa en la región, principalmente volcados en materia de movilidad humana y suministro energético. Barah Mikail nos explica cómo tras años de una guerra de teatros, niveles y texturas variados, a la que varios actores internacionales (tampoco Estados miembros de la UE) han sido ajenos, Libia se enfrenta a una serie de retos no desdeñables que representan el camino hacia la estabilidad institucional, pero también sociopolítica y socioeconómica. A lo largo del texto descubrimos que el país aún arrastra las consecuencias del gobierno atomizador de Muammar Gaddafi, que tuvo como consecuencia la puesta en marcha de instituciones débiles e insuficientes. La transición postconflicto también se verá determinada por la polarización que caracteriza la arena política, y las demandas no atendidas de la sociedad. Sin olvidar la influencia, muchas veces tóxica, de influencias exteriores, como es el caso de Rusia. En el momento en el que se escribe esta introducción, Egipto es anfitrión de reuniones patrocinadas por la ONU entre las partes con el fin de acordar enmiendas constitucionales para las elecciones retrasadas, mientras los enfrentamientos resurgen en Libia ante la pasividad del gobierno de unidad.

Finalmente, cerramos el informe con un capítulo sobre la conflictividad que actualmente afecta a la región de Cabo Delgado, en el norte de Mozambique. Este capítulo converge con otros análisis del informe en señalar cómo la situación política actual tiene

su origen no solo en las raíces históricas, sino en la desigualdad y la consiguiente crisis de legitimidad de las instituciones, de los actores internacionales públicos y privados que las apoyan, y de sus intervenciones. En este sentido, el autor pone de manifiesto las contradicciones y problemas de las intervenciones de la Unión Europea y otros actores europeos en Mozambique, y la urgencia de atender las necesidades tanto inmediatas como a largo plazo de la población.

Una cuestión transversal a todos los capítulos es la dimensión histórica de los desafíos analizados, la existencia de continuidades y herencias, más allá de los cambios y de la especificidad actual de las cuestiones analizadas. El cambio climático o la salud, la

inseguridad o el autoritarismo, pero también los desmanes pasados de las autoridades, son realidades que afectan con más crudeza a las poblaciones que sufren la desigualdad, y que se enfrentan a dichas realidades con medios limitados. Sin duda, las élites políticas y económicas son responsables, como también lo son sus contrapartes fuera del continente y las sociedades que representan. La transformación de las relaciones Europa y África para que estas redunden en la mejora tangible de las condiciones de vida, en apoyar las necesidades de las poblaciones, y la credibilidad y representatividad de las instituciones es un asunto urgente, no solo por el ahora, sino también por sus efectos a más largo plazo.

# TRANSICIÓN VERDE Y PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL. ¿UNA VERDADERA PRIORIDAD PARA LAS RELACIONES ÁFRICA-EUROPA?

Aurora Moreno Alcojor

El medio ambiente y el cambio climático han estado presentes en la agenda de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA) desde comienzos de este siglo y durante los últimos años se han ido posicionando como asuntos centrales (Adelle y Lightfoot, 2018: 255), hasta situarse entre las prioridades establecidas en la propuesta de la UE titulada *Hacia una estrategia global con África* de la UE<sup>1</sup> (Comisión Europea, 2020 b).

Las cumbres UE-UA se celebran habitualmente cada tres años<sup>2</sup> para establecer unas líneas de actuación conjuntas entre ambas instituciones. La última tuvo lugar los días 17 y 18 de febrero en Bruselas<sup>3</sup>, coincidiendo

con la presidencia francesa del Consejo de la UE, y comenzaba con el objetivo explícito de poner en marcha un ambicioso paquete de inversiones que tuviera en cuenta retos mundiales como el cambio climático y la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. En total, la UE comprometió 150 000 millones de euros dentro del programa Global Gateway. El paquete de medidas incluye inversiones en diversos ámbitos, entre las que se menciona, específicamente, “una transición energética justa y equitativa que tenga en cuenta las orientaciones específicas y diversas de los países africanos respecto al acceso a la electricidad” y la transición ecológica. Además, la inversión se centrará también en creación de empleo, crecimiento sostenible, transporte, infraestructuras y movilidad. Por otro lado, se pondrán en marcha paquetes específicos de ayuda a la salud y los sistemas educativos (Consejo de la UE, 2022). Sin embargo, Bruselas se negó a una de las peticiones clave de los estados africanos: la liberación de patentes para que puedan producir sus propias vacunas (Ighobor, 2022). Algunas organizaciones señalan que el paquete de medidas no es más que una reformulación de programas ya existentes y que las propuestas están básicamente alineadas con los intereses europeos y no parecen haber sido redactadas pensando en

---

1. Publicada en marzo de 2020, la propuesta apuntaba inicialmente a cinco prioridades: 1) la transición verde y el acceso a la energía de conformidad con el Acuerdo de París; 2) la transformación digital; 3) el crecimiento sostenible y la creación de empleo; 4) la paz y la gobernanza, y 5) un enfoque equilibrado, coherente y exhaustivo de la migración y la movilidad (Comisión Europea, 2020b). Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por el coronavirus ha llevado a incluir también los sistemas sanitarios y la producción de vacunas entre los temas que tratar de forma prioritaria.

2. La primera cumbre tuvo lugar en El Cairo, en 2001; la siguiente se celebró en Lisboa, en 2007, y posteriormente han tenido lugar en Trípoli, 2010; Bruselas, 2014, y Abiyán, 2017.

3. Prevista inicialmente para finales de 2020, se suspendió por la pandemia de la COVID-19. En un primer momento se propuso celebrar la Cumbre en formato digital, pero finalmente la Unión Africana solicitó posponerla para que pudiera llevarse a cabo de forma presencial.



las prioridades compartidas para ambas partes (McNair, 2022).

La idea de trabajar en un partenariado para la transición verde y el acceso a la energía cobra especial importancia en un momento en el que la UE ha apostado por luchar contra el cambio climático con la puesta en marcha de su Pacto Verde Europeo, y en el que África es consciente de que se enfrenta a grandes desafíos medioambientales. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que el continente africano es uno de los más afectados por el impacto del cambio climático, a pesar de que apenas es responsable del 3,7% de los gases de efecto invernadero. África es especialmente vulnerable al cambio climático por varias razones, entre las que destacan su dependencia de la climatología para la agricultura, las dificultades de acceso al agua, el aumento de las tierras áridas y la vulnerabilidad de las zonas costeras (Boko *et al.*, 2018). A ello se suma la degradación medioambiental provocada por la acción del ser humano, la falta de recursos para llevar a cabo los procesos de adaptación que exige el cambio climático, el aumento de población —se estima que se duplicará de aquí a 2050<sup>4</sup> (World Population Prospects 2019)— y la rápida urbanización prevista para los próximos años.

Ya desde la primera Estrategia Conjunta África-UE, puesta en marcha en la Cumbre de Lisboa de 2007, ambos actores señalaron el “interés común para tratar la sostenibilidad medioambiental y el cambio climático” (Africa-EU Partnership, 2007:15). Desde entonces, este tema se ha mantenido presente en todas las revisiones de la estrategia, pero los asuntos relativos a seguridad han continuado siendo prioritarios, tanto en la financiación como en el respaldo institucional (Íñiguez, 2019).

4. Las estimaciones indican que el continente pasará de 1500 millones de personas en 2025 a 2489 en 2050.

De igual modo, prácticamente desde su nacimiento, la Estrategia Conjunta ha puesto encima de la mesa el objetivo de promover la igualdad entre las partes, trabajando en torno a intereses comunes y complementarios (Africa-EU Partnership, 2020). Sin embargo, la relación donante-receptor, que tradicionalmente ha marcado las conversaciones entre ambos continentes, ha continuado muy presente, tal y como apuntaba en 2014 el entonces comisario europeo de Desarrollo y Cooperación (Piebalgs, 2014). Un diálogo demasiado vertical que se quiere abordar desde una nueva perspectiva, según señaló el presidente francés Emmanuel Macron al asegurar que uno de los objetivos de la Cumbre era “revisar completamente la relación [entre ambos actores]” (African Business, 2022). En la misma línea, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, declaraba, durante un encuentro previo a la cumbre, que esperaba que esta sirviera para establecer “un nuevo paradigma” en las relaciones con África (Michel, 2022).

En este texto se analiza si las relaciones entre ambos continentes realmente ponen el medio ambiente y el clima en primer lugar, así como algunas de las controversias y dificultades a la hora de conjugar intereses enfrentados entre dos actores muy desiguales y entre los que existe una larga y complicada historia común. Una relación en la que también hay espacio y oportunidades para la cooperación.

## PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES EN LAS RELACIONES ÁFRICA-EUROPA

En principio, existen muestras de que la UE quiere situar a África como una de las prioridades de su política exterior; así al menos lo ha señalado desde el inicio de su mandato la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que eligió Adís Abeba, la capital etíope, para su primera visita fuera de la

UE (Genete, 2020) tan solo unos días después de tomar posesión de su cargo, en diciembre de 2019. Dos meses más tarde, el 27 de febrero de 2020, se celebraba en la misma ciudad la reunión entre las Comisiones de la UE y la UA, y al encuentro asistieron no solo la propia Von der Leyen y su homólogo africano, Moussa Faki Mahamat, sino también 22 comisarios comunitarios, la mayor delegación enviada hasta entonces por parte europea.

El objetivo de la reunión era analizar el avance de los temas priorizados en la anterior cumbre, que quedaron recogidos en la Declaración de Abiyán de 2017<sup>5</sup>, entre los que se encontraba el objetivo de “incrementar los esfuerzos en investigación y desarrollo sostenible, incluyendo el lanzamiento de un partenariado en cambio climático y energías sostenibles” (AU-EU, 2017:6). Además, se subrayó la necesidad de trabajar de manera conjunta en la implementación de programas que permitieran la realización efectiva de las Contribuciones Nacionales Voluntarias (la hoja de ruta que cada nación establece para reducir sus emisiones y adaptarse al cambio climático), mejorando el acceso a las tecnologías limpias y a la financiación para proyectos relacionados con el clima (Comisión Europea, 2020a). Este despliegue pone de manifiesto el interés de la UE por África en un momento en el que el continente es sujeto de interés creciente (Soulé, 2020), ante la emergencia de importantes competidores como el Reino Unido pos-Brexit, Rusia o Turquía, que se suman a otros ya tradicionales como China.

Sobre el papel, por lo tanto, ambas instituciones parecen estar de acuerdo en situar la lucha contra el cambio climático y en favor del medio ambiente en un lugar privilegiado del partenariado. Sin embargo, tras

el aparente acuerdo subyacen otras realidades relacionadas con las prioridades y necesidades de cada uno de los actores implicados, tanto a nivel de los organismos supranacionales (UE-UA) como de los propios estados nacionales.

Por parte africana destaca la necesidad declarada de los países de avanzar en sus niveles de desarrollo y la UA tiene otras prioridades más inmediatas, relacionadas con el acceso a la energía, la seguridad alimentaria o la industrialización (Lightfoot, 2021:321). Entre los retos principales figuran la prosperidad del continente, ofrecer oportunidades de educación, empleo y salud, y modernizar la agricultura al tiempo que crean economías y comunidades resilientes al clima y ambientalmente sostenibles, tal y como recoge la Agenda 2063 (African Union, 2015:19). Un reto complicado que requerirá importantes equilibrios entre “su deseo de crecer rápidamente y la necesidad de adaptarse al cambio climático y desarrollarse en una línea sostenible medioambientalmente” (Lopes, 2019:28). Este equilibrio también debe ser asumido por la UE, de tal modo que los esfuerzos que pide a África para adaptarse o mitigar el cambio climático complementen la agenda africana y no la distraigan de sus objetivos de desarrollo (Chevallier, 2010:92).

### DESAFÍOS EN EL ACCESO A LA ENERGÍA EN ÁFRICA

Esta mejora de las condiciones de vida no será posible sin un aumento previo de los niveles de acceso a la energía para los hogares y las empresas del continente africano. Según datos de The Energy Progress Report, solo el 46% de la población del África subsahariana<sup>6</sup> tenía acceso a electricidad de forma regular en

5. El resto de temas prioritarios eran: (1) crecimiento sostenible, comercio y digitalización; (2) cambio climático e infraestructuras resilientes; (3) paz, seguridad y gobernanza y (4) migración y movilidad.

6. La situación es muy diferente en los países de África del Norte, donde el acceso a la electricidad es de más del 90% desde los años noventa: Marruecos 99%, Túnez 100%, Argelia 99,5% y Egipto 100%. La excepción es

2019. La cifra —que supone una considerable mejora respecto a 2001, cuando el porcentaje era de tan solo el 27%— no invita sin embargo al optimismo, especialmente en las zonas rurales donde el acceso llega solo a uno de cada cuatro habitantes. Traducido en número de personas sin electricidad, esto supone que actualmente existen cerca de 600 millones de ciudadanos sin luz.

Si atendemos a las estimaciones demográficas ya mencionadas, las necesidades de energía continuarán aumentando a un ritmo considerable durante los próximos años. A esto se suma que una gran parte de la generación de energía eléctrica en África procede de energías fósiles (el carbón, una de las más contaminantes, supone el 50% de la producción eléctrica de todo el continente, y el petróleo y el gas suman otro 10%) y que en la última década se han descubierto enormes reservas minerales (por ejemplo, la tercera mayor reserva mundial de gas en Mozambique, e importantes yacimientos petrolíferos en Ghana y Guinea Ecuatorial), por lo que la transición energética se presenta complicada si no va acompañada de una importante financiación.

Además, las cifras globales esconden enormes diferencias entre los países del continente. En cuanto al número de personas con acceso a luz, encontramos un pequeño número de países que cuentan con más del 80% de población con electricidad (Seychelles, Mauricio, Cabo Verde, Gabón, Sudáfrica y Ghana, además de todos los estados del Magreb) y, a partir de ahí, las cifras van disminuyendo progresivamente: encontramos países en los que el acceso ronda el 70% (como Senegal, Kenia o Costa de Marfil); o el 50% (Nigeria, Namibia, la República del Congo), hasta aquellos con menos del 30%, entre los que se encuentran Mozambique, Liberia, Sie-

rra Leona, para finalizar con estados como Chad y Sudán del Sur, que se hallan muy por debajo del 10%. (World Bank Data, 2021a). Para ampliar la información, véase la **tabla 1**.

En cuanto al origen (renovable o no) de la electricidad, la variedad también es grande, pero mucho más marcada. En este caso, encontramos dos grupos muy diferenciados: aquellos que hacen un uso intensivo de energías renovables, como Kenia —donde hasta el 89% procede de este tipo de fuentes, especialmente de la geotermia— y aquellos que dependen casi en su totalidad de energías fósiles, por ejemplo, Sudáfrica (86%), Senegal (84%), Costa de Marfil (65%) o Nigeria (81%) (Ember, 2021). Véase la **tabla 2**.

Sin embargo, estos datos por sí solos tampoco son indicativos de la contaminación que generan estos países. Independientemente del porcentaje de energías renovables que utilicen, si nos atenemos a la cantidad de emisiones de CO<sub>2</sub>, el único país del continente africano que hoy por hoy supone un verdadero problema para el calentamiento global es Sudáfrica, gran productora y exportadora de carbón. Las desigualdades en el África subsahariana son tan grandes que incluso aunque los 48 países restantes triplicasen su consumo de electricidad, el aumento en las emisiones globales de CO<sub>2</sub> no supondría más que un 1% del total (Moss, 2021). Sudáfrica, en cambio, es el duodécimo mayor emisor mundial de CO<sub>2</sub> y, probablemente por ello, en la última Conferencia de las Partes (COP 26) celebrada en Glasgow, se anunció el Just Energy Transition Partnership with South Africa, un plan<sup>7</sup> para ayudar a Pretoria a descarbonizar su economía en las próximas dos décadas a través de una financiación de 8500 millones de dólares entre créditos, donaciones e inversiones (Comisión Europea, 2021).

Libia, donde el acceso ha pasado del 97% de 2001 al 68% de 2019.

7. Un plan promovido por la Unión Europea y los gobiernos de Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.

Tabla 1. Porcentaje de personas con acceso a electricidad

País	2001	2019
Angola	20	45,6
Argelia		99,5
Benín	21,9	40,3
Botsuana	24,8	70,18
Burkina Faso	9,54	18,37
Burundi	2,8	11,06
Cabo Verde		91,4
Camerún	46,2	63,45
Chad	3,5	8,4
Comoras	42,1	84
Congo, República del		48,3
Congo, República Democrática del	7,1	19,1
Costa de Marfil	49,66	68,5
Yibuti	56,3	61,2
Egipto, República Árabe de	97,3	100
Eritrea	30,3	50,3
Esuatini	26,9	77,1
Etiopía	25,5	48,3
Gabón	77,1	90,7
Gambia	29,8	59,92
Ghana	44,8	83,5
Guinea	16,7	42,41
Guinea Ecuatorial		66,59
Guinea-Bisáu		31,04
Kenia	17	69,7
Lesoto	1,2	44,6
Liberia		23,1

País	2001	2019
Libia	97,1	68,5
Madagascar	14,8	26,9
Malawi	5,137	11,2
Mali	10,8	48,02
Marruecos	71,3	99,6
Mauricio	99,2	100
Mauritania	22,2	45,8
Mozambique	5,7	29,6
Namibia	35,9	55,1
Níger	8,3	18,7
Nigeria	43,7	55,4
República Centroafricana	5,7	14,3
Ruanda	5,5	37,7
Santo Tomé y Príncipe	51,5	75,2
Senegal	38,7	70,4
Seychelles	94,4	100
Sierra Leona		22,7
Somalia		49,2
Sudáfrica	70,2	85
Sudán	31,6	53,8
Sudán del Sur		6,72
Tanzania	9,9	37,7
Togo	19,6	52,4
Túnez	97,3	100
Uganda	8,6	41,3
Zambia	19,9	43
Zimbabue	34,2	46,8

Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, Global Electrification Database.

**Tabla 2.** Mix energético de los principales productores de electricidad en el continente<sup>1</sup>

	Carbón	Gas y petróleo	Nuclear	Hidráulica, bioenergía y otras	Eólica y solar	Total
Media mundial	34	27	10	20	9	100
Angola		19		81		100
Argelia		99			1	100
Camerún		38		62		100
Costa de Marfil		65		35		100
Egipto		90		7	3	100
Etiopía				96	4	100
Ghana		50		50		100
Kenia		11		75	14	100
Libia		100				100
Marruecos	43	37		4	16	100
Mozambique		17		83		100
Nigeria		81		19		100
Rep. Dem. Congo				100		100
Ruanda		51		44	5	100
Senegal	2	84		8	6	100
Sudáfrica	86	2	5	1	6	100
Sudán		40		60		100
Tanzania		66		33	1	100
Túnez		96		1	3	100
Uganda		6		93	1	100
Zambia	12	6		82		100
Zimbabue	42			58		100

Elaboración propia a partir de datos del Ember's Global Electricity Review de marzo de 2021, disponible bajo licencia CC BY-SA 4.0.

1. Datos de 2019 para todos los países excepto para Túnez, Sudáfrica y Nigeria, que corresponden a 2020. Tabla realizada a partir del gráfico: [https://public.flourish.studio/visualisation/6047801/?utm\\_source=showcase&utm\\_campaign=visualisation/6047801](https://public.flourish.studio/visualisation/6047801/?utm_source=showcase&utm_campaign=visualisation/6047801).

Sin embargo, algunos países africanos han expresado su preocupación por la intención de la UE de desinvertir en proyectos basados en carbón o energías fósiles. El vicepresidente de Nigeria, Yemi Osinbajo, lo expresaba muy claramente en un artículo en *Foreign Affairs* en mayo de 2021: “Nuestro compromiso con la acción climática no puede separarse de nuestras necesidades energéticas”, escribía en un texto en el que se quejaba de la decisión de numerosos países europeos, así como de las instituciones financieras internacionales, de desinvertir en energías fósiles. “En lugar de poner en peligro el desarrollo económico del continente, los países ricos deberían ayudar a África a asegurar la financiación para proyectos de gas natural vitales que pueden servir como un puente hacia las emisiones cero” (Osinbajo, 2021). La misma postura expresaba el presidente senegalés, Macky Sall, representante de la UA en la Cumbre, unas semanas antes de la misma: “No debemos añadir más injusticia sobre los hombros de África dejando de subsidiar los combustibles fósiles” (African Business, 2022).

Precisamente en esa misma línea, la Cámara Africana de la Energía celebraba inmediatamente la propuesta de la Comisión Europea —finalmente aprobada en la Taxonomía de Actividades Sostenibles, a pesar del rechazo de muchos países europeos y numerosos expertos— de considerar como energías limpias el gas natural y la nuclear, asegurando que supondrían un impulso para las inversiones en el continente (African Energy Chamber, 2022).

Otro temor manifestado por algunos países africanos es que la UE, primer socio comercial del continente africano (Eurostat, 2020), imponga una tasa específica a la importación de productos que no sean bajos en emisiones de carbono —el conocido como Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono, propuesto en la Comisión de Medio Ambiente—. Esto supondría una dificultad añadida a las exportaciones desde África ha-

cia Europa, y podría convertirse en una nueva barrera no tarifaria, aunque en principio se espera que los países en desarrollo puedan quedar fuera de la medida e incluso puedan ser receptores de parte de los beneficios recaudados con la tasa (Marques, 2021). En todo caso, este punto todavía no ha sido aclarado.

### ¿CÓMO FINANCIAR UNA TRANSICIÓN VERDE JUSTA?

El acceso a la energía y la electricidad es, por tanto, la columna vertebral para la transformación económica y una transición verde justa. Para que esto sea posible, la financiación será más necesaria que nunca, pero “la gran duda es si será real, suficiente y disponible” (Íñiguez, 2021:33). Actualmente, 53 países africanos han presentado sus Contribuciones Nacionales Voluntarias y, aunque los objetivos varían mucho entre ellos, todos coinciden en algo: su cumplimiento está condicionado a la recepción de la financiación y al apoyo técnico adecuados para llevarlos a cabo (World Meteorological Organization, 2021:33).

Desde que se pusieron en marcha los primeros acuerdos internacionales para parar el calentamiento del planeta, una de las cuestiones sobre la mesa ha sido la de quién debe afrontar la factura que supondrá el cambio de modelo. En principio, la comunidad internacional parece estar de acuerdo en que deben ser los países desarrollados, que durante más de un siglo han sido los principales emisores de gases contaminantes, los que afronten los gastos y compensen a aquellos que menos han contribuido al calentamiento. Es el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, establecido en el Protocolo de Kioto en 1997. En esta misma línea, en el año 2009, durante la Conferencia del Clima de Copenhague, se acordó que los países más desarrollados deberían ir aumentando sus aportaciones hasta llegar a los 100 000 millones

de dólares al año para frenar el impacto de los efectos del cambio climático en los países en desarrollo. El compromiso, sin embargo, no solo no se ha alcanzado –en 2019 el monto se quedó en los 79 000 millones (OCDE, 2021)–, sino que la cifra probablemente se haya quedado obsoleta. Según un informe de la Agencia Internacional para las Energías Renovables (IRENA, según sus siglas en inglés), serían necesarios unos 70 000 millones de dólares de inversión anual de aquí a 2030, así como personal con altos conocimientos técnicos, para hacer posible una verdadera transformación (IRENA, 2020b:9, 22,72), y a esta cifra habría que sumarle las necesidades para hacer frente a los impactos cada vez más virulentos del cambio climático.

Es cierto que desde la UE se han apoyado numerosas iniciativas relacionadas con el medio ambiente<sup>8</sup> y que el cambio climático figura como eje transversal en todos los proyectos de cooperación, pero el aumento de la financiación sigue siendo una de las asignaturas pendientes y una de las exigencias recurrentes del continente. Así lo expusieron algunos de sus representantes en la COP26 (Hernández, 2021), donde, de hecho, la UA presentó su propia propuesta: el Programa de Aceleración de la Adaptación de África (AAP, según sus siglas en inglés). El AAP tiene como objetivo incrementar la financiación para poner en marcha acciones innovadoras contra el cambio climático: desde nuevas tecnologías para mejorar la productividad agrícola y favorecer la seguridad alimentaria, hasta inversiones en sectores clave como agua, transporte, energías y TIC, pasando por la gestión de residuos<sup>9</sup>, entre

8. Algunos ejemplos son el ClimDev-África, el proyecto de Monitorización para el Medio Ambiente y la Seguridad en África (MESA, según sus siglas en inglés) o la Gran Muralla Verde para el Sahel.

9. Aunque habitualmente quedan fuera de los análisis, la gestión de residuos es un tema crucial para el continente, y cada vez más, debido al rápido aumento de la urbanización y al crecimiento poblacional. Se calcula que solo en África

otros. Además, incluye la necesidad de adaptar las infraestructuras al cambio climático y promover la creación de empleos para la juventud.

Una aproximación integral requiere que el debate sobre el cambio de modelo no se centre solo en la transición energética y las emisiones de CO<sub>2</sub>, sino que se aborde de una manera más amplia y tenga en cuenta otras variables como la economía circular, la restauración de los ecosistemas degradados o el diseño sostenible de las ciudades (Benkstein y Chevallier, 2020). En este sentido, la Comisión Europea reconoce que los desafíos a la financiación se extienden a otras áreas tales como la agricultura o la gobernanza de los océanos, así como la protección de los bosques, el agua y los ecosistemas (Comisión Europea, 2020b). Igualmente será clave lograr sistemas alimentarios sostenibles, que garanticen la seguridad alimentaria de la población al tiempo que preservan la biodiversidad y la tierra en la que se cultivan. En este sentido, sin embargo, las políticas de la UE han sido tradicionalmente criticadas por diversas ONG debido a la promoción de los cultivos para la exportación y a los subsidios a la producción europea, que provoca desventajas para los agricultores locales (Lahiff, 2020:343)

Esta visión más amplia debería además incluir a las poblaciones más desfavorecidas y tener en cuenta los impactos específicos que el cambio climático está teniendo sobre determinados colectivos, generalmente marginados, como las mujeres (Naciones Unidas, 2021), la infancia (UNICEF, 2021) o las comunidades indígenas que viven y dependen de la tierra que habitan.

Más allá de la financiación, existen otros dos focos de fricción en las relaciones UE-UA

subsaariana se producen unos 174 millones de toneladas de desechos al año, una cifra que podría triplicarse para 2025; y, además, el continente se ha convertido en el destino final de la basura electrónica y textil procedente de Europa (Kaza *et al.*, 2018).

en lo que se refiere a temas medioambientales, aunque pueden hacerse extensivos a otros asuntos. Por un lado, destaca una palpable desconfianza entre las partes. Por otro, están las diferencias en torno a las narrativas que presentan a los países africanos únicamente como víctimas y no como actores clave de su propio desarrollo.

La desconfianza ha condicionado tradicionalmente las negociaciones de la Estrategia Conjunta, en las que los socios africanos han tenido la sensación de que Europa juega con un doble estándar: se ajustan a una política muy realista cuando se trata de asuntos de economía y seguridad y, sin embargo, se aferran a los valores de democracia y derechos humanos cuando sus intereses críticos no están en juego (Tondel *et al.*, 2015). Europa, por su parte, se ha quejado en ocasiones de la falta de implicación por parte de los estados africanos (Tondel *et al.*, 2015), algo que, más allá de la falta de decisión política, se ha debido también a la falta de recursos, financieros y humanos, dedicados a los temas medioambientales dentro de los países africanos (Adelle y Lightfoot, 2018:254). Además, Europa es consciente del “escepticismo histórico” por parte de África respecto a sus intenciones (Masters y Landsberg, 2020:77), lo que ha dificultado las relaciones entre ambos organismos.

A ello se suma que la relación sigue siendo profundamente asimétrica: en 2020, el 70% de los bienes exportados por la UE a África eran manufacturados, mientras que el 60% de lo importado desde África eran materias primas (Eurostat, 2020). Además, existe la percepción de que hay inconsistencias entre lo que la UE dice y hace, “especialmente en temas relacionados con comercio, acuerdos de asociación económica y finanzas” (Lightfoot, 2020:320). Un ejemplo de ello es el de la descarbonización de la economía; aunque la UE se ha comprometido a ser climáticamente neutra para 2050, el alza de los precios de la

electricidad a finales de 2021 provocó un considerable repunte del uso del carbón (Fariza, 2021), situación que se ha exacerbado con la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania, tal y como ha alertado el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres (Harvey, 2022). De igual modo, aunque Alemania se ha fijado el año 2038 como fecha límite para dejar de utilizar carbón, la realidad es que sigue dependiendo en gran medida de esta fuente de energía en su mix energético: más del 26% de su electricidad proviene actualmente de este mineral (Sevillano, 2021).

Respecto a las reticencias en torno al relato, la discordia está en el discurso que, de nuevo, victimiza a los países africanos, creando una narrativa en la que el norte global, desarrollado, sería el responsable de la resiliencia del sur pasivo y receptor de ayudas (Lightfoot, 2020). Lo que Carlos Lopes describe como “el tono paternalista con el que se trata a África, percibida solo como víctima del cambio climático en lugar de como contribuyente a la solución” (Lopes, 2019:180). En respuesta a este relato, tanto desde la sociedad civil como desde la academia y los propios órganos administrativos se están promoviendo soluciones y propuestas que tengan en cuenta los saberes ancestrales, las formas de cultivar la tierra y la capacidad de adaptación al entorno que durante siglos mostraron las sociedades africanas (Nyadzi *et al.*, 2021).

## UN NUEVO MARCO DE RELACIONES

La Sexta Cumbre UE-UA ha tenido lugar en un marco de relaciones sensiblemente diferente a la anterior, celebrada en 2017. Los principales cambios, además de la crisis sanitaria global provocada por el coronavirus y el desigual acceso a las vacunas, son dos. Por un lado, en abril de 2021 se firmó el llamado Acuerdo pos-Cotonú, que sustituía al anterior convenio (Acuerdo de Cotonú) tras 20



años de vigencia. Este texto, que se consiguió aprobar tras más de dos años y medio de negociaciones, es de especial importancia, pues establece el marco jurídico para las relaciones entre la UE y los países de la Organización de Estados de África, Caribe y el Pacífico<sup>10</sup>. En él se señala específicamente la sostenibilidad medioambiental y el cambio climático como uno de los seis ámbitos prioritarios de acción y, en el caso del protocolo específico para África, se focaliza en la gestión del suelo, la conservación y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, la gobernanza de los océanos y la economía circular. Un texto que se alinea con las prioridades de la Estrategia, pero en el que apenas se hace referencia al valor del conocimiento local ni se presta suficiente atención a los recursos financieros necesarios para lograr estos objetivos medioambientales, y en el que se continúan reflejando los desequilibrios entre las partes partiendo de una visión predominantemente eurocéntrica, según subraya la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda humanitaria. (CONCORD, 2021:5).

Por otro lado, es la primera Cumbre celebrada tras la entrada en vigor del Área de Libre Comercio Africano (AfCFTA). El acuerdo, que ya ha sido ratificado por 41 países, supone la creación de un mercado único para facilitar el comercio y se presenta como la baza del continente para lograr una mayor fuerza negociadora en sus relaciones comerciales. Sin embargo, cabe señalar que, en lo relativo a medio ambiente y cambio climático, el texto contiene tan solo unas pocas referencias y no establece ninguna obligación vinculante para los países firmantes (Van der Ven y Signé, 2021:9). A pesar de ello, existen espacios en los que el AfCFTA podría ser de gran

utilidad para la transición verde, facilitando las políticas de mitigación y adaptación, por ejemplo, a través del acceso a tecnologías con bajas emisiones de carbono e impulsando los sectores no extractivos del continente (Asafu-Adjaye *et al.*, 2021). A este nuevo contexto se suma el hecho de que las relaciones entre Europa y África se dirimen en niveles muy diferentes y, en ocasiones, superpuestos. Así, además de la Estrategia Conjunta UE-UA y el mencionado Acuerdo pos-Cotonú, están los Acuerdos de Asociación Económica con determinadas regiones<sup>11</sup>; las Estrategias Regionales Específicas y la Política de Vecindad Europea, que afecta a los países del norte del continente (no incluidos en el Acuerdo de Cotonú) y que conllevan sus propios acuerdos e instrumentos de actuación y financiación. Al mismo tiempo, cada país mantiene relaciones particulares y específicas con estados europeos; una diversidad de actores y agendas que añade complejidad a las relaciones entre África y la UE (Colom, 2020) y que implica que las decisiones tomadas en las cumbres euroafricanas no son las únicas a la hora de determinar el devenir de la relación entre ambas instituciones.

## OPORTUNIDADES EN LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL ÁFRICA-EUROPA

A pesar de todas las dificultades, la transición verde podría ser una oportunidad para el desarrollo del continente africano, ya que el dé-

10. Antes conocidos como Grupo ACP, incluye a todos los países del África subsahariana, pero no a los del norte del continente. En total, son setenta y nueve países de África subsahariana, el Caribe y el Pacífico (ACP).

11. En lo que respecta a África, hay acuerdos específicos con cinco regiones: África Central (que atañe solo a Camerún); África Oriental y Meridional (Islas Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue); la Comunidad del África Oriental (Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda); la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (Botsuana, Esuatini, Lesoto, Mozambique, Namibia y Sudáfrica) y África Occidental (Costa de Marfil y Ghana). En todos estos acuerdos se habla del desarrollo sostenible de forma general, pero solo en el firmado con África Meridional existe un capítulo específico sobre el medio ambiente, y en el mismo las medidas son bastante vagas y genéricas (Adelle y Lightfoot 2018:262).

ficit en producción y acceso a energía podría verse compensado con la gran abundancia de fuentes renovables disponibles (Adeniran y Onyekwena, 2020:2). Algunos estudios muestran que África tiene potencial para instalar 310 gigavatios de energías renovables, lo que supondría un tercio de sus necesidades, para el año 2030 (IRENA, 2020:4). Como se ha mencionado, Kenia produce ya el 89% de su energía a partir de renovables: el 46% gracias a la geotermia –capacidad que espera duplicar para 2030 (Burkhardt y Herbling, 2021)–. Por su parte, Nigeria ha puesto en marcha el programa solar Naija, que pretende aprovechar la energía solar para conseguir cinco millones de nuevas conexiones solares en comunidades que no están actualmente conectadas a la red. También Marruecos, aunque continúa dependiendo en gran medida del carbón, prevé que para 2050 la mitad de su producción energética provenga de fuentes limpias. Según el portal Climate Action Tracker<sup>12</sup>, que rastrea el cumplimiento de los países respecto a sus compromisos para alcanzar el Acuerdo de París, los estados mejor situados son todos africanos (Marruecos, Etiopía, Kenia, Nigeria y Gambia), además de Reino Unido, Nepal y Costa Rica.

Una de las iniciativas más importantes de la Unión Africana para luchar contra el cambio climático es la llamada Gran Muro Verde, que tiene como objetivo la creación de un gran corredor de vegetación a lo largo de la línea que bordea el Sahel. Una iniciativa que beneficiaría a una veintena de países y que implica la plantación de árboles y vegetación adaptada al terreno y a la climatología, promoviendo la recuperación de los terrenos para la agricultura a pequeña escala. El objetivo final es la creación de empleos y la mejora de las condiciones de vida de la población local a través del fomento de ini-

ciativas de generación y revitalización de la zona, combinando saberes ancestrales y técnicas tradicionales con el uso de nuevas tecnologías. Se trata de un ambicioso proyecto que cuenta con el apoyo explícito de la UE (Von der Leyen, 2021).

Al mismo tiempo, países como Nigeria, Mauricio o Kenia han puesto en marcha pequeñas iniciativas relacionadas con la economía circular, como pequeños biodigestores de gas o iniciativas de reciclaje de botellas de plástico (Koech y Muneke, 2020), y a nivel continental, esta se presenta también como una oportunidad para la creación de empleo en el sector de la gestión de residuos de forma segura para el medio ambiente y respetuosa con los derechos humanos de los trabajadores.

La Unión Africana, en definitiva, también quiere implementar su propia agenda medioambiental, y en los últimos años se han puesto en marcha numerosas iniciativas<sup>13</sup> en el continente. A partir de ellas, en julio de 2021 la UA presentó su Green Recovery Action Plan para los años 2021-2027, impulsado por el departamento de Agricultura, Desarrollo Rural, Economía Azul y Desarrollo Sostenible. Un plan para afrontar un doble reto: la recuperación pos-COVID-19 y la lucha contra el cambio climático. El documento parte de la base de que ambas crisis se superponen y que la primera no debe eclipsar a la segunda, estableciendo cinco líneas prioritarias de

13. Las iniciativas puestas en marcha en los últimos años en el continente africano son muchas; por mencionar solo algunas: Africa Adaptation Initiative (AAI), Africa Renewable Energy Initiative (AREI), Africa Blue Economy Strategy, Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), Adaptation of African Agriculture (AAA) Initiative, African Climate Resilient Agricultural Development Programme (ACRADP), Just Rural Transition (JRT) initiative, The Great Green Wall for the Sahara and Sahel the Climate for Development in Africa Programme (ClimDev Africa). Asimismo, se han creado tres comisiones regionales específicas: Comisión del Clima de la Cuenca del Congo y el Fondo Azul para la Cuenca del Congo, la Comisión del Clima para la región del Sahel y la Comisión del Clima para los pequeños Estados insulares.

12. Ver: <https://climateactiontracker.org/countries/>

actuación<sup>14</sup> (African Union, 2021). Un paso importante, mientras el continente continúa trabajando en la elaboración de una Estrategia Conjunta para el Cambio Climático<sup>15</sup> que le permita disponer de un marco común de actuación y facilite la implementación de determinados programas.

## EL CASO DEL SAHEL OCCIDENTAL

El caso del Sahel Occidental es relevante porque se ha convertido en uno de los principales focos de atención de la UE en África y una de las zonas donde la intervención europea ha sido más intensa. Económicamente, la UE es el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo en la región (Marín, 2019:19); políticamente, mantiene un partenariado específico con el grupo del G5 Sahel<sup>16</sup>, y militarmente ha participado de forma activa en las misiones para reforzar la seguridad de los países de la zona a través del envío de fuerzas militares y civiles<sup>17</sup>.

14. Las cinco áreas de actuación son: 1) financiación para el clima; 2) apoyo a las renovables y los programas nacionales de transición justa, con especial atención a los países y las poblaciones más dependientes de las energías fósiles; por ejemplo, las mujeres, que utilizan habitualmente carbón o madera para cocinar; 3) las soluciones basadas en la naturaleza, la protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra y los bosques; 4) una agricultura resiliente para reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza, y 5) el impulso a las ciudades verdes, con el foco puesto en la mitigación de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad, en un contexto de rápida urbanización.

15. De momento, se ha publicado un borrador de estrategia. Disponible aquí: <https://archive.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ACPC/2020/africa-climate-change-strategy-revised-draft-16.10.2020.pdf>

16. El G5 agrupa a los estados de Níger, Burkina Faso, Chad, Mali y Mauritania. Se trata de una organización supranacional que tiene como objetivo trabajar de forma coordinada y movilizar fondos para mejorar las condiciones de desarrollo y seguridad. La UE mantiene una estrecha relación con el G5, aunque la intervención en la zona se expande a otros países del Sahel.

17. La Unión Europea ha enviado hasta ahora tres misiones a la zona: dos de ellas civiles (EUCAP Sahel Niger, en 2012, y EUCAP Sahel Mali, en 2015) y una militar (EUTM Malí, en 2013); esta última en colaboración estrecha con la misión Barkhane, desplegada en la zona por Francia.

Esta región<sup>18</sup> afronta desde hace años una crisis multidimensional en la que se entremezclan la desestabilización política, unas condiciones de vida muy precarias y una creciente conflictividad armada, todo ello empeorado por los impactos que el cambio climático tendrá en la población.

Es en este entorno donde se enmarcó, en 2011, la Estrategia regional<sup>19</sup> de la UE para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel, muy enfocada a los ámbitos de seguridad y defensa. Se trataba de la primera estrategia de enfoque integral del Servicio Europeo de Acción Exterior y en ella se establecía la idea del nexo entre seguridad y desarrollo, un enfoque que se mantuvo en el Plan Regional de Acción 2015-2020 (Moral, 2020), estableciendo una concepción securitaria de las relaciones entre ambos continentes (Ventury, 2017).

Más recientemente, en abril de 2021, el Consejo aprobó unas conclusiones sobre la Estrategia Integrada de la UE en el Sahel (Consejo de la UE, 2021a) en las que, sin abandonar el enfoque de seguridad, subrayaba también la importancia del desarrollo económico y social. El documento sigue señalando como prioridades la lucha contra el terrorismo y la reforma del sistema de seguridad, pero incorpora también la gobernanza<sup>20</sup>, la lucha contra la corrupción y por los Derechos Humanos<sup>21</sup>, la igualdad de género,

18. El Sahel "geográfico" abarca un área mucho mayor que recorre el continente desde la costa atlántica a la índica, por lo que integra áreas de once países (Mauritania, Senegal, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Camerún, Chad, Sudán, Eritrea y Etiopía). Sin embargo, este texto se limita a las realidades del grupo de países del G5, por ser el área de acción de la UE.

19. La Unión Europea dispone de Estrategias Regionales específicas para zonas que son de especial importancia para Bruselas. En el caso de África, existen tres: el Cuerno de África, el Golfo de Guinea y el Sahel.

20. Se habla de una "estrategia ambiciosa, integradora y flexible, basada en el principio de la rendición de cuentas" (Consejo de la UE, 2021a:7).

21. Un asunto especialmente importante en un momento en el que se han reportado numerosas violaciones de Derechos Humanos por parte de los ejércitos nacionales im-

las oportunidades para la juventud y el desarrollo inclusivo y sostenible, mencionando específicamente la protección del hábitat, la biodiversidad y el apoyo de la UE para combatir el cambio climático y apoyar la resiliencia de las poblaciones (Consejo de la UE, 2021a: 11-15). Esto pone de manifiesto que la lucha contra la degradación ambiental comienza a considerarse también un factor importante para la estabilidad de la zona, lo que debería permitir un abordaje más integral de los retos y dificultades.

Efectivamente, el cambio climático está teniendo un importante impacto en la zona del Sahel, y los análisis apuntan a que podría agravar las dificultades ya existentes. Para los próximos años se prevé un aumento de los acontecimientos climáticos extremos en la zona, provocando no solo sequías y temperaturas más altas —que crecerán hasta 1,5 veces más que en el resto del mundo—, sino también lluvias intensas y torrenciales que pueden provocar inundaciones (Desmidt *et al.*, 2021). Se estima, además, que esto puede tener un fuerte impacto sobre la seguridad alimentaria, agravando las tensiones existentes, por lo que podría ser un posible “potenciador de los riesgos” (Sánchez de Rojas, 2013:23).

Sin embargo, es necesario no caer en un relato reduccionista según el cual el cambio climático provoca escasez de recursos, y esto, a su vez, desplazamiento de las poblaciones y enfrentamientos entre ellas; un discurso que puede tender a obviar las otras causas de los conflictos. En este sentido, son numerosos los estudios que apuntan a que la relación de

causalidad directa entre cambio climático y migraciones no es tan clara (Puig *et al.*, 2021); al igual que entre cambio climático y conflictos (Sánchez y Alaminos, 2020; Escola Cultura de Pau, 2021a; Goxho, 2021). Según los expertos locales, otros factores como las intervenciones militares extranjeras, los movimientos religiosos o la marginación de las comunidades pastoralistas serían más significativos como detonantes del conflicto (Puig *et al.*, 2021:5). Se trata de una zona donde la movilidad de la población ha sido continua, pues era (y es todavía) la forma de vida de las comunidades nómadas dedicadas al pastoreo, y la relación entre pastores y agricultores —cuyos enfrentamientos se ponen en ocasiones como ejemplo de los efectos provocados por el cambio climático— ha sido históricamente compleja y muy marcada por decisiones políticas o económicas que han provocado la exclusión de determinadas comunidades (Sánchez de Rojas, 2013). Por ello, es necesario conocer y comprender las dinámicas internas del Sahel para evitar ofrecer propuestas que puedan ser inútiles o incluso contraproducentes (Goxho, 2021).

## CONCLUSIONES

La transición verde figura como una de las prioridades de las relaciones entre la UE y la UA para los próximos años, pero ambas instituciones parten de diferentes posiciones y mantienen prioridades divergentes. Para África, el cambio de modelo ha de conjugarse necesariamente con sus objetivos de desarrollo, comenzando por cubrir las necesidades de energía de su población, por lo que exige una transición energética justa en la que la UE se implique firmemente en la financiación. El discurso de la UE sigue esta misma línea, aunque las políticas desplegadas no siempre están en coherencia con ello. Al mismo tiempo, en las relaciones entre estos dos actores

---

plicados en las acciones contra el terrorismo. Desde finales de 2019, organizaciones como Human Rights Watch, Naciones Unidas y otras han documentado más de 600 asesinatos por parte de las fuerzas de seguridad de Burkina Faso, Mali, y Níger durante las operaciones antiterroristas. Ver: <https://www.hrw.org/news/2021/02/13/sahel-end-abuses-counterterrorism-operations> y [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/05/des-soldats-tchadiens-du-g5-sahel-responsables-de-violos-au-niger\\_6075601\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/05/des-soldats-tchadiens-du-g5-sahel-responsables-de-violos-au-niger_6075601_3212.html)

está muy presente la necesidad de mantener una asociación más horizontal para evitar ciertas desconfianzas históricas, basadas en un pasado común muy desigual.

La Unión Africana ha avanzado en sus políticas medioambientales con el objetivo de tener una voz común, a pesar de las amplias diferencias en los países que la conforman, y lograr más fuerza en las negociaciones, consciente de las dificultades que el cambio climático supone para el continente, pero también de que puede haber oportunidades en el camino a la transición verde. Es un terreno en el que ambos actores tienen importantes intereses y en el que podrían avanzar como aliados.

