



**INSTRUMENTOS DE LA UE PARA SU ESTRATEGIA DE PAZ Y  
SEGURIDAD EN ÁFRICA**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN ASUNTOS INTERNACIONALES: ECONOMÍA,  
POLÍTICA Y DERECHO.**

**CURSO 2021/2022**

**TUTOR: D. ADAM DAVID DUBIN**

**AUTOR: ESTEBAN MARTINEZ FIDEU**

**LUGAR: MADRID**

**FECHA: 06/06/2022**



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	3
LISTADO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....	6
INTRODUCCIÓN .....	7
MARCO TEÓRICO.....	10
I. Definiciones e ideas sobre paz, seguridad, fragilidad y resiliencia.....	10
II. Metas e indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16).....	13
III. La importancia de la fragilidad en el desarrollo. ....	14
A. La fragilidad y su conexión con el ODS 16.....	14
B. Recomendaciones de la OCDE para combatir la fragilidad .....	15
IV. Formas de medición del ODS 16 y de la fragilidad.....	17
V. Parámetros para valorar los instrumentos europeos .....	18
ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UE PARA AVANZAR EN EL ODS 16.....	20
I. La UE y el ODS 16 .....	20
II. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) – Una Europa global.....	21
III. Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF) .....	22
INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE LA UE PARA LUCHAR CONTRA LA FRAGILIDAD Y LA VIOLENCIA EN ÁFRICA .....	24
I. Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020).....	24
A. Actuaciones del IcSP en África .....	25
B. Evaluación del IcSP.....	27
C. Contribución del IcSP al ODS 16 .....	28

II.	Programa Indicativo Plurianual Temático en Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos .....	30
A.	Prioridad 1: Seguir mejorando las capacidades relacionadas con las herramientas, metodologías y mecanismos analíticos.....	31
B.	Prioridad 2: Promover medidas de prevención y resolución de conflictos ..	31
C.	Prioridad 3: Apoyar los procesos de paz y las transiciones de las comunidades afectadas por los conflictos, incluyendo esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz .....	32
D.	Prioridad 4: Luchar contra el terrorismo, incluida la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización .....	33
E.	Prioridad 5: Disminuir las amenazas planteadas por la liberación intencionada, accidental o natural de materiales o agentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) y los riesgos relacionados con sus instalaciones	34
F.	Prioridad 6: Luchar contra los aspectos globales y regionales del crimen organizado.....	34
G.	Prioridad 7: Combatir las amenazas regionales y mundiales hacia las infraestructuras y los servicios esenciales .....	35
H.	Prioridad 8: Combatir los efectos mundiales y regionales del cambio climático, así como a los factores medioambientales que tengan un impacto potencialmente desestabilizador .....	35
I.	Capacity building assistance to military actors in support of development and security for development (CBDSD).....	36
III.	Fondo de Apoyo a la Paz para África .....	36
A.	Operaciones de Apoyo a la Paz.....	37
B.	Creación de capacidades.....	38
C.	Early Response Mechanism.....	39
	RESULTADOS Y VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN UE-ÁFRICA EN EL MARCO DEL ODS 16 .....	41

I. Valoración del IcSP, el NDICI y el MIP temático sobre paz y seguridad .....	41
II. Valoración del APF .....	43
III. Valoración general.....	45
CONCLUSIONES SOBRE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE UE Y ÁFRICA .....	46
BIBLIOGRAFÍA .....	49
I. Fuentes normativas.....	49
II. Fuentes académicas.....	50

## **LISTADO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

APF	Fondo de Apoyo a la Paz para África
APSA	<i>African Peace and Security Architecture</i>
CBSD	Creación de Capacidades en apoyo a la Seguridad y al Desarrollo
CEIPAZ	Centro de Educación e Investigación para la Paz
DDHH	Derechos Humanos
EPF	Fondo Europeo de Apoyo a la Paz
ERM	<i>Early Response Mechanism</i>
FPI	Instrumentos de Política Exterior
IcSP	Instrumento en pro de la Estabilidad y de la Paz
MIPs	Programas Indicativos Plurianuales
NDICI	Instrumento Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización Naciones Unidas
OTAN	Organización Tratado Atlántico Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
QBRN	Agentes Químicos, biológicos, radiológicos y nucleares
RECs	<i>African Regional Economic Communities</i>
RM	Mecanismos Regionales
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFM	Trabajo de Fin de Máster
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

## **INTRODUCCIÓN**

La Agenda 2030 es un gran acuerdo propuesto por las Naciones Unidas que se firmó entre 193 países con el fin de conseguir un mundo mejor y más justo a través del cumplimiento de diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se encuentran la igualdad de género, el fin de la pobreza o la necesidad de crecimiento y trabajos decentes.

De esos Objetivos de Desarrollo Sostenible, el décimo sexto es el referente a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Este objetivo, que podría considerarse muy avanzado en gran parte de Europa, es uno de los más deficientes en otros países, y debería haber muchos cambios en los próximos años para que consiga cumplirse en ciertos contextos. Por ello, la Unión Europea (UE) está cooperando con esas naciones más frágiles para crear las condiciones necesarias que les ayuden a alcanzar el objetivo 16 de la Agenda 2030.

África es un continente muy empobrecido, llegando a afirmarse que es el continente más rico, al ser una de las zonas con más recursos del planeta, con la población más pobre, ya que en 2015 casi la mitad de los africanos vivían con apenas 1,25 dólares al día (Rodríguez, 2015). Como ya veremos más adelante, ese empobrecimiento está muy relacionado con la fragilidad y la falta de paz y seguridad.

Por su parte, Europa, que en varias partes del continente se encuentra separado de África por unos pocos kilómetros, goza de una estabilidad mucho mayor, viviendo unas cotas de paz y seguridad muy elevadas. Además, también llama la atención esas diferencias teniendo en cuenta que varias naciones de ambos continentes comparten una historia y unos desafíos comunes (Hugon, 2011).

Con estas ideas en mente, el foco principal de este Trabajo de Fin de Máster (TFM) consiste en examinar la estrategia que la Unión Europea está utilizando en su cooperación con los países africanos y hacer una comparación entre sus dinámicas, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para luchar contra la fragilidad, y las sugerencias de las Naciones Unidas (ONU) para alcanzar ese objetivo número dieciséis.

Para ello, será necesario incluir ciertos aspectos teóricos relevantes, como son las definiciones de palabras tan usadas como paz, fragilidad o seguridad, que tienen distintas connotaciones dependiendo del organismo o contexto en que se utilicen. También se tomarán como referencia las estipulaciones de la OCDE en materia de fragilidad, trazando una línea conectora entre dicho concepto y el ODS 16, y recogiendo las recomendaciones que aporta al respecto la anterior organización.

Además, también se analizará el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de manera exhaustiva, incluyendo las distintas formas de medición que recomienda la ONU para conocer el avance de sus objetivos en el mundo, así como sus recomendaciones para que se terminen logrando sus metas.

Centrándose en África, el trabajo incluirá una explicación exhaustiva de los instrumentos que la Unión Europea está utilizando para ayudar a estos países a conseguir el ODS 16, así como las misiones concretas que se están llevando a cabo en la zona. Este análisis incluye una explicación de los últimos instrumentos puestos en marcha por la UE, y una valoración de aquellos que acaban de expirar y que contribuían a la cooperación con África en materias de paz y seguridad. Esta es la parte que compone el grueso del trabajo, ya que uno de los objetivos principales del mismo es dar a conocer las formas en que la UE colabora con el continente africano en cuanto a labores de paz y seguridad.

Los instrumentos sobre los que se recoge información son el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020), el Programa Indicativo Plurianual Temático en Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos, y el Fondo de Apoyo a la Paz para África. El hecho de que algunos de estos instrumentos ya no estén en vigencia ayuda a realizar una valoración más completa de los mismos, ya que se puede vislumbrar con conocimiento de causa los resultados que han obtenido, además de contar con valoraciones internas de la propia Unión.

Además, se realizará una evaluación de las estrategias utilizadas por la UE y se estudiará su supuesto ajuste a las recomendaciones de las Naciones Unidas y la OCDE, concretando la utilidad de éstas y su influjo en el avance o no hacía unos contextos de mayor paz, resiliencia y seguridad. Finalmente, se aportarán algunas recomendaciones que ayudarían



a la UE a una adaptación óptima a la Agenda 2030 para poder mejorar en sus labores de cooperación en la construcción de contextos de paz y justicia en África.

Por tanto, la estructura de este Trabajo de Fin de Máster estará formada por un marco teórico general sobre el que se apoya el resto de la investigación; dos apartados muy expositivos acerca de los instrumentos generales y específicos de la UE en materia de paz y seguridad; un apartado valorativo sobre cómo ha llevado a cabo la UE su estrategia de paz y seguridad en África; y unas conclusiones finales que recogen las apreciaciones y los descubrimientos principales de todo este trabajo.

Por otro lado, también es importante resaltar las limitaciones existentes a la hora de valorar el influjo de los instrumentos europeos en su estrategia de paz y seguridad en África. Se puede evaluar desde un punto de vista teórico su posible ajuste a las recomendaciones de otros organismos, pero es complicado cuantificar la mejora concreta que suponen para África los instrumentos que la UE pone en marcha en su búsqueda para avanzar hacia las metas del ODS 16.

De esta manera, este Trabajo de Fin de Máster estará respondiendo principalmente a las siguientes tres preguntas:

- ¿Está siguiendo la UE las recomendaciones de la OCDE para acabar con la fragilidad de los Estados?
- ¿Qué está haciendo la UE en África respecto a las indicaciones del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16?
- ¿De qué maneras puede mejorar la UE su cooperación con África para alcanzar el objetivo 16 de la Agenda 2030?

En resumen, este trabajo se caracteriza por una fuerte labor de investigación y una exhaustiva explicación de los instrumentos de la UE, completada a través de un pequeño análisis valorativo sobre el uso de dichos instrumentos y su utilidad con respecto a las estrategias de paz y seguridad en un continente, el Africano, que es el más empobrecido del mundo y que, por tanto, necesita especialmente ayudas por parte de economías desarrolladas como la europea.

## **MARCO TEÓRICO**

### **I. Definiciones e ideas sobre paz, seguridad, fragilidad y resiliencia**

Antes de comenzar un análisis más específico sobre las estrategias de la UE en África, es necesario comentar una serie de ideas que ayuden a establecer los parámetros usados para conocer dichas estrategias. Por tanto, dentro de este capítulo sobre el marco teórico del trabajo se incluyen también las definiciones que usan las distintas organizaciones protagonistas con el fin de delimitar los conceptos que se utilizan en sus proyectos de ayuda al desarrollo.

Las ideas principales más asociadas con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16, principal objeto de este trabajo, son las de paz, seguridad, fragilidad y resiliencia. Se considera que los lugares con conflictos armados suelen estar en una situación de fragilidad en la que la seguridad se ve muy afectada, por lo que aconsejan crear estrategias de resiliencia con las que combatir estas dificultades para conseguir convertir estos contextos en lugares seguros que ayuden al desarrollo de la sociedad. De esta manera, estos cuatro conceptos se interrelacionan entre sí, siendo necesaria una explicación teórica antes de realizar un análisis de la situación y de las estrategias de la UE con respecto al ODS 16.