En el caso del Sahel Occidental, donde se prevé un aumento de los acontecimientos climáticos extremos y un importante impacto sobre las condiciones de vida de la población, la lucha contra la degradación medioambiental comienza a figurar entre los temas que tener en cuenta a la hora de abordar la complicada situación de la zona, pero el núcleo central de las relaciones sigue centrándose en la seguridad y la contención de las migraciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelle C y Lightfoot S. 2018. "Africa: Searching for Shared Issues and Overcoming Asymmetries". Adelle C, Biedenkopf K y Tormey D (eds). *European Union External Environmental Policy rules, regulation and governance beyond borders*. Chan: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-60931-7.pdf>
- Adeniran A y Onyekwena C. 2020. "Accelerating Green Energy Transition in Africa Through Regional Integration". Policy Briefing 216. African perspectives. Global insights. South African Institute of Global Affairs.
- Africa-EU Partnership. 2007. The Africa-EU Strategic Partnership: A joint Africa-EU Strategy. [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf)
- Africa-EU Partnership. 2020, marzo. "10th European Union-African Union Commission- to Commission Meeting". <https://africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/10th-european-union-african-union-commission-commission-meeting>
- Africa-EU Partnership. 2020. "Why a joint strategy?". <https://africa-eu-partnership.org/en/about-us/why-joint-strategy>
- African Business. 2022, enero. Will EU-AU summit reshape Europe-Africa relations? African Business. <https://african.business/2022/01/trade-investment/will-eu-au-summit-reshape-europe-africa-relations>
- African Energy Chamber. 2022, enero. "The European Union's Landmark Proposal to Label Natural Gas as 'Green' Energy is Good for Africa and our Energy Industry". *African Business*. <https://african.business/2022/01/apo-newsfeed/the-european-unions-landmark-proposal-to-label-natural-gas-as-green-energy-is-good-for-africa-and-our-energy-industry/>
- African Union. 2021. African Union Green Recovery Action Plan 2021-2027. [https://au.int/sites/default/files/documents/40790-doc-AU\\_Green\\_Recovery\\_Action\\_Plan\\_ENGLISH1.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/40790-doc-AU_Green_Recovery_Action_Plan_ENGLISH1.pdf)
- African Union. 2015. "Agenda 2063. The Africa we want. A Shared strategic framework for inclusive growth and sustainable development". [https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-ten\\_year\\_implementation\\_book.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-ten_year_implementation_book.pdf)
- AU-EU/Decl.1(V) 2017. Declaration. Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development. [https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf)
- Asafu-Adjaye J, Boateng G, Keane J, Mendez-Parra M, Moraa M, Nwokediuko U, et al. 2021. *The role of the African Continental Free Trade Area in promoting a resilient recovery in Africa*. ODI Research Report. London: ODI <https://odi.org/en/publications/the-role-of-the-afcfta-in-promoting-a-resilient-recovery-in-africa>



- Benkenstein A y Chevalier R. 2020. “Partnership for a Green Transition and Energy Access: Strategic priorities for Africa and Europe”. Policy Briefing 220. African perspectives.
- Boko M *et al.* 2018. “Africa”. M. L. Parry *et al.* (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 433-67.
- Burkhardt P y Herbling D. 2021. The World’s No. 1 in Geothermal Electricity, Kenya Aims to Export Its Know-How. *Bloomberg.com*. 19 de julio. <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-07-19/kenya-aims-to-double-geothermal-capacity-by-2030>
- Chevallier R. 2010. “Facing the Global Challenges of Climate Change: The case of EU-Africa cooperation”. EARN. *Beyond Development Aid, EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of Common Concern*. Portugal: Europe Africa Policy Research Network, pp. 89-102.
- Colom Jaén A. 2020. “Las relaciones económicas UE-África en la era pos-Cotonú”. Aimé González, E; Domínguez de Olazábal, I. *Informe África 2021. Desafíos conjuntos para África y Europa bajo la pandemia*, Fundación Alternativas, pp. 25-36.
- Comisión Europea. 2020a. “10th African Union Commission – European Commission Meeting - Joint Communiqué”. 29 de febrero. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_365](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_365)
- Comisión Europea. 2020b. “Joint Communication to the European Parliament and the Council. Towards a comprehensive Strategy with Africa”. 9 de marzo. [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf)
- Comisión Europea. 2021. “France, Germany, UK, US and EU launch ground-breaking International Just Energy Transition Partnership with South Africa”. 2 de noviembre. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_5768](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_5768)
- Concord. 2021. CONCORD’s Reaction to the Post-Cotonou Agreement. Abril 2021.
- Consejo de la UE. 2021. “Conclusiones del Consejo. Estrategia integrada de la Unión Europea en el Sahel”. 16 de abril. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/es/pdf>
- Consejo de la UE. 2022. “Cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, 17 y 18 de febrero de 2022”. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/02/17-18/#>
- Desdine S, Puig O y Detges A. 2021. “Climate change and resilience in the Central Sahel”. Policy Paper. Junio 2021. Cascades.
- Ember’s Global Electricity Review. 2021. Fossil fuel’s share is hugely varied across Africa. Electricity production mix in 2019 or 2020\*, for top 20 electricity generating African regions. <https://ember-climate.org/insights/research/africa-electricity/>
- Energy Progress Report (2021). Tracking SDG 7. <https://trackingsdg7.esmap.org/time?c=World+Central+Asia+Southern+Asia+Eastern+Asia+South-eastern+Asia+Latin+America+the+Caribbean+Northern+America+Europe+Oceania+Sub-Saharan+Africa+Western+Asia+Northern+Africa&p=Access+to+Electricity&i=Electricity+access+rate,+Total+%>
- Escola Cultura de Pau. 2021. Cambio climático y conflictos. Mayo 2021. Universitat Autònoma de Barcelona.
- European Union External Action Service. Strategy for Security and Development in the Sahel. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)
- Eurostat. 2020. “Africa-EU - international trade in goods statistics”. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#Spain.2C+France.2C+Germany+and+Italy+largest+EU+trade+in+goods+partners+for+Africa](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Spain.2C+France.2C+Germany+and+Italy+largest+EU+trade+in+goods+partners+for+Africa)
- Fariza I. 2021. “La crisis energética da una peligrosa segunda vida al carbón”. *El País*. 17 de diciembre. <https://elpais.com/economia/2021-12-17/la-crisis-energetica-da-una-peligrosa-segunda-vida-al-carbon.html>

- Genete A. 2020. “Von der Leyen enfatiza en Etiopía el compromiso europeo con África”. EFE. 7 de diciembre. <https://euroefe.euractiv.es/section/africa/news/von-der-leyen-enfatiza-en-etiofia-el-compromiso-europeo-con-africa/>
- Goxho, D. 2021. “No peace under the Shea tree. Climate change & conflicts in the Sahel: Debunking the myths”. The Multinational Development Policy Dialogue. Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Harvey, F. 2022. “Ukraine war threatens global heating goals, warns UN chief”. *The Guardian*. 21 de marzo. <https://www.theguardian.com/environment/2022/mar/21/ukraine-war-threatens-global-heating-goals-warns-un-chief>
- Hernández B. 2021. “África exige más fondos en la COP26 para mantener su resiliencia contra el calentamiento”. *El País*. 4 de noviembre <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-11-04/africa-exige-mas-fondos-en-la-cop26-para-mantener-su-resiliencia-contr-el-calentamiento.html>
- Ighobor, K. 2022. “EU-AU Summit 2022: The EU wants to be Africa’s friend in need—and indeed”. *Africa Renewal*. 21 de marzo. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/march-2022/eu-au-summit-2022-eu-wants-be-africa%E2%80%99s-friend-need%E2%80%94and-indeed>
- Íñiguez de Heredia M. 2021. “¿Hacia un partenariado más igualitario? Lo que deparan las relaciones Europa-África en el futuro más próximo”. Aimé González E, Domínguez de Olazábal I. *Informe África 2021. Desafíos conjuntos para África y Europa bajo la pandemia*. Fundación Alternativas, pp. 27-36.
- Íñiguez de Heredia. M. 2019. “La Unión Europea en África: desarrollo y seguridad en un marco de desigualdad”. Aimé González E, Domínguez de Olazábal I. *Informe África 2019. Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*. Fundación Alternativas, pp. 103-13.
- IPCC. 2021. Sixth Assessment Report. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Regional\\_Fact\\_Sheet\\_Africa.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Africa.pdf)
- IRENA. 2020. “Scaling Up Renewable Energy Deployment In Africa. Detailed overview of Irena’s Engagement and Impact”. Enero 2020. [https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Feb/IRENA\\_Africa\\_Impact\\_Report\\_2020.pdf?la=en&hash=B1AD-828DFD77D6430B93185EC90A0D1B72D452CC](https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Feb/IRENA_Africa_Impact_Report_2020.pdf?la=en&hash=B1AD-828DFD77D6430B93185EC90A0D1B72D452CC)
- Kaza S, Yao I, Bhada-Tata P y Van Woerden F. 2018. “What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050”. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Koeh MK y Munene KJ. 2020. “Circular Economy in Kenya”. Ghosh S. (eds.). *Circular Economy: Global Perspective*. Springer, Singapur. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-1052-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-981-15-1052-6_12)
- Lahiff E. 2020. “Agriculture and land in EU-Africa relations”. Hastrup T, Mah L, Duggan N (eds.). *The Routledge handbook of EU-Africa relations*. Londres. Routledge, pp. 336-43.
- Lightfoot S. 2020. “Environment and climate change in the context of EU-Africa relations”. Hastrup, T, Mah, L, Duggan, N (eds.). *The Routledge handbook of EU-Africa relations*. Londres: Routledge, pp. 314-23.
- Lopes C. 2019. *África en transformación. Desarrollo económico en la edad de la duda*. Madrid. Catarata/Casa África.
- Mcnaire D. 2022. Why the EU-AU Summit Could be a Turning Point—Even if the Headlines Disappoint. Carnegie Endowment for International Peace. 15 de febrero. <https://carnegieendowment.org/2022/02/15/why-eu-au-summit-could-be-turning-point-even-if-headlines-disappoint-pub-86448>
- Marín A. 2019. “Políticas de la Unión Europea (UE) en el Sahel: una mirada económica para un enfoque más allá de la seguridad”. *Desafíos: una muestra de la mirada internacional*. Monografías CIDOB. 74.
- Marques I. 2021. “El Parlamento Europeo da un paso hacia una tasa al carbono”. Euronews. 11 de marzo. <https://es.euronews.com/2021/03/11/el-parlamento-europeo-da-un-paso-hacia-una-tasa-al-carbono>
- Masters L y Landsberg C. 2020. “Foreign policy and EU-Africa relations: From the European Security Strategy to the EU Global Strategy”. Hastrup T, Mah L,

- Duggan N (eds). *The Routledge handbook of EU-Africa relations*. Londres. Routledge, pp. 70-79.
- Michel C. 2022. Intervention by president Charles Michel at the 'Climate and energy in the Africa-Europe partnership' debate. Council of the EU. 20 de enero. <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2022/01/20/intervention-by-president-charles-michel-at-the-climate-and-energy-in-the-africa-europe-partnership-debate/pdf>
- Moral P. 2020. "El nexo seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso del Sahel". *Relaciones Internacionales*, 43, pp. 69-86. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.004>
- Moss T. 2021. "Africa is not a (coal) country: a reply to nature energy". *Energy for Growth*. 27 de enero. <https://www.energyforgrowth.org/blog/africa-is-not-a-coal-country-a-reply-to-nature-energy/>
- Naciones Unidas. 2021. COP26: Las mujeres son las más afectadas por el cambio climático. *UN News*. 9 de noviembre. <https://news.un.org/es/story/2021/11/1499772>
- Nyadzi E, Clifford O y Ludwig F. 2021. "Indigenous knowledge and climate change adaptation in Africa: a systematic review". *CAB Reviews Perspectives in Agriculture Veterinary Science Nutrition and Natural Resources*.
- OCDE. 2021. "Climate finance for developing countries rose to USD 79.6 billion in 2019". OCDE. 17 de septiembre. <https://www.oecd.org/newsroom/statement-from-oecd-secretary-general-mathias-cormann-on-climate-finance-in-2019.htm>
- Ogunbiyi, D. 2021. "How to end energy poverty and reach net-zero emissions". *WeForum*. 2 de julio. <https://www.weforum.org/agenda/2021/07/how-to-end-energy-poverty-net-zero-emissions/>
- Osinbajo, Y. 2021. "The Divestment Delusion". *Foreign Affairs*. 31 de agosto. <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2021-08-31/divestment-delusion>
- Piebalgs A. 2014. "UE-África, más allá de una relación entre donante y receptor". *El País*. 31 de marzo. [https://elpais.com/elpais/2014/03/31/planeta\\_futuro/1396282169\\_090384.html](https://elpais.com/elpais/2014/03/31/planeta_futuro/1396282169_090384.html)
- Puig O, Desmidt S, Detges A *et al.*, 2021. "Climate Change, Development and Security in the Central Sahel". Cascades. [www.cascades.eu/publication/climate-change-development-and-security-in-the-central-sahel/](http://www.cascades.eu/publication/climate-change-development-and-security-in-the-central-sahel/)
- Ramachandran V. 2021. "Blanket bans on fossil-fuel funds will entrench poverty". 20 abril. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01020-z>
- Sánchez A y Alaminos MÁ. 2020. "Cambio climático y conflicto en África Subsahariana". Aimé González E, Domínguez de Olazábal I. *Informe África 2020. Transformaciones, movilización y continuidad*. Fundación Alternativas, pp. 131-42.
- Sánchez de Rojas E. 2013. *África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035. Monografías*. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Ministerio de Defensa.
- Sevillano E. 2021. "Entre la adicción al carbón y la necesidad de ser sostenibles". *El País*. 22 de septiembre. <https://elpais.com/internacional/2021-09-22/entre-la-adiccion-al-carbon-y-la-necesidad-de-ser-sostenibles.html>
- Soulé F. 2020. "Africa+1' summit diplomacy and the "new scramble" narrative: recentering African agency". *African Affairs*, pp. 119/477, 633-46. doi: 10.1093/afraf/adaa015.
- Statista. 2021. Forecast of the total population of Africa from 2020 to 2050. <https://www.statista.com/statistics/1224205/forecast-of-the-total-population-of-africa/>
- The Energy Progress Report Tracking SDG 7. [https://trackingsdg7.esmap.org/time?c=World+Central+Asia+and+Southern+Asia+Eastern+Asia+and+South-eastern+Asia+Latin+America+and+the+Caribbean+Northern+America+and+Europe+Oceania+Sub-Saharan+Africa+Western+Asia+and+Northern+Africa&p=Access+to+Electricity&i=Electricity+access+rate,+Total+\(%\)](https://trackingsdg7.esmap.org/time?c=World+Central+Asia+and+Southern+Asia+Eastern+Asia+and+South-eastern+Asia+Latin+America+and+the+Caribbean+Northern+America+and+Europe+Oceania+Sub-Saharan+Africa+Western+Asia+and+Northern+Africa&p=Access+to+Electricity&i=Electricity+access+rate,+Total+(%))
- Tondel F, Knaepen H y Van Wyk LA. 2015. "Africa and Europe Combating Climate Change. Towards a Common Agenda in 2015". European Centre for Development Policy Management. 177. Mayo de 2015.



Unicef. 2021. “La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia. Índice de Riesgo Climático de la Infancia”. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Van der Ven C y Signé L. 2021. “Greening the AfCFTA: It is not too late”. Policy Brief. Africa Growth Initiative at Brookings. Septiembre 2021. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/09/21.09.15-Greening-the-AfCFTA.pdf>

Ventury B. 2017. “The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus”. IAI Working Papers 17/38. Diciembre de 2017. Istituto Affari Internazionali.

Von der Leyen, U. 2021. Statement by President von der Leyen on the Great Green Wall at COP26. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_5742](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5742)

World Bank Data. 2021b. Electricity production from hydroelectric sources (% of total) - Sub-Saharan Africa. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.HYRO.ZS?locations=ZG>

World Bank Data. 2021a. Access to electricity (% of population) - Sub-Saharan Africa. [https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ZG&most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ZG&most_recent_value_desc=true)

World Population Prospects 2019. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

World Meteorological Organization. 2021. State of Climate in Africa, 2020. © World Meteorological Organization, 2021 Geneva 2, Switzerland.

# EL ACCESO A LAS VACUNAS CONTRA LA COVID-19 EN ÁFRICA. UNA PROPUESTA DE USO RACIONAL DE UN BIEN PÚBLICO GLOBAL

José Luis de la Flor Gómez

Las diferentes velocidades en el acceso a las vacunas en función de los países es una característica de la pandemia de COVID-19. Como ampliamente se reconoce, mientras que la población de los países con rentas altas está accediendo a una tercera e incluso cuarta dosis de vacunación, la mayoría de la población africana no ha sido todavía vacunada.

El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, denunciaba en febrero de 2021 que más de 130 países no habían recibido una sola dosis de las vacunas COVID-19, mientras que el 75% de las inmunizaciones aplicadas hasta ese momento se habían concentrado en tan solo diez naciones, todas ellas desarrolladas (Noticias ONU, 2021)<sup>1</sup>. En agosto de 2021, y ante la variante delta, el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, denunció que de los 4000 millones de vacunas administradas a nivel global, más del 80% se habían aplicado en países de ingresos altos y medios, por lo que solicitaba una moratoria contra las terceras dosis de la vacuna para que las poblaciones más vulnerables del mundo, que seguían sin protección, pudieran acceder a ellas. Más adelante, en diciembre de 2021, ante la extensión de la variante ómicron, la Organi-

zación Mundial de la Salud (OMS) advertía nuevamente que los países ricos no debían acumular vacunas contra la COVID-19 para inyecciones de refuerzo porque ponían en peligro el suministro a los países más pobres.

Esta continua desigualdad internacional en el acceso a la vacunación ha supuesto, en palabras de Ayoade Alakija, directora de la Alianza Africana para la Entrega de Vacunas, que la variante ómicron fuera “el resultado inevitable de acaparar vacunas y dejar a África fuera” (BBC News, 2021)<sup>2</sup>. La paradoja que esta injusticia global encierra es que si la inoculación se limita solo a ciertos estados y no se persigue una vacunación global, que conlleva el acceso de África a la misma, la seguridad de su población y por extensión de otras regiones no estará totalmente asegurada.

Para enfrentar esta desigualdad, reforzar el derecho propio de las sociedades africanas al acceso a la vacunación y resolver la paradoja a la que nos enfrentamos, este capítulo defiende la aplicación de la idea del uso racional del medicamento como respuesta a los principales debates y dilemas surgidos por la falta de acceso a la vacunación contra la COVID-19 en África. Esta propuesta plantea la necesi-

1. <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488202>

2. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59462984>

dad de acomodar al ámbito internacional un concepto como el del uso racional del medicamento, que principalmente ha operado en ámbitos nacionales y se articula sobre la concepción de la salud como un bien público global, las estrategias e intervenciones que constituyen el dispositivo de seguridad sanitaria global, y los elementos que conforman la agenda de desarrollo de la salud en África.

### **EL USO RACIONAL DE LOS MEDICAMENTOS**

La Conferencia de Expertos sobre Uso Racional de los Medicamentos, convocada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Nairobi en 1985, definió que el uso racional de los medicamentos “consiste en que los pacientes reciban la medicación adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis correspondientes, durante un periodo de tiempo adecuado y al menor costo posible para ellos y la comunidad” (OMS, 1985).

El uso racional de los medicamentos ha tenido, desde la década de 1980, una amplia difusión internacional entre diferentes organismos internacionales (PAHO, OMS), expertos sanitarios procedentes de la salud pública, la farmacoeconomía o la Atención Primaria en Salud (APS). Así, el concepto se ha vinculado a diferentes pasos de la cadena del medicamento que incluye al productor, prescriptor, dispensador y consumidor, promocionando intervenciones tales como políticas de selección y gasto en fármacos, mejoras en la dispensación o intervención a la baja en su alto consumo; de tal forma que su desarrollo ha conllevado el encuentro entre diferentes expertos y conocimientos provenientes de áreas diversas como Farmacia, Economía, Políticas Públicas o Salud Pública, tratando así de reducir el consumo no prescrito de fármacos y reforzando su asociación con la APS.

A continuación, proponemos una manera de participar en este desarrollo conceptual

vinculando el concepto de uso racional del medicamento con los conocimientos de salud global anteriormente señalados y que presentan diversas características relacionadas con la falta de acceso a la vacunación frente a la COVID-19 en África.

### **LA SALUD Y EL ACCESO A LA VACUNA CONTRA LA COVID-19 COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL**

El concepto de uso racional de los medicamentos es clave para reforzar la comprensión del acceso a las vacunas contra la COVID-19 como un Bien Público Global (BPG). Los expertos en salud pública y los líderes mundiales instan a considerar que las vacunas deben estar disponibles de manera justa y equitativa para cualquier población del mundo. El llamamiento a favor de la vacunación contra la COVID-19 argumentó que “nadie está seguro hasta que todos lo estén” (Yunus, Donaldson y Perron, 2020). Sin embargo, una de las desigualdades más características de la actual epidemia de COVID-19, como hemos visto al comienzo, es la falta de acceso a estos medicamentos en África y su acaparamiento por los estados de mayor renta.

El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que regula las patentes vinculadas a la producción y distribución de las vacunas, es un limitante estructural para alcanzar un acceso global. Para remediar esta realidad surgió la campaña para que los países más ricos apoyaran una exención de los ADPIC (Kwasi, 2021)<sup>3</sup>. El 2 de octubre de 2020, Sudáfrica e India propusieron una exención temporal de la aplicación de ciertas disposiciones del

---

3. COVID-19 vaccine supply: Africa's proactive stance needs global backing. Institute for Security Studies.

Acuerdo sobre los ADPIC para garantizar que todos los estados tuvieran acceso a diagnósticos, medicamentos, vacunas, terapias y otros productos de salud para enfrentar la COVID-19. Esta exención se solicitaba argumentando que las flexibilidades que admitía la propia regulación de los ADPIC para abordar emergencias sanitarias, como son el uso de licencias obligatorias y los procedimientos especiales que facilitan la importación y exportación de bienes producidos bajo una licencia obligatoria, no eran suficientes por sí mismos para responder a las necesidades de vacunación creadas por la COVID-19; por eso se pedía una exención temporal de los acuerdos para que los gobiernos pudieran tomar medidas más rápidas para acceder a las tecnologías protegidas por la ADPIC. La propuesta recibió el apoyo de más de 100 estados y de organismos internacionales como la OMS, o el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), pero no prosperó porque otros estados e instituciones, como el Reino Unido, Noruega, Suiza, Alemania y la Unión Europea continuaron oponiéndose activamente a la exención temporal (Comisión Internacional de Juristas, 2021)<sup>4</sup>.

Bloqueada esta propuesta, la posibilidad del acceso a la vacunación en África y en países con bajos ingresos recaía en el buen funcionamiento del COVAX (COVID-19 Vaccines Global Access), el principal mecanismo de cooperación y gobernanza global creado para hacer accesible las vacunas a estos países. El COVAX, que forma parte a su vez de una respuesta internacional más amplia conocida como el Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19

(ACT-A), es una coalición multilateral liderada por Gavi, Vaccine Alliance, Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) y la OMS, creada para proporcionar un marco para el acceso equitativo a las vacunas COVID-19 en todo el mundo. Con la promesa de no dejar a nadie atrás, el objetivo original de COVAX era asignar dosis suficientes a 92 países de ingresos bajos y medios, entre los que se incluyen 46 africanos, para tratar de lograr inmunizar al 20% de su población en 2021, centrándose sobre todo en los trabajadores de la salud y los grupos más vulnerables (Loembé, Nkengasong, 2021; 1353). A tal fin, COVAX firmó acuerdos con Sinopharm, Sinovac, Novavax, Moderna y Johnson. Sin embargo, las promesas de cooperación financiera incumplidas, la interrupción del suministro de Serum Institute en India (algo sobre lo que volveremos más adelante) y el acopio de las vacunas por parte de los estados occidentales han dificultado los propósitos iniciales del COVAX. Por ejemplo, en julio de 2021 los países africanos apenas habían administrado 18 millones de dosis de vacuna de los 37 millones que tenían disponibles. Esto representaba menos del 2% de todas las dosis inoculadas a nivel mundial, lo que corresponde a una cobertura de solo el 1,4% de la población del continente (Loembé, Nkengasong, 2021; 1353)<sup>5</sup>. Los porcentajes de población vacunada en el continente a 31 de agosto de 2021 eran dispares, como se recoge en la **tabla 1**.

Entre los países con mayor tasa de vacunación, Marruecos y Seychelles lo lograron por ejemplo porque sus gobiernos aseguraron las vacunas comprando a China dosis de Sinopharm y Sinovac, o por acuerdos bilaterales con el gobierno ruso para acceder a la Sputnik V. Además, Marruecos adoptó

4. <https://www.icj.org/es/alrededor-del-mundo-juristas-piden-la-exencion-waiver-de-los-derechos-de-propiedad-intelectual-globales-para-las-vacunas-y-tratamientos-contrael-covid-19/>

5. Massinga Loembé M, Nkengasong JN. COVID-19 vaccine access in Africa: Global distribution, vaccine platforms, and challenges ahead. *Immunity*. 2021;54(7):1353-1362.

**Tabla 1.** Estados africanos con mayor y menor tasa de vacunación en agosto de 2021

CINCO PRIMEROS	Porcentaje de la población vacunada
Seychelles	71%
Mauricio	55%
Marruecos	39%
Túnez	18%
Cabo Verde	12%
CINCO ÚLTIMOS	
Camerún	0,3
Guinea-Bisáu	0,1
Burkina Faso	<0.1%
Chad	<0,1%
República Democrática del Congo	<0,1%

Fuente: Loembé, Nkengasong, 2021; 1353.

políticas proactivas de suministro de vacunas mediante la aprobación de seguimiento rápido para AstraZeneca, Sinopharm y Vacunas Sputnik V; Seychelles también había registrado la vacuna Sputnik V como parte de una autorización de uso de emergencia (Adepoju, 2021)<sup>6</sup>.

Estos casos de éxito reflejan cómo, ante la falta de acceso al mercado global de vacunas, los países africanos han recurrido a la cooperación sanitaria bilateral para lograr vacunas procedentes de China, Rusia e India con las que iniciar sus campañas nacionales de vacunación contra la COVID-19. Este tipo de cooperación, denominada también “diplomacia de las vacunas”, comenzó antes incluso de que estas vacunas fueran incluidas en el listado de uso de emergencia de la OMS y con datos públicos limitados sobre la efi-

cia y seguridad de alguna de ellas como: BBIBP-CorV de Sinopharm, China (utilizada en 20 países); Coronavac, de Sinovac, China (utilizada en 4 países); la Sputnik V, del Instituto Gamaleya, Rusia (utilizada en 6 países) y la Covaxin por Bharat Biotech, India (2 países) (Loembé, Nkengasong, 2021; 1353). En el momento actual, las dosis administradas, como muestra la **figura 1**, continúan colocando a la población africana en una posición de total desventaja.

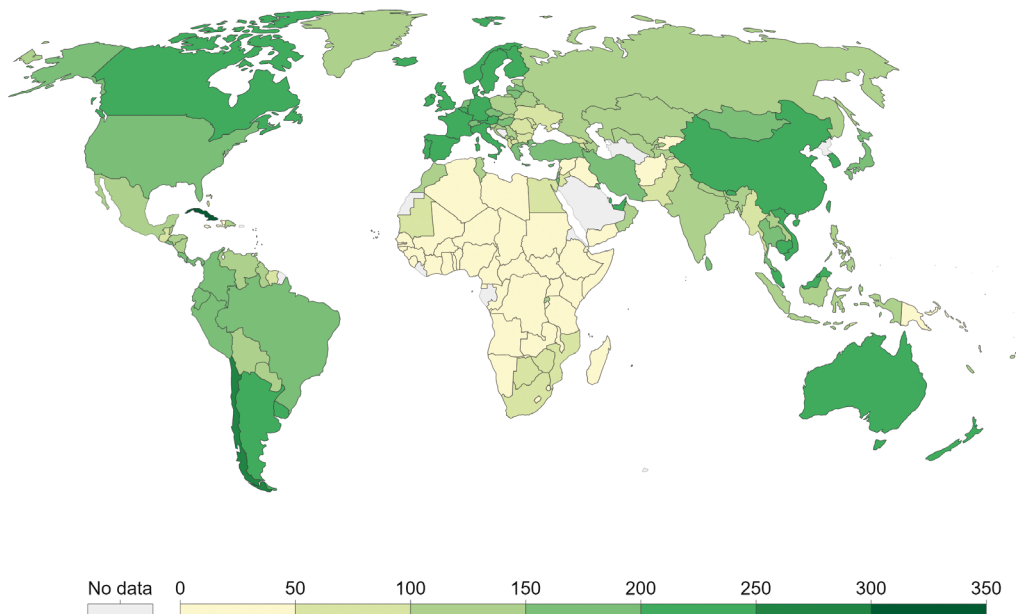
Estas problemáticas no distan tanto de las que afectan a otras enfermedades, como el VIH/SIDA, donde la falta de acceso a los medicamentos antirretrovirales caracterizó el desarrollo de la epidemia en África hasta la creación, a partir de 2002, de diversas iniciativas y mecanismos globales para paliar esta situación (Nkengasong *et al.*, 2020).

Por eso, si queremos avanzar en el acceso a la vacunación como un BPG requerimos reforzar normativamente tanto las exigen-

6. Adepoju P. Africa prepares for COVID-19 vaccines. *Lancet Microbe*. 2021;2(2):e59.

**Figura 1.** Porcentaje de vacunas contra la COVID-19 administradas por países, marzo de 2022**COVID-19 vaccine doses administered per 100 people, Mar 22, 2022**

All doses, including boosters, are counted individually.



Source: Official data collated by Our World in Data

CC BY

Fuente: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

cias de la exención temporal como los mecanismos de cooperación global. Considerar la vacunación frente a la COVID-19 como un BPG supone asumir la necesidad de profundizar el concepto de uso racional de la vacunación entendido como un derecho humano, lo que constituye una primera línea normativa para mitigar la competencia desleal en la compra y el acaparamiento de la vacuna. Junto con esta interpretación, debería aceptarse que los responsables africanos tuvieran una posición central en mecanismos de gobernanza global como el COVAX y, en la medida de las posibilidades, favorecer o no obstaculizar las decisiones soberanas que toman sus estados para lograr fuentes de vacunación para su población.

### EL SISTEMA DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICO GLOBAL

Un segundo uso del término “uso racional” en la vacunación de la COVID-19 está relacionado con la necesaria revisión y actualización del sistema de vigilancia epidemiológico global que viene realizándose por expertos y organismos internacionales en respuesta a la epidemia. Dentro de esta reforma, el acceso a los medicamentos es un eje central de una serie de intervenciones y funcionamientos que están en observación.

Diferentes estudios anteriores a la COVID-19 criticaron muchas de las desigualdades y dilemas que vemos reproducirse, a mayor escala, en la actual respuesta interna-

cional a la pandemia. Las alertas sanitarias y las respuestas internacionales desplegadas durante las primeras décadas del siglo XXI ante la crisis del Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS, 2003), las gripes aviarias, la 24.<sup>a</sup> Enfermedad Vírica del Ébola (EVE, 2014-2016), o el zika, fueron criticadas por eurocéntricas al funcionar como un dispositivo global de intervención en los territorios y las sociedades del Sur para asegurar el bienestar de las sociedades del Norte (Rusthon, 2016; Nunes, 2017). Ante una alerta sanitaria internacional, las Regulaciones Sanitarias Internacionales que orientan el sistema de vigilancia epidemiológico global recomiendan una serie de intervenciones entre las que destacan la compra y el almacenamiento de fármacos. Sin embargo, en crisis como la gripe aviar H1N1 de 2009 los países ricos pudieron acceder a los fármacos necesarios contra la enfermedad, mientras que los gobiernos africanos, incapaces de competir económicamente en el mercado global de medicamentos, tuvieron disponibles porcentajes ínfimos de la producción global, quedando su suerte en manos de las donaciones internacionales (Ijamakinwa, Stephenson; 2012). Esta situación también creó resistencias; por ejemplo, durante la gripe aviar H5N1 de 2006 el gobierno de Indonesia se negó a seguir los protocolos de cooperación vírica y facilitar a la OMS las cepas encontradas en su territorio al comprobar que estaban siendo usadas por diferentes laboratorios. El Ministerio de Salud de Indonesia temió que el posible desarrollo de medicamentos contra la enfermedad basados en las cepas encontradas en su territorio quedase, por razones económicas, fuera del alcance de su población. Durante unos meses, el gobierno de Indonesia exigió que para continuar la cooperación vírica se derogaran esas reglas comerciales de forma que pudiera asegurarse el acceso de su población a esos fármacos (Elbe, 2010).

Durante estas crisis víricas internacionales, el lenguaje de la seguridad sirvió para dirigir recursos excepcionales a la investigación farmacéutica, y para intentar que ciertas cantidades de medicamentos fueran accesibles a los países de rentas bajas, principalmente africanos, se requirió la creación de alianzas público-privadas. Este tipo de respuesta a los estallidos víricos, que algunos investigadores han denominado como medicamentización de la seguridad, desplaza la intervención sobre los factores ecológicos, el agronegocio o la ganadería intensiva que los estudios de epidemiología crítica han señalado como causas de la aparición de estos brotes infecciosos (Ingram, 2017).

El sistema de vigilancia epidemiológico global reclamaba asimismo un conjunto de reformas en los sistemas de salud, y una coordinación gubernamental de su respuesta, que suponían una serie de adecuaciones técnicas muy difíciles de lograr por los estados africanos (Ortu *et al.*, 2015). En esta línea, otras voces, expertos de salud pública y agencias como la OMS-Afro, incidieron en la importancia de fortalecer los centros de salud e integrar la respuesta a los estallidos dentro de la estrategia de Atención Primaria de Salud en vez de crear marcos y coordinaciones externos a la misma (OMS-Afro, 2006).

Estas cuestiones vinculadas a la falta de acceso y distribución de los medicamentos en África se repiten en el escenario creado por la COVID-19. La revisión y adecuación del sistema de vigilancia epidemiológico global ante futuras epidemias encuentra en el concepto de uso racional de la vacunación un aliado necesario porque solo un acceso universal a la vacunación, dentro de los plazos requeridos, garantizaría la seguridad sanitaria global y, con ello, la contención de la enfermedad.

Para comprender cómo la falta de acceso a las vacunas supone una amenaza en sí misma para las poblaciones africanas es útil recupe-

rar y profundizar en el concepto de seguridad humana que ya la OMS utilizó como marco de respuesta a las amenazas a la salud pública internacional (OMS, 2005). La inseguridad surgida por la falta de acceso a las vacunas se relaciona con las vacilaciones a la vacunación surgidas en el continente que suponen, de una u otra manera, retrasos en la aceptación o resistencias a las campañas.

En este sentido, un uso racional entendido como un uso equitativo, es decir, no basado en la desigualdad internacional y sí en el uso universal de los suministros, además de enfrentar la desigualdad histórica que ha caracterizado la construcción del acceso a la vacunación en las sociedades africanas, permitiría contrarrestar las vacilaciones aparecidas en sus sociedades por tres factores:

- Primero, por la desconfianza social a la respuesta de algunos gobiernos a la COVID-19, algo que ya ocurrió en anteriores campañas de salud pública contra epidemias como el ébola; cuando la población no concibe el Estado como un actor provisor de bienestar o seguridad tiende a ofrecer resistencia a la información o a las campañas gubernamentales contra la COVID-19.
- Segundo, por la falta de participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre políticas de salud, a pesar de que los beneficios de dicha participación hayan quedado claramente expuestos en situaciones diversas, tanto de epidemias como de planificación de la atención sanitaria.
- Y, por último, por los intentos mínimos de desacreditar la información errónea sobre COVID-19 en ciertos medios (AFOLABI, 2021) donde las noticias sobre los posibles efectos negativos de la vacunación se refuerzan por las sospechas ante una rápida investigación que vuelve a dejar nuevamente atrás a África.

Igualmente, la indecisión sobre las vacunas no se limita a África, ya que los rumores e informes de problemas graves de coagulación sanguínea tras la administración de la vacuna AstraZeneca en países europeos interrumpieron el uso de esta vacuna en 16 de sus estados (Wise, 2021)<sup>7</sup>.

El problema de la vacilación ante las vacunas no es nuevo en África. Un ejemplo sorprendente fue el boicot de la vacuna contra la poliomielitis en Nigeria en 2003-2004 que, alimentado por la desconfianza, quintuplicó la incidencia de la enfermedad en el país entre 2002 y 2006, lo que provocó brotes de poliomielitis en tres continentes (Ghinai *et al.*, 2013). Sin embargo, la resistencia comprendida desde posiciones culturalistas ocultaba el problema político que esta resistencia a la vacunación retrataba en comunidades que veían la campaña de vacunación como una intromisión más del gobierno de Lagos en sus asuntos locales (IDS, 2015). En resumen, las vacilaciones a la vacunación expresan diferentes realidades políticas, no exclusivamente culturales, de por qué la población se resiste a ser vacunada. Un acceso racional a la vacunación ofrecería otro relato político frente a estas actitudes vacilantes.

## EL SECTOR SALUD Y LA ADMINISTRACIÓN DE VACUNAS EN ÁFRICA

Una tercera adecuación del concepto de uso racional al acceso a la vacuna contra la COVID-19 relaciona la integración de la vacunación dentro del propio funcionamiento del sector sanitario africano y, por ello, dentro de los marcos de desarrollo de la agenda 2030. Cuando la epidemia de COVID-19 llegó a África surgieron una serie de dudas epidemio-

7. Wise J. Covid-19: European countries suspend use of Oxford-AstraZeneca vaccine after reports of blood clots. *BMJ*. 2021; 372: n699.



lógicas en torno a la expansión del virus por el continente y la letalidad que podría ocasionar. Entonces, para comprender su menor incidencia en comparación a otros territorios se barajaron diferentes argumentos como: perfil de edad, resistencia derivada de la exposición a otras enfermedades infecciosas anteriores, o la capacidad de respuesta previa a otras epidemias. Más adelante surgieron otras preguntas que relacionaron la incidencia en el continente con la aparición de nuevas variantes y la ausencia de garantías para el acceso a los fármacos en África en comparación al que disfrutaban las sociedades occidentales. En este aspecto hay que recordar que la rápida identificación de la variante de ómicron en Sudáfrica, un hecho ampliamente reconocido, demuestra la capacidad científica del país africano, aunque ello no impidió que muchos estados occidentales limitaran los vuelos procedentes de ese país, lo cual mandó una señal contraproducente al castigar a un gobierno que actuó con responsabilidad sanitaria internacional.

Aun así, la COVID-19 ha causado una alta mortalidad en África y efectos negativos en diferentes sectores, especialmente el sanitario, que se han ido agravando. Como señalan diversos estudios, el impacto de la pandemia ha sido devastador en el continente, debido a la desproporcional carga de enfermedades infecciosas, la debilidad de sus sistemas de salud y la escasez crónica de personal sanitario que soporta, por lo que cualquier interrupción de los servicios sanitarios esenciales o cualquier trabajador sanitario infectado magnifica el impacto de la pandemia (BM, 2020). Así, las restricciones por COVID-19 han impactado en el acceso a los servicios de salud que luchan contra el VIH, la tuberculosis y la malaria. Según una encuesta del Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis, las pruebas del VIH se redujeron en un 41%, la

derivación y detección de tuberculosis en un 28%-29%, y la mitad de los centros de salud registraron infecciones por COVID-19 entre sus trabajadores sanitarios, lo que conllevó interrumpir las campañas de inmunización que, según UNICEF, dejarán a 80 millones de niños menores de un año sin vacunar o con una vacuna insuficiente<sup>8</sup>.

Las campañas de vacunación planificadas e integradas dentro de los sistemas de salud nacionales permiten reforzar dichos sistemas, la APS y la universalidad en la atención sanitaria, cuestiones centrales de la agenda de desarrollo sostenible y que evitan la creación de estructuras paralelas a los sistemas públicos de salud. En este sentido, el uso racional de la vacunación tendría un impacto directo en el fortalecimiento de la gobernanza de los sistemas nacionales de salud y la APS, dado que permitiría la previsibilidad en el suministro de las vacunas, facilitaría el correcto uso de las dosis y el éxito de las campañas de vacunación. De hecho, el envío e inoculación de las vacunas son elementos fundamentales para la planificación de las campañas nacionales de vacunación. El desarrollo local de una gama de productos sanitarios para enfrentar la COVID-19 rompería, por su parte, la dependencia de África a intereses externos a su realidad.

Sin embargo, los estados africanos se han enfrentado a problemas de suministro y acaparamiento que han agravado la situación sanitaria en el continente. Podemos mencionar, por ejemplo, el problema que encaró el Equipo de Trabajo de Adquisición de Vacunas Africanas de la Unión Africana (African Vaccine Acquisition Task Team of the African Union) y del

---

8. A los efectos negativos ocasionados en el sector sanitario se suman las estrictas medidas implementadas para frenar la epidemia que han causado graves estragos en las economías de todo el continente —acudir al informe de Massinga Loembé M, Nkengasong JN. COVID-19 vaccine access in Africa: Global distribution, vaccine platforms, and challenges ahead. *Immunity*. 2021;54(7)—.

COVAX cuando su principal proveedor, el Serum Institute of India, dejó de suministrar la producción comprometida a COVAX porque el gobierno indio, para contener la expansión de la epidemia en su territorio, suspendió en marzo de 2021 la exportación de vacunas (Otu *et al.*, 2021)<sup>9</sup>. A finales de marzo de 2021 solo 16 millones de dosis habían logrado llegar a 28 países africanos. Ante esta pírrica cantidad, durante los meses siguientes, África se enfrentó a la tercera y cuarta ola de la epidemia sin vacunas, con los hospitales sobrecargados, escasez de oxígeno y de camas de cuidados intensivos, por lo que a comienzos de agosto hubo un récord en muertes semanales.

En julio de 2021 se dio una leve mejoría en el acceso a las vacunas debido a que los estados africanos recibieron desde el COVAX más dosis que en los tres meses previos, por los excedentes que dejaban los países de altos y medios ingresos tras haber ya vacunado a importantes proporciones de su población. Con solo un 2,5% de la población africana vacunada completamente, la preocupación se centró en la falta de previsibilidad de los suministros de vacunas durante los próximos meses. (Otu *et al.*, 2021).

Las dificultades para prever la llegada de vacunas y la aparición de nuevas variantes de COVID-19 propiciaron que aparecieran diferentes estimaciones de los porcentajes de población africana que era necesario vacunar. El Africa Centre for Disease Control and Prevention (CDC) había señalado la necesidad de vacunar para finales del 2022 a un 60% de la población del continente –780 millones de personas– para alcanzar el escudo de inmunidad (Jerving, 2021)<sup>10</sup>. Sin embargo, el director

del CDC, John Nkengasong, al aparecer la variante delta –más transmisible–, calculó que sería necesario incrementar la población vacunada hasta el 70-80%. La Oficina Regional de la OMS en África consideró a su vez que era necesario, para finales del 2021, que el 40% de la población del continente estuviera vacunada, lo que requería alcanzar 793 millones de dosis más que las 129 ya recibidas (Jerving, 2021).

A mediados de 2021 cerca de 30 países africanos habían sido capaces de usar más de tres cuartos de las vacunas que habían recibido; por ejemplo, Ruanda había recibido dosis de Astrazeneca y Pfizer de COVAX y en dos semanas había administrado el 96% del total. En julio de 2021, Nigeria había suministrado casi 4 millones de dosis para las primeras fases de vacunación. En septiembre, la intención declarada por los expertos de COVAX era enviar 620 millones de dosis a África hasta finales de año, lo que supondría vacunar a casi un cuarto de su población; muchas de ellas provenientes de las donaciones de EE. UU., Reino Unido y la UE (Jerving, 2021).

Sin embargo, en otros países hubo problemas, como en la República Democrática del Congo, que devolvió al COVAX las dosis de Astrazeneca ante el temor creado por la información sobre las embolias causadas por este tipo de vacuna; las autoridades del país retrasaron el comienzo de la vacunación y cuando la retomaron las dosis estaban próximas a su fecha de caducidad. Una situación parecida se vivió en Sudán del Sur, que también devolvió las dosis por su fecha próxima a la caducidad. Varios gobiernos africanos destruyeron en torno a 450 000 vacunas después de comprobar que no podían administrarlas a tiempo. Por ello, se recomienda que las donaciones tengan por lo menos 3 o 4 meses de duración antes de su fecha de caducidad. En otros países como Tanzania, Eritrea y Burundi los retrasos estuvieron asociados a las resistencias a

9. Otu, Akaninyene, *et al.* Beyond vaccine hesitancy: time for Africa to expand vaccine manufacturing capacity amidst growing COVID-19 vaccine nationalism. *The Lancet. Microbe* (2021).

10. Jerving, S. The long road ahead for COVID-19 vaccination in Africa. *The Lancet* 398.10303 (2021): 827-28.

lanzar la campaña de vacunación que hemos comentado en el apartado anterior.

La realidad demuestra que el tiempo de recepción de las vacunas no es fácilmente pronosticable, por lo que se debe buscar un suministro más estable y predecible. De ahí la importancia de impulsar la producción local, que permita el desarrollo de las propias capacidades tecnológicas africanas en las áreas del medicamento y la rápida identificación del virus.

El uso de los propios recursos de la Unión Africana y los organismos regionales de vigilancia de las enfermedades epidémicas pueden conseguir desarrollar un sistema regional de fabricación del medicamento que responda de manera sostenible a otras situaciones semejantes y supere los problemas de interrupción de la cadena de suministro. Este esfuerzo dialoga con la necesidad de reforzar la capacidad directa de inocular y desarrollar planes nacionales de vacunación que fortalezcan también, como venimos diciendo, los sistemas de salud y logren así abordar otras vacunaciones como la meningitis.

Ha habido varios ejemplos en la producción local de vacunas en África que son interesantes destacar. Una importante empresa farmacéutica egipcia ha firmado un acuerdo para fabricar más de 40 millones de dosis anuales de la vacuna Sputnik V en El Cairo. Otro logro ha sido la producción parcial de la vacuna J&J por Aspen Pharmacare de Sudáfrica. Mediante el proceso de “llenado y acabado”, la sustancia de la vacuna llega desde Europa, se embotella en Sudáfrica y se envía a otros destinos africanos. Esto mejora el acceso y acorta la cadena de distribución de vacunas. Sin embargo, a pesar de estos casos, solo el 1% de las vacunas administradas en África se producen en alguna de las fábricas que estas multinacionales tienen en Egipto, Marruecos, Senegal, Sudáfrica y Túnez. Por ello, el 13 de abril de 2021, los líderes afri-

canos se comprometieron con un ambicioso plan para apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas en el continente para pasar del 1% en 2021 al 60% para 2040. El CDC planeó establecer cinco nuevos centros de fabricación de vacunas en África. El Banco Africano de Desarrollo prometió financiar al menos dos plataformas tecnológicas por valor de 400 millones de dólares estadounidenses para la producción de vacunas (Adepoju, 2021), con lo cual el continente avanzaría hacia la creación de una industria autóctona de vacunas.

Sin embargo, la fabricación de vacunas en África requiere una fuerte financiación a largo plazo, el compromiso de los gobiernos para comprar los productos fabricados, ampliar la capacidad de investigación y crear estrategias de apoyo y orientación reguladora. Es igualmente vital establecer redes de suministro para garantizar la captación de vacunas fabricadas en el continente. Es precisamente sobre las redes de suministro y la capacidad local de desarrollar una tecnología capaz de dotar a África de sus propias vacunas que actúa el paquete de inversión en salud del programa Global Gateway de la Unión Europea con África, una estrategia reforzada tras la sexta cumbre entre la Unión Europea y la Unión Africana, celebrada el 17-18 de febrero de 2022. Uno de los resultados de la cumbre fue la decisión de poner en marcha una asociación de infraestructuras que, en su paquete de inversión en salud, apoya el objetivo de la Unión Africana para 2040 de fabricar a escala local el 60% de las vacunas utilizadas en el continente. Para ello, la Unión Europea se ha comprometido a colaborar y apoyar a las diversas instituciones necesarias para lograr este objetivo como son: los Centros para la Prevención y el Control de las Enfermedades de África, la Agencia Africana de Medicamentos, iniciativas a nivel regional y nacional en países como Ruanda, Sudáfrica, Ghana y Senegal, y el centro de transferencia

de tecnología de la OMS en Sudáfrica (Comisión Europea, 2022)<sup>11</sup>.

Este paquete de inversión en salud del programa Global Gateway de la UE incluye también el refuerzo a la innovación tecnológica en campos como la secuenciación del genoma completo, que proporciona información en tiempo real sobre la biología y la evolución de organismos infecciosos. Una investigación en África indica que la combinación de refuerzos de vigilancia genómica y epidemiológica mejora la respuesta y la contención de brotes de enfermedades infecciosas; algo muy valioso para identificar con celeridad las nuevas variantes de SARS-CoV-2, incluidos kappa (B.1.617.1), delta (B.1.617.2) y ómicron. La combinación de estos enfoques es lo que podría mejorar la respuesta en África a la próxima pandemia y producir las vacunas necesarias para su población (Otu *et al.*, 2021). Aunque para algunas voces el Área de Libre Comercio Continental Africana, que se lanzó el 1 de enero de 2021 para conectar los 1300 millones de personas en los 55 países de la Unión Africana, puede crear los incentivos para la producción y comercialización de esos medicamentos, sin un fortalecimiento real de los sistemas públicos de salud y una gestión pública del acceso a la vacuna ninguna medida será capaz de garantizar un acceso universal a la vacunación en el continente. Este pilar de refuerzo de la cobertura sanitaria universal debería ser un elemento central y prioritario en la inversión en salud del programa Global Gateway mencionado anteriormente.

La creación de polos tecnológicos refuerza el uso racional de la vacunación, porque supone una capacidad real de intervenir sobre la cadena de suministro para adecuarla a las necesidades locales y dotar así a la producción y distribución de las vacunas de una mayor autonomía respecto a intereses externos.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este texto hemos introducido la necesidad de adecuar el concepto de “uso racional” de los medicamentos al acceso a la vacunación contra la COVID-19 en África. Para ello hemos relacionado el concepto de “uso racional” con tres líneas de argumentación que apelan a valores normativos como es su consideración como BPG, la renovación de las estrategias de seguridad sanitaria global y el impulso a las agendas de desarrollo de la salud en el continente.

El concepto de uso racional de la vacunación que propone este análisis busca inevitablemente superar las desigualdades estructurales que condicionan la falta de acceso a las vacunas contra la COVID-19 en África y promover un acceso universal a la vacunación. Entendemos que es el inicio de una reflexión fundamental para responder tanto a las demandas actuales para luchar contra la COVID-19 en África como para futuras epidemias y amenazas sanitarias internacionales; una reflexión que inevitablemente plantea que el uso racional de la vacunación requiere un conjunto de reformas en el mercado y la seguridad global, ya presentes en el concepto originario de uso racional de los medicamentos, que afectan a los niveles de consumo, las cadenas de producción y el refuerzo de la APS y los sistemas de salud.

## BIBLIOGRAFÍA

Adepoju P. Africa prepares for COVID-19 vaccines. *Lancet Microbe*. 2021;2(2):e59.

Afolabi AA, Ilesanmi OS. Dealing with vaccine hesitancy in Africa: the prospective COVID-19 vaccine context. *Pan Afr Med J*. 2021;38:3.

BBC News. “Ómicron es el resultado inevitable de acaparar vacunas y dejar a África por fuera: Ayoade Alakija, directora de la Alianza Africana para la Entrega de

11. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs\\_22\\_870](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_22_870)

Vacunas". BBC. 28 de noviembre de 2021. Accesible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59462984>

Comisión Europea. "UE-África: Paquete de Inversión de Global Gateway-Salud". Unión Europea. 9 de febrero de 2022. Accesible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs\\_22\\_870](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_22_870)

Comisión Internacional de Juristas, "Juristas piden la exención de los derechos de propiedad intelectual para las vacunas y tratamientos contra el COVID-19". CIJ. 9 de noviembre de 2021. Accesible en: [www.icj.org/es/alrededor-del-mundo-juristas-piden-la-exencion-waiver-de-los-derechos-de-propiedad-intelectual-globales-para-las-vacunas-y-tratamientos-contra-el-covid-19/](http://www.icj.org/es/alrededor-del-mundo-juristas-piden-la-exencion-waiver-de-los-derechos-de-propiedad-intelectual-globales-para-las-vacunas-y-tratamientos-contra-el-covid-19/)

Elbe S. Haggling over viruses: the downside risks of securitizing infectious disease. *Health Policy Plan*. 2010 Nov;25:476-85.

Ghinai I, Willott C, Dadari I, Larson HJ. Listening to the rumours: what the northern Nigeria polio vaccine boycott can tell us ten years on. *Glob Public Health*. 2013;8:1138-50.

Ijamakinwa OC; Stephenson N. Pandemic influenza preparedness: Africa at the crossroads. *J Public Health Afr*. 2012;3:e28.

Jerving S. The long road ahead for COVID-19 vaccination in Africa. *Lancet*. 2021 Sep 4;398(10303):827-8.

Kwasi S. "COVID-19 vaccine supply: Africa's proactive stance needs global backing". Institute for Security Studies. 22 de septiembre de 2021. Accesible en: <https://issafrica.org/iss-today/covid-19-vaccine-supply-african-proactive-stance-needs-global-backing>

Massinga Loembé M, Nkengasong JN. COVID-19 vaccine access in Africa: Global distribution, vaccine platforms, and challenges ahead. *Immunity*. 2021 Jul 13;54:1353-62.

Nkengasong JN, Mankoula W. Looming threat of COVID-19 infection in Africa: act collectively, and fast. *Lancet*. 2020 Mar 14;395(10227):841-2.

Nunes, João. Questioning health security: Insecurity and domination in world politics. *Review of International Studies*. 2014;40.5:939-60.

O'Manique C, Fourie P. Security and health in the twenty-first century. M. Duan Cavelty and V. Mauer (eds.). *The Routledge Handbook of Security Studies*. London and New York, Routledge. 2010: 243-53.

OMS-Afro. "Regional pandemic influenza preparedness and response plan, 2006-2007". Geneva: Organización Mundial de la Salud. 2006.

ONU. "Diez países han acaparado el 75% de las vacunas COVID-19 administradas, denuncia Guterres al Consejo de Seguridad". Noticias ONU. 2021. Accesible en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488202>

Organización Mundial de la Salud. Conferencia de Expertos sobre uso racional de los medicamentos de Nairobi. Nairobi, Zambia. 1985.

Ortu G, Mounier-Jack S, Coker R. Pandemic influenza preparedness in Africa is a profound challenge for an already distressed region: analysis of national preparedness plans. *Health Policy Plan*. 2008 May;23:161-9.

Otu A, Osifo-Dawodu E, Atuhebwe P, Agogo E, Eboenso B. Beyond vaccine hesitancy: time for Africa to expand vaccine manufacturing capacity amidst growing COVID-19 vaccine nationalism. *Lancet Microbe*. 2021 Aug;2:e347-e348.

Rushton S. Global Health Security: Security for whom? Security from what? *Political Studies*. 2011;59:779-96.

Wise J. Covid-19: European countries suspend use of Oxford-AstraZeneca vaccine after reports of blood clots. *BMJ*. 2021 Mar 11;372:n699.

Yahya M. Polio vaccines: difficult to swallow. The story of a controversy in Northern Nigeria. *IDS Working Paper*. 2006;261.

Yunus M, Donaldson C, Perron JL. COVID-19 Vaccines A Global Common Good. *Lancet Healthy Longev*. 2020 Oct;1:e6-e8.

# LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE ALCANCE AMPLIO Y PROFUNDO QUE LA UNIÓN EUROPEA PROPONE A MARRUECOS Y A TÚNEZ. UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

**Mohammed Saïd Saadi**

Economista y ex secretario de Estado de Protección Social (Marruecos)

## INTRODUCCIÓN

Tras la Primavera Árabe (2011), la Unión Europea (UE) propuso a cuatro países del sur del Mediterráneo, a saber, Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, la apertura de negociaciones con vistas a la celebración de una nueva serie de acuerdos de libre comercio que se consideraban “de alcance amplio y profundo”. Dado que Egipto y Jordania declinaron la propuesta europea, la UE entabló una primera ronda de negociaciones con Marruecos y Túnez a partir de 2014. Estas negociaciones no parecen haberse desarrollado tal y como la UE había previsto, dado que ambos gobiernos magrebíes y los agentes económicos y sociales no han mostrado demasiado celo para llevarlos a buen puerto.

Es importante recordar que esta nueva iniciativa europea se inscribe en la línea de las relaciones que la Comunidad Europea, y posteriormente la Unión Europea, habían instaurado con el sur y el este del Mediterráneo desde los años sesenta, en el marco de la Política Mediterránea Global (años 1970-1980), de Euromed (proceso de Barcelona en 1995) y de la Política Europea de Vecindad (años 2000). Mientras que los objetivos de

clarados de estas relaciones eran contribuir a la paz y la prosperidad de ambas orillas del Mediterráneo, la realidad ha mostrado que la UE fue el único beneficiario de las mismas, lo que revela su carácter hegemónico y polarizador (Saadi, Majalat, 2021).

Este capítulo intenta poner de relieve los efectos negativos sobre Túnez y Marruecos de la estrategia de hegemonía de la UE, en la que los Acuerdos de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (ALECA) son una de las palancas principales. Efectivamente, la estrategia de “Europa Global” intenta conquistar nuevos mercados exteriores, garantizar un acceso sin trabas a los recursos naturales y a una mano de obra barata (desarrollaremos este aspecto en el cuerpo del texto. Un análisis sereno y objetivo muestra que los ALECA son una fuente de riesgos de envergadura para las economías tunecina y marroquí. Restringen de forma significativa el espacio político disponible para el desarrollo, amenazan la soberanía alimentaria y refuerzan la importante influencia que ejerce la UE, gracias al poder de monopolio de las multinacionales europeas, sobre las economías del Mediterráneo meridional. Frente

a estos riesgos, empieza a tomar forma un movimiento de resistencia, especialmente en Túnez. Nuestro artículo se propone precisar su argumentario y sus formas.

## LOS ACUERDOS ALECA: LÓGICA Y CONTENIDO

### Lógica

En 2006, la UE aprobó una dinámica estrategia comercial denominada “Una Europa competitiva en una economía mundializada”. Esta estrategia tiene como objetivo garantizar a los oligopolios y otros actores europeos nuevas oportunidades de acceso a los mercados exteriores de acuerdo con los ejes siguientes:

- Reducción de las barreras no arancelarias (*beyond borders*) que obstaculizan el acceso a los mercados exteriores. A este respecto, la UE se propone incluir “derechos prioritarios de consulta a las empresas europeas sobre las nuevas regulaciones que podrían introducir los países *objetivo*”.
- El acceso libre a los recursos naturales, especialmente la energía, suprimiendo los controles de los que son objeto, de modo que las empresas europeas puedan disponer libremente de ellos.
- Nuevos sectores de crecimiento: la UE califica la propiedad intelectual, los servicios, las inversiones, los contratos públicos y la competencia como sectores que, de cara al futuro, requerirán acciones más agresivas. Todo ello requiere el paso de la integración superficial (es decir, centrada en la eliminación de las barreras arancelarias) a la integración profunda (que se centra en las barreras reglamentarias e institucionales, conocidas como *beyond borders*). Sobre el modelo del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de

América del Norte), que ha permitido a las empresas multinacionales estadounidenses organizar preferentemente su actividad productiva a escala continental, la UE parece apostar por que los oligopolios europeos tengan libertad para hacer circular sus productos sin obstáculos entre los países “socios” de Europa. De esta forma, la UE podría aumentar su “control estructural” sobre las economías del Mediterráneo meridional.

La aplicación de esta estrategia de conquista de los mercados exteriores en beneficio de los oligopolios financieros europeos está garantizada gracias a la creación de zonas de libre comercio con los mercados emergentes (especialmente India y Corea del Sur), los 79 países ACP (África-Caribe-Pacífico), el Mercosur (que incluye Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), los países del sur y del este del Mediterráneo, etc. Concretamente, la UE lanzó una serie de acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo con los países del Mediterráneo meridional (Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), la región del sur del Cáucaso (Armenia, Georgia) y los países socios de Europa del Este (Moldavia y Ucrania).

### Contenido del ALECA en el caso tunecino

El objetivo declarado del ALECA es garantizar una integración más estrecha en el espacio económico europeo, en particular mediante la aproximación legislativa de ambos países magrebíes (Marruecos y Túnez) al acervo comunitario o derecho comunitario (es decir, cuestiones de carácter reglamentario). En concreto, se supone que esta armonización con las normas europeas (por ejemplo, las barreras técnicas al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias) debería contribuir a aumentar la calidad de los productos y servicios magrebíes, mejorando así su competi-

tividad, lo que también es positivo para los consumidores.

El ALECA abarca varios campos, especialmente el comercio de servicios, la implantación y protección de las inversiones, el comercio de productos agrícolas, agroindustriales y productos de la pesca, los contratos públicos, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la transparencia normativa, la política de competencia, la propiedad intelectual, las medidas contra la competencia desleal (*anti-dumping*) y compensatorias, el desarrollo sostenible y los aspectos ligados al comercio de la energía (UE, Delegación en Túnez, 2015).

En el caso de Túnez, los sectores de la agricultura, los servicios y la energía revisten particular importancia. Con el ALECA, la agricultura y los servicios quedarán expuestos a la competencia europea, salvo para los subsectores expresamente excluidos. Todo ello supondrá el desmantelamiento del sistema de aranceles y la armonización reglamentaria en el sector agrícola. No obstante, en el sector de los servicios se mantendrán el resto de las barreras de acceso a la financiación en Europa y las restricciones a la movilidad de las personas. Por otra parte, el sector de la energía se hará más competitivo, en particular mediante la desregulación de precios y la utilización por parte de terceros de la red energética.

Otra parte del ALECA busca abrir totalmente Túnez a los oligopolios europeos, que podrían disfrutar del principio de tratamiento nacional (esta cláusula prohíbe favorecer a los productos nacionales con respecto a las empresas extranjeras), y proteger las inversiones de conformidad con las reglas de la OMC (Organización Mundial del Comercio).

El poder de los oligopolios europeos se consolidaría gracias al refuerzo de los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (conocidos como ADPIC Plus).

La cuarta dimensión se refiere a la protección de las medidas que implanta el ALE-

CA mediante la cooperación aduanera, el intercambio de información y las medidas de protección de la economía. Finalmente, en lo que se refiere al desarrollo sostenible, se ha previsto la aplicación de mecanismos de fomento, difusión e intercambio de información y referencias a los tratados internacionales sobre medio ambiente y trabajo (Marco Jonville, 2018)

## RIESGOS DE LA ACEPTACIÓN DEL ALECA

La aceptación de la oferta europea de firma de un ALECA podría ser muy perjudicial para las economías tunecina y marroquí en más de un aspecto. El argumento que desarrollamos en esta sección se inspira en nuestro estudio titulado «Développement économique et dialogue social» (Saadi, 2021).

### El mito del libre comercio como vector de desarrollo

Los países capitalistas desarrollados (incluidos los países de la Unión Europea) pretenden que el libre comercio permita evitar el repliegue autárquico que favorecería producciones locales costosas. Esta afirmación ha sido desmentida en diferentes ocasiones. En primer lugar, desde el punto de vista de la historia económica, tanto los países que actualmente preconizan el libre comercio como los países emergentes (en particular China y Corea del Sur) han basado sus éxitos económicos en el proteccionismo de las “industrias en la infancia”. Además, la UE, alegando el carácter multidimensional de la agricultura (es decir, la protección del medio ambiente, la preservación del paisaje, el empleo rural, además de la producción de alimentos y fibras) la protege desde 1962 de la competencia extranjera, en particular de la procedente del Mediterráneo meridional a través de la Política Agrícola Común. Finalmente, los “acuerdos de



libre comercio en los que participan países de niveles de productividad muy diferentes están, a medio plazo, abocados al fracaso, pues los países pobres tomarán conciencia de que no son favorables al desarrollo” (Chang H. J., 2003). De hecho, la apuesta por el libre comercio de la “cooperación euromediterránea” (1995-2010) se ha saldado por la desindustrialización “prematura” de varios países “asociados” mediterráneos, como Marruecos y Túnez, pues el sector industrial ha sufrido un “efecto cizalla”. Efectivamente, las industrias locales de sustitución de importación han sufrido daños importantes a causa de una mayor competencia extranjera, al tiempo que las industrias exportadoras (sobre todo el sector textil y la confección) perdían cuotas de mercado en el mercado europeo en beneficio de sus competidores asiáticos. En general, estos países han entrado en un proceso de lumpendesarrollo caracterizado por un crecimiento económico modesto asociado a la informalización de la economía y la regresión social (Saadi, 2021).

### **Agravación de la integración periférica y del lumpendesarrollo**

Los partidarios del ALECA alegan que favorece un crecimiento económico acelerado y la creación de empleo gracias a una mayor integración en las cadenas de valor mundial. Las medidas de facilitación del comercio y de protección de los inversores extranjeros contribuirán supuestamente a ello. No obstante, es importante tener en cuenta el hecho de que estas cadenas de valor globalizadas están dominadas por empresas multinacionales fuertemente concentradas (a menudo, oligopolios) que controlan los factores previos (acceso a la tecnología y la innovación) y posteriores (acceso al mercado y a los consumidores en los países de la Tríada económica) de la cadena. En otras palabras, existe una asi-

metría de poder entre estas multinacionales y sus proveedores en los países del sur. El resultado es un acaparamiento de la mayor parte del valor añadido creado por el gran capital a expensas de los productores y los trabajadores de estos países. Una de las ilustraciones de estas relaciones asimétricas está constituida por las cadenas de valor mundiales de la industria agroalimentaria, controladas por una decena de grandes marcas comerciales en Europa que imponen sus condiciones a millares de proveedores en los países del sur, acaparando la mayor parte del valor añadido creado a expensas de los pequeños y medianos agricultores y de millares de trabajadores precarios (véase a modo de ejemplo, Oxfam 2019). Existen algunos ejemplos de inserción en estos sectores que han sido provechosos para los trabajadores, pero es algo que se debe, ante todo, a las luchas sindicales que la flexibilización del trabajo combate y debilita (Benjamin Selwyn y Dara Leyden, 2021).

De la misma forma, las posibilidades de que un país que se limite a seducir a las empresas multinacionales que dominan las cadenas de valor mundiales logre dotarse de un sector industrial y productivo que garantice un crecimiento económico cualitativo y un desarrollo que aproveche a las capas mayoritarias de la población son mínimas. A modo de ejemplo, la integración en estas cadenas de valor viene a ser en muchas ocasiones implantar un único eslabón en el país de acogida, impidiendo así todo esfuerzo de edificación de un sistema industrial coherente e integrado.

### **Anulación de toda perspectiva de soberanía alimentaria**

La liberalización de los intercambios agrícolas en los países del Magreb (Túnez y Marruecos) y la UE beneficiará sobre todo a la industria agroalimentaria (se trata de grandes explotaciones que acaparan una buena parte

de las subvenciones derivadas de la Política Agrícola Común para dar salida a precios bajos a los productos de primera necesidad en los mercados extranjeros). A modo de ilustración, la UE trata de exportar su producción agrícola excedentaria (en particular, productos lácteos, carne y cereales) hacia Túnez, como contrapartida de una mayor apertura de su mercado a favor del aceite marroquí, producto faro que genera los mayores ingresos del sector agrícola. La aceptación de la oferta europea en el marco del ALECA tendrá dos consecuencias de gran calado. En primer lugar, reforzará la especialización de Túnez en la exportación de aceite de oliva a granel, de escaso rendimiento (apenas 3-4 euros por litro), mientras que el aceite de oliva envasado puede llegar a los 30 euros por litro. El lucro cesante en términos de ingresos y de creación de empleo podría ser elevado (Elie Octave, 2019).

A medio plazo, esta opción representaría el abandono de la producción de cereales y otros cultivos extensivos, de la ganadería y los productos lácteos en los países del Magreb en beneficio de los cultivos de exportación (frutas y verduras, además del aceite de oliva en el caso de Túnez) y las industrias agroalimentarias de ese sector, poniendo en peligro la soberanía alimentaria y el equilibrio sociopolítico del mundo rural. En esta situación, 25 000 agricultores tunecinos estarían amenazados por la quiebra, según la Unión Tunecina de la Agricultura y la Pesca.

Como afirma acertadamente Jean-Pierre Domecq, «la liberalización agrícola en los países en desarrollo poco competitivos en la producción de mercancías de primera necesidad se traduce en una caída de los precios de estas mercancías, actualmente importadas, en el mercado interior. Esta caída afecta evidentemente a las rentas de los agricultores nacionales, pero no solo a ellos. El salario de referencia del conjunto de los trabajadores

puede caer, reduciendo la demanda interna y deformando así la producción industrial hacia actividades exportadoras de escaso valor añadido» (Jean-Pierre Domecq, 2010).

### Un espacio político reducido para el desarrollo

La noción de espacio político remite a la idea sencilla y fundamental según la cual todo país debería tener «la libertad y la flexibilidad de elegir las políticas que considere que le permiten desarrollarse, reducir la pobreza y aumentar el nivel de vida de su pueblo» (Centre Sud, 2006). El contenido y la lógica del ALECA que la UE intenta «vender» a los países del Magreb podrían reducir considerablemente toda posibilidad de definición independiente y soberana de estrategias de desarrollo que respondan a las necesidades fundamentales de sus poblaciones. Este riesgo de reducción del espacio político disponible para un desarrollo independiente puede advertirse a diferentes niveles. En primer lugar, el hecho de obtener de ambos países magrebíes una alineación de su legislación sobre competencia (las famosas leyes antimonopolio) sobre la práctica europea puede ser perjudicial para los imperativos del desarrollo industrial. Efectivamente, al contrario de la política europea de la **competencia** que promueve la libre competencia, leal y sin falsear, los países del sur que buscan la industrialización pueden tener necesidad de limitar o de fomentar la competencia en función del estado de desarrollo de las diferentes ramas industriales. Se puede observar, por ejemplo, que «el desarrollo de los países de Asia oriental está fundamentalmente marcada por la intervención del Estado, que regula la competencia, fija obligaciones de resultados y adopta diversas medidas de política industrial» (Alice H. Amsden y Ajit Singh, 1994). De modo que la política de la competencia se convierte en una dimensión esencial de la política industrial, y no un mero instrumento

de promoción del libre funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Además, la apertura de los mercados públicos a las empresas europeas tendrá graves consecuencias para los países del Magreb, que no podrán utilizar este instrumento de política pública como motor de industrialización; por ejemplo, a través de la aplicación de la preferencia nacional o la reserva de cuotas en los contratos públicos a las pequeñas y medianas empresas locales. Además, la puesta en competencia de las empresas locales con empresas europeas más eficaces podría hacer desaparecer todo un sector del tejido económico nacional (incluidas las empresas públicas) con consecuencias perjudiciales para el empleo.

Por otra parte, la UE intenta alinear las ventajas obtenidas en materia de protección de la propiedad intelectual con las concedidas por algunos países del sur del Mediterráneo (Marruecos y Jordania) a los Estados Unidos en forma de «reglas ADPIC-plus» (extensión de la protección de las patentes a 25 años en lugar de los 20 años previstos por las ADPIC de la Organización Mundial del Comercio, OMC). Esta ventaja debería beneficiar a las empresas farmacéuticas europeas que dominan este sector neurálgico de la economía (exclusividad de los datos, refuerzo de las medidas de protección de la propiedad intelectual y extensión de la duración de la protección de las patentes). Estas medidas también tendrán como efecto reforzar el poder del mercado de las empresas europeas, aumentar el precio de los medicamentos y dificultar la producción de medicamentos genéricos, como ocurrió en Jordania tras la aplicación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos (Oxfam, 2007).

Como confirma una representante de la industria farmacéutica tunecina, «en este sector, el ALECA solo sirve a los intereses europeos y no abre el mercado de los 27 + 1 a los industriales tunecinos». Concluye que «el

ALECA aumentará el coste de la atención sanitaria para los pacientes tunecinos y causará dificultades a la industria farmacéutica local» (Mohamed Haddad, *Le Monde*, 29/4/2019).

Finalmente, la UE intenta reforzar la posición de las empresas europeas negociando la inclusión de un mecanismo de resolución de litigios entre los inversores y los dos Estados magrebíes en el ALECA. En virtud de este mecanismo, un inversor extranjero podrá actuar contra estos Estados ante una jurisdicción de excepción (tribunal de arbitraje) en caso de incumplimiento de cláusulas, como «el tratamiento justo y equitativo» o «la expropiación indirecta». Además de limitar la capacidad de los Estados para regular las inversiones en aras del interés nacional, este mecanismo podría costar caro a los países del sur del Mediterráneo en caso de indemnizaciones abusivamente favorables a los inversores.

Por otra parte, la liberalización de los intercambios agrícolas entre países magrebíes (Túnez y Marruecos) y la UE se hará sobre todo en beneficio de la agroindustria y las culturas especulativas de exportación. De esta forma, la agricultura de subsistencia estará amenazada, dificultando toda perspectiva de soberanía alimentaria en estos dos países. Frente al riesgo de que se agrave el lumpen-desarrollo, la sociedad civil y los movimientos sociales, especialmente los tunecinos, se esfuerzan por movilizarse para resistir a la agenda capitalista y neoliberal que defiende el proyecto de acuerdo ALECA. Los actores de la sociedad civil plantean propuestas alternativas al proyecto.

#### **ARGUMENTOS Y FORMAS DE RESISTENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL TUNECINA**

Desde la Primavera Árabe en 2011, es difícil imponer negociaciones comerciales o hechos consumados a causa de la dinámica ciudadana y del proceso democrático iniciado en los paí-

ses árabes, especialmente en Túnez. En este país, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales se han apoderado de este espacio cívico para cuestionar el proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo propuesto por la UE a Túnez. Expondremos sus quejas contra el proyecto de ALECA con Túnez antes de presentar las formas de afirmación colectiva que han adoptado, así como sus propuestas alternativas.

### Quejas contra el proyecto de ALECA

Las quejas de la sociedad civil y de los movimientos sociales contra el proyecto de acuerdo ALECA se aproximan a las críticas que hemos desarrollado en la segunda parte de este capítulo, en particular la acentuación de la dependencia económica de los países magrebíes con respecto a la UE, las amenazas de vulneración de los derechos económicos y sociales y los riesgos que recaen sobre la soberanía alimentaria. Además, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales insisten especialmente en la opacidad que rodea al proceso de negociación, así como en la ausencia de estudios verosímiles e independientes sobre el impacto económico y social del proyecto en los países del Magreb.

#### Proceso opaco y no democrático y marginalización de la sociedad civil

La UE ha ocupado los espacios de determinadas organizaciones de la sociedad civil para influir en los debates y las tomas de posición. De esta forma, la UE intenta influir sobre el curso de las negociaciones financiando y organizando la formación de los miembros del grupo de negociadores tunecinos del ALECA (según el escritor e investigador Haythem Guesmi, 17/05/2020). Los negociadores tunecinos reciben una invitación para un “viaje” que les permita comprender “la normativa

europea, sus leyes y sus prácticas “(según el sitio web barralaman.tn, 02/01/2019). Esta realidad puede suscitar dudas sobre el riesgo de interferencia en unas negociaciones que deberían celebrarse entre partes soberanas e independientes.

#### Estudios de impacto sesgados

Bajo la presión de la sociedad civil, la UE ha encargado estudios de impacto *ex post* de los Acuerdos de Asociación firmados desde 1995 (el periodo elegido se extiende de 1998 a 2006) con los países mediterráneos, teniendo en cuenta que se recurre a la misma perspectiva para la evaluación *ex ante* del impacto del proyecto de acuerdo ALECA. A este respecto, un grupo de asociaciones del norte y del sur del Mediterráneo ha emitido las críticas siguientes (Foro Tunecino de Derechos Económicos y Sociales, 12/12/2019):

- En primer lugar, la metodología económica utilizada, «que ha venido impuesta por la Comisión Europea, es a un tiempo opaca y poco adaptada a una evaluación *ex post* de los acuerdos». Efectivamente, la UE ha impuesto la utilización de sus propios datos para lanzar un modelo de simulación económica (el modelo MIRAGE) a los gabinetes de estudios, cuyo trabajo se limitó al análisis de los datos, imponiendo un parámetro específico. Además, el modelo MIRAGE es un modelo de equilibrio general basado en hipótesis de pleno empleo y de asignación óptima de los recursos, aunque no tiene en cuenta la distribución de pérdidas y ganancias. Ahora bien, los países del Magreb, que sufren un paro masivo, están lejos del pleno empleo y de una asignación óptima de los recursos.
- Además, la sociedad civil no ha estado lo bastante implicada y sus recomendaciones no se han tenido en cuenta.

- Finalmente, el estudio no ha evaluado limpiamente las consecuencias sobre el desarrollo sostenible, incluidos los derechos económicos, sociales y medioambientales de las poblaciones afectadas.

### **Formas de acción colectiva y propuestas alternativas**

La resistencia de la sociedad civil y de los movimientos sociales adopta diferentes formas y concluye con propuestas alternativas para contrarrestar el proyecto percibido como capitalista y neoliberal promocionado por la UE y sus cómplices locales en Marruecos y Túnez. Las formas de acción colectiva adoptan ante todo la forma de colectivos de movilización y de coordinación. Citemos a modo de ejemplo la Coordinación Nacional de Lucha contra el ALECA, promovida por la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT), que se presenta como una «nueva estructura abierta a todas las fuerzas nacionales, incluidos los partidos políticos, las organizaciones y las asociaciones, dado que el proyecto del ALECA amenaza, en su opinión, el futuro económico y político del país» (UGTT, 24/05/2019). El objetivo asignado a esta coordinación consiste en informar a la opinión pública sobre las repercusiones de un acuerdo de este tipo sobre la soberanía del país.

Citemos también el Collectif Block Aleca, formado por partidos políticos de izquierda y de distintas asociaciones. Hace un llamamiento al “bloqueo” de las negociaciones del proyecto de acuerdo ALECA. La resistencia al proyecto de acuerdo ALECA también se desarrolla a través de la organización de manifestaciones, por ejemplo, con ocasión de la fiesta del 1 de Mayo. Se manifiesta también mediante la organización de conferencias, la firma de manifiestos y el envío de cartas oficiales a los responsables oficiales (gobierno tunecino, Organización Mundial del Comer-

cio, etc.). A modo de ilustración, el Foro Tunecino de Derechos Económicos y Sociales (FTDES) ha enviado una carta abierta a los candidatos a las elecciones presidenciales tunecinas, celebradas en 2019, para invitarlos a manifestar sus posiciones relativas al Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (ALECA) y las relaciones con la UE.

Por su parte, el sindicato de médicos dentistas ha denunciado en un comunicado el avance unilateral de las negociaciones sobre el ALECA entre el gobierno y la UE, a pesar de la oposición de varias organizaciones profesionales y sindicatos (sitio web Espace Manager, 23 de mayo de 2019).

### **Negociaciones en *stand-by***

Ante la resistencia de la sociedad civil y las aprensiones manifestadas por actores económicos y sociales, y en particular la central sindical UGTT, asociaciones de profesionales liberales (los abogados, principalmente), agricultores y representantes de las pymes, las negociaciones sobre el ALECA se encuentran en la actualidad en punto muerto. A modo de ilustración, la unidad de gestión por objetivos (UGPO), que debía dirigir el proceso institucional, ha agotado su mandato de cinco años. El déficit de transparencia y participación ciudadana refuerza la desconfianza y el escepticismo en cuanto a las ventajas que cabría esperar del ALECA para la economía y la sociedad tunecinas.

En Marruecos, las negociaciones sobre el ALECA se encuentran en la misma situación de bloqueo. A este respecto, la embajadora de la UE ha declarado que “el ALECA, cuyas negociaciones arrancaron en marzo de 2015, se encuentra en punto muerto desde ese mismo año. Se llegó a un acuerdo político en 2019 para reanudar las negociaciones con vistas a profundizar en la zona de libre comercio, añadir algunos sectores nuevos, como los

servicios y las inversiones, y proseguir con la aproximación reglamentaria para los sectores prioritarios elegidos de común acuerdo entre ambas partes... Creo que debemos analizar la situación para descubrir y comprender las razones del bloqueo actual” (Bouhrara N, 24/2/2021). No obstante, cabe destacar que, al contrario de Túnez, donde se detecta un principio de debate público sobre el alcance y el impacto del ALECA, las autoridades marroquíes y la UE han impuesto un silencio total sobre el desarrollo de las negociaciones, a las que, al parecer, solo está asociado el sector privado. Es importante destacar que, en nuestro conocimiento, las negociaciones no se han reanudado desde 2019 y los responsables políticos, tanto en la Unión Europea como en los dos países del Magreb, han centrado toda su atención en la lucha contra la pandemia de COVID-19.

#### Algunas propuestas alternativas de la sociedad civil y los movimientos sociales

Si bien los diferentes componentes de la sociedad civil y los movimientos sociales rechazan el proyecto de acuerdo ALECA en su forma actual, militan a favor de alternativas que pueden ser moderadas o radicales en función de su posicionamiento político y social. Presentaremos las propuestas alternativas moderadas antes de abordar las más radicales.

Las propuestas alternativas **moderadas** son principalmente las que defienden las organizaciones de la sociedad civil próximas a la corriente socialdemócrata. Es el caso, por ejemplo, del *think tank* Solidar Tunisie (Solidar Tunisie, septiembre de 2017). Se trata de dar mayor transparencia a las negociaciones a través de “la implicación efectiva de la sociedad civil tunecina y europea, en toda su diversidad, empezando por la elaboración de una oferta tunecina que emane de las profesiones, las actividades económicas y los sectores elegidos

por Túnez (lista positiva)”. Este *think tank* propone asimismo “fijar la lista de los productos agrícolas elegidos por los tunecinos que serán objeto de una exclusión, de contingentes o de una liberalización progresiva, velando por la preservación de los recursos naturales y garantizando las rentas a los agricultores”. Insiste en la necesidad de integrar la movilidad temporal de los ciudadanos en el espacio eurotunecino como parte integrante de las negociaciones.

Por otra parte, Solidar subraya “la necesidad de preservar el derecho de las autoridades públicas a regular sus economías cuando se trata de negociar la liberalización de los servicios y la protección de las inversiones, para garantizar la equidad entre las partes interesadas”. Finalmente, este *think tank* hace un llamamiento a que “se permita una preferencia local mediante acuerdos relativos a los contratos públicos”, con el fin de preservar las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales y el empleo que depende de ellas, al tiempo que se garantiza la transparencia.

Por su parte, la red Euromed y la asociación ASPOMIS avanzan varias propuestas dignas de interés (Workshop Túnez, 2018). Subrayan ante todo la importancia de seguir implicando a la sociedad civil, “tanto en la elaboración de los términos de referencia como en la realización de estudios profundos, independientes y multidimensionales”, para el Acuerdo de 1995 y para el acuerdo en preparación, así como en la “formulación de una perspectiva y una estrategia”. Proponen también “conectar la libre circulación de las mercancías y los capitales con la libre circulación de las personas”, incluidas las de baja cualificación, homogeneizar las políticas migratorias de los Estados miembros de la UE en el marco de los países asociados mediterráneos y exigir “un compromiso para la facilitación de los visados...”. De la misma forma, insisten en la necesidad de “considerar que todo nuevo acuerdo (de Túnez) con la UE debe ser asimétrico, progre-

sivo, sobre la base de una lista positiva, que incluya una cláusula medioambiental imperativa y restrictiva que estipule el respeto de los derechos sociales fundamentales y los convenios de la OIT”.

Un enfoque más **radical** de las negociaciones relativas al ALECA viene desarrollado por el Foro Tunecino de los Derechos Económicos y Sociales (FTDES) en el estudio sobre «el análisis de las percepciones y las expectativas de los actores económicos y sociales con respecto al proyecto de ALECA (Marco Jonville, 2018). A este respecto, el estudio propone en primer lugar “proteger la producción estratégica, en particular los cereales, para conservar la soberanía alimentaria”, iniciando a un tiempo una reflexión sobre la estrategia agrícola del Estado, “determinando qué tipo de agricultura es más adecuado y se adapta mejor desde el punto de vista social y económico, habida cuenta de los recursos limitados del país”. Dentro de este marco, se considera que un acuerdo con la UE es muy positivo y también debería abarcar los campos “científico, técnico, tecnológico”.

El estudio en cuestión insiste en la necesidad de “garantizar la libre circulación de las personas, en el mejor de los casos mediante una supresión pura y simple de los visados o, en todo caso, mediante un cambio de la política europea de visados... como condición necesaria para beneficiarse de la apertura del mercado europeo”. Finalmente, hace un llamamiento a aprovechar la negociación para exigir “la supresión de cuotas o contingentes, pero también de las normas que impiden la exportación de determinados productos, ya sean agrícolas o farmacéuticos”. A este respecto, se incita al Estado tunecino a “estudiar las normas europeas y valorar las que tiene interés en adoptar, las que son interesantes, pero requieren una adaptación, y las que no son adecuadas”.

Por otra parte, 258 organizaciones de la sociedad civil (como FTDES, y ATTAC Eu-

ropa) han enviado una carta abierta a los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre las reglas comerciales multilaterales. Estas dos organizaciones de la sociedad civil hacen un llamamiento a los miembros de la OMC para que “obre de modo que todos los países dispongan de la flexibilidad necesaria como para dejar de lado unas reglas comerciales que limitan su capacidad para responder a la pandemia, sin temor de las consecuencias, y a interrumpir las negociaciones y otras actividades que desvían energía y recursos de este objetivo”. Piden que se reconozca que “la pandemia de COVID-19 requiere que se redefinan los tipos de reglas que se negocian en los acuerdos comerciales, incluidas aquellas que pueden alentar los monopolios y reducir el acceso asequible a todas las formas de suministros médicos, poniendo en peligro la vida de las personas en todos los países del mundo” (Foro Tunecino de Derechos Económicos y Sociales. Carta abierta a los ministros de comercio de la Organización Mundial del Comercio, 17/4/2020).

En lo que se refiere más específicamente a la agricultura, es importante tomar nota de la posición del observatorio Soberanía Alimentaria y Medio Ambiente, que hace un llamamiento a “excluir el sector agrícola de todos los convenios internacionales, incluidos los Acuerdos de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (ALECA), los acuerdos bilaterales y los de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en un proceso voluntarista de ruptura con el sistema alimentario mundial y el mercado alimentario mundial”. También hace un llamamiento a “dar prioridad a una agricultura de subsistencia, sostenible, ecológica e inclusiva en Túnez”, a llevar a cabo una reforma agraria radical y a “promover los principios fundamentales de la agroecología” (Observatorio de la Soberanía Alimentaria y el Medio Ambiente, julio 2020).

## CONCLUSIONES

Al proponer a Túnez y Marruecos la firma de un ALECA, la UE despliega una estrategia comercial hegemónica y polarizante, dirigida a reforzar la competitividad de los oligopolios europeos respecto a sus competidores americanos y japoneses. Refuerza con ello la gran influencia que ejerce sobre los países magrebíes, agravando así su pauperización.

La integración profunda (*beyond borders*) que tiene el ALECA como instrumento consiste en suprimir los obstáculos reglamentarios e institucionales que impiden que los oligopolios financieros europeos desplieguen libremente sus estrategias a ambas orillas del Mediterráneo, alineando las normas aplicadas en Marruecos y Túnez con el acervo comunitario (o Derecho comunitario). Esta armonización abarca los campos de la agricultura, los servicios y la energía

No pueden subestimarse los riesgos inducidos por la adopción de la propuesta europea para ambos países magrebíes. En primer lugar, se manifiestan por la reducción del espacio político disponible para un desarrollo independiente. A modo de ilustración, la concesión de trato nacional a los oligopolios europeos y su protección respecto a las políticas públicas limitarán la capacidad de los Estados de regular las inversiones extranjeras buscando el interés nacional, lo que costará caro a los países del Magreb en caso de indemnizaciones abusivamente favorables para los inversores.

Por otra parte, la liberalización de los intercambios agrícolas entre países magrebíes (Túnez y Marruecos) y la UE se hará sobre todo en beneficio de la agroindustria y las culturas especulativas de exportación. De esta forma, la agricultura de subsistencia estará amenazada, dificultando toda perspectiva de soberanía alimentaria en estos dos países.

Frente al riesgo de que se agrave el lumpen-desarrollo, la sociedad civil y los movimientos sociales, especialmente los tunecinos, se esfuerzan por movilizarse para resistir a la agenda capitalista y neoliberal que defiende el proyecto de acuerdo ALECA. Las formas de acción colectiva desplegadas comprenden la organización de manifestaciones por parte de colectivos de actores políticos y asociativos, el lanzamiento de llamamientos y el envío de cartas abiertas a los responsables gubernamentales y la realización de estudios críticos sobre el impacto de ALECA en las economías y sociedades magrebíes. Estos actores presentan propuestas alternativas al proyecto de acuerdo ALECA que consisten, por ejemplo, en favorecer una mayor implicación de la sociedad civil en las negociaciones en curso, la exclusión de la agricultura del proyecto de acuerdo ALECA o la garantía de libre circulación de las personas entre ambas orillas del Mediterráneo.

## RECOMENDACIONES

- Habida cuenta del déficit en materia de transparencia y comunicación que caracteriza las negociaciones relativas al proyecto de ALECA, es de la mayor importancia multiplicar los encuentros y contactos para explicar las implicaciones de dicho proyecto, con la participación de los medios de comunicación en este esfuerzo de pedagogía e interacción ciudadana. Debería ser así muy especialmente en el caso de Marruecos, donde el proceso de negociación es prácticamente opaco.
- Habida cuenta del carácter sensible y estratégico de las propuestas contenidas en el proyecto de ALECA, es necesario no contentarse con asociar al sector privado a las negociaciones alrededor del acuerdo. Con vistas a obtener la adhesión de los distintos



- actores de la sociedad tunecina y marroquí, se propone tener en cuenta los puntos de vista críticos de los interlocutores económicos que representan a los pequeños agricultores y las pequeñas y medianas empresas, así como los interlocutores sociales que son los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil. También sería útil dotar de medios a estos interlocutores para que participen de forma más amplia en la construcción conjunta de las políticas de cooperación al desarrollo (por ejemplo, realizar estudios independientes sobre el impacto del proyecto ALECA sobre los derechos económicos y sociales y sobre el espacio político disponible para el desarrollo.
- Refundar las relaciones entre la UE por una parte y Marruecos y Túnez por otra, sobre la base de los valores democráticos, de justicia social, medioambientales y de seguridad, en lugar de libre comercio y búsqueda desenfrenada del beneficio y de la competencia. A este respecto, el proyecto ALECA debe priorizar la promoción de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales.
  - Suprimir las restricciones que figuran en la política comercial europea, que impiden el desarrollo de políticas de desarrollo heterodoxas, a pesar de que estas políticas han demostrado su capacidad para promover un desarrollo económico y social dinámico. En este contexto, el proyecto de ALECA en proceso de negociación debería conceder el espacio político y la flexibilidad necesarias a Marruecos y Túnez para aplicar políticas industriales, comerciales y de inversión eficaces que garanticen el desarrollo de capacidades productivas locales prioritariamente volcadas en la satisfacción de las necesidades esenciales, la soberanía alimentaria y la transición ecológica y digital.
  - La agricultura, que es un sector de actividad diferente de los otros a causa de su papel multifuncional, debería quedar excluida de las negociaciones del proyecto de ALECA, velando para que España y la Unión Europea apoyen el desarrollo de las agriculturas familiares y de subsistencia, garantes de la soberanía alimentaria.
  - A la vista de la urgencia de los problemas relacionados con la justicia social, proponemos garantizar la libre movilidad de las personas entre las dos orillas del Mediterráneo, la suspensión de la aplicación de los ADPIC para garantizar el derecho a la salud y el refuerzo de la cláusula social que figura en el proyecto de ALECA, poniendo, por ejemplo, la legislación laboral nacional de los países socios en conformidad con las normas internacionales y velando por la aplicación práctica de estas normas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amsden AH, Singh A. “Concurrence dirigée et efficacité dynamique en Asie: Japon, Corée du Sud, Taïwan”. *Revue Tiers Monde*, n.º 139. 1994.
- Bouhrara N. “Maroc-UE:2021-2027, la continuité dans la rupture”. *EcoActu*. 24/2/2021.
- Centre Sud, rendre la notion d’espace politique opérationnelle dans le cadre de l’examen à mi-parcours de la cnuccd IX. 2006.
- Chang HJ. Du protectionnisme au libre-échange, une conversion opportuniste. *Le Monde diplomatique*, junio 2003.
- Domecq JP. “Prix agricoles, salaire de référence et développement: un effet pervers possible de la libéralisation”. *Options Méditerranéennes: Série A. Séminaires Méditerranéens*, n.º 90. 2010.
- Espace Manager (sitio web). 23/5/2019.

Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux, Lettre adressée ouverte aux ministres du commerce et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 258 organisations de la Société civile. 17/04/2020.

Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux Déclaration commune: Accords d'Association euro-méditerranéens, le mirage de l'étude d'évaluation. 12/12/2019.

Guesmi H. "C'est l'UE qui finance et organise les formations des membres du groupe de négociateurs tunisiens de l'Aleca". Lemonde.fr. 17/05/2020.

Haddad M. "En Tunisie, un accord avec l'UE menace de faire flamber le prix des médicaments". Le Monde. 29/4/2019.

Jonville M. "Perceptions de l'Accord de Libre Échange Complet et Approfondi". Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux et Friedrich Ebert Stiftung. Túnéz. 2018.

Observatoire de la Souveraineté Alimentaire et de l'Environnement. "Le COVID-19, et Maintenant? Pour une Agriculture Vivrière qui Nourrit les Humains. Protège le Vivant et Réduit les Risques Écologiques et Climatiques", julio 2020.

Octave E. "Tunisie: de quoi l'ALECA est-il le nom?". Survie (sitio web). 20/5/2019.

Oxfam. "Grande distribution: Nouvelles révélations sur les violations des droits des travailleurs et des travailleuses dans les chaînes d'approvisionnement". 2019.

Oxfam. "Rien que des coûts, pas de bénéfices: Les règles ADPIC, plus sur la propriété intellectuelle incluses dans l'ALE USA-Jordanie influencent l'accès aux médicaments", abril 2007.

Saadi MS. Développement économique et Dialogue social. Arab NGOs Network for Développement et Majalat, junio 2021.

Selwyn B, Leyden D. Understanding development in a Global Value Chain World: Comparative Advantage or Monopoly Capital Theory? Developing Economics. 22/4/2021.

Solidar Tunisie. ALECA Tunisie/UE. Declaración final de 23 de septiembre de 2017.

Unión Europea, delegación en Túnéz. "L'accord de libre échange complet et approfondi entre l'Union européenne et la Tunisie en 10 questions". 2015.

Workshop Tunisie ALECA. Sur le thème "entre trébuchement et avancement". Organizado el 20 de abril de 2018 por la red Euromed y la asociación ASPOMIS.



# LA UNIÓN EUROPEA EN EL SAHEL: UNA NUEVA ESTRATEGIA

Babacar Ndiaye y Pathé Dieye

En la actualidad, el Sahel sufre elevados niveles de inestabilidad y un creciente incremento de la violencia. En menos de 18 meses ha habido golpes de Estado tanto en Mali como en Burkina Faso, lo que está debilitando aún más una región ya cercada por numerosos problemas. Concebir la seguridad en el Sahel hoy significa tener en cuenta al menos ocho años de presencia militar extranjera junto a las fuerzas nacionales de defensa y seguridad, en particular en Mali, Níger y Burkina Faso. Desde la operación Serval<sup>1</sup> hasta la Barkhane<sup>2</sup>, pasando por la MINUSMA<sup>3</sup>, el G5 Sahel<sup>4</sup> y

la EUTM-Mali<sup>5</sup>, la lucha *manu militari* contra el terrorismo arroja un balance desigual. La presente estrategia ha puesto de relieve la dificultad de combatir eficazmente a los grupos yihadistas en un contexto cada vez más marcado por las protestas de las poblaciones locales contra la presencia militar extranjera; y todo ello además en unos Estados frágiles, con importantes desafíos aparte de la cuestión de la seguridad en el Sahel.

En esta deslucida situación, y ante las críticas de las poblaciones locales, el presidente Emmanuel Macron anunció el 10 de junio de 2021 el final de la operación francesa Barkhane en el Sahel, en una rueda de prensa convocada antes de sendas cumbres del G7 y la OTAN. Esta declaración no equivale a eliminar la presencia militar francesa en el Sahel, pero sí señala el fin de Barkhane “como operación exterior”, lo que indica un cambio en su actual compromiso hacia una coalición internacional. Francia es el país europeo con más soldados en el Sahel, pero muchos Estados de la UE participan en la lucha contra el terrorismo y la inseguridad en la región. ¿Cuál es el balance de la presencia militar extranjera en el Sahel? ¿Cómo puede desarrollarse una nueva estrategia para una colaboración mi-

1. El 11 de enero de 2013, Francia lanzó la llamada operación Serval, dotada de 1700 soldados, con los objetivos de detener el avance de los yihadistas desde los territorios del norte, ya controlados por ellos, y apoyar a las tropas malienses ante la amenaza de una ofensiva hacia la capital, Bamako.

2. Los extremistas islámicos vinculados a Al Qaeda se hicieron con el control del desierto del norte de Mali a inicios de 2012, aprovechando un levantamiento separatista tuareg. Al año siguiente, Francia emprendió una intervención militar que finalmente se convirtió en el actual despliegue de la operación Barkhane, encargada de desarrollar operaciones antiterroristas en toda la región del Sahel, que incluye Burkina Faso, el Chad, Mali, Mauritania y Níger. Actualmente trabajan sobre el terreno unos 4500 efectivos franceses, colaborando con la fuerza conjunta antiterrorista del G5 Sahel, que tiene programado entrenar a 5000 soldados y a los cascos azules integrados en la misión de estabilización de las Naciones Unidas MINUSMA en Mali.

3. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) se desplegó a partir del 1 de julio de 2013, tomando el relevo de la Misión Internacional de Apoyo a Mali con Liderazgo Africano (AFISMA) integrada por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

4. El G5 Sahel, con sede en Nuakchot, es un marco de cooperación intergubernamental creado el 16 de febrero de 2014 por iniciativa de la presidencia mauritana de la Unión Africana. Su objetivo es combatir la inseguridad y

apoyar el desarrollo, con la apertura de la región como objetivo final. Lo integran Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y el Chad.

5. La misión de formación de la Unión Europea para Mali (EUTM Mali), lanzada en febrero de 2013, reúne a 600 efectivos de 27 países europeos, con la misión de entrenar al ejército maliense sin participar en la lucha.

litar más eficiente? ¿Cómo colaborar en la seguridad, el desarrollo y la buena gobernanza para corregir las deficiencias del enfoque “exclusivamente militar”?

## LA PRESENCIA EUROPEA EN UN SAHEL INESTABLE

El Sahel es una amplia región sin una delimitación unánime, pero que podemos identificar como toda la franja de tierra desde la orilla occidental de África hasta la mitad del continente. Cruza seis países del África occidental: Mauritania, Senegal, Mali, Burkina Faso, Níger y el Chad. El Sahel roza el norte de Nigeria y el de Camerún. Nuestro análisis se centra sobre todo en los países del G5 Sahel: Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y el Chad.

En la última década, el Sahel se ha convertido en una de las zonas más violentas e inseguras del planeta. Han proliferado los grupos terroristas caracterizados por su capacidad de multiplicar los ataques contra la población civil y militar. Las cifras hablan por sí solas: nos hallamos ante un incesante aumento de los atentados terroristas. El Sahel registró en 2020 1170 sucesos violentos<sup>6</sup> (concretamente en Mali, Burkina Faso y el oeste de Níger), un aumento del 44% respecto de 2019. Se trata de una tendencia ininterrumpida de incremento de la violencia que implica a grupos terroristas activos en esta región desde 2015. Según la ONG ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project), desde 2013 más de 8000 personas han sido asesinadas en Mali, Níger y Burkina Faso.

6. Centro de Estudios Estratégicos de África. “La flambée de violence islamiste en Afrique souligne un changement du paysage sécuritaire”, febrero de 2021: <https://africacenter.org/fr/spotlight/la-flambee-de-violence-islamiste-en-afrique-souligne-un-changement-du-paysage-securitaire/>

A pesar de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)<sup>7</sup> de la UE en Mali y Níger, la violencia no ha hecho otra cosa que crecer desde 2012.

La situación contrasta agudamente con el júbilo popular que se apoderó de las calles de Bamako en febrero de 2013 con ocasión de la visita del presidente francés François Hollande. Entonces, a petición del gobierno de Mali, los militares franceses habían intervenido en el marco de la operación Serval en enero de 2013 para expulsar a los grupos terroristas del norte de Mali, que se dirigían a la capital para hacerse con el control de la ciudad.

Para Francia y para Europa, el Sahel es una región estratégica. Una de las razones de la presencia europea en la zona es la voluntad de combatir la inseguridad y los grupos yihadistas. Así, luchar contra el terrorismo en el Sahel es una forma de proteger a Europa de posibles ataques en su territorio. La presencia de grupúsculos terroristas patrocinados por Al Qaeda y el Estado Islámico también se percibe como una amenaza para el Viejo Continente, al que no dudan en amenazar con represalias. En la actual configuración, Europa se enfrenta a una serie de conflictos y crisis en el Sahel en la orilla sur del Mediterráneo, justo frente a su territorio; y el derrumbe de Libia en 2011 se ha traducido en la proliferación de armas en todo el Sahel. La región es también un importante lugar de paso para gran cantidad de inmigrantes: desde el sur de Libia y Argelia, los traficantes aprovechan las porosas

7. “La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) establece que la Unión Europea (UE) participará en el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Para ello, los Estados miembros de la UE pueden decidir la implantación de misiones civiles y operaciones militares con fines de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional. En la actualidad, las misiones y operaciones de la Unión Europea están presentes principalmente en África y Oriente Medio, pero también en Europa”. Fuente: La France dans l'UE: <https://ue.delegfrance.org/>

fronteras para trasladar a los migrantes a través de Libia, lo que dificulta las posibilidades de Europa para limitar las oleadas migratorias.

En 2011, la Unión Europea adoptó una Estrategia de Seguridad y Desarrollo en el Sahel. En 2015 se elaboró una nueva estrategia<sup>8</sup> para corregir las deficiencias de la anterior, para lo que el desarrollo se vinculó a la mejora de la seguridad en la región. Se apoya en cuatro grandes pilares: desarrollo, buena gobernanza y resolución de conflictos internos; acción política y diplomática; seguridad y Estado de Derecho, y lucha contra las violencias extremistas y la radicalización. La coordinación de toda la acción europea en el Sahel está a cargo de un representante especial de la UE en la región.

## PROBLEMÁTICA PERSPECTIVA MILITAR Y DE SEGURIDAD EN EL SAHEL

La intervención militar en el Sahel genera un gasto importante, sin que puedan observarse resultados convincentes sobre el terreno. La operación Barkhane tuvo un coste estimado de 695 millones de euros en 2019, y 911 millones en 2020. El presupuesto combinado de la EUTM<sup>9</sup> Mali para el periodo 2020-2024 ha aumentado hasta los 133,7 millones; el de la EUCAP Sahel Mali<sup>10</sup> para 2021-2023 ha cre-

cido a 89 millones, y la EUCAP Sahel Níger contaba con un presupuesto de 63,4 millones de euros para 2018-2020.

Antes de este periodo, entre 2007 y 2014 el gasto de la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo en el Sahel<sup>11</sup> fue de 58,3 millones de euros, y entre 2014 y 2020 se le iban a dedicar aproximadamente 18 millones de euros al año. Por su parte, la MINUSMA es la misión de Naciones Unidas con mayor presupuesto anual del mundo, con 1180 millones de dólares en 2020-2021, y cuantiosas contribuciones de países de la UE como Alemania<sup>12</sup>. A pesar de estos cuantiosos recursos, en tres años se ha multiplicado por siete el número de civiles asesinados en Mali, pasando de 356 en 2017 a 2443 en 2020<sup>13</sup>. Las poblaciones del Sahel son las más afectadas por el terrorismo, que causa estragos en la zona. El mayor número de víctimas del terrorismo se encuentra en Nigeria, Mali, Burkina Faso y el Chad.

En Francia, la opinión pública acusa ya un creciente cansancio ante la intervención. Desde 2013 han perdido la vida 57 soldados franceses, cinco de ellos en Mali en la primera semana de 2021. Lo peor fue la muerte de 13 soldados franceses en una colisión entre dos helicópteros militares Tigre y Cougar durante una operación nocturna de la fuerza Barkhane, el 25 de noviembre de 2019, en Mali. Según una encuesta realizada en enero de 2021, el 51% de los franceses han dejado de apoyar la intervención francesa en el Sahel<sup>14</sup>. También las poblaciones locales expresan su rechazo a la presencia extranjera, y sobre todo de Francia, mediante manifestaciones recoge-

8. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7823-2015-INIT/fr/pdf>

9. A petición del gobierno de Mali y sobre la base de la Resolución 2085 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la Unión Europea decidieron lanzar una misión de formación para las fuerzas armadas malienses: la EUTM Mali (Misión de Formación de la Unión Europea). Se implantó en febrero de 2013, con un mandato integrado en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El Consejo de la Unión Europea ha decidido prorrogar el mandato de la EUTM Mali hasta el 18 de mayo de 2024.

10. La EUCAP Sahel Mali es una misión civil de la Unión Europea, con sede en Bamako. Sus operaciones se iniciaron el 15 de enero de 2015, tras una invitación oficial del gobierno de Mali para ayudar a sus fuerzas de seguridad a reafirmar la autoridad del gobierno en todo el país, tras la "crisis del norte de Mali".

11. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582013/EPRS\\_BRI\(2016\)582013\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582013/EPRS_BRI(2016)582013_ES.pdf)

12. Katherine Pye. The Sahel Europe's forever war? Policy Brief. Center for European Reform, marzo de 2021, p. 7.

13. The Armed Conflict Location and Event Data (ACLED) Project: <https://acleddata.com/#/dashboard>

14. Guéric Poncet. "Sahel: La moitié des Français opposés à la présence française". Le Point. 11 de enero de 2021.

das y amplificadas por los medios de comunicación.

En enero de 2020 en Mali, en un contexto de seguridad especialmente problemático, se produjeron manifestaciones contra la presencia francesa<sup>15</sup>. Centenares de personas se congregaron en el centro de Bamako para gritar “¡Abajo Francia!” y “¡Francia, fuera!”. Esta manifestación, tildada de anecdótica por algunas fuentes, parece muy alejada de la aclamación popular de 2013, cuando el ejército francés fue recibido en olor de multitudes por haber frenado el avance de los yihadistas hacia Bamako.

El discurso principal de estas manifestaciones giraba en torno a la existencia de oscuras segundas intenciones de la antigua potencia colonial. La última manifestación con una hostilidad comparable contra las tropas francesas se convocó a finales de noviembre de 2021. Un convoy francés<sup>16</sup> fue bloqueado durante al menos una semana por manifestantes burkineses, convencidos de que Francia estaba suministrando armas a los yihadistas. El mensaje era claro: sus pancartas ostentaban la leyenda “Liberación del Sahel, fuera Francia”.

### **CADA VEZ MÁS RECURSOS MILITARES ANTE EL AUMENTO DE LA VIOLENCIA**

Pese al esfuerzo, sigue habiendo violencia yihadista en el norte y centro de Mali, al igual que en Burkina Faso y Níger. En nueve años de intervención, las políticas europeas en el Sahel no han conseguido poner fin a la violencia.

En la actualidad, la UE mantiene dos misiones en Mali, en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): una misión de formación militar para las fuerzas armadas malienses (EUTM-Mali) y una mi-

sión de desarrollo de capacidades civiles y policiales (EUCAP Sahel Mali).

La EUTM-Mali es una misión que tiene por objeto incrementar las capacidades militares del ejército maliense. El ejército español, en el terreno desde 2013, ha desempeñado un papel importante en esta misión, que de hecho ha sido dirigida por España en tres ocasiones. En 2021, en apoyo del despliegue de la misión en los otros cuatro países del Sahel y para facilitar los desplazamientos entre dichos territorios, se desplegó por primera vez en Bamako la unidad de helicópteros NH90 del ejército español<sup>17</sup>. La UE mantiene una misión análoga de capacitación en Níger para ayudar a las autoridades a contrarrestar los flujos migratorios (EUCAP Sahel Níger).

La financiación de equipos de combate para los ejércitos del Sahel es un elemento esencial en una lucha antiterrorista eficaz. En términos de equipamiento, los ejércitos nacionales necesitan vehículos blindados ligeros, fusiles de asalto, helicópteros y aviones ligeros para tener una capacidad operativa real contra los grupos yihadistas.

Lo cierto es que el incremento de la seguridad en el Sahel se lleva la parte del león de los fondos de desarrollo: son proyectos como la estabilización de las administraciones locales o la realización de misiones de vigilancia en frontera. El principal mecanismo de coordinación de las actividades de desarrollo y seguridad es la Alianza del Sahel, fundada en 2017 por iniciativa de Francia, Alemania y la UE; la Alianza estructura los proyectos en torno a prioridades comunes y sirve de punto focal de desarrollo para los países del G5 Sahel, financiando 880 proyectos por valor de 11 600 millones de euros<sup>18</sup>.

15. <https://francais.rt.com/international/70099-france-de-gage-rassemblement-mali-contre-presence-francaise>

16. [www.lemonde.fr/afrique/article/2021/11/21/le-passage-d-un-convoi-militaire-francais-crea-des-tensions-au-burkina-faso\\_6102997\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/11/21/le-passage-d-un-convoi-militaire-francais-crea-des-tensions-au-burkina-faso_6102997_3212.html)

17. Alba Sanz. Atalayar. “España apoya la continuidad de la misión EUTM en Mali”: <https://atalayar.com/content/espana-apoya-la-continuidad-de-la-mision-eutm-en-mali>

18. Katherine Pye. “The Sahel Europe’s forever war?”. *Policy Brief*. Center for European Reform, marzo de 2021.

A pesar de las ingentes sumas invertidas, los Estados no solo no logran garantizar la seguridad de la región, sino que además sus propias fuerzas son una amenaza a ojos de las poblaciones locales. Con frecuencia son señalados por violación de los derechos humanos. En un informe<sup>19</sup> de 2020, Amnistía Internacional afirma que las fuerzas de defensa y seguridad emplazadas en Mali, Níger y Burkina Faso “siembran el terror y cometen asesinatos en las aldeas, con la coartada de supuestas operaciones antiterroristas”.

Desde el año 2015, Burkina Faso se enfrenta a una crisis de seguridad sin precedentes. Según ACLED<sup>20</sup> ha sufrido 7569 muertes en seis años y, según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha forzado el desplazamiento de más de 1,6 millones de personas.

Los grupos terroristas tienen en su punto de mira tanto a la población como a las fuerzas de defensa y seguridad. El atentado perpetrado contra un destacamento de la gendarmería en Inata, el 14 de noviembre de 2021, es uno de los ataques más sangrientos contra estas fuerzas en Burkina Faso: dejó un balance de 49 gendarmes y cuatro civiles muertos. Ha provocado una gran conmoción entre la población de Burkina Faso, porque ilustra perfectamente la incapacidad de las autoridades para hacer frente a la situación, que se deteriora día a día.

La angustiada población pidió la dimisión del presidente Kaboré, que procedió a destituir a su primer ministro, Christophe Dabiré. Se trató de una decisión patentemente simbólica, encaminada a calmar tensiones y acallar críticas; pero lo que el ataque a Inata pone sobre el tapete es, sobre todo, la existencia de profundas diferencias entre las tropas sobre el terreno y las autoridades militares y políticas de Uagadugú. Hubo motines en varios

cuarteles, exigiendo al gobierno más recursos para combatir mejor el terrorismo, junto con cambios en el Estado Mayor. Finalmente, el 24 de enero de 2022, el presidente Roch Marc Christian Kaboré fue derrocado por los militares. El Movimiento Patriótico para la Salvación y la Restauración (MPSR) tomó el poder bajo el liderazgo del teniente coronel Paul-Henri Sandaogo Damiba, comandante de la tercera región militar de la zona oriental.

### **ADEMÁS DE LA ACCIÓN MILITAR, ES NECESARIO CENTRARSE EN EL DESARROLLO LOCAL**

Por sí sola, la política de seguridad no podrá detener la grave crisis actual en el Sahel. Para ser adecuada, la respuesta debe incluir asimismo un enfoque de desarrollo a nivel local. La política de desarrollo de la UE en el Sahel tiene por objeto abordar las causas profundas de la pobreza y crear unas condiciones propicias en términos de perspectivas económicas y desarrollo humano. Deberá centrarse en mayor medida en el acompañamiento de los Estados del Sahel en su capacidad para reducir las vulnerabilidades y las desigualdades de desarrollo entre territorios.

Los países del Sahel se enfrentan a retos estructurales a todos los niveles. Los países del G5 Sahel están clasificados entre los países con menor renta. Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y el Chad suman una población de 81 millones de habitantes, de los cuales 33 millones viven por debajo del umbral de la pobreza, es decir, con menos de 1,90 dólares<sup>21</sup>. Además, las largas décadas de mala gobernanza han abierto el camino a formas de radicalización y frustraciones que alimentan rebeliones y el crimen organizado

19. [www.amnesty.org/en/documents/afr37/2318/2020/fr/](https://www.amnesty.org/en/documents/afr37/2318/2020/fr/)  
20. <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

21. ISS, Stellan Kwasi, Jakkie Cilliers, Lily Welborn e Ibrahim Maïga. G5 Sahel: une région prometteuse? Enero de 2020.



en la región. A falta de servicios públicos y de protección estatales, quienes atienden a estas necesidades son los yihadistas, que han sabido ganarse la confianza de las poblaciones locales construyendo, por ejemplo, escuelas coránicas y presentándose como una alternativa más legítima y menos corrupta que las élites predatorias.

Para sacar al Sahel del ciclo de violencia es necesario reforzar la legitimidad del Estado, restaurar la confianza entre gobernantes y gobernados, y entre la población y los cuerpos y fuerzas de seguridad. Para ello se debe invertir en servicios públicos e infraestructuras, y reforzar las instituciones y la presencia institucional en todo el territorio. Las regiones septentrionales han sido especialmente olvidadas en algunos Estados del Sahel. Esta debilidad de los Estados para estar presentes en las zonas más remotas, sumada a la porosidad de las fronteras, favorece la infiltración y la toma de control por parte de grupos armados. Es preciso luchar contra el fenómeno de la corrupción para no dar al traste con todo el esfuerzo de “restablecimiento” del Estado: es absolutamente perentorio, toda vez que Mali y Níger están especialmente mal clasificados en materia de corrupción, en el puesto 129 y 123, respectivamente, de los 180 países del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2020<sup>22</sup>.

Conseguir que un territorio sea viable es también invertir en educación. En efecto, a causa de la crisis de seguridad sumada a la de la COVID-19, en julio de 2021 había casi 12 millones de niños sin escolarizar, y 3393 escuelas estaban cerradas<sup>23</sup>. La rehabilitación

de los centros docentes y la garantía de las condiciones de enseñanza y acceso a la escuela para las niñas y los niños son elementos sin los cuales no puede haber lugar para la esperanza. Por último, la seguridad y el desarrollo en el Sahel son indisociables.

El apoyo financiero y logístico de la UE debería continuar, pero los propios países deben asumir sus responsabilidades para instaurar una mejor gobernanza que dé resultados para todas las poblaciones. Los fondos asignados deben someterse a normas de transparencia, mejores auditorías y una buena gestión de las cuentas públicas.

Los fondos aportados a la guerra del Sahel no están exentos de la lacra de la corrupción. Por ello, es fundamental exigir una gestión más rigurosa. La estrategia de la Unión Europea saldría también beneficiada si no se tratara únicamente con los Estados, sino que se implicara a la sociedad civil con el fin de instaurar una dinámica de seguridad colaborativa y exorcizar el enfoque “exclusivamente militar”.

En primer lugar, una nueva estrategia en el Sahel pasa por consolidar el relato de que la inseguridad se debe sobre todo a la mala gobernanza. Decenios de mala gestión de los recursos públicos han alimentado frustraciones entre la población y una pérdida de confianza en las autoridades, dando así un eco favorable a la retórica yihadista. Esta comprensión de la problemática permitiría priorizar el diálogo político como medio para restaurar la presencia del Estado en las zonas periféricas.

La experiencia de la Coalición Ciudadana por el Sahel<sup>24</sup> lanzada en julio de 2020 constituye un buen ejemplo de sinergia de las organizaciones presentes en el Sahel. Se

22. Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción. 2020.

23. Alliance Sahel. “L'éducation face aux situations de crise au Sahel”. 14 de septiembre de 2021: [www.alliance-sahel.org/actualites/education-et-emploi-des-jeunes/leducation-face-aux-situations-de-crise-au-sahel/#:~:text=Pr%C3%A8s%20de%2012%20](http://www.alliance-sahel.org/actualites/education-et-emploi-des-jeunes/leducation-face-aux-situations-de-crise-au-sahel/#:~:text=Pr%C3%A8s%20de%2012%20)

[millions%20d,les%20syst%C3%A8mes%20%C3%A-9ducatifs%20au%20Sahel.](https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/60756eabed9c8568ed98cb30/1618308790844/Sahel+Ce+qui+doit+changer++Rapport+Coalition+citoyenne.pdf)

24. <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/60756eabed9c8568ed98cb30/1618308790844/Sahel+Ce+qui+doit+changer++Rapport+Coalition+citoyenne.pdf>

trata de una coalición diversa e informal de organizaciones de la sociedad civil, que aprovecha la voz y la experiencia de los sahelianos para pedir que los gobiernos y sus apoyos internacionales den una respuesta al conflicto y a la crisis humanitaria en el Sahel. La labor de promoción de la coalición se estructura en torno a cuatro ejes: la protección de los civiles como piedra angular de la respuesta a la crisis en el Sahel; el apoyo a las estrategias políticas para resolver la crisis de gobernanza en el Sahel; las respuestas a las urgencias humanitarias, y la lucha contra la impunidad.

La cuestión de la gobernanza, el respeto de los derechos humanos y la gestión de la seguridad requieren respuestas estructurales. No obstante, habría que desarrollar un enfoque basado en la paz y la protección. Para ello es necesario abordar las verdaderas cuestiones de fondo que originan los conflictos, es decir: los fallos de gobernanza, la corrupción, la injusticia o las desigualdades. A tal fin, es necesario escuchar la voz de los sahelianos.

La UE puede implicar en mayor medida a la población y la sociedad civil del Sahel en la fase de puesta en práctica de sus estrategias, pues saben mejor que nadie lo que ocurre en su región y lo que es mejor para ellas. Las organizaciones formales o informales de mujeres desempeñan una función muy importante.

Aproximadamente, una de cada cinco mujeres que no ha recibido educación en África procederá del G5 Sahel de aquí a 2030, y esta cifra aumentará a más de una de cada cuatro para el año 2050. En el Sahel, las mujeres son un objetivo deliberado de las organizaciones islamistas<sup>25</sup>. Sin embargo, según una encuesta del Club del Sahel y de África Occidental de la OCDE, las mujeres representan el 80% del empleo en el sector de la transformación de

productos agrícolas, el 70% en la comercialización y casi el 90% en la venta de productos agrícolas listos para su consumo en la calle.

Las mujeres constituyen una base importante de la sociedad en los países del Sahel y pueden desempeñar un papel principal en las estrategias de restablecimiento de la paz en la región. A tal fin, es importante que las mujeres participen plenamente en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad y apostar por su autonomía económica y su participación en la política.

Habría que incluir a más mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz en los países del Sahel para abordar mejor las situaciones de emergencia relacionadas con la desigualdad de género y la violencia que sufren. Cuando hacemos referencia al marco jurídico, la Resolución 1325 (2000) insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado. Se debería formar e informar a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad (FDS) para que tengan más en cuenta esta dimensión en su mandato.

### **EL FIN DE LA OPERACIÓN BARKHANE: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA QUE EUROPA REPLANTEE EL ENFOQUE “EXCLUSIVAMENTE MILITAR”**

La retirada de la fuerza Barkhane –como se denomina comúnmente– es más bien y con más exactitud una reconfiguración de la presencia militar europea. De aquí a finales de 2022 se cerrarán la mayoría de las bases militares del norte de Mali, en particular las de Kidal, Tessalit y Tombuctú. El número de soldados disminuirá progresivamente, pasando de 5100 en la actualidad a 2500 o 3000 militares en un futuro

25. Walther, O. (2020). “Femmes et conflits en Afrique de l’Ouest”. Notes ouest-africaines, n.º 28. Éditions OCDE. Paris: <https://doi.org/10.1787/d5004dd3-fr>

aún sin precisar<sup>26</sup>. La fuerza de disuasión aérea francesa se reforzará en Niamey para apoyar la nueva misión, que consistirá esencialmente en neutralizar y desorganizar los grupos locales de Al Qaeda y del Estado Islámico.

La estrategia de Francia en el Sahel está cambiando, adoptando nuevos enfoques al centrarse en Níger. En efecto, tras la muerte del presidente del Chad, Idris Deby Itno, un aliado decisivo en la respuesta en el Sahel, y el deterioro de las relaciones con Mali desde el golpe de Estado dentro del golpe de Estado, Francia no tiene más opción que apostar por Niamey para el futuro de la misión. A partir de ahora, Barkhane pasa el relevo a Takuba, un destacamento de fuerzas especiales europeas al mando de las unidades malienses. La Task Force europea se creó a raíz de la Cumbre de Pau, celebrada el 13 de enero de 2020, y su misión consiste en asesorar, asistir y acompañar en el combate a las unidades convencionales malienses en la lucha contra el terrorismo.

Takuba está formada por 700 militares franceses, checos, estonios, suecos, italianos, británicos<sup>27</sup>, etc. Según las proyecciones, llegarán a ser 2000. La continuidad de Barkhane podría complicarse con la presencia de la empresa privada Wagner, que ya opera en la República Centroafricana. Esta empresa de mercenarios rusos –cercana al Kremlin, aunque las autoridades rusas niegan esta proximidad– ofrece sus servicios en los teatros de operaciones. Estos agentes privados son contratados para las llamadas misiones opacas de inteligencia y

protección. Naturalmente, con un *modus operandi* clandestino y ninguna base jurídica en su país de origen (Rusia), será difícil que Mali encuentre un lugar en el dispositivo Takuba para esta empresa privada.

Si se decide luchar contra el terrorismo recurriendo a mercenarios, se corre el riesgo de crear una brecha para posibles abusos contra las poblaciones civiles<sup>28</sup>. No puede privatizarse la lucha contra el terrorismo precisamente ahora que los Estados deben demostrar que no se encuentran en un estado de decrepitud y que pueden seguir ejerciendo sus funciones soberanas, en especial garantizar la seguridad de la población. Hasta la fecha, el gobierno de Mali no ha confirmado la presencia de este grupo privado en su territorio, pero el comandante de AFRICOM<sup>29</sup> (Comando de Estados Unidos para África) confirma la presencia de mercenarios rusos en territorio maliense con el apoyo de los militares rusos.

Cabe preguntarse si podemos impedir que las autoridades malienses busquen nuevas opciones para frenar la amenaza terrorista. Todos los Estados son libres de establecer asociaciones con los países de su elección. El 23 de diciembre de 2021, las autoridades francesas denunciaron, en un comunicado conjunto con otros 14 Estados implicados en el Sahel, el “despliegue de mercenarios rusos en Mali”. La relación actual entre París y Bamako es muy tensa, como pone de manifiesto la expulsión del embajador francés<sup>30</sup> en Mali. Las autoridades malienses reprochan a los ministros franceses de Defensa y Asuntos Exteriores sus continuas apariciones en los medios de comunicación y, en particular, sus comentarios sobre la irresponsabilidad de la Junta.

26. Pierre Alonso. Libération. “Bases fermées, effectifs réduits: à quoi ressemblera la future opération au Sahel?”. 9 de julio de 2021: [www.liberation.fr/international/afrique/bases-fermees-effectifs-reduits-a-quoi-ressemblera-la-future-operation-au-sahel-20210709\\_E45R6ALKEBDXVKEW-FK3C4S7QU4/](http://www.liberation.fr/international/afrique/bases-fermees-effectifs-reduits-a-quoi-ressemblera-la-future-operation-au-sahel-20210709_E45R6ALKEBDXVKEW-FK3C4S7QU4/)

27. Franck Cognard. Franceinfo. Mali: au cœur de la force Takuba, déployée pour pallier le retrait de l'opération Barkhane. 20 de octubre de 2021: [www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/armee-et-securite/reportage-mali-au-coeur-de-la-force-takuba-deployee-pour-pallier-le-retrait-de-l-operation-barkhane\\_4814753.html](http://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/armee-et-securite/reportage-mali-au-coeur-de-la-force-takuba-deployee-pour-pallier-le-retrait-de-l-operation-barkhane_4814753.html)

28. [www.hrw.org/fr/news/2022/04/05/mali-massacre-perpetre-par-larmee-et-des-soldats-etrangers](http://www.hrw.org/fr/news/2022/04/05/mali-massacre-perpetre-par-larmee-et-des-soldats-etrangers)

29. [www.voanews.com/a/voa-exclusive-us-aficom-commander-says-russian-mercenaries-in-mali/6406371.html](http://www.voanews.com/a/voa-exclusive-us-aficom-commander-says-russian-mercenaries-in-mali/6406371.html)

30. [www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/le-mali-expulse-lambassadeur-de-france-1383360](http://www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/le-mali-expulse-lambassadeur-de-france-1383360)

## FRANCIA EN EL SAHEL: DOS PESOS, DOS MEDIDAS...

Un sector de la población local es cada vez más crítico con la presencia extranjera en el Sahel. Francia, en particular, cristaliza actualmente numerosas críticas y frustraciones debido a sus posiciones políticas, en ocasiones objeto de incomprensión. De este modo, en el caso maliense, París ha condenado los dos golpes y apoya tanto la posición de la CEDEAO para un rápido retorno al orden constitucional como las sanciones de la organización regional.

Sin embargo, en el caso del Chad<sup>31</sup>, Francia mostró su apoyo al nuevo régimen militar en el poder en Yamena por motivos de estabilidad y seguridad en el Sahel. Esta postura plantea interrogantes sobre la función y en particular sobre la intervención de Francia en el Sahel, no solo guiada por fines altruistas. Los intereses geopolíticos responden también al imperativo de mantener una sólida influencia diplomática en África, lo que refuerza la imagen de gran potencia que quiere dar Francia. Por último, la presencia militar en cuatro de los seis países del Sahel supone un importante punto de anclaje estratégico, dado que durante mucho tiempo Francia no había podido establecer bases militares permanentes en países como Mali, Níger y Burkina Faso.

La imagen de una Francia que marca el compás de la lucha contra el terrorismo en el Sahel nutre un sentimiento de impotencia y oposición contra los jefes de Estado de la región. La petición del presidente Macron a los jefes de Estado del G5 Sahel de tomar una decisión sobre la presencia militar francesa en el Sahel —con un tono que fue percibido como “autoritario”— y la “convo-

catoria” de estos países a la Cumbre de Pau, en enero de 2020, no consiguieron aplacar las virulentas críticas contra la presencia de Francia en el Sahel.

Un análisis lúcido de la situación pone de manifiesto que el Sahel sigue necesitando el apoyo de las fuerzas extranjeras. La retirada de Barkhane representa en estos momentos una oportunidad para volver a configurar el esquema de seguridad poniendo al frente a la Unión Europea a través de comandos, medios y una estrategia más adaptada junto a los ejércitos locales para combatir a los grupos yihadistas sobre el terreno.

Esta presencia extranjera tiene ahora la compleja misión de ayudar a restaurar la seguridad en los territorios, permitir a los Estados que refuercen el respeto por los derechos humanos, fomentar un clima propicio para la creación de empleo y devolver la esperanza a una juventud desengañada que sigue buscando un sentido. Más allá de los discursos políticos, la integración efectiva de esta dimensión es fundamental en la respuesta para que las fuerzas extranjeras dejen de ser percibidas como fuerzas ocupantes.

Las iniciativas europeas encaminadas a crear y reforzar las capacidades de las fuerzas de defensa y seguridad de los ejércitos del Sahel deberían incluir módulos sobre ética y respeto de los derechos humanos. En cuanto a las fuerzas extranjeras, deberían reforzar su capacidad de escucha y empatía con la población para no volver a transmitir la imagen de un “ejército colonial” o de ocupación a ojos de la población civil.

## LA FUERZA TAKUBA PARA DAR UN NUEVO IMPULSO A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

El carácter “intervencionista” de Francia es cada vez más criticado en el Sahel y, sin duda, se ve amplificado por su condición

31. [www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/23/funerailles-d-idriss-deby-la-france-assure-la-junte-de-son-soutien-pour-la-stabilite-du-tchad\\_6077827\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/23/funerailles-d-idriss-deby-la-france-assure-la-junte-de-son-soutien-pour-la-stabilite-du-tchad_6077827_3212.html)

de antigua potencia colonial. Las difíciles relaciones actuales entre Mali y Francia deberían llevar a la Unión Europea a situarse en primera línea en lugar de los Estados. Según un estudio del *think tank* Fondapol<sup>32</sup>, una clara mayoría de europeos (55%) está a favor de la creación de un ejército europeo. La fuerza Takuba puede dar un nuevo impulso a la lucha contra la inseguridad en el Sahel en colaboración con los ejércitos nacionales.

Creada en julio de 2020 por iniciativa de Francia y bajo la autoridad del Estado Mayor de Barkhane en coordinación con el G5 Sahel y la Misión de Naciones Unidas MINUSMA, la Task Force Takuba reúne esencialmente a unidades de las fuerzas especiales europeas, cuya misión consiste en formar y acompañar al ejército maliense en operaciones de contra-terrorismo. Participan en ella una quincena de países (Estonia, Italia, Suecia, República Checa, Portugal, Rumanía, Países Bajos, etc.); teóricamente, puesto que no todos los países que han expresado su deseo han intervenido aún sobre el terreno.

La retirada de las fuerzas francesas y europeas de Mali requerirá volver a articular el dispositivo puesto en marcha en el país. El presidente de Níger, Mohamed Bazoum<sup>33</sup>, se ha mostrado abierto a la posibilidad de acoger a la coalición de fuerzas especiales europeas Takuba en suelo nigerino. Pasar de Barkhane a Takuba exigirá en primer lugar crear un clima de confianza con las autoridades y ganarse la simpatía de la población para poder realizar de manera conjunta proyectos de desarrollo local más allá de las misiones de seguridad. Es importante también reforzar la capacidad logística de

los ejércitos de los países afectados y su capacidad para afrontar mejor las guerras asimétricas.

La Cumbre UE-Unión Africana, que se celebró en Bruselas los días 17 y 18 de febrero de 2022, constituyó un marco decisivo para abordar esta cuestión, aunque no se invitara a la reunión a Mali y Burkina Faso. Al margen de esta cumbre, las escaladas entre las autoridades de la transición maliense y Francia han llevado a anunciar la retirada de las tropas francesas de Mali, a pesar de que Francia ha manifestado su deseo de seguir comprometida en el Sahel y los países del golfo de Guinea. Se dan todos los ingredientes para clamar por la urgencia de reinventar de forma perentoria la cooperación entre Francia, los países europeos y los del Sahel.

## CONCLUSIONES

Hoy en día, el Sahel está marcado por las crisis políticas y de seguridad. Los acontecimientos que se están produciendo demuestran que podemos ser testigos de un cambio de rumbo en cualquier momento, lo que hace que resulte más difícil identificar los desafíos. Hasta ahora, la presencia europea en la zona ha estado marcada por un fuerte acento militar. Más allá de los Estados, es necesario reforzar los mecanismos multilaterales de cooperación y definir nuevas perspectivas en el Sahel.

La fuerza Takuba debe asumir el reto de una cooperación militar entre los países del Sahel y la Unión Europea a fin de gestionar mejor la amenaza de seguridad común. El desafío militar sigue siendo un aspecto importante de la estrategia de retorno a la paz en el Sahel, pero debe combinarse con los elementos y las estrategias de desarrollo local, reducción de las vulnerabilidades, las desigualdades y, sobre todo, el bienestar de las poblaciones.

32. [www.fondapol.org/app/uploads/2022/01/capture-de-cran-2022-01-04-a-12-40-03.png](http://www.fondapol.org/app/uploads/2022/01/capture-de-cran-2022-01-04-a-12-40-03.png)

33. [www.lefigaro.fr/international/mohamed-bazoum-la-fin-de-barkhane-va-creer-un-vide-qui-profitera-aux-terroristes-20220217](http://www.lefigaro.fr/international/mohamed-bazoum-la-fin-de-barkhane-va-creer-un-vide-qui-profitera-aux-terroristes-20220217)

# **LAS SANCIONES DE LA CEDEAO CONTRA MALI EN EL MARCO DE LOS PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS EN ÁFRICA OCCIDENTAL**

Dagauh Komenan

La cuestión de la democratización es un tema central de la historia política del continente africano. La caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, tuvo unas repercusiones a nivel planetario de las que no escapó este territorio. Sus implicaciones fueron fundamentales a todos los niveles, especialmente en el político: anunció el fin del unipartidismo e inició una era de apertura al multipartidismo en África.

El tema ha sido analizado por especialistas que suelen decantarse por dos tendencias. Algunos expertos, como Nicolas van de Walle (2009), Eshetu Chole y Jibrin Ibrahim (2019), opinan que la evolución política del continente a partir de 1990 puede considerarse un avance permanente hacia la democracia, aunque con dificultades y matices, según los países. Esta corriente de pensamiento ve con optimismo la apertura al multipartidismo que, en muchos casos, permitió una alternancia política. Sin embargo, otros analistas, como Claude Franck About (2020), Alain Foka (2022) o Patrick Quantin (2009), sostienen que muchos países africanos copiaron la fachada del modelo democrático occidental para esconder prácticas alejadas de dicho sistema. Para Quantin, la democracia occidental es la ideal para el continente, algo de lo que discrepan About y Foka, que sugieren la creación de un sistema nuevo, más ajustado a las realidades africanas.

Este texto se centra en los 16 países de África occidental y pretende dilucidar si la transformación del paisaje político desde 1990 hasta nuestros días constituye un avance democrático real. Intentaremos comprender si la organización periódica de elecciones equivale a una democracia exitosa, analizaremos si interpretamos adecuadamente los recientes golpes de Estado e identificaremos los elementos que retrasan la instauración de una verdadera democracia. Se trata de aportar una percepción inusual, aunque objetiva, sobre la materia, que defiende que, aunque parezca paradójico, los avances democráticos provienen, en ocasiones, de acciones antidemocráticas, como el golpe de Estado de Jerry John Rawlings en Ghana en 1981. Finaliza centrándose en el reciente contencioso entre Mali y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) a cuenta del proceso de transición que intenta culminar la Junta Militar y que ha provocado tensiones diplomáticas en varios frentes y sanciones en nombre de la democracia.

## **GOBIERNOS CIVILES Y PAZ PRECARIA**

Si nos situamos en la fecha del 28 de febrero de 2022, contabilizamos trece gobiernos civiles y tres juntas militares en la región de África occidental. En el año 2020, cinco países de la zona celebraron elecciones presidenciales, con



dos casos relevantes (Guinea y Costa de Marfil) de violencia político-social. Hasta agosto de ese año, África occidental acogía un 100% de gobiernos civiles, tras un periodo de golpes de Estado y derrocamiento de gobiernos por rebeliones armadas, que se desarrolló entre 1960 y 2015 (IDEA, 2021). Además, se podría decir que la zona luchaba por la preservación del orden constitucional mejor que otras del continente: la CEDEAO sancionó a Mali tras el golpe de Estado de 2012 (Le Monde & AFP, 2013), condenó la intentona en Burkina Faso en 2015 y situó una fuerza militar en la frontera de Gambia para imponer a Adama Barrow, tras reconocerlo vencedor de las elecciones en 2017. En Guinea Bisáu, un país que padece una inestabilidad sociopolítica crónica, logró culminar una transición “democrática” pacífica entre el expresidente José Mário Vaz y su sucesor, Umaro Cissoko Embaló (AfricaNews, 2020). Este periodo de estabilidad relativa a nivel político propició, en 2019, un intento de reforzar la integración regional, con la puesta en marcha de una unión monetaria alrededor del eco que ha quedado en suspenso. Fuera del espacio CEDEAO, Mauritania también conoció un periodo de estabilidad política, testimoniando la primera alternancia entre dos gobiernos de su historia en 2019 (Akrimi, 2019).

Sin embargo, si nos retrotraemos al 1 de enero del 2000 y según los datos de la OCDE (2005), el panorama político de África occidental era radicalmente diferente: solo cinco países tenían un gobierno civil, de los cuales solo tres (Cabo Verde, Benín y Senegal) experimentaron un traspaso de poder pacífico de un gobierno civil a otro. Otros tres (Mali, Sierra Leona y Nigeria) tenían gobiernos civiles que sucedieron a juntas militares. Nueve (Guinea, Burkina Faso, Níger, Mauritania, Togo, Guinea Bisáu, Gambia, Costa de Marfil y Ghana) eran dirigidos por golpistas que, en muchos casos, se mantuvieron en el poder

durante años, legitimándose mediante elecciones fraudulentas. Dos ejemplos relevantes de este último caso son el togolés Gnassingbe Eyadema, en el poder desde 1967 hasta 2005 (McKenna, 2022), y, en Mauritania y desde 1984 hasta 2005, Maaouya Ould Sid’Ahmed Taya (Akrimi, 2019). Por último, tenemos el caso de Liberia, donde Charles Taylor inició una rebelión armada que derrocó al régimen de Samuel Doe (The New Humanitarian, 2006).

No podemos acusar a las sociedades civiles africanas de pasividad. Desde 1990, la ciudadanía se organizó en asociaciones de jóvenes, sindicatos y otros grupos de poder para intentar ejercer un rol de contrapoder frente a los Ejecutivos. Esto se hace evidente con la pujanza de colectivos como la Federación Estudiantil y Escolar de Costa de Marfil, que desde 1990 plantó cara a los diferentes mandatarios del país, a pesar de sufrir represalias. También prueba esta voluntad de participación política de la sociedad civil la existencia de colectivos como Balai Citoyen en Burkina Faso o el M5 maliense. Los nigerianos tomaron las calles en 2020, coreando el lema #EndSARS (Milemba, 2021), mientras que, en Burkina Faso, tras frustrar los planes del régimen de Blaise Compaoré en 2014, la movilización popular impidió el intento de golpe de Estado de su guardia personal en 2015 (Olivier, 2015).

No nos referimos a una tendencia reciente. La población maliense fue la primera en ocasionar la caída de un régimen en África occidental, el del general Moussa Traoré, en el poder desde 1968 hasta 1991. En el año 2000, la movilización ciudadana marfileña detuvo al general Robert Guéi cuando quiso aferrarse al poder tras perder las elecciones, permitiendo la llegada a la presidencia de Laurent Gbagbo. Finalmente, hay que subrayar que estas acciones ciudadanas chocan con una represión brutal de las fuerzas de se-

guridad que, en muchos casos, causa muertes y trauma (Polet, 2017).

En lo que se refiere a los conflictos, desde la firma en 2015 de los Acuerdos de Argel, que pusieron fin a las hostilidades entre los rebeldes tuareg y el gobierno maliense, la región occidental africana se libró de rebeliones armadas activas y guerras civiles de alta intensidad. En comparación con esta fecha, la década de 1990 figura como el punto álgido de las guerras civiles en la región, con seis conflictos activos, entre los que el de Sierra Leona destaca como uno de los más atroces (Correau, 2021). El último enfrentamiento armado aún abierto en la región es el de Casamance, aunque debido a su baja intensidad no afecta de forma significativa a la estabilidad de Senegal y de la zona (France 24, 2021a).

A pesar de esta paz extendida en nuestros días, la región no está libre de violencia política. De hecho, las crisis alrededor de las elecciones, la represión de manifestaciones de la oposición social y enfrentamientos armados esporádicos en el marco de golpes de Estado enturbian todavía su atmósfera política. Sin embargo, la principal amenaza a la estabilidad regional es el yihadismo, ya que, desde principios de este siglo, los islamistas (muyahidines veteranos de Afganistán y Bosnia) derrotados durante la guerra civil argelina se instalaron en el Sahel y lanzaron sus primeras acciones terroristas. Estas acciones, limitadas en un principio a ataques esporádicos a instalaciones militares y secuestros de turistas, dañaron la economía local basada en el turismo y alcanzaron un nuevo nivel tras la destrucción de Libia por la OTAN y la consecuente proliferación de armas. La amenaza terrorista creció exponencialmente, afectando tanto a los países del Sahel como a los costeros, a pesar de la presencia de múltiples fuerzas militares de varios países y organizaciones (Komenan, 2020).

## EL MANTRA DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA

Una vez definido el panorama político y de seguridad en lo que se refiere a los gobiernos, las amenazas representadas por grupos armados y la acción de sus sociedades civiles, nos parece interesante centrarnos en una cuestión capital en la definición de la democracia que está causando controversia en el continente africano: la alternancia. Uno de los criterios aceptados para determinar el carácter democrático de un país, sobre todo, en el caso de los africanos, es su capacidad para lograr alternancias políticas pacíficas entre partidos en el poder y la oposición. Se suele oponer las dictaduras longevas de “autócratas” a democracias dinámicas con cambios políticos regulares. Esto motiva la presión occidental para celebrar elecciones de forma periódica, bajo amenaza de congelación de préstamos y otro tipo de castigos políticos y económicos, si los comicios no tienen lugar en las fechas previstas, independientemente del contexto y a pesar de la existencia de obstáculos mayores como un conflicto o una epidemia. Así sucedió, por ejemplo, en Mali en 2020, cuando tuvieron lugar las elecciones legislativas, a pesar de la emergencia del coronavirus, el secuestro por parte de un grupo yihadista del líder opositor Soumaila Cissé y una tasa de participación extremadamente baja.

Según Adam Przeworski (2014), la alternancia se traduce en que “un gobierno entrega pacíficamente la gestión del Ejecutivo de un país a un gobierno recién elegido”. Para Emanuel Graham *et al.* (2017), la alternancia política es sinónimo de la “consolidación y madurez democrática”. Por estas razones, documentos e indicadores como *Los partidos políticos en África como instrumentos de la democracia* (CDI, 2022) y *The state of democracy in Africa and the Middle East 2021* (IDEA, 2021) presentan la noción de alternancia política como algo central. Sin embargo, opinamos



que se trata de un criterio matizable, puesto que Botsuana, uno de los países citados como ejemplo de democracia y estabilidad en el continente africano, tiene al frente el mismo partido desde 1965 (momento de su independencia), ganando elecciones de manera democrática desde entonces. Entendemos, por tanto, que el hecho de que un único partido político domine la escena no pone en duda el carácter democrático de un país.

Podríamos, de hecho, modificar la definición de lo que es la alternancia política para centrarla en las personas, no en los partidos. En esta línea, la fundación Mo Ibrahim decidió otorgar en 2020 su premio a la excelencia en el liderazgo africano al nigerino Mahamadou Issoufou, que dejó el poder para ser sustituido por Mohamed Bazoum (France 24, 2021b), de su misma formación política. Entre 1960 y 2022, dos países considerados como los más democráticos de África occidental, es decir Senegal y Cabo Verde, tuvieron respectivamente cuatro y cinco presidentes diferentes (IDEA, 2021). Se podría considerar poco, al compararlos con otras democracias consolidadas como Francia, que conoció ocho presidentes distintos en el mismo periodo (Elysee, 2022). Sin embargo, también ocho presidentes gobernaron en China en el mismo intervalo (Britanica, s. f.) y eso no la convierte en una democracia. Con estos ejemplos, consideramos probado que la alternancia no se puede establecer como un criterio fiable para determinar el carácter democrático de un país.

### LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

Barack Obama dijo, en una visita a Ghana en 2009: “El continente africano no necesita hombres fuertes, sino instituciones fuertes” (Sunday Times, 2009). Esta frase pone de relieve la cuestión de las instituciones estatales y de su legitimidad en la gestión de los

asuntos públicos. Se trata de un tema fundamental, dado que el sistema de democracia representativa requiere, forzosamente, la confianza de la ciudadanía en ellas. Si esta confianza no existe, las instituciones pierden su legitimidad y puede darse un bloqueo o una crisis política. Un ejemplo es el de la crisis poselectoral marfileña de 2010-2011, originada en una divergencia entre la comisión electoral, que daba a Alassane Ouattara como vencedor, y el Consejo Constitucional, que se pronunciaba a favor de Gbagbo. Según la ley marfileña (copiada de la francesa), este último es la institución suprema del Estado marfileño, cuya decisión no puede apelarse. Sin embargo, su legitimidad quedó en entredicho porque su presidente, Paul Yao Ndré, fue nombrado por Gbagbo, mientras que el de la comisión electoral, Youssouf Bakayoko, era miembro del principal partido político aliado de Ouattara en esos comicios. Finalmente, el bloqueo se solucionó por las armas, causando más de 3000 muertes e instalando a Ouattara como jefe de Estado, puesto que ocupa desde entonces (Yala, 2022; Jeune Afrique, 2019).