La paz es una idea universalmente conocida, pero que cuya definición no está tan clara como en un primer momento podría parecer. Se pueden entender dos aspectos sobre la misma, uno positivo y otro negativo. La paz positiva es el orden creado mediante el respeto a la diversidad ideológica y sociocultural humana, mientras que la paz negativa se refiere a la ausencia de conflictos u hostilidades (Olanrewaju, 2013).

En el caso de la Unión Europea, la paz es uno de los valores primordiales sobre los que se sustenta la ideología de la organización (Filipi López, 2005), y en el propio artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se afirma que tiene como una de sus finalidades la promoción de la paz.

Dentro de todas las motivaciones que invitaron a los países a la creación de la ONU, la paz, junto a la seguridad, se considera el principal objetivo de la organización, debido principalmente a la necesidad de evitar una repetición de las catástrofes provocadas por las dos guerras mundiales del siglo XX. Por ello, entre los objetivos de desarrollo

sostenible, en el número 16 concretamente, se incluye la necesidad de paz, justicia e instituciones sólidas en aquellos países que buscan un mayor desarrollo.

Como ya se ha afirmado anteriormente, la seguridad fue el otro elemento clave que motivó la creación de la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con la misma, en su Resolución 66/290 de la Asamblea General se afirma que “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (Asamblea General de la ONU, 2012).

En esa misma resolución, la ONU afirma que para conseguir esa seguridad serán necesarias respuestas por parte de los Estados que sean intensivas, adaptadas a cada contexto y que estén centradas en las personas. Además, considera que es necesario reforzar el aspecto preventivo en la protección y empoderamiento de las personas, y la propia ONU ha impulsado un nuevo enfoque para el concepto de seguridad humana (Moloeznik, 2002).

Existen distintos tipos de seguridad, pero las que influyen a la hora de analizar el ODS 16 son la seguridad individual, basada en los derechos humanos; la seguridad colectiva, que busca luchar contra los impedimentos en la formación de agrupaciones; y la seguridad colectiva internacional, que garantiza a los Estados contra la agresión de otros Estados (Salum-Flecha, 2003). También se ha comprobado cómo educar en paz y seguridad es necesario para conseguir desarrollo sostenible y paz estable en cualquier sociedad (Igbuzor, 2011).

Por su parte, respecto al término fragilidad, también existen numerosas divergencias que provocan la inclusión de diferentes entornos como frágiles en las listas de las organizaciones internacionales. El *Fragility Study Group*, una iniciativa no partidista creada para ayudar al gobierno estadounidense a reducir la fragilidad mundial define esta idea como la ausencia o rotura del contrato social entre las personas y sus gobiernos, al ser estados frágiles aquellos que sufren déficits en su capacidad institucional y su legitimidad política, incrementando así el riesgo de inestabilidad y conflictos violentos, y reduciendo su capacidad de resiliencia ante shocks disruptivos (Michel, 2018).

La Organización de las Naciones Unidas tiene su propia definición sobre el concepto de fragilidad dentro de su programa de desarrollo. La ONU considera contextos frágiles a aquellas naciones y territorios que estén experimentando un conflicto armado, provengan de una situación de conflicto armado, o estén afectadas por una situación grave de vulnerabilidad política, social y económica, además de poder ser susceptibles a formas crónicas de crimen organizado violento (Michel, 2018).

Algunos estudios relacionan la longevidad y la calidad de vida, y como existe un gran contraste entre los países más y menos desarrollados. El término de fragilidad también es utilizado para hablar de esa brecha entre el retraso de la muerte, además de entre la calidad de vida de todos esos años. Es decir, la fragilidad se puede relacionar directamente con la muerte de los seres humanos (López-Aparicio, 2009).

Según Manuela Mesa, directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), existe un acuerdo que señala la fragilidad como la combinación de una situación de riesgo y la incapacidad del Estado para gestionar sus consecuencias, siendo este riesgo multidimensional (Mesa, 2017).

Además, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe *States of fragility 2020* señala que la fragilidad de los Estados tiene numerosas dimensiones, pudiendo esta ser económica, medioambiental, política, de seguridad o social (OCDE, 2020).

El cuarto concepto clave de este trabajo es la resiliencia. La Real Academia Española define la resiliencia como la “capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos” (Real Academia Española, 2022). Trasladado a los Estados, se puede entender la resiliencia como la capacidad de un país de adaptarse a una situación de debilidad que atenta contra sus intereses y los de su población.

Cuando las organizaciones supranacionales confirman su apoyo a mejorar la resiliencia de los países en desarrollo, se están refiriendo a ayudar a aquellos países que lo necesiten a mejorar su capacidad de sobreponerse a una situación adversa que perjudique a sus ciudadanos.

Tanto la OTAN como la UE utilizan cada vez más frecuentemente la idea de resiliencia en sus actuaciones y comunicaciones. Aunque la OTAN dirige dicho concepto más hacia la idea de un uso eficiente de medios militares, y la UE lo utiliza en un sentido más amplio y solidario, ambas organizaciones lo toman como relevante y necesario para sus estrategias a nivel mundial, tanto entre ellos como con distintos Estados y organizaciones (Pontijas Calderón, 2017).

En el caso de la UE, su política de resiliencia implica un cambio hacia paliar las vulnerabilidades intrínsecas y estructurales causantes de la fragilidad en los Estados. Por ello, buscar construir contextos resilientes capaces de adaptarse a las necesidades de sus sociedades, respetando la democracia y los derechos humanos, e intentando resolver los conflictos de manera pacífica. La prevención de los conflictos, la creación de la paz, y la recuperación inclusiva y equitativa postconflictos son esenciales para la UE a la hora de construir resiliencia (European Commission, 2021).

## **II. Metas e indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16).**

Como ya se ha mencionado anteriormente, la ONU es la principal organización propulsora de la Agenda 2030. Por tanto, es relevante comentar sus recomendaciones en materia de paz y seguridad para saber si la UE se está adaptando a las metas que propone esta institución.

Dentro de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible impuestos por la ONU, el decimosexto es el relativo a la paz, justicia e instituciones sólidas. Este objetivo se divide en distintas metas e indicadores que ayudan a comprender el sentido más práctico del mismo.

El objetivo decimosexto de la Agenda de la ONU es promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Este pensamiento se puede unir al deseo de crear Estados y sociedades fuertes, ya que cuando aparecen contextos de fragilidad se vuelve mucho más complicado conseguir las metas marcadas por el ODS 16. Algunas metas e indicadores marcados por la Agenda 2030 son las de disminuir en todo el mundo la mortalidad y todas las formas de violencia, promover el estado de derecho o fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial (ONU, 2022).

El ODS 16 propone doce metas que abarcan dos grandes preguntas. Por un lado, una agenda para las instituciones gubernamentales enfocada a promocionar el Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, la contribución ciudadana en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos. Por otro lado, metas más generales que buscan disminuir la violencia en todas sus formas y lugares (Mesa, 2017).

Dentro de las metas e indicadores que propone la ONU para conocer la situación y los avances del Objetivo 16, el principal es el indicador 16.a, ya que es el que más ayuda a estudiar cómo la UE colabora con las naciones africanas a través de su estrategia de paz, seguridad y resiliencia. Dicho indicador 16.a establece lo siguiente: “Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia” (ONU, 2022).

Además, al ODS 16 se le pueden asemejar tres objetivos que aparecen en la Agenda 2063 de la Unión Africana, la principal organización política del continente formada por cincuenta y cinco estados. Estos objetivos similares a las metas descritas en el ODS 16 son los siguientes:

- El Objetivo 11 de la Agenda 2063: Busca promover valores democráticos, los principios universales de derechos humanos, la justicia y el imperio de la ley.
- El Objetivo 12 de la Agenda 2063: Busca crear instituciones sólidas y promover liderazgos transformadores.
- El Objetivo 13 de la Agenda 2063: Busca preservar la paz, seguridad y estabilidad en los estados miembros de la Unión Africana.

### **III. La importancia de la fragilidad en el desarrollo.**

#### **A. La fragilidad y su conexión con el ODS 16**

Una vez definida la idea de fragilidad en los apartados anteriores, es importante para el devenir del trabajo establecer las conexiones entre dicho concepto y los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

El propio ODS 16 hace mención indirecta a la fragilidad cuando establece que busca promover instituciones sólidas. Lo contrario a la solidez es la fragilidad, por lo que se

puede afirmar que el ODS 16 pretende combatir la fragilidad institucional y gubernamental de los países con el fin de mejorar su desarrollo.

El propio indicador objeto principal de este trabajo, el 16.a, habla de la necesidad de fortalecer las instituciones nacionales para combatir la violencia, enlazando directamente la idea de fragilidad institucional con la desaparición de la paz. Es por ello que resulta necesario atender a las estrategias de lucha contra la fragilidad para saber si se está intentando cumplir el ODS 16 de forma segura.

Tanto la Agenda 2030 como el *European Consensus on Development* señalan explícitamente la interdependencia e influencia mutua entre la paz, seguridad, y desarrollo sostenible. Ambos informes sostienen que los Estados frágiles son más vulnerables a las conmociones internas y externas al carecer de capacidad y legitimidad para actuar. La fragilidad provoca en esos Estados mayor vulnerabilidad hacia choques internos y externos, al carecer de capacidad y legitimidad para actuar (European Commission, 2021).

#### B. Recomendaciones de la OCDE para combatir la fragilidad

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es la principal entidad a tener en cuenta en materia de fragilidad debido a los documentos anuales que realiza sobre este tema. Por ello, esta instancia también es muy importante a la hora de analizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este organismo está compuesto por 38 estados de todo el mundo y tiene como objetivo principal conseguir la expansión económica tanto de sus estados miembros como de los países en vías de desarrollo. Entre sus países miembros se encuentran todos los que forman parte de la UE.

La OCDE realiza cada año un estudio sobre la situación de fragilidad en la mayoría de los Estados de todo el planeta, con el fin de conocer aquellos que sufren más para su posible desarrollo. Esta institución considera que la fragilidad tiene muchas facetas, entre las que se encuentran principalmente la falta de paz, seguridad o resiliencia en aquellas naciones consideradas más frágiles. Esto es avalado por varios estudios que entrelazan las ideas de riesgo, fragilidad y resiliencia, mostrando una visión más completa de cómo estas ideas afectan a distintos contextos (Bosetti, Ivanovic, & Munshey, 2016).

En su investigación, la OCDE afirma que las causas que provocan fragilidad en los países son numerosas, complejas, y están interconectadas y muy enraizadas en aquellos países más frágiles. La fragilidad puede ser económica, medioambiental, política, social o de seguridad, y suele tener consecuencias nefastas para el desarrollo de las naciones y sus ciudadanos. También cabe mencionar que otras instituciones como el Banco Mundial basan la fragilidad estatal sobre las siguientes cuatro categorías: políticas estructurales; manejo económico; instituciones y manejo del sector público; y políticas de inclusión social y de equidad (Benavides Vanegas, 2010).

Por su parte, el estudio de la OCDE *States of Fragility 2020* afirma que 1.800 millones de personas viven en contextos de fragilidad, lo que supondría alrededor del 23% de la población mundial. Además, este informe concluye que en 2030 la cifra aumentará a los 2.200 millones de personas (OCDE, 2020).