Aunque sea una parte fundamental del sistema democrático, las elecciones son solo una de las múltiples formas de expresión de la voluntad popular. Existen otras, como el referéndum (forma directa) y los debates en los distintos órganos legislativos (forma indirecta). Además, aparte de basarse en la expresión de la voluntad popular, la democracia se sostiene en fundamentos como la separación de poderes. Sin embargo, en el contexto del África occidental francófona de nuestros días, los sistemas políticos otorgan demasiado poder al Ejecutivo y este puede silenciar o manipular la expresión de la voluntad popular para lograr eternizarse en el poder (Quenum, 2020).

La preponderancia del Ejecutivo reduce, además, el brazo legislativo a una mera oficina administrativa que valida leyes introducidas por aquel. En Níger, en 2009, el

presidente Mamadou Tandja disolvió por decreto el Parlamento porque este se oponía a las reformas destinadas a mantenerlo en el poder (AFP, 2009). En cuanto al poder judicial, se presta a la eliminación de opositores mediante condenas penales o invalidando su candidatura a las elecciones. Un caso ilustrativo de esta tendencia fue la validación de la tercera candidatura del presidente senegalés Abdoulaye Wade en 2012, aunque la constitución senegalesa limite los mandatos a dos, y el rechazo de la de Youssou N'Dour, dado por favorito, a causa de “irregularidades” en la lista de electores que lo patrocinaban. Estas maniobras restan credibilidad a las instituciones, dejando como única salida a la frustración popular la confrontación en las calles, a veces con carácter violento (Duhem, 2012).

El poder excesivo que el sistema político actual de los países francófonos de África occidental (FAO) otorga al Ejecutivo lo hace inflexible y vertical. Sin embargo, la democracia es, en esencia, una sucesión de concesiones que permite mantener el contrato social intacto, a fin de garantizar una cohabitación pacífica entre los diferentes estratos de la sociedad. Esta realidad es evidente tanto en Estados como en instituciones internacionales. Podemos comprobarlo en sistemas parlamentarios donde los partidos deben pactar para poder formar gobierno o en las negociaciones para la adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La rigidez y la verticalidad son, *per se*, contrarias a los valores democráticos. La rigidez propia de los regímenes presidencialistas en los países FAO es una copia de la del modelo de la V República Francesa, que favorece la primacía de la voluntad presidencial frente a la del pueblo y su representante legal, el Parlamento (Pommiers, 2018). Uno de los ejemplos que ilustran esta realidad es que un presidente francés puede, de forma unilateral, decidir involucrar a su país en un conflicto.

De hecho, la Operación Serval en Mali fue decidida por François Hollande sin mandato de la ONU ni aprobación previa del Parlamento (Le Monde & AFP, 2013).

Igual que todos los mandatarios de países FAO, el presidente francés está investido del poder de nombrar a la totalidad de los miembros del Consejo Constitucional, el órgano supremo del Estado, legitimado para validar una elección y confirmar los resultados declarados por otra instancia. En Francia, la larga cultura democrática hace que sus presidentes usen moderadamente sus poderes plenipotenciarios y, además, los actores políticos y la ciudadanía se fían de las decisiones de sus instituciones. Esto es más difícil en África, donde los padres fundadores aprovecharon los primeros treinta años de independencia para modificar las leyes a su conveniencia. Por tal motivo, las instituciones legítimas en Francia son, con frecuencia, sospechosas en África y han visto socavada su credibilidad de tal forma que sus acciones conducen a crisis u otros bloqueos políticos.

Este sistema político, muy centralizado y que además concentra tantos poderes en el Ejecutivo, no se adapta a países cuya construcción fue artificial y que reúnen distintas culturas con un pasado y una comprensión del mundo diferente. Además, al acumular los poderes en la figura presidencial, se facilita la competición entre las diferentes comunidades para acaparar el Ejecutivo y también una posible decapitación del régimen. El único país FAO que habría podido escapar a la adopción del modelo francés podría haber sido Senegal. Sin embargo, el apetito de poder de Léopold Sedar Senghor lo empujó a echar abajo el sistema parlamentario en 1962 (Whiteman, 2009) para instaurar uno presidencialista que favoreció las crisis de 2012 y de 2021.

En cuanto a Nigeria, eligió un sistema de gobierno federal en 1999, pero padece la au-

sencia de un verdadero mecanismo de control de la gestión gubernamental y esto hunde al país en una crisis de legitimidad institucional fuerte, sobre todo en materia de lucha contra la corrupción. Esta realidad se ve reflejada en el escándalo relativo a una malversación de fondos públicos, de más de 20 000 millones de dólares procedentes de la renta petrolera, durante el gobierno de Goodluck Jonathan. En lugar de investigar este delito y premiar a quien lo denunció, Sanusi Lamido Sanusi, el presidente nigeriano lo relevó de su función como gobernador del Banco Central (Bright, 2014).

Finalmente, Ghana es el país que ha logrado avances reales hacia la democracia, curiosamente, gracias a las reformas introducidas por Rawlings, quien lo presidió tras sendos golpes de Estado en 1979 y 1981. En una de sus intervenciones, Rawlings subrayó la principal particularidad del actual sistema político ghanés: “Podemos votar a favor o en contra de la gente, pero lo que tenemos que hacer en este país es establecer una situación en la que incluso si el diablo gobierna Ghana, en virtud de ciertos procedimientos y prácticas, no se saldrá con la suya. Más bien, hará lo que la gente espera de él” (BBC, 2020).

El golpista Rawlings comprendió que la expresión de la voluntad popular no se limita a las elecciones: abarca todo el mandato. Eso solo se puede conseguir mediante instituciones fuertes y legítimas.

## **GOLPES DE ESTADO, SÍNTOMA DE UN MAL MÁS PROFUNDO**

Entre 2020 y 2022, tres golpes de Estado sacudieron la dinámica política de África occidental. En Mali, las elecciones legislativas dieron paso a protestas populares que, a su vez, llevaron al golpe de Estado del 20 de agosto de 2020, que derrocó al presidente Ibrahim Boubacar Keita e instaló en el po-

der a una Junta Militar. En Guinea, la crisis por el tercer mandato de Alpha Condé y la represión consecutiva propiciaron un clima de tensión al que puso fin el golpe de Estado del 5 de septiembre de 2021, que también instaló en el poder a una Junta Militar. En Burkina Faso, tras el ataque yihadista de Inata<sup>1</sup> y la indignación popular por la situación de inseguridad y la vulnerabilidad del ejército, un movimiento ciudadano secundado por los militares provocó la caída del presidente Roch Kaboré, elegido en las urnas apenas dos años antes (Komenan, 2022). En Guinea Bisáu, un intento de golpe de Estado fracasó en 2022, tras horas de enfrentamientos armados en las calles de su capital.

La recrudescencia de los golpes de Estado en África occidental es producto de un fallo estructural en sus países: la ausencia de mecanismos internos de contrapoder para resolver de forma pacífica los bloqueos y crisis políticas. En Francia, a partir de febrero de este año y ante la inminencia de una crisis ocasionada por los patrocinios para las elecciones presidenciales, se pusieron en pie mecanismos inventivos como los “bancos de patrocinios” (Vuillez *et al.*, 2022). En el caso africano, sin embargo, parece que el único recurso efectivo para este desbloqueo es el uso de la fuerza armada.

1. El atentado de Inata es un episodio de la insurgencia yihadista en Burkina Faso ocurrido el 14 de noviembre de 2021 en la localidad de Inata, en la provincia occidental de Soum. Los yihadistas reivindicaron el asesinato de unos 60 gendarmes y la base militar de Inata quedó completamente destruida tras el ataque. El presidente de Burkina Faso, Roch Marc Christian Kaboré, declaró tres días de luto nacional a partir del 16 de noviembre. Ese día, cientos de manifestantes marcharon en varias ciudades del país para protestar contra la incapacidad del gobierno para hacer frente a los yihadistas. Algunos pidieron la dimisión del presidente Kaboré. El 8 de diciembre de 2021, Christophe Dabiré, primer ministro, dimitió, lo que llevó a la dimisión de todo el gobierno burkinés (véase FRANCE 24. (2022, 24 janvier). “Burkina Faso: La goutte d'eau qui a fait déborder le vase, c'est l'attaque d'Inata” • FRANCE 24 [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=uWRNLc-TYHRM>).

La propia CEDEAO es la que, desafortunadamente, ha legitimado el uso de la violencia armada como vía para solucionar los contenciosos políticos, como demuestran los precedentes de Costa de Marfil y Gambia, que abrieron involuntariamente la puerta al regreso de los golpes de Estado festejados por la población en la región. En el caso de Costa de Marfil y en el marco de las elecciones de 2010, la organización regional eligió ignorar la proposición de una salida de crisis pacífica a través del recuento de votos supervisado por observadores de la ONU (Yala, 2022), según el modelo que experimentó Haití ese mismo año (BBC, 2010). En el caso de Gambia, prefirió apostar una fuerza militar en la frontera de Senegal con este país para forzar la dimisión del presidente Yahya Jammeh, al que consideraban perdedor en las elecciones de 2017. Privilegiando la vía militar en ambos casos, la CEDEAO se negó a sí misma la opción de una salida pacífica en caso de una probable situación similar, mientras que el problema de fondo seguía y sigue existiendo: la ya mencionada carencia de mecanismos nacionales para solucionar un litigio entre el Ejecutivo y la oposición o la ciudadanía.

Es importante señalar además que, más allá de consideraciones moralistas, la legitimación de la violencia armada por parte de la CEDEAO en Costa de Marfil (donde respaldó una ofensiva de una rebelión armada) y Gambia (con la constitución de una fuerza ofensiva) fue tan anticonstitucional como los golpes de Estado posteriores en otros países de la región. No existe ninguna cláusula que prevea una intervención militar interna o externa para desbloquear un proceso político en las constituciones o corpus legales de ambos Estados. Se puede decir, por tanto, que los tres últimos golpes de Estado (Mali, Guinea y Burkina Faso) son una especie de consecuencia indirecta de la política de la CEDEAO ante las crisis de Costa de Marfil en 2011 (Yala, 2022) y de Gambia en 2017 (Hart-

mann, 2017). Este factor explica, en gran parte, el fracaso de las intentonas en Guinea Bisáu en 2022 y Burkina Faso en 2015 (Olivier, 2015), puesto que ambos países no experimentaban un bloqueo político, condición *sine qua non* para el éxito de los pronunciamientos anteriormente citados y que, además, los legitimó ante la población local.

Cuando las protestas ciudadanas tomaron las calles de Mali, Guinea y Costa de Marfil en 2020 y Burkina Faso en 2021, el inmovilismo de la organización (quizás, por temor a repetir sus errores) ocasionó que los que tenían la fuerza de su lado prevaleciesen. En Mali, Guinea y Burkina Faso, la fuerza armada se puso del lado de la ciudadanía mientras que, en Costa de Marfil, permaneció con el poder.

### **LAS SANCIONES, ARMA INEFICAZ PARA LA PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA**

En su empeño por imponer el orden constitucional y tras años de experiencia, la CEDEAO ha decidido optar por otros métodos ante situaciones como los recientes golpes de Estado: las sanciones económicas.

Estas deben reunir unas condiciones para que sean eficaces. Primero, tienen que ser lo suficientemente contundentes para que el Estado sancionado cambie su política; deben ser unánimes, puesto que su efecto se suaviza de no ser así, y los objetivos asignados a ellas son fundamentales, ya que cuanto menos ambiciosos sean, más probabilidades tienen de alcanzarse. Fijar como objetivo un cambio de régimen o detener una acción de importancia vital para un Estado puede llevar al fracaso de las sanciones, a pesar de su dureza. En lo que se refiere a los países objeto de sanciones, hay que destacar que los regímenes autocráticos son mucho menos sensibles a ellas, dado que no dependen tanto de sus opiniones públicas. Además, la situación social juega un papel importante en cómo se

encaran las sanciones, dado que un Estado que sufre una contestación interior fuerte se muestra remiso a arriesgarse a un empeoramiento del contexto económico que podría reforzar esa contestación. Finalmente, la potencia económica del país puede amortiguar los efectos de las sanciones, en función de su dependencia del exterior y la capacidad de los demás países de prescindir de sus relaciones comerciales (Marineau, 2020).

Una vez dicho esto, existe un factor que, por sí solo, puede neutralizar por completo la eficacia de las sanciones: la percepción de la opinión pública del país sancionado de su carácter injusto. Esta percepción puede reforzar la popularidad del régimen en lugar de debilitarlo, al menos entre sus ciudadanos, y puede nacer de dos factores principales: su carácter indiscriminado (que afecte por igual a gobierno y población) y la no aplicación de sanciones similares a países en situaciones parecidas.

Podemos ilustrar esta percepción general de injusticia con dos casos en África occidental: Costa de Marfil en 2010-2011 y Mali desde 2020. Ambos países sufrieron, a manos de la CEDEAO y la Unión Monetaria de África Occidental (UEMOA), algunas de las sanciones más duras jamás impuestas en la región. Estas, sin embargo, reforzaron a los gobiernos en el poder, al menos entre sus seguidores. En el caso maliense, en concreto, las sanciones se mantienen hoy a pesar de la decisión del Tribunal de Justicia de la propia UEMOA que ordenaba su suspensión (Fischer, 2022). Los pueblos marfileño y maliense se rebelaron ante el hecho de que las mismas situaciones produjeran, en otros países, consecuencias distintas: en el primer caso, en comparación con el ejemplo haitiano (mencionado anteriormente) y en el de Mali, con los golpes de Estado en Guinea o Burkina, que no recibieron un castigo semejante. En ambos casos, la situación permitió encontrar un chivo expiatorio perfecto: la

*françafrique*<sup>2</sup>. En este sentido, la concatenación de apariciones públicas de presidentes franceses y sanciones de la CEDEAO parece evidenciar una presión de París sobre la organización regional para tomar determinadas decisiones frente a contenciosos sociopolíticos en la zona.

En resumen y si excluimos el peso de la opinión pública nacional, se puede decir que las sanciones tienen una fuerte probabilidad de éxito en países con economías frágiles por su dependencia del exterior, inscritos en la economía globalizada y gobernados por Ejecutivos impopulares (Nigeria y Costa de Marfil) o intentando lograr una forma de democratización y un nivel de bienestar digno entre sus poblaciones (Senegal y Ghana).

## CONCLUSIONES

La celebración de elecciones a intervalos regulares en África occidental muestra un deseo de copiar a las grandes democracias occidentales, como Francia o Estados Unidos. Sin embargo, la carencia de instituciones independientes, creíbles y fuertes y la concentración de poder en las manos del Ejecutivo constituyen sendos frenos a los procesos de democratización. La separación de poderes, la libertad de expresión y, sobre todo, unos contrapoderes fuertes están ausentes en las copias africanas de los sistemas democráticos occidentales. También es importante precisar que las elecciones no son sinónimo de democracia, ni en Europa ni en África occidental.

La ausencia de fórmulas que expresen la opinión popular frente a la mala praxis de las administraciones públicas y la inexistencia de medios legales para frenar las derivas au-

2. La expresión "françafrique", hace referencia a las relaciones de tipo neocoloniales entre Francia y sus antiguas colonias de África (véase Komenan, D., & Jurado Quintana, Á. (2016). *La françafrique vista desde el sur*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. [https://issuu.com/biblioteca-ulpgc/docs/la\\_fran\\_afrique\\_vista\\_desde\\_el\\_sur](https://issuu.com/biblioteca-ulpgc/docs/la_fran_afrique_vista_desde_el_sur)).

toritarias de los gobiernos constituyen otras fallas en los procesos democráticos africanos. La incapacidad de los sus Parlamentos de destituir (o cuestionar) a los mandatarios africanos –como ha sucedido en 2016, en Brasil, con la destitución de Dilma Rousseff (Gatinois, 2016) o en 2018, en España, con la moción de censura contra el gobierno de Mariano Rajoy (Cué, 2018)– provoca bloqueos políticos que se resuelven, en ocasiones, por vías no democráticas, incluida la intervención de la fuerza armada. Estas intervenciones adoptan tres formas: una fuerza rebelde apoyada por la “comunidad internacional” (Costa de Marfil, en 2011); la constitución de una fuerza de intervención (Gambia, en 2017), o un golpe de Estado, como los que se dieron en Mali, Guinea y Burkina Faso recientemente.

Por todos estos motivos, podemos aducir que el modelo vigente entre los países FAO, basado en la V República Francesa (aunque despojada de sus sutilezas y los mecanismos de contrapoder y limitándose a elecciones multipartidistas regulares) es un error que ralentiza drásticamente la implementación de un sistema realmente democrático en dichos países. Lo mismo se puede afirmar de los países anglófonos que se inclinaron por imitar el sistema estadounidense. Haciendo una analogía con el ámbito de la medicina, se puede decir que un placebo, por más convincente que sea para el paciente, no llegará a curar una enfermedad, igual que la copia de un sistema democrático sin los mecanismos que lo hacen funcionar no puede permitir la emergencia de una verdadera democracia.

Sin embargo, aunque a nivel estrictamente político no se observe una voluntad genuina de avanzar hacia la democracia, es importante señalar que, a nivel de los pueblos de la región, existe una determinación verdadera en la lucha por pesar en la toma de decisiones, que se hace presente a través de movilizacio-

nes populares, en muchos casos, con costes muy altos para la población.

Para terminar y volviendo al caso maliense, las sanciones de la CEDEAO están, por lo visto y de momento, condenadas al fracaso. A pesar de su aparente fragilidad, la Junta Militar maliense ha visto crecer su popularidad tras derrocar al contestado presidente Keita y recibe un respaldo importante de los ciudadanos al tomar decisiones como la inhabilitación temporal de las señales de medios franceses, basándose en el precedente de la inhabilitación de medios rusos en Europa. Se ve reforzada por la percepción ciudadana de la injusticia de estas sanciones, que no tienen parangón en una región que ha vivido otros dos golpes de Estado en estos últimos años. La excesiva duración de la transición<sup>3</sup>, que es el pretexto oficial de las sanciones de la CEDEAO, parece ser una cuestión secundaria para la opinión pública, que no reaccionó ante el cronograma propuesto por la Junta y parece dispuesta a tener paciencia siempre que esta transición permita una mayor seguridad y, sobre todo, una refundación de las instituciones del país que garantice su democratización real y estabilidad futura. La historia ha mostrado que los malienses no son un pueblo pasivo. Tumbaron a regímenes sin ningún apoyo de la CEDEAO en el pasado y plantarán cara a la Junta si esta no asume y defiende las aspiraciones de Mali.

En nuestra opinión, la CEDEAO en particular y la comunidad internacional en general ganarían al hacer caso a una opinión pública local que solo quiere ser tomada en cuenta. No en vano, el concepto de “CEDEAO de los pueblos” (más conforme con los intereses

3. La Junta Militar de Mali anunció, en febrero, una prórroga de la transición de entre 18 y 36 meses antes de organizar elecciones, en lugar de los 18 meses establecidos inicialmente tras el golpe de Estado de agosto de 2020.

de las poblaciones) se refuerza estos últimos años en África occidental en respuesta a las decisiones que emanan de lo que se interpreta como “la CEDEAO de los Estados” (S. B., 2022). Ignorar las aspiraciones de la ciudadanía podría conducir a la CEDEAO, así como a la comunidad internacional, a consagrar una “democracia sin el pueblo”, ya vigente en varios países de la región. El sentimiento de dichas poblaciones se resume muy bien en las palabras del rapero Youssoupha (2015): “Todo lo que se hace por nosotros sin nosotros, se hace contra nosotros”. Se puede pronosticar que elegir a los gobiernos en lugar de a los ciudadanos enfrentará a actores regionales y externos a un desafío e impopularidad cada vez mayores entre las poblaciones locales, así como a la apertura de puertas y ventanas a otros actores que no siempre comparten los “valores occidentales”.

## BIBLIOGRAFÍA

- About CF. “Democracia de tipo occidental y conflictos en África”. D. Komenan (Ed.), Guerra y paz en África. Catarata, pp. 261-66.
- AFP. (2009, 26 mayo). “Niger: le président dissout le Parlement”. JeuneAfrique.com. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.jeuneafrique.com/depeches/114262/politique/niger-le-president-dissout-le-parlement/>
- AfricaNews. (2020, 2 enero). “Umaro Sissoco Embaló elected president of Guinea-Bissau”. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.africanews.com/2020/01/02/umaro-sissoco-embalo-elected-president-of-guinea-bissau-morning-call/>
- Akrimi, Y. (2019, septiembre). “Mauritania: the military’s presence in ‘democracy’”. BIC. [https://www.bic-rhr.com/sites/default/files/inline-files/Mauritania%20Military%27s%20Presence%20in%20Democracy\\_0.pdf](https://www.bic-rhr.com/sites/default/files/inline-files/Mauritania%20Military%27s%20Presence%20in%20Democracy_0.pdf)
- Bates R. H. (2010). “Democracy in Africa: A Very Short History”. *The New School*, 77(4), pp. 1133-1148.
- BBC. (2010, 10 diciembre). “Haiti orders recount of disputed presidential election”. BBC News. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-11964180>
- BBC. (2020, 13 noviembre). “Jerry Rawlings revolution: [Ghana President Jerry John Rawlings] Revolution quotes before im death”. BBC Pidgin. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.bbc.com/pidgin/tori-54928114>
- Bright J. (2014, 28 febrero). “\$20 billion and an ousted whistleblower threaten Nigeria’s fragile, carefully crafted success story”. Quartz. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://qz.com/182271/20-billion-and-an-ousted-whistleblower-threaten-nigerias-fragile-carefully-crafted-success-story/>
- Britannica (s. f.). “China. Leaders of the People’s Republic of China since 1949”. Encyclopedia Britannica. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.britannica.com/place/China/Leaders-of-the-Peoples-Republic-of-China-since-1949>
- CDI. (2022). “Los partidos políticos en África como instrumentos de la democracia”. <https://www.idc-cdi.com/es/organization/africa/>
- Correau I. (2021, 23 marzo). “La guerre civile en Sierra Leone est la fille de la guerre civile libérienne”. RFI. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/invit%C3%A9-afrique/20210323-traor%C3%A9-bakary-la-guerre-civile-en-sierra-leone-est-la-fille-de-la-guerre-civile-lib%C3%A9rienne>
- Cué CE. (2018, 3 junio). “Así se ganó una moción de censura que parecía perdida”. El País. Recuperado 15 de marzo de 2022, de [https://elpais.com/politica/2018/06/02/actualidad/1527959991\\_700482.html](https://elpais.com/politica/2018/06/02/actualidad/1527959991_700482.html)
- Duhem V. (2012, 30 enero). “Sénégal: le recours de Youssou Ndour rejeté”. JeuneAfrique.com. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.jeuneafrique.com/177548/politique/s-n-gal-le-recours-de-youssou-ndour-rejet/>
- Elysee. (2022). “Presidents of the Republic”. Elysee.Fr. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-presidents-of-the-republic>



- Encyclopædia Universalis (s. f.). “22-29 mars 1991 - Mali. Chute du président Moussa Traoré - Événement”. Universalis. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.universalis.fr/evnement/22-29-mars-1991-chu-te-du-president-moussa-traore/>
- Eshetu C y Jibrin I. (eds.). (2019). *Processus de démocratisation en Afrique: Problèmes et perspectives*. NENA/CO-DESRIA.
- Fischer K. (2022, 20 abril). “La justice à l’épreuve des sanctions contre le mali” | DW | 20.04.2022. DW.COM. <https://www.dw.com/fr/justice-cédéao-uemoa-mali-cdhp/a-61350075>
- Foka A. (2022, 19 febrero). “La chronique: l’échec de la démocratie?”. YouTube. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.youtube.com/watch?v=7JyY-vyB6qQ>
- France 24. (2021a, febrero 11). “Rebels in Senegal’s Casamance under pressure after offensive”. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.france24.com/en/live-news/20210211-rebels-in-senegal-s-casamance-under-pressure-after-offensive>
- France 24. (2021b, abril 2). “Niger inaugurates new president in its first democratic transfer of power”. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.france24.com/en/africa/20210402-niger-inaugurates-new-president-in-its-first-democratic-transfer-of-power>
- Gatinois, C. (2016, 1 septiembre). “Brésil: la présidente Dilma Rousseff destituée”. Le Monde.fr. Recuperado 15 de marzo de 2022, de [https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/08/31/bresil-la-presidente-dilma-rousseff-destituee\\_4990645\\_3222.html](https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2016/08/31/bresil-la-presidente-dilma-rousseff-destituee_4990645_3222.html)
- Graham E, Gyampo R, Faanu P y Yobo E. (2017). “The Third Peaceful Transfer of Power and Democratic Consolidation in Ghana”. *Journal of Pan African Studies*, 10(5), 99-127. <https://www.jpnafrican.org/docs/vol-10no5/10.5-8-Graham.pdf>
- Hartmann C. (2017). “ECOWAS and the Restoration of Democracy in the Gambia”. *Africa Spectrum*, 52(1), 85-99. <https://doi.org/10.1177/000203971705200104>
- IDEA. (2021). “Africa & The Middle East Resilient Democratic Aspirations and Opportunities for Consolidation”. <https://www.idea.int/god/africa-middle-east-report>
- Jeune Afrique. (2019, 15 marzo). “Yousouf Bakayoko. Jeune Afrique: suivez toute l’actualité sur”. Jeune-Afrique.com. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.jeuneafrique.com/personnalites/yousouf-bakayoko/>
- Komenan D. (2020). Azawad, medio siglo de independentismo tuareg (1963-2015). En C. García Andrés, J. Cuadrado Bolaños, y P. Arconada Ledesma (Eds.), *Africa, un continente en transformación. Enfoques interdisciplinarios* (pp. 71-85). Ediciones Universidad de Valladolid.
- Komenan D. (2022, 28 enero). “Brújula para orientarse en el golpe de Estado en Burkina Faso”. Africaye.org. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.africaye.org/brujula-para-orientarse-en-el-golpe-de-estado-en-burkina-faso/>
- Le Monde y AFP. (2013, 12 enero). “Intervention française au Mali: large consensus autour de la décision du président Hollande”. Le Monde.fr. Recuperado 15 de marzo de 2022, de [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/11/intervention-francaise-au-mali-union-sacree-autour-de-la-decision-du-president-hollande\\_1816017\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/11/intervention-francaise-au-mali-union-sacree-autour-de-la-decision-du-president-hollande_1816017_3212.html)
- Le Monde y AFP. (2013, 14 marzo). “La Cédéao annonce un embargo ‘total’ contre le Mali”. Le Monde.fr. Recuperado 15 de marzo de 2022, de [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/04/02/la-cedeao-se-reunit-a-dakar-pour-evoquer-la-crise-malienne\\_1678862\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/04/02/la-cedeao-se-reunit-a-dakar-pour-evoquer-la-crise-malienne_1678862_3212.html)
- McKenna A. (2022, 1 febrero). “Gnassingbé Eyadéma | president of Togo”. Encyclopedia Britannica. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.britannica.com/biography/Gnassingbe-Eyadema>
- Marineau S. (2020, 3 septiembre). “À quelles conditions les sanctions internationales sont-elles efficaces?”. The Conversation. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://theconversation.com/a-quelles-conditions-les-sanctions-internationales-sont-elles-efficaces-145079>
- Milemba PAS. (2021). “Mouvements citoyens africains”. l’Harmattan.



- Mo Ibrahim Foundation. (2021a). “2020 Ibrahim Index of African Governance”. <https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2020-11/2020-index-report.pdf>
- Mo Ibrahim Foundation. (2021). “Ibrahim Prize for Achievement in African Leadership”. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://mo.ibrahim.foundation/prize>
- OECD. (2005, julio). “Building Peace & Democracy in West Africa”. <https://www.oecd.org/swac/publications/38521154.pdf>
- Olivier M. (2015, 17 septiembre). “Coup d’État au Burkina Faso: tout savoir sur le jour où le général Diendéré a pris le pouvoir”. JeuneAfrique.com. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.jeuneafrique.com/265387/politique/coup-detat-burkina-faso-savoir-jour-general-diendere-a-pris-pouvoir/>
- Pipi AJ, Manawa DGG, Komenan R, y Domínguez A. (2022). “Cacao seco”. *Agricultura*, 12-26.
- Polet F. (2017, 16 marzo). “Afrique subsaharienne: entre révoltes populaires et restaurations autoritaires”. Cetri. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.cetri.be/Afrique-subsaharienne-entre?lang=fr>
- Pommiers E. (2018, 15 junio). “Présidentielle: pourquoi la Ve République est-elle critiquée?” *Le Monde.fr*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/11/presidentielle-pourquoi-la-ve-republique-est-elle-critiquee\\_5109661\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/11/presidentielle-pourquoi-la-ve-republique-est-elle-critiquee_5109661_4355770.html)
- Przeworski A. (2014, 30 noviembre). “Peaceful transitions of power have been rare in modern states, but once the habit has been acquired it sticks”. *EUROPP*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <http://bit.ly/1HF892K>
- Quantin P. (2009). “La démocratie en Afrique à la recherche d’un modèle”. *Pouvoirs*, 129(2), 65-76. <https://doi.org/10.3917/pouv.129.0065>
- Quenum F. (2020, 11 marzo). “Les changements de constitution, un sujet préoccupant”. *DW.COM*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.dw.com/fr/les-changements-de-constitution-un-sujet-pr%C3%A9occupant-en-afrique/a-52753229>
- S. B. (2022). La CEDEAO des peuples d’ici 2050, nouveau leitmotiv des 115 députés du Parlement communautaire. *Afriqinfos*. <https://afriqinfos.com/afrique-de-louest/la-cedeao-des-peuples-dici-2050-nouveau-leitmotiv-des-115-deputes-du-parlement-communautaire/>
- Sunday Times. (2009, 12 julio). “Africa doesn’t need strongmen, it needs strong institutions: Obama”. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.sundaytimes.lk/090712/International/sundaytimesinternational-03.html>
- van de Walle N. (2009). 5. Démocratisation en Afrique: un bilan critique. *Hommes et Sociétés*, 133-63. <https://doi.org/10.3917/kart.gazib.2009.01.0133>
- Vuillez W, Herbemont A y AFP. (2022, 21 febrero). “Présidentielle 2022: qu’est-ce que la ‘banque de parrainages’ proposée par Bayrou?” *rtl.fr*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.rtl.fr/actu/politique/presidentielle-2022-qu-est-ce-que-la-banque-de-parrainages-proposee-par-bayrou-7900127107>
- Whiteman K. (2009, 5 febrero). “Mamadou Dia”. *The Guardian*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/03/mamadou-dia-obituary-senegal>
- Yala D. (2022, 19 enero). “Crise post-électorale 2010: Des révélations sur les 3000 morts”. *Afriquesur7.ci*. Recuperado 15 de marzo de 2022, de <https://www.afriquesur7.ci/484185-crise-post-electorale-morts>
- Youssoupha. (2015, 10 marzo). Pharaons et fantômes [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1W5GbTcBbFE>

# JUSTICIA TRANSICIONAL EN EL CONTEXTO MAGREBÍ: MEMORIA, NEOCOLONIALISMO Y REVOLUCIÓN

Carla Prado

Centro de Estudios Sociales, Universidad de Coímbra (Portugal)

Aunque su alcance es amplio en lo relativo a ejemplos empíricos y es considerable el número de casos en los que ha sido aplicado, el concepto de “justicia transicional” está, desde un punto de vista teórico, relativamente falto de desarrollo (Buckley-Zistel *et al.*, 2014, 1). Una de las razones de esta insuficiencia es la dificultad de consensuar una conceptualización que abarque todos los aspectos culturales y sociopolíticos de un país recién salido de un conflicto. En un sentido más amplio, se puede intentar definir la justicia transicional a través de una serie de puntos comunes a todos los contextos donde ha sido aplicada, poniendo específicamente el foco en las medidas aplicadas por los Estados para hacer frente a las graves violaciones de derechos humanos (DD. HH.) que ocurrieron después de haber sido derrocados los respectivos regímenes autoritarios y/o dictatoriales (Sriram, 2016, 2).

Los sucesivos intentos de lidiar con la memoria de un pasado violento pueden ser divididos cronológicamente, obedeciendo a lo que Pathak (2019) describe como “generaciones de justicia transicional”. El primero de estos intentos tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. En este caso, la aproximación fue estrictamente jurídica (Juicios de Tokio y Núremberg), y los colaboradores del Tercer Reich fueron condenados (y, en algunas

instancias, ejecutados). La segunda generación surgió con la ola de procesos de democratización y de mecanismos de búsqueda de la verdad establecidos en Latinoamérica tras la caída de largos y brutales regímenes dictatoriales<sup>1</sup>. La tercera generación empezó con los procesos de depuración (o purgas políticas) derivados de la caída de los regímenes comunistas en Europa oriental. La cuarta fase de justicia transicional —y última, de acuerdo con el autor citado— fue desarrollada principalmente en países de África y Asia, y se centró en nociones de consenso y moralidad que influenciaron en gran medida el marco que aún domina en los estudios de reconciliación, sobre todo en lo que respecta al enfoque católico/cristiano basado en el imperativo del perdón (Lefranc, 2002; Barahona de Brito, 2004).

En este capítulo se aborda la existencia de una quinta generación de justicia transicional en una región muy poco estudiada en comparación con otras geografías: el norte de África. Desde la monarquía marroquí hasta la Libia de Gadafi, los cuatro casos que se presentan a continuación presentaron características —o, en algunos casos, aún lo hacen— de regímenes autoritarios durante décadas. Es precisamente

---

1. Aun así, la mayoría de estos mecanismos no tuvo mucho impacto jurídico, aparte de los juicios a la Junta Militar argentina después de la llamada Guerra Sucia (1976-1983) (Crenzel, 2017).

este aspecto el que representa un desafío a los principios teóricos de la justicia transicional, muchas veces anclados en escenarios donde no existen alternativas a una transición hacia un régimen democrático. A pesar del peso retórico que, en este tipo de gobiernos, se concede a algunos términos como “derechos humanos” o “democracia” (Loudiy, 2014; Waltz, 2017), los resultados empíricos representan un desafío a la piedra de toque de todo lo que se conoce sobre justicia transicional, o sea, a la idea de que el gran objetivo de los estudios de justicia transicional y de reconciliación se traduce en un sistema democrático perfectamente funcional. En este sentido, el objetivo de nuestra reflexión consiste en demostrar los fallos presentes en esta aproximación por medio de un análisis de las diversas formas en las que los cuatro países magrebíes —Marruecos, Argelia, Túnez y Libia— reaccionaron ante sus respectivos legados, marcados por la violencia y la represión estatal. Además, el capítulo reflexiona sobre las lecciones que el pasado nos brinda a la hora de desarrollar políticas exteriores más sensibles a la violación de los derechos humanos. Para ello, se recurre tanto a fuentes orales (entrevistas) como bibliográficas.

### **MARRUECOS: EL LEGADO DEL REY HASÁN II LOS OBSTÁCULOS SOCIOPOLÍTICOS DE UNA COMISIÓN DE VERDAD IMPUESTA DESDE ARRIBA**

A diferencia de sus vecinos en la región, y tras una independencia pactada con Francia (1956), el poder político fue dejado en las manos de una monarquía que, en su día, había construido una fuerte relación con el movimiento de descolonización. No obstante, el rey y su entorno no tardaron en menospreciar la importancia política del principal partido proindependencia (Istiqlal) y en transformarlo en un actor secundario —y, más tarde, tam-

bién en adversario— en el escenario político<sup>2</sup>. Esta jugada fue especialmente notoria durante el reinado de Hasán II (1961-1999). El monarca no solo controlaba directamente los Ministerios de Defensa y de Interior (este último ya conocido entonces por sus métodos represivos), sino que también adoptó todas las formalidades simbólicas y religiosas inherentes a su rol. Al mismo tiempo, vació de sentido las funciones del Parlamento, concentrando así todo el poder ejecutivo y legislativo en sus manos (Willis, 2014). Localmente conocidos como “los años de plomo” (*les années de plomb*), el reinado de Hasán II se caracterizó por una intensa represión política, detenciones arbitrarias y tortura dirigida sobre todo a activistas de derechos humanos, intelectuales o cualquier persona que se atreviera a hacer frente a las políticas y a la narrativa oficial de la monarquía (Fakhro, 2017).

Tras la muerte del rey en 1999, su hijo y sucesor, Mohamed VI, era plenamente consciente de la mala reputación del país en lo que a la violación de derechos humanos se refería, debido, sobre todo, a las “acusaciones provenientes de las más respetadas autoridades en el tema” (Willis, 2014, 141). De esta forma, una vez en el poder, las políticas de Mohamed VI se enfocaron en reforzar y dotar de legitimidad el discurso doméstico e internacional del régimen. Entre otras reformas, el nuevo rey estableció una Comisión de la Verdad (*Initiative pour la Équité et Réconciliation*, conocida como IER), cuyo mandato reposaba sobre cuatro pilares principales: “revelar la verdad, reparar los abusos cometidos, restau-

2. Creado en los años treinta, el Partido Istiqlal (Independencia) intentó establecerse como la única fuente —en lo que respecta a legitimidad— de la lucha anticolonial. Aun así, el rey Mohamed V (que se había beneficiado del poder simbólico históricamente atribuido a los sultanes durante el periodo colonial) luego logró incluir el multipartidismo en la Constitución de 1962 como manera de prevenir que sus antiguos aliados lo redujeran a un rol puramente ceremonial (Willis 2014, 41-45).

rar la dignidad de las víctimas, y ofrecer recomendaciones y garantías para la prevención y no repetición de la violencia; [y, además, también sería responsable de] promover la reconciliación ante un pasado de violencia” (Wilcox, 2009, 57). Aunque esta comisión siguió, en cuestiones formales, todos los pasos habituales de comisiones semejantes establecidas en otros países, sus resultados fueron mucho menos impactantes. A pesar del asombroso número de testimonios recogidos<sup>3</sup>, la IER no alcanzó sus objetivos. El motivo central lo representó la prohibición impuesta sobre las víctimas de nombrar a sus perpetradores, lo que no dejaba lugar a condenas ni a ninguna otra medida de compensación (Waltz, 2017, 41-46; Wilcox, 2009, 57-58). Aunque el papel del Estado y de su entorno —conocido por *makhzen* (Loudyi, 2014)— fue reconocido por las víctimas y el conjunto de la sociedad marroquí<sup>4</sup>, la IER no logró quebrar la “inviolabilidad” jurídica de la figura real —y, por ende, acabar con la impunidad en su entorno— ni tampoco presentar al país como una nación moderna y orientada hacia el respeto de los derechos humanos<sup>5</sup>.

Otro de los enormes fallos de la IER lo representó la total ausencia de menciones a la situación del Sahara Occidental. Dejado en las manos de Marruecos después de décadas —sobre todo a partir de 1957— de colonización

española<sup>6</sup>, el territorio saharauí estuvo —y sigue estando— bajo disputa entre el reino de Marruecos (que en noviembre de 1975 invadió el territorio en la llamada Marcha Verde para legitimar el poder del rey Hasán II)<sup>7</sup> y el Frente POLISARIO<sup>8</sup>, creado en 1973 y reconocido en 1975 por las Naciones Unidas (ONU) como el legítimo interlocutor y representante internacional de los intereses del pueblo saharauí (Correale, 2017, 53). La riqueza del territorio en recursos energéticos (fosfatos, petróleo y otros minerales) ha contribuido a que el conflicto se haya prolongado durante más de 45 años entre Marruecos, el Frente Polisario y los países vecinos (Fuentes, 2014; Rosanía, 2018). Esto se evidencia en las relaciones entre Marruecos y Argelia, este último el país donde viven la mayoría de los refugiados saharauíes, concretamente en los campos de Tinduf, junto a la frontera. El apoyo de Argelia al movimiento de liberación ha originado, desde 1963, la que se conoce como Guerra de las Arenas, que a su vez mantiene, hasta hoy en día, las fronteras terrestres entre los dos países cerradas (Rosanía, 2018; Thieux, 2015). Desde 1976 hasta 1991, el pueblo saharauí ha sufrido operaciones de ocupación territorial y sucesivas guerras: primero contra Mauritania y, durante 12 años, en una violenta contienda contra Marruecos, cuando Hasán II necesitó, en los años setenta —además del atractivo económico— de una “cortina de humo” que calmara la inestabilidad doméstica y que le hiciese conservar la lealtad del ejército, que previamente había

3. Alrededor de 17 000 testimonios fueron colectados durante el mandato de la IER (Waltz 2017, 47). Por consiguiente, el régimen ha optado por compensaciones económicas a las víctimas en lugar de procesos criminales (Wilcox, 2009).

4. Desde los años noventa, han surgido innumerables ejemplos de “literatura de la cárcel”, donde reputados autores marroquíes empezaron a producir relatos ficcionados sobre el encarcelamiento en algunas prisiones estatales (juntamente con otras memorias no ficcionales de supervivientes). Esto sucedió en el caso de Tazmamart, una prisión cuyas condiciones fueron muchas veces comparadas con los campos de concentración de la Segunda Guerra Mundial (Hachad 2017, 2).

5. Años después, esta sería también una de las reivindicaciones del Movimiento 20 de Febrero.

6. La colonización española terminó oficialmente (pero no empíricamente) con los Acuerdos de Madrid, firmados entre Marruecos y el régimen franquista en el 11 de noviembre de 1975. Desde 1957, el territorio era discursivamente considerado como una provincia española en lugar de “colonia” (Estrada 2014, 123).

7. La decisión de Hasán II se basó en un parecer de la CPI, que consideraba el nomadismo característico del pueblo saharauí de entonces incompatible con la posesión de un territorio fijo (Rosanía, 2018).

8. Frente Popular de Liberación del Sahara Occidental y de Río de Oro.

intentado (1971-1972) dar un golpe de Estado contra el monarca (Correale, 2017, 51).

A pesar del armisticio firmado en 1991, la desigualdad en la repartición del territorio<sup>9</sup> y las terribles condiciones de supervivencia de la población llevaron a lo que se llamó la primera “intifada” (rebelión) saharauí en 1992, que no recibió una gran cobertura mediática ni local ni internacional (Barona y Dickens-Garavito, 2015). La muerte de Hasán II y la llegada al poder de Mohamed VI llevó a un incremento de la implicación regional de Marruecos. Sin embargo, no se dieron avances en lo relativo a la autodeterminación del pueblo saharauí o al reconocimiento de la violencia ejercida durante los años de guerra entre los dos países, incluyendo la construcción del llamado Muro de la Vergüenza entre los dos territorios, cuya función es similar al que separa el territorio palestino del territorio ocupado por Israel (Rosanía, 2018; Barona y Dickens-Garavito, 2015).

En otras palabras, a pesar de la IER, la narrativa de derechos humanos nunca dejó de estar fuertemente controlada por el régimen. La creación de la entidad no condujo a grandes cambios estructurales ni en Marruecos ni en los territorios ocupados. Esto nos lleva a cuestionar la efectividad de los mecanismos de justicia transicional marroquí, y muy principalmente las intenciones del país en cuestiones de derechos humanos, que se reflejan no solamente en el ámbito doméstico sino también a nivel internacional.

### **TÚNEZ: CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO EN EL CAMINO HACIA LA REVOLUCIÓN (1956-2011)**

Producto de la conquista otomana (1534-1881) y la colonización francesa (1881-1956), las narrativas históricas sobre Túnez alimen-

taron la falsa creencia de que el país, lejos de ser un agente en cuestiones de transformación sociopolítica, era un país “objeto” de dominación extranjera, tal y como ocurría con sus vecinos regionales (Laroui, 1995). Sin embargo, esta sección parte de la premisa de que Túnez fue un verdadero agente político en el contexto de las revueltas árabes de 2011. Es fundamental analizar el contexto histórico del país para lograr comprender cómo el germen del levantamiento social se fue gestando lentamente durante años en la sociedad tunecina.

El legado del “padre fundador” de la nación tunecina independiente, Habib Bourghiba (que sería, décadas después, relevante para la justicia transicional en Túnez) representa un arma de doble filo. Si bien Bourghiba, en un intento de presentar al país como un Estado secular y moderno a nivel regional, concedió derechos sociales y económicos a la población, especialmente a las mujeres (Andrieu, 2016), el Estado ejercía paralelamente una brutal represión contra todos los movimientos que tenían matices islamistas y desafiaban la recién-creada narrativa oficial (Lamont y Boujnef, 2012). Bourghiba, que confiaba plenamente en su carismático liderazgo, se mostraba paranoico y desconfiado hacia su entorno, lo que lo alejó de las élites nacionales. Es así como su ex-ministro de Interior, Ben Ali, se aprovechó de la complicidad de los médicos de Bourghiba, que, fruto de su vejez, lo declararon mentalmente incapaz de gobernar en 1987. Este golpe de Estado fue conocido como “el golpe de los médicos”.

A pesar de sus promesas sobre libertades individuales y democracia, y pese a las denuncias por parte de asociaciones de derechos humanos nacionales e internacionales (Lamont y Boujnef, 2012), pronto se hizo evidente que Ben Ali no estaba dispuesto a renunciar a las estructuras de poder legadas por su antecesor. Entretanto, Occidente, fru-

9. Tras el armisticio, Marruecos se apoderó de aproximadamente el 80% del territorio saharauí.

to de su estrecha cooperación con el régimen tunecino en materias como el control migratorio y el auge del islamismo —ambas percibidas como amenazas comunes, especialmente tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (Andrieu, 2016; Limam y Del Sarto, 2015)—, miraba hacia otro lado. La progresiva desafección política de la juventud tunecina alcanzó su punto álgido en 2011. A la flagrante corrupción de las élites políticas y económicas, totalmente alejadas de las necesidades reales del pueblo, se sumó la autoinmolación de un joven vendedor ambulante cuyo puesto fue confiscado por la policía<sup>10</sup>, lo que provocó que la población civil tomara las calles y se desencadenasen las demandas populares que obligaron a Ben Ali y su familia a huir a Arabia Saudí en enero de 2011.

#### **LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN TÚNEZ: ¿EXCEPCIÓN O DECEPCIÓN?**

Tras décadas de represión, y después de que las revueltas populares condujeran a la caída del régimen y a las primeras elecciones democráticas de la historia de Túnez en octubre de 2011, creció la preocupación por convertir las medidas de reparación por violaciones de derechos humanos en una prioridad. Se creó así el Ministerio para los Derechos Humanos y Justicia Transicional en 2012, cuya labor consistiría en la recogida de testimonios y el establecimiento de medidas de reparación para las víctimas. Se trataba de una iniciativa pionera en la región, y fue muy elogiada tanto por académicos (Benedizione y Scotti, 2015) como por organizaciones internacionales de gran reputación, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el International Centre for Transitional Justice (ICTJ), ambos organismos responsables del

diseño del programa de justicia transicional que más tarde sería implantado en el país. Además, Túnez fue el primer país del norte de África en impulsar una ley donde se detallaban las especificidades en materia de justicia transicional en referencia a cuestiones de memoria, derechos humanos y reparaciones para las víctimas (Artículo 1). La ley tenía como objetivo “revelar la verdad, compensar a las víctimas, restablecer sus derechos y allanar el camino para la reconciliación nacional, preservando la memoria a través de archivos, para así lograr la no repetición de la violencia y asegurar la transición desde el autoritarismo hacia un régimen plenamente democrático” (OLTJ, 2013). Las protestas populares se tradujeron también en un avance en términos de la ampliación de los horizontes en materia de justicia transicional, rendición de cuentas en el país y concienciación del pueblo tunecino sobre la necesidad de reparaciones y de políticas orientadas hacia el respeto de los derechos humanos (Fisher y Stewart, 2014), incluyendo el establecimiento de una Comisión de Verdad y Dignidad (TDC, por sus siglas en inglés) en 2014.