Aunque los resultados del informe son muy interesantes y arrojan luz acerca de los problemas que sufren muchas naciones en el mundo, a continuación solo se exponen las recomendaciones de la OCDE para combatir la fragilidad. Dichas recomendaciones servirán posteriormente para estudiar si la UE sigue los consejos de la OCDE en su estrategia para mejorar la paz, resiliencia y seguridad en contextos frágiles africanos.

La medida que más se repite como necesaria para combatir la fragilidad mundial consiste en el intento de prevenir estallidos de violencia, es decir, la OCDE recomienda realizar actuaciones preventivas que eviten el surgimiento de entornos frágiles, en lugar de actuar una vez se hayan creado dichos entornos.

Otra de las principales sugerencias de la OCDE es poner a los ciudadanos en el centro de las estrategias de cooperación. Para ello, es necesario mantener el foco a nivel local en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz en contextos frágiles. Esto se aconseja que se haga mediante el empoderamiento de los agentes locales para apoyar la capacidad individual de mantener la paz a largo plazo, alineando el apoyo humanitario al desarrollo a los procesos y prioridades locales.

El informe también considera necesario reconocer los roles complementarios de actores diplomáticos y de seguridad para la prevención de conflictos y la construcción de la paz, ya que la mediación puede prevenir las amenazas de violencia y contribuir a una paz y



estabilidad a largo plazo. Estos actores están especializados en seguridad, y son capaces de crear espacios para procesos políticos y sociales de paz, aunque no pueden combatir la violencia ellos solos y necesitan el apoyo de gobiernos que promuevan reformas seguras.

Además, la OCDE también aconseja utilizar estrategias que sean evaluables, de manera que a la hora de determinar si las medidas tomadas han sido efectivas, las organizaciones puedan hacerlo en base a unos parámetros previos.

Finalmente, otra de las recomendaciones que se incluyen en el *States Fragility of 2020* es la necesidad de trasladar las promesas de prevención de conflictos y construcción de la paz a un compromiso efectivo. Este compromiso debe incluir un examen sobre las fuentes del riesgo de conflictos violentos, un aumento de los instrumentos diplomáticos y de seguridad para crear nexos de trabajo en la prevención de conflictos, y mejorar la coherencia y cohesión en las plataformas entre países.

#### **IV. Formas de medición del ODS 16 y de la fragilidad.**

La idea de englobar paz y fragilidad en un mismo punto no es aleatoria, sino que son dos realidades muy interrelacionadas debido a que combatir la fragilidad estatal es un elemento crucial a la hora de prevenir y eliminar los conflictos armados, consiguiéndose de esta manera un acercamiento a las metas del ODS 16 (Mesa, 2017).

Está comprobado que la falta de paz y el surgimiento de conflictos son los factores que más impulsan la fragilidad estatal, además de ser la principal causa de desplazamientos forzados (Mesa, 2017). Por todo ello es necesario para este trabajo la medición del nivel de consecución del ODS 16 combatiendo la fragilidad y apoyando la paz, enfocado en la ayuda proporcionada por la UE en los países africanos.

Han existido numerosas críticas a este ODS 16 por su dificultad de cuantificación, ya que podría parecer complicado medir el nivel de paz y justicia universales, o el de la existencia de instituciones sólidas e inclusivas, llegando a provocar que este objetivo pueda tildarse hasta de utópico.

Sin embargo, el objetivo 16 sobre paz, seguridad e instituciones sólidas permite situar políticas locales y nacionales en un ámbito multilateral, y aunque sean metas políticas

difícilmente cuantificables, este trabajo tratará de medir el influjo de la ayuda de la UE en los países de África para alcanzarlo. Para ello, se estudiarán los instrumentos de la UE en África usados en lo relativo a este campo, además de evaluarlos conforme a los parámetros y recomendaciones de la OCDE y la ONU.

La ONU y la OCDE han sido las organizaciones seleccionadas sobre cuyas recomendaciones evaluar las estrategias de paz y seguridad europeas porque son los dos grandes referentes a la hora de tratar, en el caso de la primera, la paz y la seguridad, y en el caso de la segunda, la fragilidad.

Las dos organizaciones anteriores son complementarias, ya que realizan observaciones que enlazan entre sí y que cubren diferentes aspectos de la paz, la seguridad, y la fragilidad. Por todo ello, este trabajo realiza una evaluación sobre la adecuación o no de los instrumentos europeos a sus consejos.

## **V. Parámetros para valorar los instrumentos europeos**

A la hora de realizar una valoración acerca de los instrumentos utilizados por la UE en sus estrategias de paz y seguridad con África, va a ser necesario realizar un análisis exhaustivo sobre distintos puntos que determinarán los elementos más y menos favorables de estas estrategias.

Como valoración general, será necesario determinar si ha existido en la UE algún grado de normativización en lo que respecta a la Agenda 2030, ya que es preciso conocer si los compromisos que toma la Unión acaban convirtiéndose en normas jurídicas con carácter vinculante. También es preciso realizar un análisis cuantitativo de las acciones europeas, y determinar si tanto el número de acciones como de países afectados por las mismas es elevado o no. Con eso, y tras las explicaciones pertinentes, se podrá confirmar si la UE tiene gran influencia sobre la paz y seguridad africanas.

En cuanto a una valoración más específica de los distintos instrumentos de la que utiliza la UE en su estrategia, será necesario conocer si están ajustados a lo recomendado por la Agenda 2030 y el ODS 16, o si no es así. Para ello se determinarán las metas que los propios instrumentos afirman tener en cuenta, así como el nivel de relevancia que le dedican.

Finalmente, se intentará determinar el ajuste que estos instrumentos tienen conforme a lo estipulado por la OCDE, examinando si sigue sus recomendaciones de focalizar la ayuda en los individuos locales, en la creación de capacidades en los propios entornos frágiles, y en la utilización de mecanismos de evaluación que puedan mostrar realmente si las estrategias están teniendo relevancia real.

De esta manera, este Trabajo de Fin de Máster, además de explicar exhaustivamente cada uno de los instrumentos que utiliza la UE en su estrategia de paz y seguridad con África, también realizará una pequeña valoración sobre dichos instrumentos y su adecuación a las recomendaciones de importantes organismos como son la ONU y la OCDE.

## **ESTRATEGIAS GENERALES DE LA UE PARA AVANZAR EN EL**

### **ODS 16**

La cooperación de la Unión Europea con África es una de las prioridades de la Comisión, ya que se trata del vecino más cercano a las fronteras europeas, con el que además muchos países de la Unión comparten lazos históricos. El objetivo de este trabajo es conocer la influencia de la UE en los Estados africanos para que éstos consigan acercarse a las metas del ODS 16 previamente explicado. Para ello, es necesario conocer las estrategias e instrumentos puestos en marcha por la UE mediante los que lucha contra la fragilidad y los estallidos de violencia en África.

#### **I. La UE y el ODS 16**

Según la propia UE, el desarrollo sostenible no se puede alcanzar sin resiliencia, paz ni seguridad. Unidos a los conflictos y a la falta de seguridad en los países africanos, algunos de los riesgos que la UE les atribuye son las desigualdades, el aumento de crímenes y terrorismo, los gobiernos débiles, desplazamientos forzados, etc. De esta manera, la *Estrategia Global de la UE* señala la necesidad de coordinar y cooperar internacionalmente para luchar contra esas amenazas a la paz y la seguridad globales (European Commission, 2021).

La UE está orientada hacia una estrategia de desarrollo a largo plazo con la que ayudar a países socios a construir capacidades que les permitan construir una paz duradera. El trabajo de la Comisión se une al del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y a los Instrumentos de Política Exterior (FPI) con el fin de cooperar hacia el avance del ODS 16 en los distintos estados del mundo.

La UE considera los derechos humanos, el respeto a las leyes y la democracia como principios fundamentales en sus políticas al desarrollo, y busca defender las sociedades inclusivas y seguras independientemente de las condiciones de cada individuo. Para ayudar a conseguir el ODS 16, la UE realiza las siguientes acciones generales:

- Apoyo al establecimiento y el refuerzo de sistemas y normas legales basados en el Estado de Derecho, la celebración de elecciones libres y el acceso universal a la justicia a través de instituciones judiciales responsables y fiables.

- Cooperación en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz mediante el apoyo a los países en contextos frágiles y afectados por conflictos en diferentes fases.
- Lucha universal contra el terrorismo la delincuencia organizada, las armas de destrucción masiva, los peligros cibernéticos y las amenazas mundiales a la paz y la seguridad.
- Defensa de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas con el fin de reducir las desigualdades globales y construir sociedades verdaderamente inclusivas.

Según datos de la propia UE, gracias a su actuación internacional en estos campos, 22 naciones fueron apoyadas en procesos electorales, 47.000 víctimas de violaciones de derechos humanos se beneficiaron de la ayuda comunitaria, y más de tres millones de personas se favorecieron del apoyo europeo en la creación de paz postconflicto y en la prevención de los mismos (European Commission, 2021).

A continuación se mencionarán algunos instrumentos concretos de la UE que contribuyen a la paz y estabilidad globales, es decir, a la consecución de ese ODS 16 fuera de las fronteras de la propia organización.

## **II. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) – Una Europa global.**

El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI por sus siglas en inglés *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*) es el instrumento financiero que utiliza la UE para erradicar la pobreza y ayudar al desarrollo sostenible del resto de Estados de todo el mundo. El NDICI ha sido puesto en marcha recientemente para el periodo 2021-2027 con una asignación total de 79.460 millones de euros, sustituyendo en gran parte el anterior Instrumento en pro de la Estabilidad y de la Paz (IcSP por sus siglas en inglés *Instrument contributing to Stability and Peace*). Está dividido de la siguiente manera:

- 60.380 millones de euros van dirigidos a programas en función de la geografía de los países. En el caso de África, 29.180 millones se destinan al África

Subsahariana, mientras que a los países africanos fronterizos al sur de Europa se les asigna parte de los 19.320 millones destinados a países vecinos.

- 6.360 millones de euros van dirigidos a determinados programas temáticos, que se dividen en DDHH y democracia; organizaciones civiles; desafíos globales; y paz, estabilidad y prevención de conflictos (el objeto de este trabajo). Sin embargo, este último es el programa temático que cuenta con menor financiación, un total de casi 871 millones de euros.
- 3.180 millones de euros se reservan para acciones que precisan de respuestas rápidas (European Commission, 2021).

Para poner a trabajar todos estos fondos, la UE programa las prioridades a medio y largo plazo con respecto a cada país o tema. Para ello, entre noviembre de 2020 y diciembre de 2021 la Comisión adoptó varios Programas Indicativos Plurianuales (MIPs), que definen los objetivos de la UE desde 2021 a 2027. Los MIPs se dividen geográfica y temáticamente, y existe uno específico sobre *Paz, estabilidad y prevención de conflictos*, cuestión propia del ODS 16.

Los MIPs se han negociado a través de un proceso inclusivo que contaba con las naciones negociadoras, los Estados miembros de la UE, organizaciones civiles, de mujeres, empresas privadas, Naciones Unidas, etc. Estos programas contienen también indicadores y resultados que ayudan a medir la influencia y efectividad de las intervenciones de la UE para el desarrollo de los países socios. Además, la UE adoptará planes de acciones anuales para implementar estos programas.

Sin embargo, aunque también se recogerán datos e información sobre los novedosos MIPs enfocados en África y en la temática de paz y seguridad, este trabajo aportará una explicación más exhaustiva del IcSP, ya que ha estado en vigor durante los últimos siete años y facilitará la valoración final del trabajo sobre la ayuda que presta la UE respecto a África en los ámbitos de paz y seguridad.

### **III. Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF)**

El 22 de marzo de 2021, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE creó, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz a través de la Decisión 2021/509. El EPF (por sus siglas en inglés *European Peace*

*Facility*) se trata de un instrumento extrapresupuestario de la UE que busca aumentar la capacidad de la organización en la consolidación de la paz y seguridad y en la prevención de conflictos a nivel mundial. Gracias al EPF se ha podido apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas tras la invasión rusa de febrero de 2022 (Consejo de la UE, 2022).

El objetivo de este fondo consiste en mejorar los mecanismos para apoyar la paz y seguridad internacionales. Sustituye así al antiguo Mecanismo Athena y el Fondo de Apoyo a la Paz para África, del que se recogerá información más adelante. El EPF durará desde 2021 al 2027, y cuenta con un límite de 5.692 millones de euros, que se aportarán en función de la renta nacional bruta de cada estado miembro.

Cuenta con dos pilares, uno referente a las operaciones comunes de la UE en el ámbito de seguridad y defensa, y otro consistente en medidas de asistencia en actuaciones de la UE dirigidas a terceros países con el fin de reforzar el ámbito militar y de defensa de dichos países. Además, el EPF permite por primera vez a la UE proporcionar apoyo para la adquisición de material militar, incluyendo armas, a estas naciones.

Algunos problemas que se le achacan al EPF son la posibilidad de crear situaciones que pongan en riesgo los DDHH y las leyes internacionales ante la dificultad de controlar este programa a través del Parlamento Europeo, la ligera relevancia que tiene al carecer de grandes medios económicos y estratégicos que le sitúen a la cabeza de los programas de colaboración entre países, las dificultades internas de la propia UE para trabajar conjuntamente en el ámbito militar y la necesidad de no faltar al diálogo político y los procesos de gobernanza para la implementación del EPF (Volker, 2020).

Sin embargo, debido a que este instrumento es de muy reciente creación y es complicado realizar cualquier valoración acerca de sus resultados e implementación, este trabajo se centrará en el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF por sus siglas en inglés *African Peace Facility*) anterior al EFP, que ayudará a conocer como los instrumentos implementados en la UE han ayudado al continente africano a intentar alcanzar el ODS 16 de la Agenda 2030.

## **INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE LA UE PARA LUCHAR CONTRA LA FRAGILIDAD Y LA VIOLENCIA EN ÁFRICA**

### **I. Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020)**

El Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP) era el instrumento principal de la organización en las áreas de respuesta a las crisis, prevención de conflictos y creación de paz respecto a los desafíos globales. Este instrumento, como ya se ha comentado anteriormente, ha sido relevado por el NDICI, pero analizarlo ahora ayuda a conocer la cooperación que ha llevado a cabo la UE en los ámbitos de paz y seguridad durante los últimos siete años.

La Regulación 230/2014 del Consejo y Parlamento Europeo, establecida el 11 de marzo de 2014, creó este instrumento que buscaba contribuir a la paz y la estabilidad mundiales, con un presupuesto de 2.339 millones de euros, bastante más bajo que el del NDICI. Además, en diciembre de 2017 se incluyó, a través de una enmienda mediante la Regulación 2017/2306, el instrumento de Creación de Capacidades en apoyo a la Seguridad y al Desarrollo (CBSD debido a sus siglas en inglés por *Capacity Building in support of Security and Development*), que durará hasta 2030 con un presupuesto estimado de 2.000 millones de euros.

Las acciones enmarcadas en el IcSP, como con el NDICI actual, se llevaban a cabo en los entornos donde ocurren conflictos, donde acaban de terminar, o donde hay una crisis emergente que pudiera elevarse hasta el nivel de un conflicto. De ahí se derivan los mecanismos de respuesta ante crisis, creación de la paz y prevención de conflictos. Este instrumento busca trabajar en línea con el ODS 16 de paz y seguridad.

La mayoría de los proyectos del IcSP se han implementado a través del Servicio de Instrumentos de Política Exterior, que se encarga de identificar e intervenir contra los desafíos globales a la paz y la seguridad. Esto se realiza colaborando con Delegaciones de la UE, con el Servicio Europeo de Acción Exterior y otros servicios de la Comisión. Para ello, el FPI se divide en distintos equipos regionales, siendo los africanos el FPI del Líbano, que cubre Oriente Medio y África del Norte, el FPI de Kenia, que cubre África Oriental y Meridional, el FPI de Senegal, que cubre África Occidental.



En los últimos diez años, la UE ha financiado más de mil proyectos de respuesta a las crisis y prevención de conflictos en todo el mundo a través del IcSP. Muchas de estas actuaciones han ayudado a aliviar tensiones, a evitar a conflictos a través de la mediación, a implementar acuerdos de paz, a reintegrar en la sociedad a las personas envueltas en los conflictos y a proporcionar justicia transnacional (European Commission, 2021).



Imagen 1. Mapa de países con proyectos del IcSP. Obtenido de: <https://instrument-for-peace-map.ec.europa.eu/>

#### A. Actuaciones del IcSP en África

A finales de 2019, había 279 acciones del IcSP llevándose a cabo en 65 naciones diferentes a nivel mundial. Algunas de estas acciones, realizadas en el continente africano, son las siguientes (European Commission, 2020):

- Reforzamiento de las iniciativas de creación de paz y seguridad en la zona del Sahel (entre Mali, Burkina Faso y Níger) ante el incremento de ataques contra civiles y fuerzas de seguridad. Algunas de estas iniciativas consistían en proyectos de apoyo a organizaciones civiles en los campos de la mediación, diálogo y prevención de extremismos violentos así como esfuerzos para mejorar la resiliencia y las relaciones entre las distintas comunidades y las fuerzas de la zona del Sahel. Además, el IcSP apoyó la ejecución de las operaciones militares del *G5 Sahel Joint Military Force*.

- El IcSP ha sido utilizado para luchar contra el terrorismo y la prevención del extremismo violento, aumentando las capacidades de lucha contra el terrorismo en África también en la zona del Sahel.
- En marco del CBSD, bajo el IcSP, se han lanzado un total de siete acciones en cinco países, de los cuales tres son africanos (República Centroafricana, Mali y Somalia). Estas acciones han consistido en entrenar a los militares de estas naciones en áreas relativas a la salud, limpieza de minas y protección civil. Además, también se han lanzado proyectos de Creación de Capacidades en Burkina Faso y Benín para prevenir el aumento del terrorismo en su zona.
- Gracias al IcSP, en 2019 un total de 971 procesos y 638 entidades de todo el mundo se beneficiaron reforzando sus capacidades a través de las asignaciones del programa. De esta manera, la UE ha conseguido comprometerse con varios de sus socios para apoyar medidas estructurales más comprensivas en favor de la creación de la paz.
- Se lanzó el programa *EU CyberNet* con el que la Unión pretende ayudar a terceros países con asistencia técnica en el ámbito de la ciberseguridad.
- Bajo el IcSP se han lanzado programas a nivel mundial, incluyendo África, para prevenir y luchar contra el terrorismo y los extremismos violentos, como el programa *Strengthening Resilience to Violent Extremism (STRIVE)*.
- La UE apoyó la realización de dos acciones gemelas de seguridad en los transportes de mercancías peligrosas en la región de la Fachada Atlántica Africana (Benín, Camerún, Costa de Marfil, Gabón, Liberia, Mauritania, Marruecos, Senegal Sierra Leona y Togo), y en África del Norte y el Sahel (Argelia, Marruecos, Túnez, Mali, Burkina Faso y Níger), con el objetivo de reforzar la legislación contra el transporte de mercancías peligrosas y su protección de acuerdo con las recomendaciones de la ONU.
- Se han realizado proyectos de Creación de Capacidades en la región de la Fachada Atlántica Africana, con expertos tanto locales como de la UE y perspectivas a largo plazo, para prevenir accidentes alrededor de instalaciones químicas.
- Bajo el CBSD, en África Oriental y Central se ha conseguido mejorar la seguridad y luchar contra el tráfico ilegal en la extracción y transportes de uranio y otras fuentes de radiación. Se entrenaron a más de 300 expertos de diez Estados africanos diferentes.

Muchas de estas actividades de la UE en África continúan activas a través de los MIPs, al tratarse generalmente de actuaciones de larga duración. Además, gracias al NDICI se van añadiendo nuevos proyectos con los que la UE pretende mejorar y aumentar su cooperación en materia de paz y seguridad a nivel global.

#### B. Evaluación del IcSP

Para estudiar la cooperación en los ámbitos de paz y seguridad de la UE con África, es necesario conocer la evaluación que la misma hace sobre los instrumentos que utiliza, como es el caso del IcSP.

La última valoración anual de este programa es de 2020, y muestra que la Comisión considera las acciones llevadas a cabo a través del IcSP muy relevantes y útiles a la hora de implementar las políticas comunitarias y aumentar la credibilidad de la organización. También afirma que las acciones enmarcadas bajo el IcSP eran beneficiarias y acordes a los contextos donde se realizaban, principalmente las acciones de mediación (European Commission, 2020).

Se considera que las acciones bajo el marco del IcSP han apoyado el compromiso de la UE para proteger comunidades y civiles en zonas muy volátiles, entre las que se encuentran el Sahel y el Cuerno de África. También ha ayudado a aumentar la cooperación con actores del sector de seguridad en varias naciones entre las que se encuentra Nigeria, donde las acciones del IcSP ayudaron a las autoridades nacionales a desarrollar una estrategia para combatir un conflicto entre los agricultores y los ganaderos en la región central del país.

Gracias al CBSD, la Comisión considera que el IcSP ha ayudado a reforzar las capacidades de la Unión y sus socios para avanzar en la prevención de conflictos, la creación de la paz y las respuestas postcrisis, incluyendo en el diálogo a organizaciones regionales e internacionales. Afirman que el IcSP ha mejorado el diálogo y la cooperación con las sociedades civiles mediante el empoderamiento de actores locales que comienzan a asumir roles más activos en los momentos de crisis, ayudando a mejorar la resiliencia en sus comunidades.

Este instrumento también ha contribuido al objetivo de la UE de promover un multilateralismo eficaz, mediante una cooperación estratégica con la ONU y otras

organizaciones internacionales, identificando sinergias y enfoques coordinados para la respuesta a las crisis, la prevención de conflictos y la y la consolidación de la paz.

Sin embargo, la Comisión también señala algunos fallos a la hora de implementar el IcSP que deberán ser solucionados en futuros instrumentos de cooperación. El principal es la necesidad de incrementar las acciones en favor de la igualdad de género y la diversidad, además una mejora en la gestión y la compartición de la información. También afirma que las acciones de desmovilización, desarme y reintegración de los ciudadanos no han sido tan exitosas como se esperaba, y señala que es necesario identificar fondos a largo plazo que aseguren la continuidad de estas acciones (European Commission, 2020).