No obstante, resulta imposible dejar de lado las numerosas críticas planteadas a lo largo de los años respecto al alcance, al diseño y a la implementación de la justicia transicional en Túnez. Es este factor el que nos impide proclamarla como un éxito. Uno de los principales ataques tiene por objeto el periodo de violaciones de derechos humanos comprendido por el mandato de la Comisión. Los abusos documentados por el TDC incluyen los anteriores al régimen de Ben Ali (1987-2011), en vista de la politización del tema (Andrieu, 2016). Este hecho fue ampliamente discutido en los medios de comunicación, muchos de ellos aún leales al antiguo régimen autoritario. Los miembros de la Comisión —escogidos por el gobierno posrevolucionario— sufrían ataques persona-

10. Mohamed Bouazizi, considerado por muchos el primer “mártir” de la revolución tunecina (DeGeorges, 2016).

les cada vez que alguno de ellos era invitado a discutir sus funciones en programas de televisión. Las críticas más vocales se centraban en la manera en la que los miembros habían sido escogidos, a los que a su vez se los acusaba de estar “dividiendo el país” debido a su insistencia en hablar sobre el pasado (I4, 2020). Los medios denunciaban la cercana relación entre los miembros de la Comisión y el partido islamista Ennahda. Tanto es así que uno de los entrevistados se queja de que “cualquier ciudadano que se preocupara por la cuestión de la justicia transicional era inmediata e injustamente asociado con los islamistas” (I3, 2020).

Además de aquellas relativas a la inclinación política de sus miembros, otro tipo de reprobaciones fueron también dirigidas contra la TDC. Una de las más recurrentes se refería al inmenso marco temporal comprendido por las investigaciones (los testimonios iban desde 1956 hasta 2011), inabarcable debido a los escasos medios financieros y recursos humanos disponibles para recoger y analizar debidamente un número tan alto de testimonios. Más importante aún, el mayor problema al que se enfrentaba la TDC —de forma similar a lo acaecido con todos los mecanismos que la precedieron— fue la dificultad de establecer los criterios que determinarían quiénes eran o no víctimas y, consecuentemente, quiénes deberían recibir una compensación por la violación de sus derechos<sup>11</sup>.

11. A pesar de la existencia de una definición formal del concepto de “víctima” de acuerdo con las Naciones Unidas (OHCHR, 1985), según la cual se refiere a “todas las personas que, a nivel individual o colectivo, hayan sufrido daños físicos, psicológicos o emocionales, así como pérdidas económicas o ataques sustanciales a sus derechos fundamentales”, el concepto de construcción e identificación como víctima tiene un fuerte cariz narrativo y social. Este lado narrativo es utilizado muchas veces por asociaciones para reivindicar sus derechos y establecerse como importantes actores a nivel sociopolítico (Bouris, 2007; Schwöbel-Patel, 2016).

La insuficiencia de financiación estatal, la determinación de quiénes son y cómo se decide lo que es una víctima, y la forma en que se construyen jerarquías y prioridades entre víctimas representan tradicionales motivos de discordia en las entidades de este tipo. En el caso tunecino, se planteó la idea de incluir crímenes económicos —y, por ende, reparaciones monetarias— en los trabajos de la comisión (Benedizione y Scotti, 2015). Se debatió además si incluir o no a los perpetradores en el proceso de justicia transicional, especialmente cuando se trataba de antiguos funcionarios del Estado. Estas cuestiones fueron rescatadas en 2017, cuando —a pesar de la gran contestación social, sobre todo de parte de los activistas más jóvenes— el gobierno tunecino decidió promulgar una ley de amnistía económica (I1, 2019, I2, 2020) que dispensaba de enfrentar consecuencias jurídicas a los funcionarios de puestos más bajos en el sistema estatal.

Para asegurar el mantenimiento de su actividad y salvaguardar el interés social en los trabajos de la Comisión, así como para impulsar la participación del pueblo, la Comisión organizó un número de audiencias que serían retransmitidas por televisión<sup>12</sup>. De esta forma, entre noviembre de 2016 y marzo de 2017, algunos de estos juicios pudieron seguirse a través de las cadenas de televisión nacionales. Sin embargo, los derechos televisivos de estos eventos fueron muy disputados: según declara una fuente, el canal público de televisión tunecino Watania rechazó su retransmisión hasta que el gigante televisivo Al Jazeera mostró su interés por cubrir los hechos. Además, durante las sesiones, algunos temas sensibles sufrieron cortes de emisión alegando “dificultades técnicas” (I4, 2020). Si bien las sesiones sacudieron los cimientos de la sociedad tune-

12. Lo mismo pasó en Marruecos, durante los trabajos de la IER (Waltz, 2017).

cina (Abdellatif, El Gantri y Hodzic, 2017) y su contribución al proceso de justicia transicional fue generalmente alabado —a pesar de las consecuencias psicológicas resultantes del acto de narrar eventos violentos en un entorno público (Trabelsi, 2017)— una cuestión no fue suficientemente abordada: la participación de los perpetradores en las sesiones. Este tema dividió a la opinión pública, sobre todo cuando algunos de los funcionarios intentaron justificar sus acciones como parte de su trabajo, e insistían en su desconocimiento sobre ciertos crímenes como la tortura o la violencia sexual. Muchos de ellos llegaron incluso a mostrar sorpresa por no haber sido invitados a participar en las sesiones (Abé, 2017).

Estas cuestiones no han sido resueltas y han comprometido el trabajo de “memorialización” en el país. En nuestra opinión, este aspecto podría haber llegado a producir cierto impacto en la situación que Túnez atraviesa actualmente. Desde el 25 de julio de 2021, el presidente Kais Saied ha tomado el control —de forma progresiva y unilateral— de varias instituciones que se habían empezado a consolidar después de la revolución (Grewal, 2021) y ha disuelto el Parlamento y las entidades e instituciones judiciales. Además, se ha recrudecido la persecución política y la condenación sumaria de adversarios y, más recientemente, se ha producido la toma de control de la comisión electoral del país, tal y como denuncia el jefe de esta a los medios de comunicación (Amara y McDowall, 2022). Esta regresión en las libertades individuales y en la independencia institucional tunecina —dos de las grandes conquistas de la revolución— demuestra que, a pesar de la labor ejercida por la Comisión de la Verdad hasta 2019, aún queda mucho trabajo por hacer en lo relativo a la divulgación de recomendaciones e implementación de las medidas que garanticen un afianzamiento efectivo del respeto de los derechos humanos. En Túnez,

la violencia política no ha cesado<sup>13</sup> y todos los avances políticos y sociales se ven ahora comprometidos, lo que cuestiona la efectividad de los mecanismos de memoria que, indudablemente, solo dan resultado si existe voluntad política para hacerlos efectivos.

### **ARGELIA TRAS LA INDEPENDENCIA: SOCIEDAD CIVIL, ÉLITES POLÍTICAS Y EL EJÉRCITO**

Durante los ocho años que duró la lucha anticolonial contra los franceses, las principales fuerzas de la resistencia argelina (religiosos, moderados y partidos obreros, entre otros) se reunieron bajo una sola bandera, que más tarde se convertiría en el primer actor político que declaró la necesidad de recurrir a la lucha armada para obtener la independencia total: el Frente de Liberación Nacional (FLN). A pesar de sus divisiones internas —entre los miembros que habían luchado en la guerra dentro del territorio argelino y los que habían apoyado la “causa argelina” en el extranjero—, el bloque se mantuvo unido hasta que logró su objetivo principal: la independencia.

Una de las fricciones más sonadas en el seno del FLN fue la que se dio entre Ben Bella (primer presidente del país) y el ejército (en especial, a través de su máximo responsable, Houari Boumediene). Este último no solo hizo patente su insatisfacción con la apuesta unilateral de Ben Bella por el socialismo estatal (Stora, 2004; Mañé-Estrada, Hernando de Larramendi y Thieux, 2019), sino que además se sintió gradualmente marginado por la tendencia presidencial de personalización y con-

13. Este fue el caso particularmente tras el asesinato de Choukri Belaid, un candidato presidencial de izquierdas, en 2013. Este acontecimiento, sumado a sus malos resultados electorales, hizo que el antiguo partido gobernante, Ennahda, diera marcha atrás en sus aspiraciones de justicia transicional para lograr una coalición con otros partidos, muchos de ellos antiguos asociados de Ben Ali.



centración del poder. La presidencia de Ben Bella duró poco, concretamente hasta que el coronel Boumediene encabezó un exitoso golpe de Estado contra él en 1965.

Gracias a la nacionalización y a los elevados ingresos provenientes de la industria del petróleo y del gas natural, que no se vieron especialmente afectados por la crisis mundial del petróleo de 1973 (Larramendi y López Bernabé, 1996; Mañé Estrada, Hernando de Larramendi y Thieux 2019), el gobierno de Boumediene fue capaz de impulsar económicamente el país. A diferencia de Ben Bella, que en su corta etapa como presidente trató de apoyarse en el FLN como estructura de partido, Boumediene intentó, en la medida de lo posible, sofocar la influencia del movimiento, apoyándose en las antiguas organizaciones socialistas para legitimar sus políticas (Willis, 2014).

Tras la muerte del presidente en 1978, el ejército argelino tomó el control y llevó al coronel Chadli Benjedid al poder (Stora, 2004). En Argelia, el poder lo ostentaban el ejército y los militares, y eran ellos quienes tenían la última palabra sobre quién se sentaría en el sillón presidencial. Chadli, por su parte, tuvo que enfrentarse a múltiples retos económicos y políticos durante su mandato, como, por ejemplo, la caída de los precios del petróleo en 1986 y su profundo impacto en la economía argelina, cuya dependencia de las exportaciones de petróleo y gas la hacía especialmente vulnerable a dichas fluctuaciones (Mañé Estrada, Hernando de Larramendi y Thieux, 2019). El clima de tensión económica se vio profundamente agravado por la combinación de desempleo, el rápido crecimiento demográfico y la falta de respuestas a las demandas de una generación joven y cualificada que no estaba tan impresionada por la legitimidad del aparato del Estado como sí lo estaba la generación de sus padres (Willis, 2014).

Más de dos décadas después de la independencia, una nueva generación de ciudadanos argelinos comenzó a rebelarse contra lo que consideraban era el mayor legado de la independencia: una reducida élite que prosperaba social y económicamente, mientras la mayoría de la población luchaba por llegar a fin de mes. Poco a poco fue creciendo el resentimiento contra quienes justificaban sus privilegios ensalzando su condición de “veteranos de la revolución”, un argumento que cada vez encontraba menos apoyo entre las generaciones más jóvenes (Arnould, 2007; Liverani (2008).

Aunque el intento de introducir facciones islámicas en la arena política comenzó mucho antes —con movimientos islamistas que predicaban contra la inclinación socialista/marxista de los gobiernos anteriores, motivo por el que más adelante fueron prohibidos—, fue a finales de la década de 1980 cuando las facciones que habían coexistido en el país confluyeron en una importante fuente de contestación ideológica —y más tarde armada— contra el Estado argelino, lo que se conoció como el FIS (*Front Islamique du Salut* o Frente Islámico de Salvación). Los problemas que planteaban abarcaban desde aspectos puramente socioeconómicos —con la crisis del petróleo de 1986, la intervención pendiente del FMI y las cada vez más elevadas tasas de desempleo (Arnould, 2007)— hasta consideraciones políticas.

En 1989, tras meses de manifestaciones violentas y enfrentamientos entre el Estado y el FIS, el presidente Chadli, en un intento de socavar al FLN, firmó una ley que abolía el régimen de partido único vigente desde 1962. Además, con la reforma constitucional de 1989, se permitía la formación de nuevos partidos políticos. Así, se formaron docenas de nuevos partidos, especialmente los constituidos por movimientos que hasta entonces se habían visto obligados a operar en un

entorno clandestino. La reforma dotó al FIS del marco legal y político que necesitaba para emerger en la escena política como un partido formal (LeSueur, 2009). El partido hacía uso de una retórica que denunciaba la corrupción de las élites y exaltaba los valores tradicionales y fundamentales del islam, lo que les valió para ganarse un gran apoyo popular, primero en las elecciones locales del país (1991) y luego en el primer turno de unas elecciones generales (1992), cuyos resultados fueron anulados posteriormente por el ejército tras una victoria masiva del FIS en la primera vuelta.

Tras un largo y sangriento conflicto que duró una década y en el que se estima que murieron alrededor de 200 000 personas y otras 7000 desaparecieron o fueron consideradas, según las normas del derecho internacional, víctimas de desaparición forzada (Arnould, 2007; Liverani, 2008), el germen de la guerra civil estaba ampliamente extendido en la sociedad argelina. En Argelia, la duda en torno a quiénes fueron realmente los responsables de los crímenes representó el principal punto de divergencia entre los principales actores sociales y políticos en la época posterior a la guerra civil.

### UNA PAZ INCIERTA: POLÍTICAS DE AMNISTÍA Y ACTIVISMO

A pesar de los numerosos intentos por establecer la paz –tanto a nivel internacional, con la intervención de la comunidad de Sant’Egidio en Roma en 1995 (Mañé Estrada *et al.*, 2019), como a nivel nacional, con una tregua firmada entre el Estado y el FIS en 1997 (Arnould, 2007)–, el nombramiento del expresidente Abdelaziz Buteflika (1999-2019) es considerado el punto de inflexión que puso fin a la fase más violenta de la guerra civil. Tras una década en la que se produjeron asesinatos indiscriminados de intelectuales, pe-

riodistas, profesores, escritores y argelinos de a pie, Buteflika consiguió reducir al mínimo la violencia –principalmente en las zonas rurales– gracias sobre todo a una especie de ley de amnistía para todos los perpetradores. En 1999 se aprobó la Ley de Harmonía Civil (*Loi de Concorde Civile*), que concedía la amnistía a todos los militantes del FIS, salvo a aquellos que habían cometido delitos como la violación, el asesinato o los atentados con bomba, entre otros. En 2000, esta ley fue ampliada para incluir a todos los que estuvieran dispuestos a ceder sus armas (Arnould, 2007). Más tarde, en 2005, las leyes de amnistía se dilatarían aún más (Carta para la Paz y la Reconciliación Nacional, o *Charte pour la Paix et Réconciliation Nationale*): no solo se incluyó entre los favorecidos a militantes encarcelados, sino que también se prohibió investigar la participación de cualquier persona que hubiese formado parte del aparato gubernamental (Scully, 2008).

Aunque el gobierno argelino justificó esta férrea medida de control de la narrativa del pasado como un intento por evitar una recaída en la espiral de violencia (Scully, 2008), tales disposiciones fueron objeto de duras críticas por parte de organismos nacionales e internacionales, concretamente por parte de aquellos integrados por los familiares de los desaparecidos durante el conflicto. Durante las entrevistas realizadas a mediados de 2020, un miembro de dichas organizaciones insistió en la actitud de negación absoluta del Estado con respecto a las desapariciones forzadas. En un intento de apaciguar la presión nacional e internacional de las organizaciones de derechos humanos, que acusaban al Estado de “promover la amnesia y la impunidad, premiar la violencia (...), dejar el conflicto sin resolver e ignorar la situación de las víctimas” (Arnould 2007, 229), en el periodo 2000-2003, el gobierno estableció una Comisión Nacional para las Desapariciones. No obstante, fruto

de su opacidad, inacción deliberada e incapacidad para investigar, dar respuestas y ofrecer reparaciones a las víctimas, la Comisión fue objeto de duras críticas (Djazairouna, SOS Disparus, Human Rights Watch). A pesar de que entre 2001 y 2003, las familias de los desaparecidos rellenaron un formulario con toda la información relevante sobre sus familiares, el Estado no cambió su postura respecto a las desapariciones forzadas, calificándolas de “daños colaterales del terrorismo” [I3, 2020] y declarándose a sí mismo “responsable pero no culpable” de dichas desapariciones [I3, 2020]. Además, según I3, la prensa también ayudó en este proceso de deslegitimación de las víctimas y promoción de los aparatos del Estado, calificando a quienes participaron en manifestaciones pacíficas en memoria de sus familiares desaparecidos como “familiares de terroristas” o, incluso, “familiares de degolladores” [I3, 2020].

En definitiva, el proceso de reconciliación argelino no contó con el espacio, el tiempo o las plataformas necesarios para un desarrollo aceptable. El activismo social y político nunca dejó de presionar en esa dirección, y la mayoría de las asociaciones se fusionaron bajo una sola bandera, la del *Colléctif des Familles des Disparus en Algérie* (CFDA). Estas asociaciones están constituidas en su mayoría por familiares de personas desaparecidas, cuyos derechos han sido negados sistemáticamente por el Estado. I3 reconoció que, aunque el enfoque de la justicia transicional cambia de un país a otro, las actividades de todas estas asociaciones están muy marcadas por tres movimientos latinoamericanos de familiares de desaparecidos (en México, Argentina —con las Madres de Plaza de Mayo— y Chile). Estas asociaciones combinan la puesta en práctica de iniciativas globales —lideradas por instituciones como Amnistía Internacional— con manifestaciones y actos públicos locales donde prima la representación visual y se exhiben fotos de sus familia-

res. De esta forma, estas organizaciones arrojan luz sobre el carácter transnacional de las actuaciones de defensa de los derechos humanos cuando se trata de desapariciones forzadas. En el caso argelino, la CFDA se mantuvo como un actor fundamental. Su labor se centró en la elaboración de discursos críticos y en la acción simbólica contra la violencia estatal que, burlando la intimidación política y física, se materializó en los levantamientos de octubre (Serres, 2019, 54).

### **EL HIRAK ARGELINO: CONTEXTO HISTÓRICO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

A principios de 2019, los cimientos del régimen argelino se vieron sacudidos por oleadas de manifestaciones y protestas organizadas por los ciudadanos contra el enfermo presidente Abdelaziz Buteflika (1999-2019). Desde enero de 2019 hasta principios de 2020, miles de argelinos tomaron las calles para expresar su profundo descontento con la corrupción y el nepotismo del pasado, así como para manifestar su deseo de que se cree una Segunda República, un régimen completamente nuevo. Este movimiento popular, conocido coloquialmente como Hirak, estuvo profundamente instigado, aunque no exclusivamente, por activistas juveniles, defensores de los derechos humanos, asociaciones de la sociedad civil y estudiantes.

A menudo descrita por los analistas occidentales como el “despertar argelino” o el “nacimiento de la política” en el país (Serres, 2019, 49), esta nueva ola de reclamaciones sigue una tradición profundamente arraigada en la sociedad argelina: utilizar las protestas como medio para negociar con el gobierno. Si bien hasta 2019 estas movilizaciones se dirigían principalmente contra las autoridades locales, ahora lo harían contra los más altos rangos del gobierno. Este cambio se produjo sobre todo a partir de 2011, cuando el ejecu-

tivo trató por todos los medios de evitar la “difusión” de las revueltas árabes procedentes de los países vecinos, principalmente desde Libia y Túnez. El Estado presentó estos levantamientos como “disturbios del pan” –una serie de protestas iniciadas por el precio de los alimentos básicos– para no reconocer que sus demandas hacían referencia a cuestiones más estructurales (Serres, 2019).

Desde 2013 y 2014, cuando la salud de Buteflika empezó a deteriorarse visiblemente, el descontento ante lo que se percibía como un vacío de poder llenado por intereses extranjeros no dejó de crecer. Sin embargo, se creía (y esta creencia estaba fuertemente instigada por el gobierno) que el papel de Buteflika como mediador de la paz tras la guerra civil argelina y el temor a una recaída en la violencia disuadirían a la población de desafiar de forma abierta el sistema (Zeraoulia, 2020). La situación cambió cuando, en febrero de 2019, Buteflika –o, más bien, su entorno– anunció que se presentaría a las elecciones por quinta vez. Fue entonces cuando los argelinos empezaron a protestar todos los viernes (martes para los estudiantes) contra el aparato del Estado, utilizando consignas como “Dégage” o la expresión árabe dariaja “Ytnahaw ga”, que podrían traducirse como “¡Fuera todo!” (Bentaha, 2020). Por primera vez, una visión común unía a argelinos de todas las tendencias políticas y generaciones: su profundo desprecio hacia las estructuras gubernamentales y las élites, que no habían cambiado desde 1962, y cuyo único objetivo era perjudicar al “pueblo”, consigna central en el pensamiento nacionalista argelino desde la independencia (Serres, 2019).

Sin embargo, a pesar del creciente número de participantes jóvenes –conocida como la cuarta generación de activismo *online*, compuesta principalmente por estudiantes y bloggers (Hadj-Moussa, 2019)– el vínculo entre la memoria y los derechos humanos no se ha

extinguido. De hecho, muchos de los jóvenes que tomaron las calles de Argel estaban, de alguna manera, relacionados con alguien que había sufrido directamente la violencia durante la guerra civil (Zeraoulia, 2020). Una de las primeras asociaciones en expresar su apoyo al Hirak fue precisamente la CFDA. Según I3, aunque los medios de comunicación siguieron presentando las manifestaciones como un “espectáculo de llanto”, estas generaban interés, en especial entre los jóvenes, deseosos de recabar más información sobre el tema. Sin embargo, según la misma fuente, sería necesario un profundo cambio de régimen y de mentalidad para que las narrativas oficiales pudieran ser revertidas (I3, 2020). A pesar del derrocamiento de Buteflika, su legado sigue vivo en un sistema profundamente militarizado y represivo en el que la memoria y la justicia transicional se consideran perturbadoras y desafiantes para el Estado.

### **LIBIA DESPUÉS DE GADAFI: INJERENCIA EXTRANJERA E INESTABILIDAD**

Libia tiene mucho en común con sus homólogos regionales, concretamente Túnez. No obstante, desde 1969 hasta 2011, Libia estuvo gobernada por un régimen dictatorial cuyos pilares son a veces difíciles de conceptualizar teóricamente, a caballo entre una versión del socialismo inspirado en Gadafi y un ferviente culto a la personalidad (Bustos 2018, 69). Especificidades ideológicas aparte, su legado de brutal represión y violencia política hacen de Libia un caso interesante en términos de justicia transicional. Libia ha sido el único país de esta muestra en donde los actores internacionales han tenido un papel importante.

Tras dos meses de protestas organizadas bajo el paraguas del Consejo Nacional de Transición (CNT) (Kersten, 2015) contra el gobierno en las principales ciudades de Libia (Trípoli y Bengasi), el incremento de la repre-

sión estatal ilustró la incapacidad del régimen de proteger a sus ciudadanos. A finales de febrero de 2011, la ONU remitió el caso libio a la fiscalía de la Corte Penal Internacional (CPI) (Resolución 1970) y, un mes más tarde, se emitieron tres órdenes de detención contra Muamar Gadafi, su hijo Saif al Islam y su mano derecha política, Abdalá al Senussi. Dichos mandatos se emitieron a pesar de que Libia no ratificó el Estatuto de Roma (1998) de la CPI y pese a la decisión de Libia en 2012 de impugnar los dos casos contra Saif al Islam y Al Senussi, aduciendo que los someterían, junto a otros altos miembros del régimen de Gadafi, “a un juicio justo y público” (Zawati, 2016, 218). Tras el establecimiento de una zona de “exclusión aérea” sobre Libia y la intervención de la OTAN, seguida de la muerte de Gadafi en octubre de 2011 y la captura de Saif al Islam por las milicias del país, la disputa entre Libia y la CPI fue una de guerra por la legitimidad entre el recién establecido por el CNT —que quería presentar al país como un Estado moderno y funcional— y la CPI, cuya intervención dio esperanzas sobre el posible uso de métodos de justicia transicional (Kersten, 2014, 199).

Sin embargo, según algunos autores (por ejemplo, Hamoud, 2020 y Lamont, 2016), la intervención de la CPI no fue el único aspecto que frustró las posibilidades de justicia transicional en Libia; entre otras, el fracaso de la transición política, la existencia de un régimen tribal que hace que el Estado de derecho esté aún más fragmentado, la “amplia difusión de armas y milicias al margen de las estructuras legítimas del Estado (...) y la fragilidad de las instituciones estatales” (Hamoud, 28-29) desempeñaron también un papel decisivo. En un país que aún no ha alcanzado la estabilidad política y en el que el ahora reaparecido en público, hijo del antiguo dictador, Saif al Islam Gadafi insiste en presentarse como un legítimo contendiente

a las elecciones del país, la justicia transicional se ha convertido, más que nunca, en un espejismo; y, además, la intervención de potencias extranjeras no hizo sino agravar la debilidad del sistema político libio.

## CONCLUSIONES

A través de este breve análisis hemos tratado de repasar los principales enfoques que ha adoptado la justicia transicional en el Norte de África. El objetivo del estudio era, por un lado, dismantelar la falsa creencia sobre la imposibilidad de establecer mecanismos de justicia transicional en la región (a pesar de que si que se han dado contratiempos) y, por otro, destacar el vínculo entre la justicia transicional, los derechos humanos y la democracia, trasladando los fenómenos a un contexto regional en el que abundan los legados de autoritarismo. Al hacerlo, esperábamos arrojar luz sobre nuevas formas de entender las políticas pasadas y presentes de estos Estados en relación con cuestiones de memoria histórica, diplomacia pública y sociedad civil, así como poner de relieve nuevas posibilidades de acción e investigación en aquellos escenarios de justicia transicional en los que no se ha logrado ni una verdadera clausura ni medidas definitivas.

La justicia transicional en el Norte de África presenta un considerable número de paralelismos con la aplicación de este concepto en otras regiones y países del mundo. El uso de la tortura y las desapariciones forzadas como armas políticas son de sobra conocidas en países latinoamericanos y europeos —en especial, en Argentina y España—, en donde se han dado contextos de fosas comunes y amnistías generales que, indudablemente, no solventan divisiones sociales profundamente arraigadas. Si a esto le añadimos agravios que no se han abordado desde los años sesenta y setenta, como en el caso del Sá-

hara Occidental con España y el de Argelia con Francia —a pesar del supuesto esfuerzo de esta última en la materia, con iniciativas como el Informe Stora, con el que se pretendía renivelar las relaciones entre ambos países, pero cuyo éxito fue reducido—, podemos encontrar una explicación de por qué la justicia transicional tiene todavía un largo camino por recorrer en términos de eficacia. Por otra parte, nos encontramos con algunos países, como es el caso de Túnez y Marruecos, que cumplieron formalmente con las tendencias y prácticas globales en materia de justicia transicional.

Esperamos que el análisis haya servido para ilustrar las diferencias entre los diseños, la implementación y las políticas particulares de cada caso. Los mecanismos de búsqueda de la verdad son solo efectivos si van realmente acompañados de medidas políticas y sociales para hacer cumplir sus premisas; e incluso entonces, debemos ser conscientes de los “quiénes” y los “porqués” que se encuentran detrás de los procesos de toma de decisiones. Solo de esta forma podrá garantizarse un enfoque más integral que incluya a las víctimas en el proceso, y además afiance sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdellatif I, El-Gantri S, Hodzic R. 2017. “The Earthquake that Builds: The Impact of Public Hearings in Tunisia”. International Center for Transitional Justice. 23/03/2017. <https://www.ictj.org/news/earthquake-builds-impact-public-hearings-tunisia>
- Abé N. 2017. “We Know Everything but We Have no Proof”. *Der Spiegel*. 11/12/2017. [www.spiegel.de/international/world/tunisia-truth-commission-divides-nation-a-1180656.html](http://www.spiegel.de/international/world/tunisia-truth-commission-divides-nation-a-1180656.html)
- Amara T, McDowall A. “Tunisian president seizes control of the electoral commission”. *Reuters*. 22/04/2022. [Tunisian president seizes control of electoral commission \(msn.com\)](https://www.reuters.com/world/africa/tunisia-president-seizes-control-electoral-commission-2022-04-22/)
- Andrieu K. 2016. “Confronting the Dictatorial Past in Tunisia: Human Rights and the Politics of Victimhood in Transitional Justice Discourses since 2011”. *Human Rights Quarterly*, 38 (2), pp. 261-93.
- Arnould V. 2007. “Amnesty, Peace and Reconciliation in Algeria”. *Conflict, Security and Development*, 7(2), pp. 227-53.
- Barahona de Brito A. “Introdução”. Barahona de Brito A, Enríquez C, Aguilar P (eds.) 2004. *Política da Memória: Verdade e Justiça na Transição para a Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, pp. 31-62.
- Barona C, Dickens-Gavito J. 2017. “Memory and Resistance: A Historical Account of the First Intifadas and Civil Organizations in the Territory of Western Sahara”. Ojeda-García R, Fernández-Molina I, Veguilla V (eds.) *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization: When a Conflict Gets Old*. New York. Palgrave Macmillan, pp. 259-76.
- Ben Mbarek G. 2021. “Families Say Police Abused, Abducted Minors in Mass Sweeps as Protests Continue”. *Meshkal*. 25/01/2021. <https://meshkal.org/?p=1643>
- Benedizione L, Scotti VR. 2015. *Equally Victims? Post-Revolutionary Tunisia and Transitional Justice*. Working Paper. 29/2015. Rome: LUISS School of Government.
- Bentahar Z. 2020. “Ytnahaw ga’!: Algeria’s Cultural Revolution and the Role of Language in the Early Stages of the Spring 2019 Hirak”. *Journal of African Cultural Studies*, 1-18.
- Bouris E. 2007. *Complex Political Victims*. Bloomfield. Kumari Press.
- Buckley-Zistel S et al. 2015. *Transitional Justice Theories*. London. Routledge.
- Correale F. 2017. “Les origines de la ‘question du Sahara Occidental’: enjeux historiques, défis politiques”. Balboni M, Laschi G (eds.). *The European Union Approach Towards Western Sahara*. Brussels. PIE Peter Lang, pp. 33-60.
- Crenzel E. 2017. “Revisiting the origins of Argentina’s military junta trial: political, moral, and legal dilemmas

- of a transitional justice strategy". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 47(2), pp. 144-64.
- DeGeorges T. 2016. "Martyrdom in North Africa Following the Arab Spring and the Process of Transitional Justice". Sriram CL (ed.). *Transitional Justice in the Middle East and North Africa*. London: Hurst Publishers, pp. 123-9.
- Estrada R. 2014. "Saara Occidental: História, Geopolítica e Perspectivas da Última Colónia". *Cadernos de Relações Internacionais*, 7(1), pp. 118-47.
- Fakhro E. "Truth and Fact-Finding in the Aran Monarchies". Sriram CL (ed.). *Transitional Justice in the Middle East and North Africa*. London: Hurst & Company, pp. 161-84.
- Fisher KJ, Stewart R. 2014. *Transitional Justice and the Arab Spring*. Abingdon and New York: Routledge, pp. 1-14.
- Hachad N. 2017. "Narrating Tazmamart: visceral contestations of Morocco's transitional justice and democracy". *The Journal of North African Studies*, 23(1-2), pp. 208-24.
- Hadj-Moussa R. 2019. "Youth and Activism in Algeria: The Question of Political Generations". *The Journal of North African Studies*, 26(2), pp. 311-336.
- Hamad M. 2020. "A Law of Diminishing Returns: Transitional Justice Post-Revolutionary Libya". *Al Muntaqa*, 3(1), pp. 23-37.
- Hernández Fuentes AP. 2014. "Análisis de la influencia de Francia y sus intereses en el conflicto del Sahara Occidental. Período 1991-201". *Revista Análisis Internacional*, 5(2), pp. 407-15.
- Hernando de Larramendi M, López Bernabé B. 1996. *Sistemas Políticos del Magreb Actual*. Madrid: Editorial MAPFRE.
- Kersten M. 2015. *Transitional Justice without a Peaceful Transition: The Case of Post-Gaddafi Libya*. CRPD Working Paper n.º 38. Leuven: Centre for Research on Peace and Development, pp. 2-31.
- Kersten M. 2014. "Justice After the War: The ICC and Post-Gaddafi Libya". Stewart K, Fisher R. *Transitional Justice and the Arab Spring*. London: Routledge, pp. 188-207.
- Lamont CK. 2016. "Contested Governance: Understanding Justice Interventions in Post-Qadhafi Libya". *Journal of Intervention and Statebuilding*, 10(3), pp. 382-99.
- Lamont CK, Boujneh H. 2012. "Transitional Justice in Tunisia: Negotiating Justice during Transition". *Politická misao*, 49 (5), pp. 32-49.
- Laroui A. 1995. *L'Histoire du Maghreb: Un Essai de Synthèse*. Casablanca: Centre Culturel Arabe.
- Lefranc S. 2002. *Politiques du Pardon*. Paris: PUF.
- Lefranc S. 2012. "A Critique of Bottom-Up Peacebuilding: Do Peaceful Individuals Make Peaceful Societies?". Charbonneau B, Parent G. *Peacebuilding, Memory and Reconciliation: Bridging Top-Down and Bottom-Up Approaches*. London: Routledge, pp. 34-52.
- LeSueur J. 2010. *Algeria Since 1989: Between Terror and Democracy*. London: Zed Books.
- Limam M, Del Sarto RA. 2015. *Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration*. Working Paper RSCAS 2015/75. Florence: European University Institute.
- Liverani A. 2008. *Civil Society in Algeria: The political functions of the associational life*. London and New York: Routledge.
- Loudiy F. 2014. *Transitional Justice and Human Rights in Morocco: Negotiating the Years of Lead*. London and New York: Routledge.
- Mañé-Estrada A, Hernando de Larramendi M, Thieux L. 2019. *Argelia en transición hacia una Segunda República*. Barcelona: Icaria.
- Pathak B. 2019. "Generations of Transitional Justice in the World". *Advances in Social Sciences Research Journal*, 6(7), pp. 18-83.
- Rosanía N. 2018. "El reto histórico saharauí: la confirmación de un estado". Wynter C et al. (eds.). *Sahara Oc-*

*cidental: entre la ocupación y los esfuerzos por la construcción de paz.* Bogotá. CUNES, pp. 11-38.

Schwöbel-Patel C. 2016. "Spectacle in International Criminal Law: the fundraising image of victimhood". *London Review of International Law*, 4(2), pp. 247-74.

Scully L. 2008. "Neither Justice nor Oasis: Algeria's Amnesty Law". *Brooklyn Journal of International Law*, 33(3), pp. 975-1034.

Serres T. 2019. "Vous avez mangé le pays! Revendications socio-économiques et politisation en Algérie (2011-2019)". *Esprit*, 6, pp. 49-60.

Sriram CL (ed.). 2017. *Transitional Justice in the Middle East and North Africa*. London. Hurst Publishers.

Thieux L. 2015. *Algerian Foreign Policy Towards Western Sahara*. Ojeda-Garcia R, Fernández-Molina I, Veguilla V (eds.). *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization: When a Conflict Gets Old*. New York. Palgrave Macmillan, pp. 121-42.

Trabelsi M. 2017. "Transitional Justice in Tunisia: A Painful but Necessary Step Forward". *The Global Observatory*, 05.05.2017. <https://theglobalobservatory.org/2017/05/tunisia-truth-dignity-commission-arab-spring/>

United Nations. 1985. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. Office of the High Commissioner for Human Rights. UNGA/40/35/1895. [OHCHR | Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power](#)

Waltz S. 2017. "Linking Transitional Justice and Human Rights". Sriram CL (ed.). *Transitional Justice in the Middle East and North Africa*. London. Hurst & Company, pp. 37-60.

Wilcox L. 2009. "Reshaping Civil Society through a Truth Commission: Human Rights in Morocco's Process of Political Reform" *The International Journal of Transitional Justice*, 3, pp. 49-68.

Willis M. 2014. *Politics and Power in the Maghreb: Algeria, Tunisia and Morocco from Independence to the Arab Spring*. London. Hurst Publishing.

Zawati HM. 2016. "Prosecuting International Core Crimes Under Libya's Transitional Justice: The Case of Saif Al-Islam and Abdullah Al-Senussi". Diver A, Miller J (eds.). *The Justiciability of Human Rights Law in Domestic Jurisdictions*. Switzerland. Springer International Publishing, pp. 217-61.

Zeraoulia F. 2020. "The Memory of Civil War in Algeria: Lessons from the Past with Reference to the Algerian Hirak". *Contemporary Review of the Middle East*, 7(1), pp. 25-53.





# EN BUSCA DE UN FUTURO PARA LIBIA

Barah Mikail

## INTRODUCCIÓN

Libia sigue ocupando un lugar destacado en la agenda internacional. Puede ser que la guerra de Ucrania que ha estallado en 2022 la haya eclipsado en parte. Pero aun así, las declaraciones de gobiernos y funcionarios internacionales, junto con la intensa actividad de la asesora especial para Libia del secretario general de la ONU, Stephanie Williams, dejan claro que se otorga una gran importancia al futuro y a la estabilidad de este país.

Al mismo tiempo, la fragmentación prevalente en Libia en las instituciones nacionales, los sentimientos de pertenencia de la población del país, arraigados en la localidad, y la sed de poder por parte de los principales representantes políticos libios, hacen difícil creer que se vaya a alcanzar pronto una solución institucional duradera. Se anunciaron elecciones presidenciales y legislativas para diciembre de 2021, pero acabaron aplazándose sin fecha. La ONU trata de impulsar una agenda que ayude a definir una hoja de ruta, pero a duras penas puede contar con la participación decidida de los actores libios. Es más, la generalizada y dominante confusión institucional, caracterizada por estructuras gubernamentales enfrentadas y por líderes que buscan conquistar el poder para sí mismos, no contribuye en nada.

El panorama no está irremediablemente bloqueado en Libia, ni tiene por qué ser sombrío, pero todavía están por definir las posibles soluciones duraderas. El siguiente artículo examina la situación en el país tal y

como se presenta hoy en día y considera sus implicaciones para el futuro inmediato de Libia. En primer lugar, se analizará su realidad institucional, poniendo el acento en sus organismos centrales y en sus líderes más destacados. A continuación, se prestará atención a su realidad socioeconómica, a partir de hechos relacionados con el estado global del país que se interpretan a la luz de las prioridades y aspiraciones de la población. En la tercera parte se examinarán los factores nacionales, regionales e internacionales que pueden determinar la evolución de Libia a corto y medio plazo.

## EL MARCO INSTITUCIONAL LIBIO

Las instituciones de Libia están fragmentadas, algo que se suma a los problemas del país. Es difícil identificar un centro de gravedad en un territorio en el que prevalecen muchos polos de poder. La Primavera Árabe (2011) dio lugar a muchos escenarios diferentes en la región de Oriente Medio y norte de África, y Libia tiene características propias. Esta rivalidad entre organismos enfrentados ha dado como resultado un entorno complejo en el que dominan varios actores diferentes con agendas contrapuestas.

### La realidad multistitucional de Libia

Las instituciones de Libia están fragmentadas. No obstante, esto no significa que reine el caos o la anarquía. Hay un orden en el desor-

den libio. Las instituciones existen y ejercen mandatos concretos. El problema es que ninguna de estas estructuras ni de quienes las lideran parecen estar dispuestos a trabajar codo con codo con los demás en beneficio del pueblo libio. En consecuencia, al mismo tiempo que el país carece de un jefe de Estado, es un Estado dominado por muchos jefes. En el marco institucional, hay dos entidades gubernamentales principales en Libia: el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) basado en Trípoli<sup>1</sup> (Tripolitania, la parte occidental del país) y el Ejército Nacional Libio (ENL) en Ar Rajma (Cirenaica, este del país). El estatus de ambos organismos conforme a la legislación y a los estándares internacionales es diferente.

El GAN es un organismo legal y respaldado por la ONU, constituido en 2016 tras un proceso *ad hoc* promovido por Naciones Unidas que pretendía dotar a la población libia de una estructura ejecutiva clara<sup>2</sup>. Por otro lado, el ENL es una entidad autoproclamada que concentra en sus manos las decisiones políticas y militares desde 2014<sup>3</sup>. En aquel entonces, Jalifa Hafter, un coronel que había huido del ejército libio en la década de 1980, creó este organismo como forma de reclamar para sí mismo el poder y de arrogarse la representación de todos los habitantes de Libia.

1. En general, se empleará la expresión Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) al hacer referencia al Gobierno del primer ministro Fayez Serraj (2016-2021), mientras que el actual Gobierno basado en Trípoli y dirigido por el primer ministro Abdul Hamid Dbeiba se conoce como Gobierno de Unidad Nacional (GUN).

2. El Acuerdo Político Libio de Sijrat llevó a la formación del Gobierno del primer ministro Fayez Serraj y fue firmado oficialmente el 17 de diciembre de 2015. Se puede consultar el texto completo del acuerdo (en inglés) en el siguiente enlace: <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>

3. Acerca del Ejército Nacional Libio (ENL) o Ejército Nacional Árabe de Libia, de su formación y de su implicación en la situación actual, véase Tim Eaton, "The Libyan Arab Armed Forces: A Network Analysis of Haftar's Military Alliance", artículo de investigación en Chatham House, 2 de junio de 2021: <https://www.chathamhouse.org/2021/06/libyan-arab-armed-forces>

La primera acción militar real de Jalifa Hafter se produjo en mayo de 2014, cuando lanzó la Operación Dignidad, una operación armada que pretendía "limpiar" el país de elementos radicales y terroristas (es decir, de islamistas, de quienes se sabía que ejercían una gran influencia sobre la élite gobernante en Trípoli)<sup>4</sup>. En realidad, la guerra que comenzó en 2014 no terminó nunca: la violencia y/o las tensiones fueron dominantes en el plano nacional durante los seis años siguientes. Mientras que Jalifa Hafter afirmaba que sus acciones tenían como objetivo librar a Libia de elementos extremistas, el entonces gobernante Congreso General Nacional de Trípoli creó una coalición denominada Amanecer Libio, con el objetivo de oponerse a los intentos del ENL de hacerse con el poder<sup>5</sup>. Ambas partes intentaron lograr el control de grandes porciones del país. Libia acabó siendo dominada por dos estructuras radicalmente enfrentadas. El hecho de que un Gobierno paralelo al GAN se instalase en Cirenaica bajo el mando del primer ministro Abdulah al Zani, favorable al ENL, es representativo de esta polarización.

Ninguno de estos Gobiernos, en el este y en el oeste del país, consiguieron dominar todo el territorio. A grandes rasgos, el GAN ejercía su influencia sobre Tripolitania, mientras que el ENL controlaba toda la Cirenaica. En cuanto a Fezán, la tercera región oficial de Libia, un extenso territorio situado en el suroeste del país, sigue sin estar, hasta este

4. Al hablar acerca de la eliminación de islamistas en el país, Hafter mencionó en realidad la ciudad de Bengasi. Sin embargo, tres meses antes, había amenazado con derrocar al Gobierno de Trípoli. Mezclar ambas situaciones llevó a la guerra civil. Acerca del contexto general que prevalecía entonces, véase Andrew Engel, "Libya's growing risk of civil war", en PolicyWatch 2256, Washington Institute, 20 de mayo de 2014: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/libyas-growing-risk-civil-war>

5. Para saber más acerca de esta fase de la historia reciente de Libia, véase Frederic Wehrey, *The Burning Shores: Inside the Battle for the New Libya*, Farrar, Straus and Giroux, 2018, pp. 187 a 249.

momento, alineada definitivamente con alguna de las dos entidades en liza. Sin embargo, desde el punto de vista militar, parece ser el ENL el que ejerce una influencia más significativa en el sur. Esto es evidente en el caso de Sebha, la ciudad más importante en esta parte del país, sobre la que el ENL tiene mucha influencia, así como sobre su gestión municipal.

Al hablar de las instituciones políticas fundamentales en Libia, es necesario considerar también otros dos organismos: el Alto Consejo de Estado (ACE) y la Cámara de Representantes (CdR). El ACE se creó en 2016 con el respaldo de la ONU. Sus dos cometidos principales son asesorar al GUN y participar en la validación de las decisiones adoptadas por la CdR, tal y como lo haría un Senado en un sistema democrático<sup>6</sup>. Por lo que respecta a la CdR, es un Parlamento; sus integrantes fueron elegidos en 2014 para un periodo oficial de dos años. Sin embargo, este organismo no se ha disuelto y la ONU lo reconoce todavía como una de las instituciones fundamentales de Libia junto al ACE.

El principal problema con estos dos organismos es que ambos están inmersos en conflictos y desacuerdos internos, aunque no en el mismo grado. En el caso del ACE, sus integrantes asisten a las sesiones, mientras que, por el contrario, la CdR nunca alcanza el *quorum* necesario para adoptar resoluciones, debido al boicot de muchos de sus diputados. La mayor parte de los desacuerdos se refieren a cuestiones de representación del poder ejecutivo a nivel nacional. Ambas cámaras están divididas acerca de la conveniencia de apoyar al GAN, o a otro Gobierno surgido a raíz de un proceso nacional libio, en lugar de uno impulsado por la ONU<sup>7</sup>.

6. Acerca del propósito central del ACE, véase su página web institucional: <https://hcs.gov.ly/en/about/#council>

7. La situación ha dado lugar a tensiones continuas en el curso de los últimos meses, tales como, en enero de 2022, cuando la CdR rechazó la posibilidad de que el ACE

Por último, este resumen del panorama libio no estaría completo sin mencionar algunas instituciones económicas imprescindibles: la Compañía Nacional del Petróleo (NOC por sus siglas en inglés), encargada de la prospección y la extracción de petróleo y gas, y el Banco Central de Libia (BCL), una entidad financiera. Durante los últimos años, en un contexto de división generalizada, también estas instituciones estuvieron representadas por dos organismos rivales, uno de ellos situado en Tripolitania y el otro en Cirenaica.

Desde un punto de vista oficial, estas divisiones han terminado; se supone que tanto la NOC como el BCL están ahora regidos por instituciones que obedecen las órdenes del GUN. Pero las rivalidades se mantienen todavía: puede parecer que ambos organismos están unificados, pero no es así<sup>8</sup>. Esto también debe tenerse en cuenta, especialmente en un momento en el que una parte de los problemas de Libia se debe a sus dificultades para garantizar la liquidez, como se verá más adelante.

### Las figuras fundamentales en Libia

A la hora de hablar del proceso de toma de decisiones en Libia, es necesario mencionar otro aspecto fundamental: las figuras y las personalidades destacadas. Las instituciones son la cara visible del país, pero quienes detentan el poder en realidad son individuos que, en la mayoría de los casos, aprovechan las oportunidades que les brinda su cargo para cultivar su influencia. Hay muchas figuras importantes en Libia, pero las decisivas se pueden reducir a cinco: Abdul Hamid Dbeiba, el actual

podría pronunciarse en lo referente a la aprobación de un nuevo Gobierno: <https://www.libyaobserver.ly/news/hor-excludes-high-council-state-having-say-approving-new-libyan-government>. La CdR y el ACE volvieron después al principio de continuidad institucional.

8. George Mikhail, "Rifts plague Libya's Central Bank", *Al-Monitor*, 16 de mayo de 2021: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/05/rifts-plague-libyas-central-bank>

primer ministro; Jalifa Hafter, comandante del ENL; Aguila Saleh, presidente de la CdR; Fazi Bashaga, antiguo ministro de Interior en el Gobierno del primer ministro Fayez Serraj; y Saif al Islam Gadafi, hijo del anterior jefe de Estado y guía Muamar el Gadafi.

A pesar de su escasa experiencia política, el primer ministro **Dbeiba** tardó poco en promover medidas que le hicieron ganar popularidad. Su voluntad de identificar puntos de acuerdo en las negociaciones con el comandante del ENL<sup>9</sup>, su intento de promover medidas y decisiones que elevaran el nivel socioeconómico medio de la población libia, incluso a la hora de contraer matrimonio<sup>10</sup>, y su situación personal (un próspero empresario sin necesidades económicas), consolidaron su imagen de político poco inclinado a la codicia o a la corrupción, que se esfuerza por dar respuesta a las necesidades del pueblo. Esta base le permitió presentarse a las elecciones presidenciales, a pesar de su compromiso inicial de que no lo haría<sup>11</sup>, sin ser muy criticado por ello. Su popularidad no se limita a Tripolitania.

Jalifa **Hafter**, comandante del ENL, es otra figura decisiva. Su capacidad de mando descansa en el empleo de la fuerza, como dejan en evidencia las sucesivas guerras que ha librado desde 2014 y la estructura militar que puso en pie en Cirenaica. Sin embargo, también cuenta con un contexto favorable que lo ha beneficiado, en parte gracias al respaldo de las principales tribus del este del país. Sus conocidas opiniones opuestas al islamismo y el apoyo que

recibe de otros países en este sentido (Egipto, Emiratos Árabes Unidos...) lo ponen en sintonía con una parte de la opinión pública. Al mismo tiempo, Jalifa Hafter basa también su control en el miedo y en el uso de la fuerza.