### C. Contribución del IcSP al ODS 16

La propia Comisión Europea relaciona su IcSP con el ODS 16 sobre Paz y Seguridad de la Agenda 2030. Afirma que este instrumento contribuye principalmente a la promoción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas en línea con el objetivo de la ONU, y lo relaciona específicamente con el siguiente indicador y las siguientes metas:

- Indicador 16.a: “Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia” (Asamblea General Naciones Unidas, 2015). La Comisión Europea considera que el IcSP ha continuado aumentando sus esfuerzos en la lucha antiterrorista y la prevención de extremismos violentos, al haber sido movilizado rápidamente por los ataques en Sri Lanka y las Maldivas. En lo referente a este objetivo en el continente africano, también se han destinado algunos millones a luchar contra el terrorismo en la zona del Sahel, incluyendo acciones en contra de la desinformación que en ocasiones empuja hacia actitudes violentas. De esta manera, el IcSP cumple con la recomendación del indicador 16.a del ODS.
- Meta 16.1: “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo” (Asamblea General Naciones Unidas, 2015). Muchas de las acciones del IcSP han estado enfocadas en la protección de civiles inmersos en contextos de conflicto. En el caso de África, el IcSP ha sido decisivo para convencer a las autoridades de que mejorasen

la protección de los civiles con respecto a las operaciones de seguridad en el país. Durante 2019, se consiguió crear un grupo de apoyo dentro del gobierno, con la sociedad civil y los organismos multilaterales que permitió introducir la *Protection of Civilians and Civilian Harm Mitigation* en los planes de estudio de las principales instituciones de formación militar. Al mismo tiempo, se llevaron a cabo talleres de autoprotección para las comunidades afectadas por el conflicto, ayudándolas también a mantener un diálogo más regular con las fuerzas de seguridad. Como resultado, los dispositivos de seguridad y las patrullas militares están mejor coordinados y los civiles están mejor protegidos. De esta manera, se puede comprobar el influjo directo del IcSP en su ayuda a la consecución de la meta 16.1 de la Agenda 2030 en el continente africano.

- Meta 16.3: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (Asamblea General Naciones Unidas, 2015). En 2019 se lanzó la *EU Transitional Justice Facility*, una iniciativa que busca proporcionar apoyo y asesoramiento experto para terceros estados en la construcción de justicia transicional. En África, fueron Gambia y Sudán del Sur las naciones que se beneficiaron de este mecanismo europeo creado gracias al IcSP. Esta iniciativa concuerda a la perfección con la meta 16.3 de promoción del estado de derecho y garantía de igualdad en el acceso a la justicia.
- Meta 16.7: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (Asamblea General Naciones Unidas, 2015). El IcSP ha apoyado procesos electorales en distintos contextos, como en Etiopía en el caso africano. Esta actuación es una de las metas del ODS 16, que busca que las decisiones gubernamentales se tomen teniendo en cuenta los pareceres de la sociedad civil.

Estas son algunas de las metas del ODS 16 que el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz ayuda a alcanzar en África. Pero además de las acciones aquí reflejadas, el IcSP también ha contribuido a la mejora de terceros países para alcanzar otros objetivos de la Agenda como el 3, referente a la salud y el bienestar, o el 17, sobre la creación de alianzas globales.

En definitiva, se puede afirmar que a través del IcSP la UE ha llevado a cabo acciones de cooperación en África con el fin de que el continente avance hacia el cumplimiento de la Agenda 2030, y principalmente del ODS 16.

## **II. Programa Indicativo Plurianual Temático en Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos**

Después de 2020, el IcSP fue sustituido por el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), que estará vigente entre 2021 y 2027. Como ya se ha explicado en la sección anterior, con este nuevo instrumento se adoptan Programas Indicativos Plurianuales (MIPs) específicos por un lado, a cada país, y por otro, a cada temática.

Debido a que el objeto de este trabajo es proporcionar una visión general de la cooperación europea con África en referencia al ODS 16, no se recogerá una explicación de los MIPs firmados en función de los países, sino una sobre el MIP temático específico sobre la paz, la estabilidad y la prevención de conflictos (*Multi-Annual Indicative Thematic Programme on Peace, Stability and Conflict Prevention*). Tampoco es posible hacer una valoración del instrumento, ya que acaba de entrar en vigor, por lo que este apartado contiene únicamente una explicación general sobre este MIP.

Los objetivos principales del MIP sobre paz, estabilidad y prevención de conflictos son establecer, respecto a estas temáticas, las estrategias de la UE, sus prioridades de financiación, sus objetivos específicos, los resultados esperados, así como determinar indicadores de rendimiento claros y específicos que permitan evaluar la cooperación europea, las acciones de los países asociados y la situación general a nivel internacional. Este MIP también busca establecer "la asignación financiera indicativa, global, por área de cooperación y por prioridad" (European Commission, 2021).

Por tanto, se puede afirmar que es un programa multidimensional. Sin embargo, todas las acciones que se realicen bajo este MIP serán complementarias y deberán estar coordinadas con aquellas establecidas por los MIPs geográficos (que siempre tendrán prioridad), otros MIPs temáticos y demás instrumentos financieros de la UE.

Este MIP temático pretende contribuir específicamente al ODS 16, y cuenta con dos áreas de intervención: por un lado, prestando asistencia en la prevención de conflictos,

construcción de la paz y preparación contra las crisis; y por otro, hacer frente a las amenazas globales, regionales y emergentes. Dentro de la primera área tiene tres prioridades, y dentro de la segunda tiene cinco, que se explicarán a continuación.

A. Prioridad 1: Seguir mejorando las capacidades relacionadas con las herramientas, metodologías y mecanismos analíticos

El objetivo general de esta prioridad es que la UE consiga a través de herramientas detectar mejor las señales tempranas de conflictos para vigilarlos y establecer respuestas adecuadas a ellos.

Cada prioridad establecida por este MIP se divide en una serie de objetivos específicos para facilitar el análisis de la estrategia y saber si los instrumentos utilizados por la UE están ayudando. De esta manera, si se van cumpliendo estos objetivos más pequeños y fácilmente cuantificables significará que se está trabajando correctamente para cumplir con la prioridad.

Los objetivos específicos de la primera prioridad del MIP son reforzar el diseño, la calidad y la aplicación de los sistemas de alerta temprana a corto y medio plazo para su uso tanto a nivel comunitario como a nivel local; aplicar nuevas metodologías de análisis de conflictos adaptadas a las zonas en riesgo y a los tipos de violencia, basándose en evidencias que ayuden a la prevención de conflictos; y aumentar la eficacia, la eficiencia y la coherencia de los esfuerzos de la UE para prevenir y responder a las crisis mediante la captación, el almacenamiento, la utilización y la difusión de conocimientos.

Dentro de cada uno de estos tres objetivos específicos el MIP señala una serie de resultados a tener en cuenta para poder evaluarlos y que ayudan a una valoración más realista y basada en datos que el anterior IcSP.

Del presupuesto total asignado al MIP sobre paz, seguridad y estabilidad por parte de la UE, alrededor de 900 millones de euros, entre el 4% y el 7% será utilizado para cumplir con esta primera prioridad del programa.

B. Prioridad 2: Promover medidas de prevención y resolución de conflictos

Con esta prioridad la UE pretende fomentar una cultura de paz basándose en valores y actitudes que faciliten la creación de confianza, mediación, dialogo y reconciliación tanto

antes como después del surgimiento de los conflictos. Específicamente se busca apoyar iniciativas tanto a nivel local como internacional que ayuden a prevenir y responder mejor al surgimiento de violencia en distintos contextos.

Los objetivos específicos de esta segunda prioridad son reforzar las capacidades locales, nacionales y regionales de prevención y mitigación de conflictos en los países frágiles o en riesgo de conflicto; una mayor utilización de la mediación y el diálogo en la prevención y resolución de conflictos; el fortalecimiento de los actores locales, nacionales y regionales en la mediación por la paz, con especial atención a mujeres y jóvenes; la realización de iniciativas culturales y educativas a favor de la paz, dirigida principalmente a niños y personas jóvenes; y apoyar iniciativas que actúen contra conflictos derivados del cambio climático y la gestión de recursos naturales.

Entre los resultados a tener en cuenta de estos objetivos se encuentran contabilizar el porcentaje de mujeres que participan en procesos de mediación y de negociación de la paz, el número de acciones de mediación llevadas a cabo por la UE, etc. Entre el 13% y el 18% del presupuesto de este MIP va destinado a cumplir la prioridad 2.

C. Prioridad 3: Apoyar los procesos de paz y las transiciones de las comunidades afectadas por los conflictos, incluyendo esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz

La tercera prioridad del MIP sobre paz, seguridad y prevención de conflictos tiene como objetivo ayudar a desarrollar las capacidades de los agentes pertinentes en apoyo a los procesos de paz y las medidas de estabilización postconflicto.

Entre los objetivos específicos de esta prioridad se incluyen intensificar el apoyo a los programas de reducción de violencia, de alto el fuego y a los acuerdos locales de seguridad; aumentar la eficacia de los esfuerzos de los actores nacionales e internacionales que aborden las necesidades específicas de mujeres y niños; prestar capacidades a los agentes pertinentes para que consoliden los logros en materia de seguridad y ayudar a que los Estados desplieguen sus servicios básicos en zonas vulnerables; ayudar a que los agentes locales consigan reconstruir la confianza entre las poblaciones afectadas por conflictos, mejorando el desarme y el acceso a la justicia; y



reforzar las capacidades de participación y despliegue en las misiones civiles de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) europea.

Algunos de los resultados que se tienen en cuenta para medir estos objetivos son contabilizar el número de casos de violaciones de DDHH que aborda la UE, el porcentaje de casos de violencia sexual contra las mujeres, o el número de personas que se benefician directamente de las intervenciones apoyadas por la UE. Este MIP dedica entre el 6% y el 10% de su presupuesto para abordar su tercera prioridad.

D. Prioridad 4: Luchar contra el terrorismo, incluida la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización

Esta prioridad, así como las cinco restantes, está relacionadas con la segunda área del MIP sobre paz, seguridad y prevención de conflictos, es decir, pertenece al área de intervención en amenazas globales, regionales y emergentes. Esta parte del MIP busca que la UE participe en acciones de seguridad a nivel internacional reforzando su papel como creador de paz y seguridad mundiales.

La prioridad número 4 pretende apoyar la política antiterrorista de la UE, aumentando su participación en la lucha contra los extremismos violentos, la radicalización y la financiación del terrorismo mediante el blanqueo de capitales. Por ello, los objetivos específicos para cumplir con esta prioridad consisten en apoyar la acción multilateral en la lucha contra el terrorismo aumentando la eficacia de los organismos y foros multilaterales; apoyar a determinados países y regiones para que pongan en marcha estrategias regionales de lucha contra el terrorismo; y reforzar las autoridades policiales y judiciales a nivel global.

Para evaluar la actuación de Unión respecto a estos objetivos, se busca recoger el número de agentes ayudados por la UE para aumentar sus capacidades, las acciones de asociaciones internacionales en las ha intervenido la UE o las evaluaciones de riesgo que se han llevado a cabo. A esta cuarta prioridad se le dedica entre el 22% y el 25% del gasto del MIP sobre paz, seguridad y prevención de conflictos.