Aguila **Saleh**, presidente del Parlamento, debe su relevancia, en buena medida, a su posición institucional. No se trata necesariamente de una figura política fuerte, si se le considera independientemente de su cargo. Aunque puede contar con el apoyo de la tribu de la que es originario, su importancia se debe al hecho de que la CdR sigue siendo hoy en día uno de los organismos fundamentales de Libia en lo que se refiere a la toma de decisiones institucionales y políticas. Por ejemplo, el nombramiento de un nuevo Gobierno necesita la aprobación del Parlamento, entre otros requisitos<sup>12</sup>. A pesar de las divisiones internas de la CdR<sup>13</sup>, la ONU la considera un organismo fundamental para la redacción de una nueva Constitución para Libia<sup>14</sup>.

El antiguo ministro de Interior, Fazi **Bashaga**, era considerado un hombre fuerte en el Gobierno del ex primer ministro Fayez Serraj; originario de Misrata, una ciudad costera de Tripolitania que concentra elementos imprescindibles tanto económicos como militares, ganó popularidad en un momento dado en su provincia de origen por la forma en que

9. "Libya: Armed Haftar supporters prevent PM's first meeting in east", Aljazeera.com, 26 de abril de 2021: <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/26/haftar-supporters-prevent-the-first-meeting-of-the-dbeibah-govt>

10. Mary Fitzgerald, "Libyan Youth Dream of Marriage", OrientXXI.info, 8 de marzo de 2022: <https://orientxxi.info/magazine/libyan-youth-dream-of-marriage.5420>

11. Una de las condiciones que se pusieron para participar en el Gobierno establecido en marzo de 2021 era que sus miembros no se presentasen a las elecciones.

12. El mandato y las obligaciones de la CdR se describe en la Ley n.º 4 de 2014 acerca de la adopción de las reglas de funcionamiento de la Cámara de Representantes: <https://security-legislation.ly/law/100873>

13. Es muy reveladora la situación que se vivió en el periodo de 2015 a 2018, cuando el acuerdo de Sijrat entró en vigor. Las mismas divisiones se mantienen hasta hoy en día. Véase Wolfram Lacher, "Elite Bargains and Political Deals Project: Libya Case Study", Stabilisation Unit, febrero de 2018: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/766034/Libya\\_case\\_study.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766034/Libya_case_study.pdf)

14. "Williams calls to establish a legal basis for elections in consultation between CdR, ACE", *Libya Observer*, 18 de marzo de 2022: <https://www.libyaobserver.ly/inbrief/williams-calls-establish-legal-basis-elections-consultation-between-hor-hcs>

intentó limitar el poder de algunas milicias cuando era ministro de Interior. Bashaga se presentó a las elecciones presidenciales de Libia sobre esta base. Sin embargo, antes de la fecha oficial de los comicios, negoció un acuerdo (que mantuvo inicialmente en secreto) con Jalifa Hafter y Aguila Saleh para intentar derrocar al Gobierno de Dbeiba. Cuando se aplazaron las elecciones presidenciales, Bashaga constituyó un Gobierno paralelo que solo existe sobre el papel.

Por último, Saif al Islam **Gadafi**, hijo del antiguo jefe de Estado y guía Muamar el Gadafi, también es una figura decisiva. Aunque no se le tuvo en cuenta durante años, fue una de las sorpresas de la campaña que precedió a las elecciones presidenciales aplazadas. A pesar de cierta controversia, su candidatura fue aceptada en última instancia por uno de los tribunales de Libia<sup>15</sup>. Saif al Islam cuenta con el apoyo decidido de los adeptos al régimen de su padre. La Tendencia Verde, erigida en torno a la nostalgia por el mandato de Muamar el Gadafi, es significativa y constituye hoy en día un importante granero de votos.

### La búsqueda de una figura de consenso

No hay falta de representantes políticos en Libia: como se acaba de mencionar, el país cuenta con figuras destacadas que gozan de un importante apoyo popular. Sin embargo, a pesar de su relevancia, ninguno de los candidatos en las elecciones presidenciales previstas para el 24 de diciembre de 2021 parecía capaz de adelantarse al resto y obtener una mayoría absoluta en la primera vuelta. Con la votación ahora aplazada, no se vislumbra una solución real y fiable en lo que respecta

al año 2022, a pesar de un marcado aumento en la actividad de la ONU<sup>16</sup>.

¿Existe una figura de consenso capaz de congrega a la mayoría de los libios en torno a un proyecto nacional común? En una palabra, no. Hasta el momento, todas las personalidades destacadas que han cobrado protagonismo en el panorama nacional han causado divisiones y/o no han contado con el consenso del conjunto de la población. Ninguno de los líderes ni de las figuras políticas que han determinado el destino de Libia ha sido capaz de unir a los habitantes del país en torno a un programa nacional común ni de hacerles creer en un proyecto que trascienda las divisiones regionales tradicionales y/o las lealtades tribales y sectarias.

Una paradoja en el caso de los libios es que, aunque tienden a sentirse orgullosos de su identidad local, regional o familiar, lo consideran compatible con la pertenencia a una nación libia unida. Desde su punto de vista, las identidades nacional, regional y local no son incompatibles, sino que se complementan mutuamente.

Por lo tanto, figuras como Jalifa Hafter acaban por generar divisiones muy importantes: el uso de la fuerza por parte del comandante del ENL, una maniobra con la que busca siempre aumentar su poder y tomar el control del territorio, se interpreta naturalmente de forma negativa por los habitantes del oeste del país. El evidente afán de poder de Hafter, su recurso a las armas y su estilo agresivo son algunas de las razones por las que levanta suspicacias, tanto entre los libios como entre los occidentales.

A su vez, durante años han prevalecido opiniones similares entre la población del

15. "Libyan court reinstates Saif Gaddafi as presidential candidate", Aljazeera.com, 2 de diciembre de 2021: <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/2/libya-court-reinstates-gadafis-son-as-presidential-candidate>

16. "Williams: Formation of rival administrations is not the solution to Libya's crisis", 4 de marzo de 2022: <https://www.libyaobserver.ly/news/williams-formation-rival-administrations-not-solution-libya%E2%80%99s-crisis>

este del país. Su actitud hacia Tripolitania en general y hacia los actores e instituciones de Trípoli y Misrata en particular era de una suspicacia parecida. La opinión predominante en Cirenaica es que, desde la caída de Gadafi, las instituciones rivales de Trípoli han estado en general bajo la influencia de figuras conocidas por sus inclinaciones islamistas, como el antiguo señor de la guerra Abdul Hakim Belhadj y el líder del ACE Jaled al Mishri<sup>17</sup>. Aunque la opinión pública en Bengasi es conservadora por lo general, no se adhiere necesariamente a la ideología de los islamistas ni de los Hermanos Musulmanes. Por lo tanto, la afirmación de Jalifa Hafter de que él se oponía a los “radicales del oeste” y a sus partidarios parece haber cosechado apoyo por defecto y durante años entre la opinión pública local.

La guerra que emprendió Jalifa Hafter contra Trípoli (2019-2020) y la gran cantidad de pérdidas que sufrieron las tribus y la población del este, han llevado a la opinión pública de Cirenaica a cobrar conciencia de los que se perciben como errores injustificables por parte del coronel. Por otro lado, el primer ministro Dbeiba ha cultivado una imagen positiva desde que llegó al poder, lo que ha aumentado su grado de aceptación en Cirenaica. No obstante, esto no ha sido bastante para producir un cambio drástico y generalizado a su favor.

¿Se puede decir, por lo tanto, que Dbeiba va a ser la nueva figura unificadora que los libios están esperando? En comparación con Jalifa Hafter, Fazi Bashaga, Aguila Saleh o Saif al Islam Gadafi, sí. Pero esto no significa que pueda contar con el apoyo de una abrumadora mayoría de voces libias que se

decanten por él. Su popularidad es relativa porque nada indica que le vaya a permitir obtener una mayoría de votos favorables. En todo caso, es un actor decisivo.

¿Qué se puede esperar? A corto plazo, lo más probable es que el panorama institucional libio siga caracterizado por la existencia de instancias y organismos que compiten entre sí; estas son principalmente las estructuras con sede en Trípoli (Gobierno, Presidencia y Alto Consejo de Estado) y las ubicadas en el este (Cámara de Representantes y Ejército Nacional Libio). Ninguna de ellas tiene suficiente control e influencia sobre el conjunto del territorio y la población de Libia, pero son decisivas, ya que constituyen los principales y más importantes organismos del país. En cuanto a las instituciones económicas y financieras (NOC, BCL y LFB<sup>18</sup>), puede que busquen la autonomía en la toma de decisiones, pero desde un punto de vista legal tendrían que seguir las políticas del GUN.

Por otro lado, hablar de la crisis de liderazgo que impera en Libia obliga a mencionar también el papel destacado de las milicias. El dominio de estas es tangible en la parte occidental del país, sobre todo en Trípoli y Misrata, al no haber una fuerza armada oficial consolidada que pueda hacerse cargo del mantenimiento de la seguridad. Oficialmente, la mayoría de las milicias siguen las órdenes del Gobierno, pero en realidad tienen su propia agenda. Por ejemplo, Trípoli está controlada por varias milicias organizadas y repartidas por distritos, en función de sus ámbitos de influencia<sup>19</sup>.

18. N. del T.: siglas de Lybian Foreign Bank.

19. Entre la multitud de milicias que se han impuesto en Trípoli, la más importante e influyente es la milicia Radaa, cuyo control se hace sentir tanto sobre el terreno como en el plano institucional, con un pronunciado dominio sobre el servicio de inteligencia oficial de Libia. Sin embargo, hay otras muchas milicias importantes y personalidades de seguridad/militares relevantes. Acerca de su desarrollo y de la manera en que se convirtieron en una realidad estruc-

17. Para un resumen de las principales figuras islamistas de Libia, véase Cameron Glenn, “Libya’s Islamists: Who They Are. And What They Want”, Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/article/libyas-islamists-who-they-are-and-what-they-want>



La situación parece ligeramente diferente en el este, con un “Ejército Nacional Libio” predominante. Sin embargo, el ENL no es una fuerza armada regular. De hecho, también se apoya en algunas milicias (como las dirigidas por los hijos de Jalifa Hafter) para ejercer su control e influencia. La situación no es muy diferente en la región de Fezán. Por su parte, en los lugares que escapan al control del Gobierno de Dbeiba o del ENL, el mantenimiento de la seguridad está en buena medida a cargo de grupos armados locales, milicias y/o miembros de la comunidad, de forma primordial e insustituible<sup>20</sup>.

Poner en marcha un proceso que lleve a la consolidación de instituciones estables en un periodo de tiempo razonable parece algo extremadamente difícil. Sin embargo, las expectativas y exigencias de la población libia son mayores cuanto más tiempo pasa. Los habitantes del país son unánimes en cuanto a sus necesidades y consideran que la seguridad y las reivindicaciones socioeconómicas son prioritarias.

### El panorama político y socioeconómico

Los libios sufren unas condiciones de vida difíciles. En 2011, quienes apostaron por la revolución se echaron a la calle en busca de oportunidades de mejorar su situación política y socioeconómica: aún esperan poder

tural, véase por ejemplo Tim Eaton, Abdul Rahman Alageli, Emadeddin Badi, Mohamed Eljarh y Valerie Stocker, “The development of Libyan Armed Groups since 2014: Community Dynamics and Economic Interests”, Chatham House, Programa para Oriente Medio y norte de África, marzo de 2020: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ8001-Libya-RP-WEB-200316.pdf>

20. Las realidades y los problemas estructurales en la región de Fezán en lo que se refiere a seguridad no son nada nuevo. En 2017, el International Crisis Group ya planteaba este reto: “How Libya’s Fezzan Became Europe’s New Border”, International Crisis Group, Oriente Medio y norte de África, Informe n.º 179, 31 de julio de 2017: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/179-how-libyas-fezzan-became-europes-new-border>

realizar sus sueños. Las preocupaciones más extendidas giran en torno a una mala situación socioeconómica, en promedio. Libia es un país con una población de tamaño reducido; al mismo tiempo, cuenta con ingentes reservas de gas y petróleo. Por lo tanto, debería estar en situación de ocupar un puesto más elevado en el Índice de Desarrollo Humano 2020, superior al actual 105 entre 189 países<sup>21</sup>.

La gestión ineficaz y arbitraria que favoreció Muamar el Gadafi durante su régimen ha dejado huella: lo menos que se puede decir es que el anterior líder libio no consideraba prioritaria la buena gobernanza. Tampoco se esforzó por garantizar a la población unas condiciones de vida justas. Al mismo tiempo, la ausencia de instituciones fuertes y la sed de poder personal de muchos políticos, por encima del interés colectivo, no han permitido que se materialice el sueño de una nueva realidad libia. La población del país estaba furiosa con Gadafi: ahora está decepcionada con su situación.

### La situación socioeconómica

La población libia tiene unas expectativas en el aspecto socioeconómico que no se han visto satisfechas hasta ahora. No se trata solo de una cuestión de estadísticas: la realidad de Libia es que se trata de un país subdesarrollado, con infraestructuras deficientes y servicios básicos limitados, en buena medida porque las autoridades locales carecen de suficientes medios y recursos financieros.

Con una producción de petróleo de 1,075 millones de barriles diarios en enero de 2022<sup>22</sup>,

21. “The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene”, Informe sobre Desarrollo Humano de 2020, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/LBY.pdf> (hay trad. cast., “La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno” en <https://report.hdr.undp.org/es/index.html>)

22. <https://tradingeconomics.com/libya/crude-oil-production>



Libia está muy lejos de lo que podría alcanzar en condiciones normales. El país continúa siendo víctima de la falta de definición de un horizonte compartido por parte de sus representantes políticos e institucionales. Incluso aunque se consiguiera alcanzar el objetivo que se ha fijado el GUN de 2,1 millones de barriles diarios en 2025<sup>23</sup>, esta cantidad está muy por debajo de lo que se espera de un país con unas reservas probadas de más de 40000 millones de barriles de petróleo y con unos yacimientos de gas igualmente inmensos.

Hay una serie de hechos que han puesto de relieve la penosa situación que ha atravesado la población libia durante los últimos años. La crisis global de liquidez, la escasez de combustible y los cortes de electricidad han pasado a ser parte de la realidad cotidiana del país. Por otro lado, la proporción de entre 1:3 hasta 1:5 que hay entre el cambio oficial del dinar libio y su valor en el mercado negro va más allá de una supuesta tendencia general que opera en la región. Es un síntoma del hecho de que los libios tienen necesidades acuciantes y de que dependen de los mercados paralelos para satisfacerlas. Sin duda, las guerras han limitado la posibilidad de que el país y sus habitantes se desarrollasen de una manera más asertiva y prometedora, pero esto no significa que la destrucción y los enfrentamientos generalizados por todo el territorio sean la única razón del constante retroceso económico.

Las dificultades institucionales son otra parte de la ecuación. En el plano legal, los diferentes Gobiernos libios se han retrasado a menudo en la elaboración y adopción de presupuestos porque sus gastos previstos para el año tenían que ser validados por la CdR: en

un contexto en el que prevalecen las tensiones y dominan las rivalidades, el presupuesto provisional del poder ejecutivo en Trípoli se veía a menudo bloqueado temporalmente por un Parlamento rival. Esto dificultaba que el poder ejecutivo pudiera cumplir sus promesas en condiciones adecuadas y normales. Pero los problemas a nivel institucional van más allá de este único aspecto.

Los organismos financieros y económicos imprescindibles para el correcto funcionamiento del país, empezando por el Banco Central de Libia (BCL) y la Compañía Nacional del Petróleo (NOC), se han enfrentado tradicionalmente a dificultades en dos frentes. Desde el punto de vista institucional, aunque ambos organismos deben cumplir los mandatos del Gobierno con sede en Trípoli, la realidad evidencia que existe una zona gris. Bajo el Gobierno de Serraj, tanto el BCL como la NOC debían obedecer las órdenes emanadas del Ejecutivo, pero acabaron por darle la vuelta a este principio y por hacer que el Gobierno se plegara dócilmente a sus indicaciones, porque dependía de los fondos que recaudaban estos organismos. Visto este asunto más de cerca, da la impresión de que el Gobierno de Serraj hubiera consentido en ser víctima de esta situación, a causa también de la debilidad del anterior primer ministro<sup>24</sup>.

Por otro lado, aunque quizás fuese menos problemático, la NOC y el BCL tuvieron que lidiar con la existencia de otras instituciones no oficiales, similares pero rivales, en Cirenaica. Esta situación surgió a raíz de una supuesta falta de legitimidad de los organismos financieros y económicos del oeste del país, según

23. <https://energycapitalpower.com/libya-the-re-emergence-of-a-hydrocarbon-giant/#:~:text=The%20Libyan%20government%20has%20set,bpd%20to%201.24%20million%20bpd.>

24. Según Jomaan Sherlala, Fayeze Serraj podía verse como "el menor de dos males", a pesar de su debilidad, en comparación con Jalifa Haftar; véase Jomaan Sherlala, "Lesser of the two evils": analysing Fayeze al-Serraj's leadership", *The Meridian*, 10 de octubre de 2020: <https://meridian-magazine.com/lesser-of-two-evils-analysing-fayeze-al-sarraj-leadership/>

la percepción de las instituciones radicadas en el este de Libia. Esto supuso un impedimento para la realización de cualquier desarrollo estable. Es curioso que esta situación no haya implicado dificultades económicas para el Gobierno oriental de Al Zini ni para el ENL. El hecho es que el presupuesto del Gobierno de Trípoli, aprobado cada año, también servía para pagar los salarios de los funcionarios de Cirenaica, incluidos los militares.

La situación de división no se ha superado con el Gobierno de Dbeiba: los organismos económicos anteriormente mencionados siguen en pie, a pesar del acercamiento que tuvo lugar hace más de un año entre las instituciones del este y del oeste del país. Así, el Gabinete de Dbeiba debía haber sustituido a los responsables de la NOC (Mustafá Sanalla) y del BCL (Al Sedik al Kabir), algo que incluso debía haber hecho el Gobierno de Serraj. Sin embargo, siguen en sus cargos, en buena medida porque se aferran al poder y porque saben cómo hacerlo en un contexto general de debilidad institucional e incapacidad de los dirigentes para tomar decisiones firmes. Así es, los libios siguen buscando hasta el momento esa figura nacional fiable y que no suscite divisiones, alguien que pueda ayudar al país a beneficiarse de la estabilidad, la seguridad y de programas eficaces de reconstrucción.

### Lo que quiere la población

Frente a estos problemas socioeconómicos, la mayoría de los libios, si no todos, comparten el anhelo de unas perspectivas económicas mejores y más favorables. No obstante, en lo que se refiere a la política y a la ideología, las divisiones son evidentes. Resulta curioso que durante años Tripolitania y Cirenaica hayan seguido los patrones políticos tradicionales de lealtad a los órganos de gobierno próximos; por lo general, la población apoyaba a las estructuras que ocupasen el poder y a sus

líderes. En otras palabras, los habitantes del oeste han respaldado las instituciones oficiales instaladas en la capital, Trípoli, mientras que en el este la mayoría han apoyado al ENL y al Gobierno de Al Zini, que estuvo en funciones hasta su dimisión a finales de 2020<sup>25</sup>.

La división anterior tiene una explicación posible: el regionalismo. En efecto, los libios tardan poco en declarar su identidad provincial y local, algo que no les parece incompatible con su lealtad a la nación libia. Tras la caída de Gadafi, cuando la población buscaba estructuras y líderes representativos, las divisiones políticas e ideológicas prevalentes fomentaron las dinámicas centradas en la localidad: los oriundos de Cirenaica se inclinaban por las instituciones situadas más cerca de Bengasi que de Trípoli, lo que en cierto modo puso de nuevo sobre la mesa el tradicional debate libio acerca del regionalismo. Por extensión, se puede ver que esta misma situación se repite en Fezán; esta región del sur también se caracteriza por el tribalismo. La lealtad de la población se dirige a los líderes locales y no a los representantes nacionales, lo que significa también que los habitantes de la zona siguen la preferencia de sus líderes a la hora de apoyar a los Gobiernos del este o del oeste<sup>26</sup>.

Sin embargo, también es cierto que en 2021 surgió un componente nuevo de carácter político. El Gobierno de Dbeiba tomó el relevo de una administración anterior y de un ex primer ministro que la población percibía, en general, como débil y limitado en sus iniciativas. Durante la guerra de Trípoli (2019-2020),

25. Edward Yeranian, "Eastern Libyan Interim Prime Minister Resigns Following Protests", Voice of America, 14 de septiembre de 2020: <https://www.voanews.com/a/middle-east-eastern-libyan-interim-prime-minister-resigns-following-protests/6195873.html>

26. Acerca del regionalismo en Libia, véase Theocharis N. Grigoriadis, Walied Kassem, "The Regional Origins of the Libyan Conflict", *Middle East Policy*, 2021;28:119-29: <https://doi.org/10.1111/mepo.12560>

los libios vieron con total claridad que Jalifa Hafter no pudo hacerse con la ciudad gracias a la intervención militar de Turquía. De otro modo, sería de temer que, muy probablemente, el coronel habría tomado la capital y hoy en día estaría gobernando en todo el país.

Como se ha mencionado anteriormente, Abdul Hamid Dbeiba parece haber aumentado considerablemente su popularidad desde que asumió el cargo de primer ministro. Los habitantes de Tripolitania en general tienen una percepción favorable de su actuación, aunque también ha ganado cierta popularidad en Cirenaica. Falta por ver si pasa algo parecido en la región de Fezán, tradicionalmente centrada en dinámicas y elementos identitarios locales: por lo general, las comunidades enfocadas en el ámbito local suelen seguir a sus líderes, aunque en este caso estos se encuentran divididos entre varias lealtades.

## EL FUTURO DE LIBIA

El año 2021 dio la impresión de comenzar de forma positiva para Libia. Las potencias extranjeras limitaron su injerencia en el país gracias al Proceso de Berlín. El Gobierno saliente de Serraj fue sustituido por uno nuevo pensado para detentar el poder de manera temporal. También tomó posesión un Consejo Presidencial con figuras representativas de las tres regiones libias. Además, poco después se puso en marcha un proceso para convocar elecciones a finales de 2021.

Las razones de este optimismo también tenían que ver con la actuación y la intensa actividad del primer ministro Dbeiba. Al poco tiempo de asumir el poder inició un acercamiento hacia el este y Cirenaica. Prácticamente, dio a entender que las divisiones este-oeste podían superarse, aunque no necesariamente con rapidez.

El Gobierno de Dbeiba estuvo compuesto desde el principio por figuras de perfil bajo o

poco conocidas, aunque esto era algo que se percibía también como un punto fuerte en potencia. Se suponía que sus integrantes se iban a centrar en el país y en sus necesidades reales, debido al breve periodo de tiempo que iban a ocupar el poder (hasta las elecciones) y a que no se presentarían como candidatos en estas. La impresión general era que se podrían conseguir pocas cosas, pero que cualquier avance, por limitado que fuera, ya sería algo positivo.

Por otro lado, el Gobierno de Dbeiba había tomado posesión gracias al Foro de Diálogo Político Libio, una plataforma creada mediante la Resolución 2510 (2020) del Consejo de Seguridad de la ONU e integrada por 75 representantes de las tres regiones del país. Como continuación de la Conferencia Internacional sobre Libia<sup>27</sup> celebrada en Berlín en 2020, el Foro acordó la creación de un Consejo Presidencial y de un Gobierno y presentó una hoja de ruta que pretendía facilitar el camino hacia la convocatoria de elecciones democráticas el 24 de diciembre de 2021. La idea de un Estado libio empezaba a cobrar forma.

Además, se creó un Comité 5+5 compuesto por integrantes de las fuerzas armadas, en el que representantes tanto de Tripolitania como de Cirenaica podían analizar la situación militar e impulsar escenarios y soluciones con el objetivo de facilitar, a largo plazo, la formación de un ejército nacional unificado con presencia en todo el territorio. En este momento, algo así no pasa de ser un deseo bienintencionado, más que una posibilidad de pronta materialización. Sin embargo, el “Comité 5+5” ha permitido que se consoliden algunos avances, entre ellos la constitución de una fuerza armada común al este

27. Se puede consultar una explicación institucional sobre el Proceso de Berlín en lo que se refiere a Libia en: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/libyen-node/second-conference-libya/2467486>

y al oeste para garantizar la seguridad en la extensa carretera de la costa libia<sup>28</sup>.

En el plano político e institucional, a medida que avanzaba 2021 se mantenían las esperanzas de celebrar elecciones ese mismo año. Sin embargo, las posibilidades de que esto ocurriera fueron disminuyendo paulatinamente. En efecto, a principios de diciembre de 2021 ya estaba bastante claro que habría que posponer tanto las elecciones presidenciales como las legislativas. Además, la redacción de una nueva constitución y su posterior ratificación en un referéndum también tendrían que esperar.

### Razones del punto muerto actual

Se pueden aducir muchas razones para explicar los motivos por los que Libia y la ONU, en tanto que patrocinadora, han fracasado hasta el momento en la convocatoria de elecciones. Desde un punto de vista pragmático (aunque polémico), es razonable afirmar que aún es demasiado pronto para que Libia deposite sus esperanzas en unas elecciones como solución viable a sus problemas. Dejando aparte los aspectos logísticos y las dificultades técnicas que han impedido organizar un escrutinio adecuado, lo cierto es que además los libios estaban divididos acerca del resultado de las elecciones antes incluso de que estas se celebraran. De haber ganado, ninguno de los candidatos más populares en estas elecciones, de los anteriormente mencionados, habría generado consenso entre la población. Por lo general, un país que convoca elecciones presidenciales tiene la expectativa de que los votantes aceptarán los resultados; este es un rasgo característico de los territorios en los que impera el Estado de derecho, los organismos de gobierno son funcionales y se acep-

tan las diferencias entre los candidatos. Las graves divisiones políticas, institucionales y, en cierto modo, regionales que persisten en Libia hacen que la convocatoria de cualquier elección presidencial sea arriesgada.

De hecho, el país habría tenido más éxito en su trayectoria electoral si se hubieran convocado comicios legislativos antes que los presidenciales. Un Parlamento refleja por defecto la variedad ideológica y regional del territorio y es el foro político en el que se producen los debates: por lo tanto, la población tiende a aceptar las diferencias entre los diputados. Sin embargo, cuando se trata de elecciones presidenciales, el jefe de Estado gobierna en todo el país e impone su programa. Las divisiones nacionales de Libia hacen que sea complicado encontrar una figura que genere tanto consenso.

En el contexto actual, parece que la situación se ha quedado congelada en el tiempo. O bien la ONU consigue desencallar el proceso institucional y político, con el acuerdo y la cooperación de los principales protagonistas libios, o, por el contrario, esos pasos fracasan y el país permanece en el limbo, al borde de la guerra de manera permanente. Por desgracia, este último escenario sigue siendo una posibilidad, sobre todo porque los principales protagonistas libios cuentan con el apoyo de actores extranjeros que utilizan su país para lograr influencia.

### Actores y apoyos extranjeros

A diferencia, tal vez, de lo que ocurrió durante la guerra de Trípoli<sup>29</sup> (2019-2020), e incluso antes, con la situación que siguió a la puesta en marcha de la Operación Dignidad (2014),

28. <https://www.almusalh.ly/en/news/3219-2021-07-31-11-29-28>

29. Para entender mejor el punto en el que se encontraba la situación al comienzo del conflicto, véase International Crisis Group, "Stopping the War on Tripoli", Informe N.º 69, Oriente Medio y norte de África, 23 de mayo de 2019: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/b069-stopping-war-tripoli>

los actores extranjeros que apoyan a los principales protagonistas libios parecen estar menos implicados en este momento. Aunque también podría ser que, sencillamente, estén más tranquilos y calmados. De un modo u otro, esto no significa que hayan renunciado a conseguir capacidad de influencia en Libia.

Aunque podrían citarse muchos países como ejemplos de actores interesados en el conflicto libio, los siguientes son los más dignos de mención: Turquía, Rusia, Egipto, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Italia, Francia y Estados Unidos.

**Turquía** tiene un protagonismo evidente en el conflicto libio. En los años del mandato de Serraj, fue gracias a este país que el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN), con sede en Trípoli, pudo salvar la situación y resistir el ataque en su contra que dirigió Jalifa Hafter. Hoy en día, su influencia en el país sigue siendo notable: aparte de visitar Turquía en varias ocasiones, el primer ministro Dbeiba menciona a Ankara con regularidad y de forma positiva en sus discursos y declaraciones. Por otro lado, Turquía firmó un memorando con Libia en 2019<sup>30</sup> bajo el pretexto de “delimitar las zonas de jurisdicción marítima en el Mediterráneo”, pero entre cuyos términos se incluye la concesión al GAN de competencias y medios militares y tecnológicos imprescindibles. Turquía también está interesada en las oportunidades que ofrecen el mercado libio y la reconstrucción del país en ámbitos como el eléctrico y el energético, o en el sector inmobiliario, entre otros. Esto convierte a Ankara en un actor poderoso e influyente en Libia y en una potencia lo suficientemente importante como para determinar parte de los desarrollos sobre el terreno.

30. El texto completo del memorando está disponible en: [https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey\\_11122019\\_%28HC%29\\_MoU\\_Libya-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf](https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey_11122019_%28HC%29_MoU_Libya-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf)

Por su parte, **Rusia** se caracterizó por su fuerte apoyo a Jalifa Hafter durante la guerra contra Trípoli. Desde entonces, y a medida que los puntos débiles del coronel en el aspecto militar se hacían evidentes, se ha acercado al GAN. En la actualidad, se mantiene próxima a este Gobierno, mientras que ha tomado cierta distancia con el ENL. Aparte de intentar conquistar cuotas de influencia, Rusia tiene interés en relacionarse con las instituciones que van a determinar el destino de Libia. También quiere invertir en el mercado de la reconstrucción libia (sector petrolero, inmobiliario, perspectivas militares...). La presencia de efectivos de Wagner<sup>31</sup>, la empresa militar privada rusa, en la región de Fezán es también un indicio de las intenciones militares de Rusia, sobre todo desde el momento en que estos agentes están estrechamente relacionados con el ENL. A Rusia le interesa mantener canales de comunicación con los protagonistas más destacados de la situación en Libia, para garantizar su futuro y su capacidad de influir en el país. La guerra contra Ucrania puede hacer que esta situación evolucione, pero no tiene por qué alterarla de manera sustancial. Los rusos son conscientes de la importancia que tiene Libia como proveedora de petróleo y gas. No les importaría ejercer una mayor influencia sobre el Gobierno libio para tratar de limitar o impedir que suministre energía a los países europeos.

A su vez, el punto de vista tradicional es que **Egipto** ha sido uno de los principales apoyos de Jalifa Hafter. Sin embargo, este hecho innegable ha cambiado ligeramente durante el año 2021. El Cairo sigue teniendo relación con el ENL, sobre todo en materia de seguridad: la extensa frontera que comparten Egipto y Libia se percibe como una amenaza potencial, ya que puede haber grupos

31. <https://www.bbc.com/news/world-africa-58009514>



terroristas que crucen de un país a otro para cometer atentados. En este sentido, Egipto necesita poder confiar en el ENL y en su capacidad militar. Del mismo modo, El Cairo se ha esforzado también en desarrollar relaciones más estrechas con el GAN<sup>32</sup> primero y con el GUN después. Las conversaciones y las reuniones continúan hoy en día y se centran, entre otras cosas, en la naturaleza de la contribución egipcia al mercado libio y en las oportunidades comerciales. Pero Egipto también busca tener una cuota de influencia política, ya que considera a Libia como un país estratégico y vital para su seguridad. Esto implica desarrollar buenas relaciones con la estructura, o estructuras, gobernante.

Hoy en día se oye hablar menos de **Catar** que antes. Una de las razones es que Doha decidió adoptar un perfil discreto después de que se le acusara en 2011 de haberse aprovechado de la revolución libia para fortalecer su propia influencia en el país<sup>33</sup>. En la actualidad, es difícil evaluar la naturaleza de las actividades cataríes en Libia: las voces críticas de Tripolitania viajan con regularidad a Doha, mientras que el canal de televisión Al Jazira, financiado por Catar, informa con regularidad sobre los acontecimientos en Libia de una manera que no es favorable a Jalifa Hafter. No obstante, esto no es indicativo de la naturaleza fundamental de la actividad catarí en el país. Al mismo tiempo, dado que Turquía y Catar son socios muy próximos, es fácil imaginar que este último Estado considere la influencia de Ankara en Libia como un elemento en el que se puede confiar, o incluso, de manera probable, participar, res-

paldando financieramente operaciones e intereses que beneficien al GUN.

Del mismo modo, hoy se oye hablar menos de los **Emiratos Árabes Unidos** (EAU) de lo que se hizo hasta 2020, cuando terminó la guerra contra Trípoli. Un tiempo después se celebró la Conferencia de Berlín, en la que se instó a los participantes a dejar de intervenir en Libia, y los sucesos posteriores dieron la impresión de que Abu Dabi se atenía a esa actitud “responsable”. Aunque los EAU proporcionaron a Jalifa Hafter y al ENL un firme apoyo financiero y militar desde 2016 hasta por lo menos 2020, parece que la situación ha cambiado ligeramente desde entonces y que los EAU han adoptado un perfil más discreto. No obstante, no han dejado de compartir la aversión de Hafter hacia los Hermanos Musulmanes y eso hace que ambos actores estén dispuestos a reanudar la cooperación si es necesario. En todo caso, los vínculos que los unen se han mantenido. Por ejemplo, los EAU apoyan firmemente a Aref al Nayed, antiguo embajador libio en los Emiratos y persona muy cercana a Jalifa Hafter. Al Nayed cree que el coronel tiene posibilidades de ser elegido presidente y viaja regularmente entre Abu Dabi y Libia. En resumen, los EAU son un actor discreto, incluso más que antes, pero eso no significa que hayan decidido mantenerse al margen de los asuntos libios.

**Italia** era tradicionalmente conocida como un socio cercano al GAN, con sólidos vínculos con Misrata y con sus líderes militares. Parece que esto no ha cambiado. Aunque durante la guerra de 2019 y 2020 estuvo brevemente tentada de iniciar un tímido acercamiento al ENL, Roma cambió de opinión tras las críticas vertidas desde Trípoli. A Italia le interesa mantener la influencia en su antigua colonia, aunque no por razones históricas: las oportunidades en el sector energético, las necesidades militares en lo que se refiere a formación, las grandes posibi-

32. <https://www.trtworld.com/magazine/what-promoted-egypt-to-make-its-first-diplomatic-contact-with-libya-s-gna-42753>

33. Acerca de la cronología de la implicación de Catar en Libia y de su supuesto apoyo al GUN, véase Ana-Maria Baloi, “Libyan Civil War: Qatar Involvement”, Grey Dynamics, 15 de abril de 2021: <https://www.greydynamics.com/libyan-civil-war-qatar-involvement/>

lidades comerciales en general y la posición estratégica de Libia en el Mediterráneo son todos aspectos de gran interés para Italia. A esto hay que añadir otro elemento importante: Roma necesita la cooperación de la Guardia Costera de Libia, de sus fuerzas armadas y de su personal de seguridad para contener las travesías mediterráneas de los migrantes que intentan llegar a las islas y costas italianas. La cooperación entre ambos países se mantiene muy activa en este sentido.

**Francia** se tenía antes por un agente saboteador en Libia, dado su apoyo a Jalifa Hafter. No obstante, en la actualidad parece haber optado por la discreción. Por otro lado, sus tratos con el GUN son más francos, gracias a lo cual pudo reabrir su embajada en Trípoli a principios de 2021. Después de haber apostado por Jalifa Hafter, París parece haber comprendido que debía atenerse a la legalidad y a la legitimidad en el país y tratar directamente con el Gobierno de Serraj y luego con el de Dbeiba. Da la impresión de querer mantener esta actitud y apoya sin reservas lo que opina y manifiesta la ONU sobre Libia. El hecho de que París tenga interés en las oportunidades que ofrece la reconstrucción del país y en su sector energético también puede ser parte de la explicación.

Por último, **Estados Unidos** considera que Libia es un país fundamental, aunque no necesariamente por las oportunidades de petróleo, gas y mercantiles. El terrorismo sigue siendo prioritario en la agenda de Washington y esto explica que dirija toda su atención al AFRICOM. Por otro lado, no es fácil separar las prioridades estadounidenses de las afirmaciones de la asesora especial para Libia del secretario general de la ONU, Stephanie Williams, sobre el país. Williams cuenta con el respaldo de EE.UU. cuando insiste en la necesidad de que Libia trace su propio camino político e institucional y encuentre una solución mediante el proceso electoral. Lo

cierto es que Estados Unidos se preocupa por la convocatoria de elecciones en Libia. Al mismo tiempo, dejando a un lado las consideraciones relacionadas con el terrorismo, el compromiso de Washington con Libia y con lo que sería beneficioso para su población y su estabilidad política parece ser relativamente tenue, a pesar de que los consecutivos embajadores estadounidenses en el país, sin excepción, han manifestado<sup>34</sup> con claridad qué aspectos les gustaría ver favorecidos.

### ¿Cuál es entonces el futuro de Libia?

Los problemas en Libia son numerosos, al igual que lo son los problemas que crea Libia, un país que forma parte del continente africano y que es un vecino muy próximo de la UE. Muchos de los sucesos que ocurren allí tienen implicaciones para otros países, en particular para la UE. Entre estos acontecimientos, destacan los relacionados con el sector energético y con el hecho de haberse convertido en un territorio fundamental para los flujos migratorios de la vecindad.

Por lo que respecta a la energía, no es ningún secreto que Libia suscita el interés de muchos países de la UE (y de fuera de ella) por sus reservas de gas y petróleo. Antes de la caída de Gadafi en 2011, muchos Gobiernos intentaron estrechar lazos con el país debido a su potencial energético (48 000 millones de barriles de petróleo en reservas probadas, más un billón y medio de metros cúbicos de reservas probadas de gas). Turquía y Rusia, pero también Italia, fueron algunos de los Estados que concluyeron acuerdos sobre el sector energético con el líder libio en la década de 2000. Pero esos contratos tuvieron que suspenderse con la llegada de la Primavera Árabe (2011) a causa de la inestabilidad. En la actualidad y en vista del clima de inseguridad

34. <https://ly.usembassy.gov/category/statements/>

prevalente, las empresas extranjeras siguen teniendo recelos a la hora de desarrollar una presencia importante en el país. La guerra de Ucrania y sus consecuencias en los mercados energéticos han renovado el interés por el sector petrolífero y el gas libios: las enormes reservas del país podrían satisfacer la demanda internacional y disminuir la presión sobre los precios de la energía.

El principal problema es que, aunque Libia es rica en petróleo y gas, el Estado aún no está en condiciones de aprovechar por completo sus recursos naturales y exportarlos de forma regular. Hay dos razones principales para ello. Por un lado, el mal estado de las infraestructuras energéticas hace que la producción sea baja. En marzo de 2022, la cantidad oficial de petróleo extraído era de 1,3 millones de barriles/día. Al mes siguiente, esta cifra se había reducido a un volumen estimado de 600 000 barriles/día, debido al bloqueo que ciertos grupos, milicias y tribus impusieron en algunos de los principales campos petrolíferos del país como medida para expresar su desacuerdo con el Gobierno de Dbaiba. Por el otro lado, las divisiones institucionales y políticas en Libia también dificultan que el Gobierno determine libremente el desarrollo de las exportaciones. El enorme cinturón petrolero (la reserva de crudo más rica del país) está expuesto a ataques del ENL debido a su proximidad con Cirenaica. El Gobierno de Dbaiba y la NOC se ven limitados por este hecho y tienen que obrar en consecuencia. Esto implica reducir de forma acorde sus proyectos de inversión y desarrollo hasta que se alcance un acuerdo con el ENL.

Las cuestiones migratorias también son fundamentales. Antes de 2011, Gadafi solía instrumentalizar la movilidad humana: cuando quería ejercer presión sobre los Estados europeos a causa de alguna reivindicación, miraba para otro lado y permitía el movimiento de los migrantes que salían de las

costas libias para intentar llegar a la UE. Hoy en día existen dificultades parecidas. Árabes (sirios, egipcios...), algunos asiáticos (Bangladés), pero sobre todo migrantes de todo el continente africano (Sudán, Chad, Eritrea, Etiopía, Marruecos, Argelia...) utilizan Libia para intentar cruzar el mar Mediterráneo y llegar a suelo europeo. La falta de autoridad política y la inestabilidad que imperan desde 2011 han permitido que las mafias y las redes criminales prosperen y organicen rutas que parten sobre todo del sur y del este del país. Al mismo tiempo, la Guardia Costera libia no controla de forma adecuada los movimientos migratorios, principalmente a causa de la corrupción y de su más que frecuente complicidad con las bandas de traficantes y redes criminales.

Desde que asumió el poder, el Gobierno de Dbaiba ha intentado poner algo de orden en materia migratoria. Lo ha logrado, pero solo hasta cierto punto. La corrupción sigue siendo dominante en el sector de la seguridad en Libia y las redes de contrabandistas son poderosas y están bien organizadas. Además, la ausencia de controles estrictos en la frontera sur hace que el país esté abierto de forma constante y natural a la entrada de un número importante de migrantes procedentes de los países vecinos. En este sentido, la UE seguirá experimentando esta presión mientras Libia no logre la estabilidad y se beneficie de la actuación de un Gobierno fuerte. La soberanía absoluta está lejos del alcance del Estado libio, pero la UE podría ayudar considerablemente si estableciese relaciones más sólidas con el Gobierno de Dbaiba y pusiese el acento en los programas de formación del personal de seguridad del país, algo que ya hacen actores como Italia y Turquía. Trabajar en el desarrollo de políticas y acciones migratorias más coherentes tendría la ventaja de reforzar los medios de actuación del Gobierno libio, de dar una mayor consistencia a los europeos



en sus objetivos estratégicos y, lo que es más importante, de salvar miles de vidas cada año.

Sin embargo, los escenarios para el futuro no están nada claros. En los próximos seis meses puede pasar de todo o no ocurrir nada. Lo que es seguro es que los principales protagonistas de la situación en Libia no dejarán de enfrentarse por la influencia y el poder. Esto quiere decir que si hubiera que convocar elecciones presidenciales habría muchos candidatos, pero pocos de ellos aceptarían reconocer la victoria de uno de sus oponentes. Libia está encallada en la casilla de salida y no parece que las presiones internacionales basten para cambiar esta situación.

En marzo de 2022, el anterior ministro Fazi Bashaga formó un Gobierno que contaba con el respaldo del Parlamento. Intentó que la comunidad internacional reconociese este nuevo Gabinete e instalarse en Trípoli, con el argumento de que el mandato del Gobierno de Dbeiba ya había prescrito. Pero Bashaga no parece contar con suficiente apoyo para sus planes, ni nacional ni internacionalmente. Esto significa que el panorama resultante puede seguir siendo, en 2022, de tensión y luchas de poder constantes, con el GUN y el ENL como principales protagonistas de la situación en Libia.

A menos que la ONU impulse una solución radical y consiga imponerla, es muy probable que el año 2022 acabe, y el 2023 empiece, como terminó el 2021: al borde de la guerra, pero con una situación que podría mantenerse del mismo modo y sin problema durante algún tiempo más. Sobre todo en un momento en que la guerra de Ucrania está consiguiendo que Libia quede relegada en la agenda de muchos actores extranjeros.

A pesar de sus divisiones, la población libia quiere soluciones políticas, pero también tiene necesidades básicas que deben ser satisfechas. Mientras se espera a que se produzca un impulso serio, que solo puede venir de arriba, de la ONU, o incluso de Estados Unidos, la seguridad personal debe situarse en lo más alto de la agenda: abordarla puede incluso ayudar a encontrar el camino hacia la estabilidad de Libia. Por el momento, lo que importa es garantizar las necesidades esenciales de la población en cuanto a alimentos, agua y seguridad. Una vez satisfechas sus necesidades básicas, los libios estarán más capacitados para abordar la siguiente etapa (las elecciones y la representatividad política) e interpretarla en términos de una unidad nacional que les resulte relevante, con todas sus diferencias.

# RESPUESTAS HUMANITARIAS Y DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ DE LA UE ANTE LA “NUEVA GUERRA” EN CABO DELGADO, MOZAMBIQUE

Jokin Alberdi Bidaguren<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En los comienzos de la década de 2010, los megaproyectos de gas y piedras preciosas en Cabo Delgado generaron una imagen prometedora de mejoras socioeconómicas y de expectativas de las condiciones de vida locales. Desafortunadamente, poco más de una década después, una nueva guerra no ha hecho más que profundizar las dinámicas de exclusión y desigualdad, y provocar una grave crisis humanitaria en el norte de Mozambique.

En octubre de 2017 un grupo de jóvenes radicalizados –autodenominados como Ansar al Sunna– inició una campaña de ataques armados contra el Estado mozambiqueño en el noreste de esta provincia; una zona próxima a donde la empresa petroquímica multinacional de matriz francesa TotalEnergies está llevando a cabo la inversión financiera-industrial para la extracción de gas más importante de África, que puede convertir a Mozambique en uno de los principales productores mundiales.

Entre 2020 y 2022, el conflicto se ha militarizado, internacionalizado y escalado, in-

tensificándose la violencia, lo que ha dejado un saldo cercano a las 3500 víctimas mortales, muchas de ellas civiles, y más de 740 000 personas desplazadas en las provincias del norte de Mozambique.

En abril de 2021, tras el asedio de la localidad de Palma por los insurgentes, TotalEnergies retiró el conjunto de su personal expatriado. Así, ante la imposibilidad de controlar la expansión del conflicto armado y garantizar la seguridad del enclave extractivo, el gobierno de Mozambique acordó con el gobierno ruandés y con la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) el despliegue de la operación militar regional (SAMIM) y de tropas militares ruandesas que, para octubre, habían recuperado las principales plazas tomadas por los islamistas.

Ante esta situación de creciente violencia armada y crisis humanitaria en el norte de Mozambique, ¿cuál ha sido la respuesta de la Unión Europea? La acción de la UE en el conflicto de Cabo Delgado se ha caracterizado por unas discretas intervenciones, a través de la financiación de los planes humanitarios de NN.UU. y el apoyo a los planes del gobierno a través de una misión de formación militar (EUTM-Mozambique), que tiene por objeto restablecer la seguridad y la protección en la provincia de Cabo Delgado.

1. El autor agradece las informaciones y revisiones de Manuel Barroso, Teresa Cunha y Alazne Anduaga, y el apoyo del equipo del proyecto “Territorios en Conflicto” de Gernika Gogoratuz, del Centro de Estudios de Acción para la Paz (CEAP) de Cabo Delgado y de Ayuda en Acción-Mozambique.

Para justificar esta intervención, la UE, como en otros contextos de guerras africanas, apela a sus objetivos de promoción de la democracia y los derechos humanos en su acción exterior, al respeto de la Carta de NN.UU. y del derecho internacional, y a la doctrina sobre la “responsabilidad de proteger”. Sin embargo, la hegemonía cultural y el discurso y práctica europea de la acción humanitaria y la construcción de paz en Cabo Delgado tienden a difuminar los otros intereses geopolíticos y económicos de las instituciones de la Unión y de sus Estados miembros, a simplificar los análisis de este tipo de conflictos y a infravalorar la agencia local para la construcción para la paz.

Desde esta perspectiva crítica, el presente artículo pretende realizar una modesta contribución a la complejización de los análisis sobre esta “nueva guerra” y al cuestionamiento de este tipo de operaciones internacionales humanitarias y de paz, que no prestan suficiente atención a la agencia local y a otras formas más emancipadoras para la construcción de la paz, y que prefieren mantener sus ambivalentes agendas que combinan una ética de “responsabilidades con el Otro” con la existencia de unos intereses propios (Mateos, 2019).

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL NORTE DE MOZAMBIQUE**

Para entender la actual guerra es necesario comprender la configuración histórica, social, política y económica del norte de Mozambique, y la creciente importancia geoeconómica de sus recursos naturales. La esclavitud y la extracción de recursos naturales han sido, históricamente, la fuente de riqueza de unos pocos, mientras que, para los sectores más desfavorecidos, estas actividades, junto con el trabajo agrícola de las mujeres, han sido las únicas alternativas de supervivencia a las

hambrunas que provocaban las numerosas sequías, ciclones y guerras que han soportado en este territorio durante los últimos siglos.

Las migraciones internas de los pueblos bantúes, la llegada de mercaderes suajilis y musulmanes, el comercio de oro, marfil y esclavos caracterizaron la época precolonial. Los portugueses instalaron su capitán general en Moçimboa da Praia, en 1865, con la intención de interrumpir el comercio de esclavos que mantenían las élites locales con los franceses e incrementar así su dominio sobre estas tierras. Ante los abusos coloniales, las jefaturas africanas tradicionales, cuando no eran cooptadas, se enfrentaban a las compañías privadas en las que se tuvo que apoyar la administración colonial portuguesa para tratar de controlar los territorios que se le habían asignado en la Conferencia de Berlín de 1885.

En un intento de recuperar el control, Portugal, en 1929, retiró la concesión a la Compañía de Niassa, que contaba con capital principalmente británico. El régimen fascista salazarista del Estado Novo portugués, con la colaboración de las élites locales suajili, makonde y makua, optó por el trabajo forzado de las comunidades nativas para sus nuevas concesiones de algodón y arroz orientadas a la exportación, acarreado más hambre y pobreza a las poblaciones de esta zona norte de Mozambique (Cooper, 2012; Gentili, 2012).

La guerra de la independencia primero y la posterior guerra de 16 años entre el gobierno revolucionario del Frente de Liberación Nacional (FRELIMO) y la oposición “anticomunista” de la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO) colapsaron el país, dejando casi un millón de cadáveres y siete millones de personas desplazadas. En Cabo Delgado, la mayoría de la población quedó atrapada entre los dos bandos. Mientras el FRELIMO, que tuvo su nacimiento en las sociedades makonde de la zona de Mueda,

era bien recibido por las comunidades que históricamente desconfiaron de las autoridades tradicionales que habían colaborado en el reclutamiento de fuerza de trabajo con los colonizadores portugueses, la RENAMO ganaba algunos apoyos entre los grupos descontentos con los planes de modernización autoritaria y las aldeas comunales del gobierno revolucionario (Sumich, 2010).

Al igual que aconteció en la época de la administración portuguesa y durante las guerras, la presencia exterior neocolonial de las grandes corporaciones y las principales potencias mundiales ha continuado teniendo un peso excesivo en el devenir de Mozambique. Los acuerdos de paz, las elecciones multipartidistas que no han sido capaces de crear una alternativa política al FRELIMO en el gobierno, las operaciones humanitarias de reasentamiento de las poblaciones desplazadas y de construcción de paz supervisadas por la ONU y la Comunidad Internacional en la década de los noventa, una descentralización territorial que refuerza el poder central del Estado, la alta dependencia gubernamental de la ayuda oficial al desarrollo y de la agenda internacional de reducción de la pobreza absoluta iniciada con el nuevo milenio, el rebrote armado entre antiguos guerrilleros de la RENAMO y el gobierno del FRELIMO en 2013 y sus negociaciones para la paz, y el incremento de la entrada de capital internacional en megaproyectos extractivistas parecen repetir historias del pasado, donde grandes corporaciones y gobiernos extranjeros, en connivencia con diferentes facciones de las élites políticas mozambiqueñas, compiten por los recursos de estos territorios, sin preocuparles el bienestar y el futuro de sus poblaciones.

La atención política durante la década anterior estuvo protagonizada por el acuerdo de paz de 2019, que pretendía poner fin a los escarceos armados entre la RENAMO y el

gobierno del FRELIMO en la región centro del país, y que no tuvo un impacto significativo en el norte de Mozambique. Mientras, el sentimiento de abandono por parte del Estado, la corrupción y el enriquecimiento de algunos cargos gubernamentales, y las promesas incumplidas del “Catar africano”, que habían despertado los megaproyectos de hidrocarburos, acrecentaron el descontento y la frustración de amplios sectores populares de la provincia de Cabo Delgado, que las presidencias de Armando Guebuza y Filipe Nyusi no quisieron ver o no supieron interpretar.

### **CAUSAS DE LA GUERRA EN CABO DELGADO: ANÁLISIS DE LAS NARRATIVAS EN DISPUTA**

La puesta en marcha de varios megaproyectos extractivos de gas licuado en la costa norte, y de rubíes, oro y grafito en la zona interior-sur de Cabo Delgado en esta última década, incrementaron cuantitativa y cualitativamente la violencia en esta provincia (Cunha *et. al.*, 2019). Surgieron enfrentamientos entre las comunidades locales mineras, pesqueras y de pequeños comerciantes con los inmigrantes que venían a buscar fortuna a la “nueva tierra de las oportunidades”. Las nuevas actividades extractivas, particularmente las relacionadas con las piedras preciosas, contribuyeron a la desestructuración de unas débiles economías agrícolas familiares. Mientras los hombres abandonaban a sus familias por la *fiebre* de los rubíes, las mujeres se quedaban a cargo del hogar y de sus huertos o “machambas”, teniendo que hacer frente a los crecientes niveles de criminalidad y agresiones sexuales, y a los casamientos prematuros de sus hijas.

En estos años, se incrementaron los episodios de abusos y violaciones cometidas por las compañías de seguridad privada contra los “garimpeiros” y “buscavidas”, y por unas fuerzas de seguridad estatales que, ante sus

bajos salarios y pésimas condiciones laborales, actuaban con total impunidad ante las poblaciones locales, extorsionándolas y despojándolas de los pocos bienes de los que disponían.

Además, el incumplimiento de las promesas de empleo y de las mejoras de los servicios sanitarios, educativos y comunitarios, que auguraron el gobierno y las grandes corporaciones, y los reasentamientos y desplazamientos forzados por la ocupación de tierras por parte de las empresas transnacionales, que no compensaron suficientemente a las comunidades afectadas, han defraudado las expectativas de amplios sectores sociales, particularmente entre la juventud.

Es en este contexto, cuando en las zonas costeras cercanas a las exploraciones gasísticas que iniciaron las empresas Anadarko y ENI, y que continuó, principalmente TotalEnergies<sup>2</sup>, en octubre de 2017, se sucedieron los primeros ataques violentos protagonizados por un grupo insurgente islamista local, Ahlu Sunnah Wa-Jama (Al Shabab), en la ciudad de Moçimboa da Praia.

Con la aparición en el territorio de nuevos actores armados, el conflicto fue escalando. Ante una insurgencia, aparentemente reforzada con mercenarios de otros países y asistencia militar del Estado Islámico, la respuesta de

los cuerpos policiales y las Fuerzas de Seguridad y Defensa mozambiqueñas se demostró insuficiente para contener su expansión, por lo que empresas militares privadas rusas y sudafricanas (Grupo Wagner, PSME-STEPP & Lancaster 6 Group) fueron contratadas con gran opacidad y secretismo desde el Gobierno, que vieron en esta “nueva guerra” un negocio con el cual lucrarse.

*De facto*, la disputa por los negocios de los recursos y de la guerra ha dejado al descubierto las luchas sucesorias dentro del Partido Frelimo, y las desavenencias entre el ala del expresidente Guebuza, que apoyado por el general reservista Alberto Chipande está tratando de recuperar el control sobre los negocios en el norte que iniciaron durante su mandato, y el círculo de confianza del actual Presidente Nyusi, que cuenta con el apoyo de su ministro de defensa, el general reservista Atanásio Mtumuke, ambos makondes de la zona de Mueda, con quién ha ido creando su propia red empresarial.

En el trasfondo, el escándalo financiero de las deudas ocultas por el gobierno de Mozambique de 2016, en el que el actual presidente Nyusi, ministro de Defensa con el gobierno anterior, y el propio expresidente Guebuza se culpan recíprocamente de este caso de corrupción. Durante el segundo mandato de Guebuza (2013-14), las empresas públicas EMATUM, Proindicus y Mam obtuvieron préstamos millonarios de entidades financieras internacionales (Crédit Suisse, Banco Ruso Público VTB) dirigidos a financiar, con el beneplácito del gobierno francés, una serie de fracasados proyectos de seguridad marítima, pesca y construcción naviera. Esta operación de endeudamiento, ocultada al Parlamento mozambiqueño, está siendo juzgada en un procedimiento que se inició en 2021, e involucra a altos cargos del gobierno mozambiqueño, incluido el hijo mayor del expresidente.

2. En 2011-2012, la Montepuez Ruby Mining y Mwiriti Ltda. comenzaron la explotación de rubíes en el distrito de Montepuez. Syrah Resources, GK Graphite, Grafex, Suni Resources S. A., HD Mining Development están explotando minas de grafito en este mismo distrito y en Balama y Ancuabe. En los mismos años, Anadarko y ENI comenzaron con las exploraciones de gas. En la actualidad, ENH, empresa energética paraestatal, y TotalEnergies se han hecho cargo de las exploraciones en la costa norte de Cabo Delgado, y Exxon Mobil y Shell en la cuenca del Rovuma y Tanzania respectivamente. El gobierno mozambiqueño tiene convocado el sexto concurso de área de investigación y producción de hidrocarburos (con cinco bloques *offshore* en la cuenca del Rovuma: Chiure, Pemba, Quissanga, Ibo, Macomia) para este curso de noviembre 2021-octubre 2022, supeditado a las condiciones de seguridad de la zona.

El conflicto armado ha ido agravándose en los años 2020 y 2021, particularmente a partir de los ataques y ocupaciones por la insurgencia de las ciudades de Moçimboa do Praia y Palma, lo que ha obligado a huir a cientos de miles de personas hacia el sur de la provincia, y a que la multinacional francesa TotalEnergies decidiera que su personal abandonara el proyecto energético que estaba desarrollando en esta zona norte de Cabo Delgado.

Ante el avance rebelde y la ineficacia del ejército mozambiqueño, el gobierno de este país negoció a dos bandas la ayuda militar ruandesa y una misión militar de la SADC en Mozambique (SAMIM), dirigida por Sudáfrica con fuerzas de Botsuana, Angola, Lesoto y Tanzania que, en pocos meses, recuperaron estas plazas, posibilitando el retorno de la multinacional francesa y la reanudación del proyecto gasístico Mozambique LNG.

Un conflicto que, de momento, deja alrededor de 3500 víctimas mortales, aproximadamente la mitad civiles, más de 740 000 personas desplazadas internamente, y 1 300 000 personas dependientes de la ayuda humanitaria.

No hay acuerdo sobre las causas de esta nueva guerra<sup>3</sup>, y tampoco sobre cuándo poner en marcha el cronómetro del análisis, o en 2017 con los primeros ataques insurgentes islamistas, o a partir de las injusticias y la violencia que se vienen sucediendo desde la época colonial hasta hoy en día. El relato oficial sobre terrorismo islámico como origen de este con-

flicto, compartido por el gobierno de Nyusi y las potencias y organizaciones internacionales, mantiene la tesis de que la insurgencia local ha ido creando lazos con el crimen organizado, el wahabismo y el ISIS, y que se trata de una guerra que tiene como propósito la extensión del Estado Islámico en el África suroriental.

Esta es una narrativa reductora que no quiere abordar otras claves del conflicto como los desencuentros y agravios entre grupos étnicos (mwanís musulmanes y makuas que, ante la expropiación de sus medios de vida, se sienten agraviados por las élites locales makondes y los hombres de negocios del Frelimo); la falta de expectativas de la gran mayoría de la población, que tiene que enfrentar una creciente pobreza y desigualdad, que recela de los privilegios del sur del país y que se siente abandonada por su gobierno; la corrupción y codicia de unas élites gubernamentales y hombres de negocios locales que quieren el control de los recursos y del negocio de la guerra de Cabo Delgado, y que instrumentalizan las diferencias étnicas y religiosas para su beneficio; y el creciente interés por las bolsas de gas por parte de grandes corporaciones y las potencias mundiales, que tienen que ir ampliando sus fronteras extractivas ante la acuciante crisis energética (Alberdi y Barroso, 2021).

En Cabo Delgado se repite la misma historia. Entre 1893 y 1929, la Compañía de Niassa, que ejercía el control territorial del norte de Mozambique por encargo de los portugueses, favoreció a unos y marginó a otros cacicazgos africanos, que acabaron resistiendo a las intervenciones militares y de explotación agrícola y minera de esta empresa mercantil tutelada por el gobierno colonial. Un siglo después, en 2017, un grupo de jóvenes islamistas, ante el abandono estatal y una política extractivista predatoria que no contaba con su gente, se rebeló, atacando las comisarías de la policía de Moçimboa do Praia. Este desorden será aprovechado por otros para perpetuar la in-

3. Véanse, por ejemplo, los trabajos de: Morier-Genoud E. 2020. The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning, *Journal of Eastern African Studies*, DOI: 10.1080/17531055.2020.1789271; Saide H, Forquilha S. y Pereira J. 2019. Islamic Radicalization Northern Mozambique. The Case of Mocimboa da Praia, *Cadernos IESE*, n.º 17E. Maputo: IESE; Matsinhe D. y Valoi E. 2019. The genesis of insurgency in northern Mozambique, *ISS, SOUTHERN AFRICA REPORT 27*; Feijó J. y Maquenzi J. 2019. Poverty, Inequality and Conflict the Northern Cabo Delgado *OMR Observador Rural*, n.º 76; Pirio G, Pitelly R y Adam Y. 2019. "The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique", *Spotlight. Africa Center for Strategic Studies*, 20.05.2019.

Figura 1. Guerra y situación humanitaria en Cabo Delgado (Mozambique)



Adaptado de UNHCR Mozambique External Update \_03-16 Feb\_2021.

serción subordinada y dependiente de Cabo Delgado en la economía internacional con el propósito de seguir beneficiándose de la explotación de los recursos naturales.

### UNA FOTOGRAFÍA DE LA GRAVE SITUACIÓN HUMANITARIA EN CABO DELGADO

De las 745 000 personas desplazadas internas registradas en 2021, 665 000 no han abandonado la provincia y unas 200 000 se han concentrado en Pemba, la capital, y sus alrededores. Se estima que más del 80% ha buscado el apoyo de familiares y amigos y el resto está en centros de acogida o reasentamiento.

Tras las victorias del ejército ruandés y la misión SAMIM y la recuperación de Palma y Moçimboa de Praia en el verano de 2021, han comenzado los primeros regresos a estas zonas, aunque no se prevén retornos masivos de comunidades desplazadas en el corto y medio plazo, por la inestabilidad de la situación. De hecho, las autoridades están fomentando que bastantes campamentos de acogida se reconviertan en reasentamientos definitivos.

Mozambique, en particular la provincia de Cabo Delgado, ya era una de las zonas más pobres y con peores índices de desarrollo humano del mundo antes de esta guerra. Desafortunadamente, las estrategias de desarrollo



y cooperación internacional de reconstrucción y lucha contra la pobreza de estas últimas tres décadas no han conseguido mejorar las condiciones ni del campesinado ni de las comunidades pesqueras más necesitadas que practican una economía de subsistencia (Alberdi y Bidarrautzaga, 2014).

Los ciclones Kenneth e Idai en 2019<sup>4</sup>, que afectaron al norte del país, llevaron a poner en marcha el Plan de Respuesta Humanitaria de Mozambique. La escalada de la guerra en 2020, el consecuente incremento exponencial de personas desplazadas y la situación de inseguridad alimentaria obligaron a ampliar esta misión de las agencias de NN.UU. con el Plan de respuesta rápida para Cabo Delgado<sup>5</sup>.

En la actualidad hay una serie de clústeres (seguridad alimentaria, protección, abrigo, agua y saneamiento, y educación) donde NN.UU., organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales y las autoridades de Mozambique<sup>6</sup>

tratan de compartir información y coordinar la acción humanitaria. Paralelamente, el Gobierno de Mozambique ha puesto en marcha el Foro Provincial de Reconstrucción de Cabo Delgado y la Agencia de Desarrollo Integrado del Norte (ADIN), creada en 2020 para asistir a las poblaciones afectadas y reforzar la capacidad militar. Sin embargo, la gestión de esta crisis está demostrando que cada organismo tira por su lado, con su propia agenda, mientras que la situación humanitaria sigue siendo muy preocupante (Abellán y Guereña, 2021).

La mayor parte de la acción humanitaria se concentra en la capital y en los cercanos centros de acogida de Metuge, Chiure, Ancuabe y Montepuez, llegando muy poca ayuda a la población desplazada en la ciudad de Pemba y que no está en esos centros. La ayuda alimentaria se reparte en función del número de miembros de la unidad familiar, o bien en especies o en dinero en efectivo a través de unos cheques que, junto con los ingresos por comercio informal, trabajos temporales o las donaciones de familiares y amigos, son las principales fuentes de ingreso de muchas de las familias desplazadas. La falta de suministro, los altos precios, la falta de acceso a tierra cultivable y la presión demográfica sobre los recursos pesqueros están provocando que el sustento vital de muchas familias se vea claramente mermado.

Las quejas y demandas de las familias afectadas están siendo recogidas en encuestas e informes de NN.UU. y otros estudios que señalan (CCCM December, 2021): la escasez de recursos alimentarios y las limitaciones en el acceso a las tierras para poder cultivar; la falta de empleo e ingresos para la compra de alimento; la insuficiente respuesta habitacional y la precariedad de los campamentos; la falta de acceso al agua potable, letrinas y otros bienes de primera necesidad; la incapacidad de los servicios de salud y educación para atender al conjunto de la población; la escasez de medicinas para combatir la malaria, el cólera, el VIH

4. Conviene recordar que Mozambique es el quinto país en el índice de riesgo climático. Estos ciclones no han hecho más que agudizar el desplazamiento interno con otras 375 000 personas.

5. La escalada de la guerra en 2020 activó un Plan de Respuesta Rápida para Cabo Delgado con un monto de 52,1 millones que supuso un 15% más de lo requerido. Sin embargo, los montos de los Planes de Respuesta Humanitaria para Mozambique de 2019 (314 millones de los 620 millones de dólares requeridos) y 2021 (166 millones de los 254 millones requeridos) no cubrieron las necesidades de la emergencia humanitaria en Cabo Delgado. <https://fts.unocha.org/appeals/997/summary>

6. La mayoría de la ayuda gubernamental (Estados Unidos, Alemania, Japón, Dinamarca, Suecia, Canadá, Noruega, Reino Unido, Austria, Bélgica, China, Unión Europea, Azerbaiyán, Portugal, España, Suiza...) se canaliza a través de fondos y organizaciones intergubernamentales (Fondo Infancia NN.UU.; Programa Mundial del Alimento-WFO, UNPFA, UNHCR, WHO, IOM), y una parte menor se canaliza a través de ONG (Oxfam Novid, Consejo Noruego de Refugiados, Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales, The Mentor Initiative, Care International, Oxfam, Save the Children, Consorcio COSACA, Servicio Católico del Refugiado, World Visión Internacional, Medicus Mundi, Helvetas, Cooperazione e Sviluppo, Acción contra el Hambre, AIFO-MOZ, AMA, AVSI Foundation, Cáritas Diocesna Pemba, Doctors in Africa, Helpcode Italia, Ayuda en Acción).



y el COVID-19 y las pocas unidades móviles sanitarias; la falta de asesoramiento en trámites administrativos, lo que implica dificultades en el acceso a los pocos servicios existentes; los recortes de las agencias humanitarias en la ayuda alimentaria recibida, lo que empuja a las familias a prácticas de supervivencia; las corruptelas que se producen en los repartos alimentarios, de abrigo y ofertas de empleo; la existencia de familias excluidas basándose en el origen geográfico o pertenencia partidista de las listas de distribución; falta de atención a la seguridad de mujeres y adolescentes, que sufren violencia sexual, secuestro por grupos armados, violencia en la pareja, matrimonio precoz, explotación sexual y sexo de supervivencia, y que la acción humanitaria no puede atender debidamente; y pocas iniciativas para enfrentar los traumas de la guerra.

En este contexto humanitario, las comunidades desplazadas están apesadumbradas ante la falta de respuestas gubernamentales sobre sus posibilidades de retorno, lo que las paraliza en su decisión de iniciar nuevos proyectos vitales en sus nuevas ubicaciones, o en sus preparativos para el regreso. Ante esta espera se acrecienta la dependencia hacia una ayuda humanitaria, que carece de un diseño adecuado para atender la diversidad de realidades y situaciones de desplazamiento existentes.

La guerra y el desplazamiento, además de a las comunidades desplazadas, también afecta a las familias de acogida y al resto de la sociedad de Cabo Delgado, lo que se traduce en la quiebra de vínculos de solidaridad, modificaciones de la moralidad, xenofobia, desconfianza, intolerancia, desafectos entre culturas, etnias, comunidades y clanes familiares. De hecho, están surgiendo confrontaciones en el acceso de recursos (alimentos, tierra, abrigo...) que crean tensiones entre las comunidades locales y de acogida. La convivencia y la cohesión comunitaria son retos pendientes, teniendo en cuenta que mucha de la pobla-

ción desplazada no va a retornar ni siquiera una vez finalizado el conflicto armado.

En resumen, hay que señalar que más de un tercio de la población de esta provincia ha perdido sus medios de vida agrícolas y pesqueros. De la noche a la mañana, han dejado de ser ciudadanas y perder el acceso a la tierra para convertirse en “Personas Desplazadas Internamente” (DIP). Si antes de la guerra apenas contaban, ahora preocupan poco, abandonadas a su suerte o acogidas en centros de reasentamiento, donde quedan atrapadas en la dependencia de la ayuda humanitaria, sin alternativas para rehacer sus vidas.

#### **APOYO MILITAR Y ACCIÓN HUMANITARIA DE LA UE EN LA GUERRA DE CABO DELGADO**

Junto con EE.UU., las NN.UU. y el Banco Mundial, la UE y sus Estados miembros son los principales financiadores de las operaciones militares y humanitarias en Cabo Delgado.

Tras la primera escalada del conflicto en abril de 2020, las distintas instituciones europeas<sup>7</sup> expresaron su deseo de una mayor implicación de la Unión en el conflicto de Cabo Delgado desde un enfoque integrado de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, consolidación de la paz, prevención de conflictos y fomento de la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad. La UE se comprometió en el plan humanitario de respuesta rápida para Cabo Delgado de 2020 con un monto de 37 millones de euros, y en el Plan de Respuesta Humanitaria de Mozambique de 2021 con otros 17 millones de euros.

7. Conclusiones del Consejo sobre Mozambique, adoptadas por procedimiento escrito el 22 de abril de 2020. Bruselas, 22 de abril de 2020 (OR. en) 7467/20 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7467-2020-INIT/es/pdf>; resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la situación humanitaria en Mozambique (2020/2784(RSP)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0235\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0235_ES.pdf)

Buena parte de la ayuda europea se canalizó a través de los clústeres de seguridad alimentaria y refugio liderados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Otra parte de las ayudas se han destinado a hacer frente al cambio climático y a los desastres naturales que sufre Mozambique, así como a la campaña de vacunación contra el COVID-19.

La misión militar (EUTM-Mozambique), que se suma a la acción humanitaria de la UE en Cabo Delgado, está compuesta por 140 oficiales que están entrenando a las fuerzas de seguridad mozambiqueñas para conformar una futura fuerza de reacción rápida en la lucha contra el terrorismo. Esta misión, aceptada por el presidente Nyusi, se recogió en sendas decisiones de la Política Exterior y Seguridad Común<sup>8</sup> por un importe de 55 millones de euros, y con el mandato de estar coordinada con las actividades bilaterales de los Estados miembros y con la de otros actores internacionales, como las Naciones Unidas, la Unión Africana, EE. UU. y otros actores regionales.

De hecho, en la Cumbre Europa-África de 2022, con el argumento de contener la ex-

pansión islamista hacia Malawi y Tanzania, se confirma el apoyo a las tropas ruandesas y a la operación militar de la SADC por el presidente francés E. Macron y la UE, que ratifican el apoyo financiero y militar para el mantenimiento de estas tropas y, de esta forma, continuar apoyando los intereses de la multinacional gala TotalEnergies en la zona, y tratando de buscar acuerdos entre la SADC y Francia y la UE para el control y reparto de las bolsas de gas de la zona sur de Tanzania y norte de Mozambique.

En definitiva, hay que decir que, a pesar de ser una intervención discreta, la participación europea en la guerra y en las operaciones humanitarias en Cabo Delgado no está exenta de incoherencias y contradicciones. Se comparte con otros actores una visión securitaria y simplificadora del conflicto, para ocultar las contradicciones propias de la acción exterior y de la PESC de la UE.

Los acuerdos de cooperación, comercio y diálogo político con países socios como Mozambique dicen estar basados en los principios democráticos, de los derechos humanos, del Estado de derecho de la igualdad, la solidaridad y el respeto a la Carta de Naciones Unidas que inspiraron la propia creación de la Unión, y para pretender el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, en la práctica, son los intereses económicos y energéticos de los Estados miembros los que suelen anteponerse a esta ética de la responsabilidad que está recogida en los tratados constitutivos de la UE.

## GUERRAS COMO LA DE CABO DELGADO PRECISAN DE OTROS ABORDAJES

Desafortunadamente, ante esta “nueva guerra” se aplican recetas antiterroristas similares a las de otros conflictos africanos. La operación humanitaria y militar para hacer frente al “terrorismo yihadista” y la expansión del Es-

8. La Decisión (PESC) 2021/1143 del Consejo de 12 de julio de 2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021D1143> concreta la formación militar europea para un mandato de dos años, con un presupuesto de más de 15 millones de euros. Esta asistencia militar se extiende al despliegue de las unidades de las fuerzas armadas mozambiqueñas, dotándolas de equipos, medios de movilidad terrestres y anfibios, dispositivos técnicos y un hospital de campaña por valor de 40 millones de euros del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz recogido en la Decisión PESC (PESC) 2021/2032 del Consejo de 19 de noviembre de 2021; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021D2032>. Además, esta Decisión contiene unas cláusulas que contemplan la participación confidencial de terceros países en la EUTM-Mozambique, lo que enturbia las “buenas intenciones” de este tipo de operaciones humanitarias de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, que son poco coherentes con otras regulaciones europeas sobre el control de las inversiones extranjeras, mejora de la gobernanza financiera y la responsabilidad social corporativa, y la transparencia de la industria extractiva europea y sus propósitos de fortalecimiento de los sistemas fiscales de los países socios de la Unión.

tado Islámico, ante la incapacidad del gobierno mozambiqueño para recuperar el control territorial de una de las mayores reservas de gas del mundo, responde más a los intereses de potencias mundiales, grandes corporaciones y élites políticas mozambiqueñas que a las verdaderas necesidades y aspiraciones locales de la gente de Cabo Delgado.

Constatada la presencia más o menos directa del ISIS en esta nueva guerra, hay que decir que es solo uno más de los muchos actores armados (fuerzas de seguridad mozambiqueñas, ejércitos privados, fuerzas armadas internacionales, milicias, bandas del crimen organizado...) de un conflicto conectado con la expansión de las fronteras extractivas y la necesidad de acceder a nuevos recursos naturales por parte de grandes corporaciones, gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales y unas élites gubernamentales a su servicio.

La reciente intervención de las fuerzas ruanesas y la operación SAMIM de la SADC, con apoyo financiero y militar de la UE, han conseguido crear un enclave de alta seguridad o zona tampón donde las actividades extractivas transnacionales puedan seguir operando. La *realpolitik* francesa, que lucha por el control de los recursos energéticos africanos y que protege la operación gasística de TotalEnergies, se impone al idealismo liberal de la UE de expandir sus valores democráticos por el mundo, a su Agenda 2030 y a sus propósitos de proteger a la población civil de los ataques terroristas y facilitar su retorno.

Este planteamiento de acción humanitaria, desarrollo y construcción de paz tal vez, en el medio plazo, pueda poner fin a la violencia generada por la insurgencia islamista, pero no va a hacer nada por resolver las violencias estructurales y culturales que sufre Cabo Delgado desde hace siglos. Al contrario, ahondará en la pobreza, las desigualdades y las dependencias, y perpetuará el abandono

y el olvido de la gran mayoría de la población del norte de Mozambique, lo que será foco de nuevos episodios de violencia directa en el futuro.

Sin embargo, los actores locales e internacionales presentes en Cabo Delgado, entre ellos la UE, tienen que creerse que no están abocados a este escenario. Hace falta nuevos planteamientos más emancipadores, que cuestionen los actuales modelos de desarrollo, construcción de paz y cooperación internacional.

Hay que dejar atrás este modelo de ayuda humanitaria y cooperación internacional al desarrollo que, en la planificación de las reubicaciones de los centros de acogida y reasentamiento, ni siquiera ha tenido en cuenta la procedencia costera o campesina, ni las diferencias étnicas y culturales de las comunidades desplazadas. La acción humanitaria no puede contribuir a generar aún más dependencias y sumisión en unas comunidades que han tenido que dejar sus tierras, que están siendo ocupadas por los megaproyectos.

Estructuras de poder étnico, religioso y partidista, asociaciones campesinas y de mujeres, organizaciones de personas desplazadas por la violencia y por las empresas transnacionales, activistas implicados en la acción humanitaria y en la construcción de paz... tienen que unirse ante las injusticias sufridas y organizarse para construir un proyecto de convivencia e identidad colectiva compartida, que los proteja de los actores armados, que supere la victimización y que sea capaz de generar espacios de diálogo y deliberación para la paz.

Es necesario poner límite a la despilfarradora y burocratizada industria humanitaria y de cooperación de los grandes sueldos de NN.UU. y vehículos todoterreno, y que está alejada de la realidad cotidiana de la gente. A la vez que se transforma radicalmente este modelo humanitario, es recomendable dejar más espacios a organizaciones no gubernamentales

mentales independientes, más comprometidas, honestas y modestas en sus presupuestos, que trabajan en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias.

Hay que cambiar las estrategias para terminar con la guerra en Cabo Delgado. Las operaciones militares "antiterroristas" no pueden tener por objeto el mantenimiento de una paz "corporativa" a la medida de las grandes empresas y de los planes desarrollistas de un capitalismo salvaje. Para conseguir la paz en esta zona hacen falta medios de vida, diálogo y trabajo para restaurar la cohesión social (Da Silva y Cunha, 2021).

Hay que poner el acento en la capacidad mediadora y negociadora del diálogo interreligioso, de los liderazgos comunitarios y de las autoridades locales comprometidas para tratar de poner fin a la violencia directa generada por los grupos insurgentes locales y las fuerzas de seguridad mozambiqueñas. El compromiso gubernamental y de la comunidad internacional de inversiones económicas y sociales, que traigan bienestar a los diferentes grupos étnicos y religiosos que viven en la zona de conflicto, va a ser uno de los elementos clave para que estas mediaciones y negociaciones de paz lleguen a buen puerto.

Es muy importante también abrir nuevos espacios de diálogo entre comunidades desplazadas, organizaciones de la sociedad civil, responsables gubernamentales y comunidad internacional para articular un plan de retorno. Para ello, es fundamental pasar de enfoques basados en la vulnerabilidad de las personas afectadas, que generan dependencias y sumisiones, a enfoques donde prevalezca la generación de medios de vida, respeto mutuo y la seguridad de que las voces de todas/os sean escuchadas, y que las propuestas de las comunidades afectadas sean tenidas en cuenta.

En los próximos años, el trabajo gubernamental y de la cooperación internacional

debería estar centrado en el fortalecimiento de capacidades colectivas para generar alternativas de vida, tanto en los territorios recuperados como en el resto del norte de Mozambique, y en la construcción de una paz cotidiana desde abajo, basada en el *wunnuwana* y en el *ubuntu*<sup>9</sup>, es decir, en valores, conocimientos, capacidades propias, y formas locales para hacer las paces.

## BIBLIOGRAFÍA

Abellán B y Guereña A. 2021. *Emergencia Alimentaria en Cabo Delgado, Mozambique. Conflicto armado y desplazamiento forzado como motores de la inseguridad alimentaria*. Ayuda en Acción/IECAH. <https://iecah.org/publicacion-del-informe-emergencia-alimentaria-en-cabo-delgado/>

Alberdi J y Barroso M. 2021. Broadening the Analysis of Peace in Mozambique: Exploring Emerging Violence in Times of Transnational Extractivism in Cabo Delgado. *Global Society*, vol. 35.

Alberdi J y Bidaurrezaga E (eds.). 2014. *Desarrollo humano local en Mozambique*, Bilbao. HEGO, UPV/EHU.

Almeida dos Santos F. 2020. War in resource-rich northern Mozambique. Six scenarios, *CMI Insight*, n.º 3.

CCCM, 2021. Cluster Mozambique. Complaint and Feedback Mechanism. Monthly Report. December 2021. <https://reliefweb.int/report/mozambique/cccm-cluster-mozambique-complaint-and-feedback-mechanism-monthly-report-december>

Conclusiones del Consejo sobre Mozambique, adoptadas por procedimiento escrito el 22 de abril de 2020. Bruselas, 22 de abril de 2020 (OR. en) 7467/20. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7467-2020-INIT/es/pdf>

9. *Wunnuwana* es un concepto makua que pone el acento en la necesidad de crecer juntas y de cuidar la humanidad de la otra persona. Y el concepto bantú del *ubuntu*, es un "activismo ético de la virtud" que conecta el bienestar de una persona con el de su comunidad, y esa reciprocidad e interdependencia genera un mundo donde todas las personas tienen dignidad.

- Cooper F. 2012. *l'Afrique depuis 1940*. París: Payot y Rivages; Gentili A. M. 2012. *El león y el cazador. Historia del África subsahariana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cunha T. *et al.* 2019. Estudio de caso: Cabo Delgado (Mozambique). La tierra donde no se come lo que se produce y se produce lo que no se come. *Red Gernika. Territorios en conflicto* 8. Gernika Gogoratuz. <https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2020/03/Mod-8-CAS-Mozambique.pdf>
- Da Silva T; Cunha T. 2021. *O saber ocupa lugar: a construção da paz e a coesão social em Cabo Delgado*. Fundação MASC.
- Decisión (PESC) 2021/1143 del Consejo de 12 de julio de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021D1143>
- Decisión PESC (PESC) 2021/2032 del Consejo de 19 de noviembre de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021D2032>.
- Feijó J y Maquenzi J. 2019. Poverty, Inequality and Conflict the Northern Cabo Delgado *OMR. Observador Rural*, n.º 76.
- Mateos O. 2019. La “Paz Liberal”, el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la Agenda Internacional de Construcción de Paz. K. Pérez de Armiño e I. Zirion (Coord.) *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Tecnos/Hegoa, pp. 45-85.
- Matsinhe D y Valoi E. 2019. The genesis of insurgency in northern Mozambique, *ISS, SOUTHERN AFRICA REPORT* 27.
- Morier-Genoud, E 2020. The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning. *Journal of Eastern African Studies*.
- OCHA, 2020. Cabo Delgado Province Mozambique Rapid Response Plan 2020. <https://fts.unocha.org/appeals/997/summary>
- ODAMOZ.2022. Official Development Assistance to Mozambique. Database. <http://www.odamoz.org.mz>
- Pirio G, Pitelly R, Adam Y. 2019. “The many drivers enabling violent extremism in Northern Mozambique”. *Spotlight. Africa Center for Strategic Studies*. 20.05.2019.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la situación humanitaria en Mozambique (2020/2784(RSP)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0235\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0235_ES.pdf)
- Saide H, Forquilha S, Pereira J. 2019. Islamic Radicalization Northern Mozambique. The Case of Mocímboa da Praia. *Cadernos IESE*, n.º 17E. Maputo: IESE.
- Sumich J. 2010. Partido fuerte, ¿Estado débil?: Frelimo y la supervivencia estatal a través de la guerra civil en Mozambique. *Revista de Estudios Sociales*, n.º 37. Sept./Dec. 2010. Bogotá, pp. 13-29.

# BIOGRAFÍAS

**Jokin Alberdi Bidaguren**, profesor de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea en la UPV/EHU e investigador de GERNIKA GOGORATUZ, Centro de Investigación por la Paz, HEGOA, Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV/EHU) y Grupos de Estudios Africanos de la UAM (GEA/UAM). Es director académico del proyecto internacional “Territorios en Conflicto” <https://territorio-lab.org/>

**Elsa Aimé González** es doctora en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid, profesora asociada del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas e investigadora del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM). Ha trabajado como consultora en el ámbito del tercer sector y de la gestión académica. Su actividad investigadora está ligada tanto a las relaciones internacionales como a la teoría de las relaciones internacionales y a la realidad del continente africano, y en particular de Etiopía y del Cuerno de África. Actualmente es asimismo coordinadora del Panel África Subsahariana de la Fundación Alternativas.

**Pathé Dieye** es responsable de investigación y proyectos en el *think tank* WATHI. Es licenciado en Ciencias Políticas con especialización en relaciones internacionales. Sus investigaciones se centran en la gobernanza y en cuestiones relacionadas con el mante-

nimiento de la paz y la seguridad en los países de África Occidental. Galardonado por la Dalberg Talent Academy y miembro de la ONG ONE Campaign, es también bloguero y novelista.

**José Luis de la Flor** es licenciado en Farmacia y doctor en Relaciones Internacionales. Sus áreas de conocimiento agrupan los estudios críticos de seguridad, los estudios de gubernamentalidad global y los estudios internacionales de desarrollo. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los procesos de securitización de la salud y la historia de la salud pública internacional, con especial atención en el papel jugado por el África subsahariana en la evolución del conocimiento médico. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Sussex y Sidney, así como trabajo de campo en Etiopía. Actualmente imparte docencia en el máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM y participa en sesiones en otros centros académicos. También acude regularmente a mesas y encuentros de la sociedad civil interesados por la seguridad sanitaria y la cooperación internacional en salud. Sus trabajos han sido presentados en diversos artículos, capítulos de libros y conferencias internacionales.

**Itxaso Domínguez de Olazábal** es coordinadora del Panel de Oriente Próximo y Norte de África de la Fundación Alternativas y profesora asociada en Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado, entre otros proyectos, como



investigadora en la oficina de Londres de The U.S./Middle East Project, así como en el Parlamento Europeo y en la Delegación de la Unión Europea en Egipto. Es doctora en Estudios Árabes e Islámicos por la Universidad Autónoma de Madrid, e investigadora del TEIM (Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos) de la misma universidad. Ha sido consultora en asuntos públicos y cuestiones de geopolítica/buen gobierno en Oriente Próximo, así como asesora e investigadora en el ámbito de las relaciones internacionales. Sus principales áreas de especialidad son las relaciones de poder pasadas y presentes en la Palestina histórica, las dinámicas políticas y sociales en el golfo Pérsico, y los procesos de transición y transformación domésticas y transnacionales en Oriente Próximo y Norte de África, desde distintas disciplinas y marcos epistemológicos.

**Dagauh Komenan** es un historiador de origen marfileño especializado en Relaciones Internacionales. Actualmente completa su doctorado en Territorios y Sociedades (Ciencias Históricas) en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), tras concluir un máster en Relaciones Hispanoafricanas con el trabajo titulado “La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali”, que –resumido– se publicó en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE, 2019). Coordinador del libro colectivo *Guerra y paz en África* (Casa África y La Catarata, 2020), es coautor con Ángeles Jurado de *La Françafrique vista desde el sur* (ULPGC, 2016) y firma *El Sahel occidental ante los ODS* (Icaria, 2021). Asimismo, es responsable de capítulos en *La juventud en África. Impulsora del cambio* (Catarata, 2018); *África, un continente en transformación* (Universidad de Valladolid, 2020) y *Brújulas sobre África. Miradas para desaprender la región subsahariana* (Africaye y Catarata, 2021). Escribe en Africaye y Mundo Negro.

**Aurora Moreno Alcojor** es periodista, especializada en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos. Colabora con diversos medios y es autora del libro *El cambio climático en África. Efectos, estrategias de adaptación y soluciones desde el continente*, premio de Ensayo de Casa África, en 2020, y coautora de *Los monocultivos que conquistaron el mundo. Impactos socioambientales de la caña de azúcar, la soja y la palma aceitera*. Investiga sobre temas relacionados con sostenibilidad, medio ambiente, materias primas, tierras y consumo. Especialmente interesada por las literaturas africanas, escribe también sobre sociedad, cultura y realidades africanas con el objetivo de romper estereotipos y acercar culturas. En la actualidad trabaja como consultora de comunicación en el tercer sector.

**Barah Mikail** es director del Programa de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Saint Louis University en su campus de Madrid. También es el director fundador de Stractegia Consulting.

**Babacar Ndiaye** es el director de investigación y publicaciones del *think tank* ciudadano WATHI, con sede en Senegal. Tiene un máster en Relaciones Internacionales por la Université Clermont-Auvergne (Francia). Ha sido consultor independiente sobre cuestiones de seguridad y riesgo-país en África occidental para organizaciones con sede en Europa, Canadá y África. También ha colaborado con el Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest (CSAO). Para esta organización, siguió la actualidad política y económica de la región y redactó notas informativas. En la actualidad, Babacar Ndiaye trabaja principalmente en cuestiones de gobernanza, seguridad y terrorismo en África occidental. Colabora con medios de comunicación africanos e internacionales y publica regularmente artículos en revistas especializadas.

**Carla Prado** es candidata al doctorado en Política Internacional y Resolución de Conflictos en la Universidad de Coímbra (Portugal), e investigadora del Centro de Estudos Sociais (CES) en la misma institución. Anteriormente, fue investigadora visitante en la School of Law and the Human Rights Centre de la Universidad de Essex (Reino Unido) durante el curso 2018/2019. Sus principales áreas de interés son las narrativas agonísticas y contrahegemónicas de la reconciliación y la justicia transicional (en particular, el papel de las narrativas de las víctimas como agentes de disidencia y resistencia a las narrativas oficiales y públicas en la época posterior a los regímenes autoritarios), la justicia transicional en la región de Oriente Medio y Norte

de África (MENA, por sus siglas en inglés), las desapariciones forzadas y los derechos humanos.

**Mohamed Said Saadi** es doctor en Gestión Pública y tiene un diploma de posgrado en economía del desarrollo. Mohamed Said Saadi ha sido profesor en varias universidades de Marruecos y del extranjero, e investigador visitante en las universidades de Princeton y Texas at Austin. El Sr. Saadi ha escrito de manera prolífica sobre temas económicos y sociales, como el sector privado y el desarrollo, las relaciones euromediterráneas, el género y el desarrollo. Recibió el Gran Premio del Libro de Marruecos por su obra *Les Groupes Financiers au Maroc* (Ediciones Okad, 1989).





# SIGLAS

- AAAP: Programa de Aceleración de la Adaptación de África (Africa Adaptation Acceleration Program)
- ACLED: Proyecto de Datos de Eventos y Ubicación de Conflictos Armados (Armed Conflict Location & Event Data Project)
- ACP: África-Caribe-Pacífico
- ACT-A: Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19 (Access to COVID-19 Tools Accelerator)
- ADPIC: Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
- AfCFTA: Área Continental Africana de Libre Comercio (African Continental Free Trade Agreement)
- AFRICOM: Mando África de Estados Unidos (Africa Command)
- ALECA: Acuerdo de Libre Comercio Completo y en Profundidad (Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi)
- ALENA: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Accord de Libre Échange Nord-Américain)
- APS: Atención Primaria en Salud
- ATTAC: Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción Ciudadana (Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne)
- BCL: Banco Central de Libia
- BM: Banco Mundial
- BPG: Bien Público Global
- CdR: Cámara de Representantes
- CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental
- CEPI: Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations)
- CFDA: Colectivo de Familiares de Desaparecidos en Argelia (Collectif des Familles des Disparus en Algérie)
- CNUCED: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement)
- COVAX: Acceso Mundial a las Vacunas COVID-19 (COVID-19 Vaccines Global Access)
- CPI: Corte Penal Internacional
- EUCAP: Misión de Capacitación de la Unión Europea (European Union Capacity)
- EUL: Lista de Uso en Emergencias (Emergency Use Listing)
- EUTM: Misión de Entrenamiento de la Unión Europea (European Union Training Mission)
- EVE: Enfermedad Vírica del Ébola
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)
- FIS: Frente Islámico de Salvación
- FLN: Frente de Liberación Nacional
- FRELIMO: Frente de Liberación de Mozambique
- FTDES: Foro Tunecino de Derechos Económicos y Sociales (Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux)
- GAVI: Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (Global Alliance for Vaccines and Immunization)
- GNA: Gobierno de Acuerdo Nacional (Government of National Agreement, 2016-2021)

- GNU: Gobierno de Unidad Nacional (Government of National Unity, 2021-...)
- HCS: Consejo Superior del Estado (High Council of State)
- IER: Iniciativa por la Equidad y la Reconciliación (Initiative pour la Équité et Réconciliation)
- IRENA: Agencia Internacional para las Energías Renovables (International Renewable Energy Agency)
- IVD: Instancia para la Verdad y la Dignidad (Instance pour la Vérité et Dignité)
- LFB: Banco Extranjero de Libia (Libyan Foreign Bank)
- LNA: Ejército Nacional de Libia (Libyan National Army)
- LPDF: Foro de Diálogo Político Libio (Libyan Political Dialogue Forum)
- MINUSMA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali
- NOC: Compañía Nacional de Petróleo (National Oil Company)
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OHCHR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Office of the High Commissioner for Human Rights)
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- OLTJ: Ley Orgánica de Justicia Transicional (Organic Law on Transitional Justice)
- OMC: Organización Mundial del Comercio
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
- OSAE: Observatorio de la Soberanía Alimentaria y del Medio Ambiente (Observatoire de la Souveraineté Alimentaire et de l'Environnement)
- OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil (Organisations de la Société Civile)
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PAHO: Organización Panamericana de la Salud (Pan American Health Organization)
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
- POLISARIO: Frente Popular de Liberación del Sahara y Río de Oro
- RENAMO: Resistencia Nacional Mozambiqueña
- SADC: Comunidad de Desarrollo del África Austral (Southern African Development Community)
- SAMIM: Misión de la Comunidad de Desarrollo del África Austral en Mozambique (SADC Mission in Mozambique)
- SPS: Salud, Prevención, Seguridad (Santé, Prévention, Sécurité)
- SRAS: Síndrome Respiratorio Agudo Severo
- TDC: Comisión de la Verdad y la Dignidad (Truth and Dignity Commission)
- UA: Unión Africana
- UE: Unión Europea
- UEMOA: Unión Monetaria de África Occidental (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine)
- UGPO: Unidad de Gestión Por Objetivos (Unité de Gestion Par Objectif)
- UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)



Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

La Fundación Alternativas no se identifica necesariamente con los textos que encarga y edita, cuya responsabilidad incumbe exclusivamente a sus autores.

Fotografía de Portada: An aerial view of one of the tributaries of the Niger River. Photo ID 55487. 01/01/1982. Cameroon. UN Photo/Shaw McCutcheon. Licencia: CC BY-NC-ND 2.0.

© Los autores  
© Fundación Alternativas 2022  
Impresión: Libro Académico

ISBN: 978-84-18677-51-9  
Depósito legal: M-XXXXX-2022

Ante un trasfondo de orden internacional de futuro y contornos inciertos, pero también de muy probable inestabilidad generalizada en gran parte del Sur Global, Europa y África se encuentran en un proceso de reconfiguración de sus relaciones. Es un proceso que requerirá tiempo, dada la larga trayectoria de relaciones entre los continentes y la impronta de jerarquías y desigualdades construidas históricamente, y es un proceso necesario precisamente para superar ese legado. Esta nueva edición del Informe África, a través de sus ocho capítulos, aborda diferentes temáticas centrales en esas relaciones: desde desafíos globales como son la lucha contra el cambio climático, la salud, o las relaciones económicas, hasta desafíos políticos a los que se enfrentan diferentes países y regiones, para resolver los conflictos que los atraviesan y consolidar procesos que reviertan en el bienestar del conjunto de la población. Las diferentes contribuciones de los nueve autores que participan en el informe ponen asimismo de manifiesto cómo las desigualdades siguen marcando los vínculos entre los dos continentes, y varios de ellos ponen además el foco específicamente en la región del Sahel.