E. Prioridad 5: Disminuir las amenazas planteadas por la liberación intencionada, accidental o natural de materiales o agentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) y los riesgos relacionados con sus instalaciones

Esta quinta prioridad muestra la preocupación de la Unión antes las amenazas que suponen las armas de destrucción masiva, a saber, químicas, biológicas, radiológicas y nucleares. Se trata de un punto muy específico con el que se busca mejorar la cooperación mundial en materia de detección y reducción de riesgos creados por agentes QBRN.

Los objetivos concretos acordes con esta quinta prioridad consisten en mitigar los riesgos de los QBRN y mejorar la gobernanza de seguridad utilizando las iniciativas de los Centros de Excelencia de la UE para la reducción del riesgo QBRN; aumentar el control del comercio estratégico de productos de doble uso; y promover una cultura de seguridad y responsabilidad en los ámbitos científicos e ingenieros.

Algunas maneras de medir el cumplimiento de los anteriores objetivos son analizando las instituciones y los actores que apoyan iniciativas de seguridad respecto a CBRN o contabilizando el número de actividades educativas que se programan sobre las amenazas de los agentes QBRN. Entre el 18% y el 21% de los fondos de este MIP van dirigidos a la quinta prioridad.

F. Prioridad 6: Luchar contra los aspectos globales y regionales del crimen organizado

La sexta prioridad de este MIP pretende luchar contra la delincuencia organizada que en los últimos años parece haber aumentado su poder a nivel mundial a través del contrabando de personas y mercancías. La UE pretende combatir estas actividades por el riesgo que suponen para todos los ciudadanos, especialmente para aquellos migrantes que pretenden acceder a la Unión. Las acciones que se lleven a cabo a este respecto serán complementarias a las de la seguridad interior de la UE, primando siempre las segundas y buscando el respeto a las normas internacionales y los DDHH.

Para cumplir con esta prioridad, los objetivos específicos del MIP consisten en aumentar la eficacia en la lucha contra el tráfico ilegal, el contrabando y la delincuencia organizada, aumentar la capacidad de países asociados a la UE con los que combatir la

ciberdelincuencia; y apoyar acciones multilaterales y a través de foros internacionales que luchan contra la delincuencia organizada.

Con el fin de comprobar cómo se avanza respecto a esta prioridad, entre otras iniciativas, la UE ayudará a ciertos países objetivo a desarrollar programas contra la ciberdelincuencia y contabilizará tanto a los funcionarios formados con el apoyo de la UE para luchar contra la delincuencia como el número de iniciativas y convenios contra el crimen organizado apoyados por la UE. Este MIP temático dedica entre el 14% y el 17% de su presupuesto a abordar esta prioridad.

#### G. Prioridad 7: Combatir las amenazas regionales y mundiales hacia las infraestructuras y los servicios esenciales

La UE busca con esta prioridad aumentar la resiliencia de las principales infraestructuras y servicios que salvaguardan las actividades sociales y económicas en las que se basan a mayoría de las sociedades, como pueden ser los servicios transportes o energía.

La séptima prioridad del MIP pretende cumplir con el objetivo concreto de aumentar el compromiso de las autoridades nacionales, el sector privado y la sociedad civil, para luchar contra los retos relacionados con la aviación civil, la seguridad marítima y las amenazas de ciberseguridad.

Con el fin de evaluar las acciones de la Unión respecto a esta prioridad, se valorarán los resultados en función del número de países que cumplen con las normas internacionales de aviación civil, la cantidad de políticas gubernamentales centradas en la seguridad marítima, y la cantidad de naciones que cuenten con un marco jurídico adecuado en ciberseguridad. Entre el 6% y el 9% de la financiación del MIP se dedicará a esta prioridad.

#### H. Prioridad 8: Combatir los efectos mundiales y regionales del cambio climático, así como a los factores medioambientales que tengan un impacto potencialmente desestabilizador

Esta última prioridad es la que menos financiación tiene de todas las que conforman el MIP, apenas entre un 3% y un 5%, a pesar de que el programa afirma que el cambio climático es un reto definitorio de nuestro tiempo que se convertirá en un multiplicador de los riesgos y amenazas de conflicto a nivel mundial.

El objetivo fundamental de la octava prioridad es aumentar la eficacia de los esfuerzos para hacer frente a los riesgos de seguridad climática y medioambiental. De esta manera, pretende usarse este programa para ayudar en las tensiones que surgirán por la reducción de los casquetes polares, la escasez de agua, la pérdida de biodiversidad, etc.

Pretende medir sus actuaciones contabilizando los países que integran la seguridad en sus planes de reducción de riesgo climático, el número de iniciativas multilaterales apoyadas por la UE o las acciones que ésta lleva a cabo.

I. Capacity building assistance to military actors in support of development and security for development (CBDSD)

Cabe mencionar, que además de todas las prioridades explicadas anteriormente, el MIP sobre paz, seguridad e instituciones sólidas también cuenta con un mecanismo de Creación de Capacidades como el CBDSD del IcSP. En este caso se denomina *Capacity building assistance to military actors in support of development and security for development (CBDSD)*. Este CBDSD se utilizará tanto para el área de asistencia en la prevención de conflictos, construcción de la paz y preparación contra las crisis, como para hacer frente a las amenazas globales, regionales y emergentes.

La ayuda se utilizará en casos excepcionales en los que sea necesario utilizar agentes militares para cumplir con los objetivos de desarrollo, siempre que exista una amenaza para las instituciones estatales o para las que defienden los derechos humanos y cuando haya consenso para el uso de militares entre la UE y el país en cuestión.

En caso de que lo anterior se cumpla, las acciones del CBDSD se centrará en proporcionar seguridad para el desarrollo protegiendo los intereses civiles y a las autoridades legítimas. Las acciones del CBDSD se financiarán de manera conjunta entre este programa temático, los programas geográficos y los compromisos de la UE.

### **III. Fondo de Apoyo a la Paz para África**

Como se recogía en el capítulo anterior, en 2021 la UE puso en marcha el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, sustituyendo al previo Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF). Ante la dificultad de valorar un programa que acaba de ser puesto en marcha, esta sección tratará de mostrar las acciones llevadas a cabo por la UE en cooperación con los estados africanos a través del APF para avanzar en la paz y seguridad del continente.

La UE se basa tanto en el artículo 21 del TUE, que realiza una gran defensa internacional de la paz, la seguridad y los DDHH, como en el ODS 16 de la ONU, que busca desarrollar sociedades justas, pacíficas e inclusivas, para llevar a cabo este APF. Por tanto, las estrategias que sigue este Fondo vienen marcadas por la Agenda 2030 y por lo establecido en los tratados de la Unión. Entre 2004 y 2019 la UE concedió a este Fondo una financiación de alrededor de 2.700 millones (International Crisis Group, 2021).

El APF fue creado en respuesta a las demandas de la Unión Africana en 2003. Su objetivo es apoyar la paz, seguridad y estabilidad en África, aportando las bases para su desarrollo sostenible. Es la herramienta fundamental para mejorar la cooperación respecto a la paz y a la seguridad entre África y la UE, y su beneficiario directo es la Unión Africana. La Comisión Europea es el organismo encargado de implementarlo.

Este instrumento no se financia con el presupuesto general de la Unión, ya que los tratados de la organización no permiten sufragar las acciones en los campos de seguridad y defensa. Normalmente, los fondos se han aportado a través de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) 9, 10 y 11 del Acuerdo de Cotonú, el principal acuerdo de la UE para el desarrollo de las distintas naciones del mundo. Además, también ha contado con aportaciones individuales de algunos países miembros. En total, entre 2004 y 2019 se asignaron 3.500 millones al Fondo de Apoyo a la Paz para África, aumentando la cantidad tras cada revisión de los FED.

El APF se divide en tres componentes, uno dedicado a operaciones de apoyo a la paz, otro a la Creación de Capacidades, y un *Early Response Mechanism* (ERM) que se encarga de financiar iniciativas de respuesta rápida ante el surgimiento de conflictos en África. A continuación se comentarán los tres componentes así como las últimas actividades financiadas a través de ellos.

#### A. Operaciones de Apoyo a la Paz

Las Operaciones de Apoyo a la Paz buscan facilitar la seguridad pública en el continente africano a través de varias actividades militares y civiles. Desde 2004 se han llevado a cabo 14 operaciones en 19 países distintos.

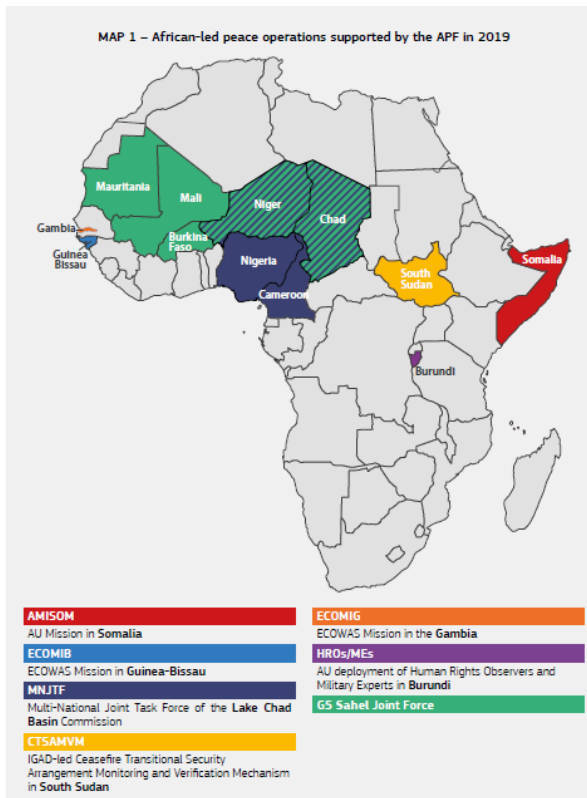


Imagen 2. Mapa de las operaciones de paz activas bajo el APS. Obtenido de: *APF Annual Report 2019*.

A fecha de 2019, 7 de esas operaciones continuaban activas y con el apoyo de la UE. Éstas eran la *African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, la *Multi-National Joint Task Force (MNJTF) of the Lake Chad Basin Commission*, la *IGAD-led Ceasefire Transitional Security Arrangement Monitoring and Verification Mechanism (CTSAMVM) in South Sudan*, la *African Union deployment of Human Rights Observers and Military Experts Mission in Burundi (AU HROs/MEs)*, la *ECOWAS Mission in the Gambia (ECOMIG)*, y el *G5 Sahel Joint Force*.

Las actividades que se realizan bajo este componente son muy variadas, y van desde el aprovisionamiento de equipos para las fuerzas militares de algunos países, hasta la provisión de efectivos que ayuden a mantener la seguridad de los dirigentes de estas naciones.

Las Operaciones de Apoyo a la Paz en África son la parte del APF que más financiación se lleva, ya que el 93% de su presupuesto se ha dedicado a estas operaciones. Esto supone un total de más de 2.681 millones de euros entre 2004 y 2019 (European Commission, 2020).

## B. Creación de capacidades

El componente de creación de capacidades busca proveer a la Unión Africana de los instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos de seguridad a los que se enfrente a través de instituciones eficientes.

A finales de 2019 la asistencia de la UE a este respecto se realizaba a través de cuatro programas, el *APSA support programme*, el *JRC – AU Continental Early Warning System (AU CEWS) scientific and technical cooperation*, el *Command, Control*, el

*Communication and Information System (C3IS)* y la asistencia técnica a la Comisión de la Unión Africana. Sin embargo, es a el Programa de Apoyo al APSA quien recibe la mayoría de los fondos de este componente.

El APSA (por sus siglas en inglés *African Peace and Security Architecture*), fue un programa creado por la Unión Africana en 2002 en colaboración con las RECs, (por sus siglas en inglés *African Regional Economic Communities*) y con los Mecanismos Regionales (RM). El APSA tiene el mandato político de creación de la paz y prevención de conflictos en el continente, y pretende ser una estrategia estructural y de larga duración para responder a los desafíos de paz y seguridad africanos.

El Programa de Apoyo al APSA de la UE fue lanzado en mayo de 2011 para fortalecer la capacidad y eficiencia de los organismos que lo lanzaron. Las dos primeras fases de este programa contaron con un presupuesto de más de 44 millones y acabaron en 2015. La tercera fase terminó en 2020, costó 28,8 millones de euros y trataba la prevención de conflictos, la gestión de crisis a través de la mediación, las reconstrucciones tras crisis, problemas de seguridad como el terrorismo o la piratería, y la coordinación y asociaciones del APSA.

Actualmente hay una nueva fase en marcha que cuenta con 40 millones y medio de presupuesto y durará hasta 2024. Se caracteriza por presentar un enfoque más definido con tres objetivos específicos, una implementación basada en los resultados, recortes en los costes y salarios operacionales, y fuerte sistema de control y evaluación de todo el programa.

En total, el componente de Creación de Capacidades ha contado con un 6% del total del presupuesto del APF para financiar sus programas. Esto se traduce en 171,8 millones de euros (European Commission, 2020).

### C. Early Response Mechanism

El *Early Response Mechanism* (ERM) fue establecido en 2009 para fortalecer las capacidades de la Unión Africana, las RECs y los Mecanismos Regionales para responder rápidamente y de manera flexible a las crisis que surgiesen en el continente africano en los ámbitos de paz y seguridad.

Algunas de las tareas del ERM consisten en establecer procesos de mediación y negociación, dar apoyo a las fuerzas de seguridad y observadores de DDHH, evitar violencia en procesos electorales, y preparar y apoyar las Operaciones de Apoyo a la Paz realizadas bajo el APF.

El ERM ha apoyado 40 iniciativas desde su concepción, actuando en países africanos como Mali, Lesoto, Sierra Leona o República Centroafricana. Se trata del componente del APF con menor apoyo económico, ya que solamente se le han dedicado 28 millones de euros, lo que supone un 1% del presupuesto total del Fondo (European Commission, 2020).



## **RESULTADOS Y VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN UE- ÁFRICA EN EL MARCO DEL ODS 16**

Una vez explicados los instrumentos de cooperación de la UE con África, es importante realizar una valoración acerca de su idoneidad con respecto a las recomendaciones de otras organizaciones internacionales, en concreto la ONU y la OCDE.

En total, la UE ha destinado al NDICI con 79.460 millones de euros, de los cuales 29.000 irán al África Subsahariana y 870 al MIP temático sobre paz y seguridad. Comparando estas cifras con los anteriores 2.339 millones dedicados al programa IcSP en general, ha habido un gran aumento de presupuesto para la ayuda al desarrollo en la política exterior de la UE.

En cuanto al nuevo EPF, que tiene asignados 5.592 millones de euros, también ha aumentado su presupuesto con respecto al anterior APF, donde se gastaron 2.339 millones entre 2004 y 2019, aunque también hay que tener en cuenta que este tipo de instrumento no se focalizará únicamente en el continente africano.

### **I. Valoración del IcSP, el NDICI y el MIP temático sobre paz y seguridad**

Las estrategias de la UE en África llevadas a cabo a través del IcSP primero, y el NDICI y los MIPs después, son las que más se ajustan a las recomendaciones de las organizaciones internacionales para alcanzar el desarrollo luchando a favor de la paz y la seguridad.

Los programas y acciones desarrollados por la UE gracias al IcSP se han realizado teniendo muy en cuenta las recomendaciones de la ONU en la Agenda 2030. Prueba de ello es que las valoraciones que la propia Unión ha realizado sobre el programa se llevaban a cabo comparándolas con algunas de las metas del ODS 16. Así, el IcSP ha buscado ayudar a países africanos a mejorar su ruta al desarrollo cumpliendo con lo propuesto principalmente por el indicador 16.a, así como con las metas 16.1, 16.3 y 16.7, tal y como se ha explicado previamente.

También se han cumplido con los consejos de la OCDE para combatir la fragilidad. Muchas de las acciones financiadas por el IcSP eran actuaciones preventivas y que

buscaban formar a los propios agentes locales diplomáticos y de seguridad para la construcción de la paz.

Además, la inclusión del CBSD en 2017 supuso un mayor acercamiento a las metas del ODS 16 y a las recomendaciones de la OCDE, al intentar aumentar los esfuerzos europeos para la creación de capacidades de construcción de paz y prevención de conflictos en los Estados africanos, algo que aconsejaban ambas instituciones.

Sin embargo, no todo fue un éxito con el IcSP, y algunas metas del ODS 16 se quedaron poco atendidas. El NDICI a través de los MIPs ha intentado paliar esas deficiencias en la cooperación europea con respecto a lo establecido en la Agenda 2030, y se ha acercado aún más a los consejos de la ONU y la OCDE con la creación de los MIPs nacionales y temáticos.

En lo referente a su conjugación con el ODS 16, el Programa Indicativo Plurianual Temático en Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos parece acercarse aún más a las metas e indicadores de ese objetivo a través de sus prioridades. Muchas de estas prioridades buscan avanzar en aspectos que no tomaron la suficiente relevancia con el IcSP. Algunos casos son la similitud entre la prioridad 6 del MIP y la meta 16.4 que buscan ambas luchar contra la delincuencia organizada, o entre la prioridad 3 y la meta 16.6, buscando realizar esfuerzos para que se consigan instituciones eficaces tras los estallidos de violencia.

Asimismo, también parecen haberse tomado en cuenta las recomendaciones de la OCDE a la hora de crear el MIP temático. Gran parte de sus objetivos buscan prevenir los estallidos de violencia y crear capacidades en los Estados frágiles, manteniendo a los individuos locales en el centro de las estrategias de cooperación. Encima, cada prioridad cuenta con una lista de resultados cuantificables que ayudarán enormemente a la evaluación de cumplimiento de los objetivos marcados, algo que también recomienda la OCDE para conocer realmente la utilidad de la ayuda a la cooperación de la UE en África.

Aparte del ODS 16, este nuevo MIP sobre paz y seguridad también incluye nuevas valoraciones enfocadas en determinados aspectos defendidos por la Agenda 2030, como pueden ser la igualdad de género o acciones por el clima, englobados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 13 respectivamente. De esta manera, se puede afirmar que a

pesar de que los MIPs se enfocan temática y geográficamente, han terminado siendo concebidos como instrumentos transversales para avanzar en el desarrollo de los lugares donde son implantados.

En definitiva, se puede afirmar que los programas de la UE aquí evaluados, es decir el IcSP y el NDICI, siguen la línea general marcada por la ONU y la OCDE para luchar contra la fragilidad y ayudar en el desarrollo de los Estados africanos como parte de su estrategia de cooperación con este continente. Así, la UE debe continuar este camino y hacer que el MIP funcione como parece estar establecido, para que su estrategia de cooperación en África se muestre exitosa.

## **II. Valoración del APF**

El APF es un programa de la UE que, aunque pueda ser muy eficaz para aplacar los estallidos de violencia en África y termine siendo muy útil en el corto plazo, no sigue demasiado lo propuesto por el ODS 16 ni las recomendaciones de la OCDE para luchar contra la fragilidad.

El APF está compuesto por tres elementos que individualmente sí responden a distintas recomendaciones hechas por la ONU y la OCDE, pero la importancia que se le da a cada uno no es acorde a dichas recomendaciones.

Tanto el número de estrategias como la mayoría del presupuesto del APF (93%) está dedicado a las Operaciones de Apoyo a la Paz. Es cierto que estas operaciones se han mostrado efectivas, y sí concuerdan con la meta 16.2 de luchar contra la violencia, pero tanto el resto de las metas del ODS 16 como las recomendaciones de la OCDE se inclinan más por apoyar la creación de capacidades y ayudarles a construir instituciones más efectivas y justas que a responder a los estallidos de violencia.

La realidad es que las Operaciones de Apoyo a la Paz no aportan grandes soluciones a largo plazo, ya que lo más seguro es que una vez retirada la UE de estos contextos vuelvan a surgir afrentas contra la paz. Además, la evaluación de este componente no toma en cuenta tanto la Agenda 2030 como sí lo hacen otros instrumentos de la Unión de ayuda al desarrollo.

Por otro lado, la OCDE en sus recomendaciones aboga por aumentar las capacidades de agentes locales para que las naciones en desarrollo puedan ir aprovisionándose de su propio capital humano para avanzar en su desarrollo. Sin embargo, el presupuesto de las Operaciones de Apoyo a la Paz del APF, aunque en ocasiones sí que se utiliza para dotar de medios a los agentes locales, en general se fundamenta en la ayuda con efectivos provenientes de Europa que han sido armados por la Unión.

Por su parte, a pesar de dedicarle solo el 6% del presupuesto del APF, el componente de creación de capacidades sí está muy adaptado al ODS 16, ya que busca reducir la corrupción (meta 16.5), crear instituciones eficaces y transparentes (meta 16.6) o promover leyes no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible (indicador 16.b).

El ERM también es un componente muy adaptado al ODS 16. Su utilización para promover la mediación, dar apoyo a las fuerzas de seguridad y observadores de DDHH, y evitar la violencia en procesos electorales, concuerda enormemente con la meta 16.3 de promoción del estado de derecho o el indicador 16.a que busca fortalecer instituciones nacionales de los países en desarrollo. Sin embargo, dedicarle solo un 1% del presupuesto del programa demuestra que la UE no le da suficiente importancia.

Ambos componentes se adecuan mejor a lo defendido por la OCDE, ya que buscan empoderar a los agentes locales ya sea ayudando a la creación de instituciones y capacidades fuertes o haciéndoles partícipes de los procesos de mediación. El problema es que la importancia que se le da a ambos no es suficiente para poder cumplir a gran escala con lo propuesto por estas organizaciones internacionales en materia de desarrollo.

Por ello, el APF, a pesar de ser un instrumento eficaz que sí puede estar basado en las recomendaciones de la ONU y la OCDE, termina enfocándose mucho en el componente que menos sigue a esas instituciones, convirtiéndolo en un instrumento útil a corto plazo para combatir la violencia en momentos puntuales dentro de contextos frágiles, pero no como estrategia óptima que siga los consejos de la OCDE o la ONU para los Estados africanos en su desarrollo a largo plazo.

### III. Valoración general

De manera gráfica, a continuación se incluye una tabla en la que se aprecian los puntos favorables de los instrumentos utilizados por la Unión Europea en su estrategia de cooperación con África.

<b>Valoración de la Cooperación UE-África en el marco del ODS 16</b>		
<b>Valoración general</b>		
Normativización	Media	Se está avanzando en el establecimiento de los instrumentos jurídicos, pero no se ha llegado al grado de crear ordenamiento jurídico europeo que recoja los ODS
Cantidad de acciones	Media	No afectan a una totalidad de países africanos
Influencia en la paz y seguridad Africanas	Media	Sus acciones si han tenido beneficiarios directos pero no se ha conseguido mejorar la paz y seguridad en todas las zonas donde la UE ha actuado
<b>Valoración del IcSP y nuevos instrumentos</b>		
Ajuste al ODS 16	A favor	Avance en metas 16.1, 16.3, 16.7 y en el indicador 16.a. Aumenta el foco en otros ODS
	En contra	Algunas metas más desatendidas, aunque en general están muy enfocados en la Agenda 2030
Ajuste a la OCDE	A favor	Individuos locales en el centro de las estrategias Creación de mecanismos de evaluación en los MIPs
	En contra	Sólo el 29% del nuevo MIP está dedicado a la creación de capacidades
<b>Valoración del APF</b>		
Ajuste al ODS 16	A favor	Muy en línea con la meta 16.2
	En contra	Presupuesto que no dedica apenas dinero al resto de las metas del ODS 16
Ajuste a la OCDE	A favor	Cuenta con un componente de creación de capacidades
	En contra	Poco protagonismo de los individuos locales No tiene establecidos mecanismos de evaluación

Imagen 3: Tabla de evaluación de instrumentos de la cooperación UE-África. Elaboración propia.

## **CONCLUSIONES SOBRE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO** **ENTRE UE Y ÁFRICA**

En este trabajo se han expuesto los instrumentos utilizados por la UE para su estrategia de paz y seguridad en África y para su lucha contra la fragilidad en dicho continente. También se ha realizado una evaluación de dichos instrumentos en relación con las recomendaciones realizadas por los dos principales organismos referentes en estas materias, las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De todo lo aquí dispuesto, se pueden extraer las conclusiones que se desarrollan a continuación.

En líneas generales, con el análisis de este ODS 16 queda patente la delimitación de la Agenda 2030 como reglas de *soft law*, es decir, como normas que no tienen mecanismos de imposición forzosa para su cumplimiento al asumir un carácter no vinculante (Del Toro Huerta, 2006). Este *soft law* sí es importante a la hora de ir acuñando el derecho positivo y es la manera de que poco a poco se vayan introduciendo medidas al ordenamiento jurídico que en un principio se podrían tildar de utópicas (Fernández Liesa, 2017). Sin embargo, si la UE quisiera avanzar hacia una mayor normatividad de todos estos objetivos, debería comenzar a encaminarlos hacia el rango de *hard law* (Fernández Rodríguez, 2018).

La UE tiene una doble ruta para ayudar a la paz en África. Por un lado, unas estrategias llevadas a cabo por instrumentos que siguen en temática y financiación a las recomendaciones de la ONU y la OCDE, y por otro, diferentes estrategias que buscan hacer mayor frente a estallidos concretos de violencia y que siguen en menor medida, principalmente en el ámbito financiero, lo recomendado por las organizaciones anteriores.

El IcSP buscaba abordar el problema del desarrollo africano mediante estrategias cuyos efectos se ven más a medio y largo plazo, siempre teniendo en cuenta las metas de la Agenda 2030 y las recomendaciones de la OCDE. Con su instrumento CBSD se aumentaron las acciones a favor de la creación de capacidades, algo muy recomendado por las instituciones anteriores. Sin embargo, su implementación no fue óptima, ya que no se ha reducido tan fuertemente el número de estallidos de violencia como se esperaba, ni se han tenido demasiado en cuenta otros objetivos de la Agenda aparte del 16.

El NDICI ha tratado de enmendar los errores de su predecesor, y busca acercarse aún más a las recomendaciones de OCDE y ONU, incluyendo una mayor transversalidad para abarcar otros Objetivos de Desarrollo Sostenible. La creación de MIPs por áreas y temas se ha visto con esperanza por parte de las naciones afectadas que esperan se traduzca en la realización de unas acciones europeas más especializadas para cada Estado. Además, los MIPs incluyen un mayor número de métodos de evaluación que ayudarán a conocer mejor el resultado de la cooperación Europa-África a través de este instrumento. Solo el tiempo dirá si esta estrategia es tan efectiva como se espera, y si mejorará la cooperación de la UE con los países africanos.

El *African Peace Facility* es un instrumento dividido en tres componentes, de los cuales dos son muy acordes a las recomendaciones de la OCDE y la ONU, mientras que el de las Operaciones de Apoyo Paz persigue unos objetivos y utiliza unos métodos distintos. Sin embargo, a pesar de que dos de los tres componentes sí siguen lo recomendado por las organizaciones internacionales, el 93% de la financiación del programa se dedica al componente de Operaciones de Apoyo a la Paz, por lo que se puede afirmar que el componente no cumple de manera completa con lo propuesto por ONU y OCDE referente a avanzar contra la fragilidad de los Estados a través del apoyo a estrategias de paz y seguridad. La resiliencia es otro aspecto que el APF no ha tenido tan en cuenta a la hora de implementar sus estrategias.

Además, el *European Peace Facility*, que sustituirá al APF, no parece haber cambiado mucho sus estrategias, aparte de haber ampliado sus acciones más allá del continente africano, algo que a la larga puede mermar los esfuerzos de la UE para combatir la fragilidad en África. Por tanto, aunque es entendible la disposición y desarrollo de este instrumento, también es importante no tenerlo como referencia a la hora de avanzar en las estrategias de cooperación entre África y la UE en lo referente a la fragilidad, a la paz y a la seguridad, si se quieren seguir las recomendaciones de la ONU y de la OCDE.

En definitiva, las medidas que debe seguir la UE tienen que ir encaminadas hacia la transformación de las Objetivos de Desarrollo Sostenible en general, y del decimosexto en particular, en reglas de *hard law* que provoquen consecuencias jurídicas ante su incumplimiento. Además, será necesario que adquieran más importancia, sobre todo financiera, los instrumentos que buscan trabajar a medio plazo siguiendo las

recomendaciones de la OCDE y la ONU, y no tanto los que buscan realizar acciones más esporádicas de apoyo a la paz.

De esta manera, la UE estará en el camino correcto marcado por la ONU y la OCDE, ajustándose a las metas de la Agenda 2030 y a las recomendaciones que abogan por un mayor poder local, un aumento en la ayuda para la creación de capacidades, y una mayor facilidad de evaluación sobre el éxito de estas políticas. En principio, siguiendo todo esto, deberíamos estar acercándonos a un mundo más pacífico y seguro para todos, y en especial para el continente africano.



## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. Fuentes normativas**

Asamblea General de la ONU. (2012). *Resolución 66/290*.

Asamblea General Naciones Unidas. (25 de Septiembre de 2015). Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Comisión Europea. (9 de Marzo de 2020). *La UE allana el camino a una cooperación más estrecha y más ambiciosa con África*. Obtenido de Comisión Europea - Comunicado de prensa: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_373)

Consejo de la UE. (24 de Marzo de 2022). *Fondo Europeo de Apoyo a la Paz*. Obtenido de Consilium: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>

European Commission. (2020). *Annual Report 2019. African Peace Facility*, 10.

European Commission. (2020). *Instrument contributing to stability and Peace*. Obtenido de Programme Statements: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/db\\_2021\\_programme\\_statement\\_instrument\\_contributing\\_to\\_stability\\_and\\_peace.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_instrument_contributing_to_stability_and_peace.pdf)

European Commission. (2021). *Conflict prevention, peace and stability*. Obtenido de Service for Foreign Policy Instruments: [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/conflict-prevention-peace-and-stability\\_es](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/conflict-prevention-peace-and-stability_es)

European Commission. (2021). *From fragility to resilience, from conflict to peace*. Obtenido de Resilience, peace and security: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/resilience-peace-and-security#header-1537>

European Commission. (2021). NDICI - Global Europe – Thematic Programme on Peace, Stability and Conflict Prevention. *MULTI-ANNUAL INDICATIVA PROGRAMME 2021 - 2027*.

European Commission. (9 de June de 2021). *NEIGHBOURHOOD, DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL COOPERATION INSTRUMENT (NDICI) – “GLOBAL EUROPE”*. Obtenido de International Partnership: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf)

European Commission. (2021). *Peace, justice and strong institutions*. Obtenido de International Partnerships: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/sdg/peace-justice-and-strong-institutions\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/sdg/peace-justice-and-strong-institutions_en)

European Commission. (2021). *Resilience, peace and security*. Obtenido de European Commission: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/resilience-peace-and-security>

OCDE. (2020). *States of Fragility 2020*.

ONU. (16 de Febrero de 2022). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

## **II. Fuentes académicas**

Benavides Vanegas, F. S. (2010). La construcción de la paz y la fragilidad estatal: una revisión de la literatura. *Pensamiento jurídico*, 123-175.

Bosetti, L., Ivanovic, A., & Munshey, M. (2016). Fragility, risk, and resilience: A review of existing frameworks. *UN University Centre for Policy Research, Background Paper*.

Del Toro Huerta, M. I. (2006). El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 513-549.

- Fernández Liesa, C. (2017). Transformaciones del Derecho Internacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Análisis y comentarios sobre los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2018). ODS 16: paz, justicia e instituciones fuertes. *Boletín IEEE*, 970-1001.
- Filibi López, I. (2005). La Unión Europea como factor de paz. *Agenda Internacional*, 25-53.
- Hugon, P. (2011). Europa y África: relaciones y desafíos. *Afkar/Ideas*, 68-70.
- Igbuzor, O. (2011). Peace and security education: A critical factor for sustainable peace and national development. *International journal of peace and development studies*, 1-7.
- International Crisis Group. (14 de January de 2021). *How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security*. Obtenido de REPORT N° 297 / AFRICA: <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/297-how-spend-it-new-eu-funding-african-peace-and-security>
- López-Aparicio, I. (2009). *Introducción Brecha de fragilidad*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos.
- Mesa, M. (2017). El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación. *Anuario CEIPAZ*, 29-62.
- Michel, J. (2018). *Managing fragility and promoting resilience to advance peace, security, and sustainable development*. Center for Strategic International Studies.
- Moloeznik, M. P. (2002). La seguridad humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU. *Renglones 51*.
- Olanrewaju, P. I. (2013). The Conceptual Definitions of Peace and Conflict. , *Readings in Peace Studies and Conflict Resolution* , 6-14.

- Pontijas Calderón, J. L. (2017). El concepto de resiliencia en la OTAN y en la UE: espacio para la cooperación. *Boletín IEEE*, 185-199.
- Real Academia Española. (15 de Febrero de 2022). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de Versión 23.5 en línea: <https://dle.rae.es>
- Rodríguez, M. (26 de Julio de 2015). *África: El continente más rico y la población más pobre*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/mundo/africa/africa-continente-rico-poblacion-pobre-184940-noticia/>
- Salum-Flecha, A. (2003). La paz y la seguridad internacional. *Revista Facultad de derecho y ciencias sociales*, 163-175.
- Volker, H. (2020). The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union. *BRIEFING NOTE N° 120*.