

## *La primera Cumbre UE-África: un reencuentro histórico*

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS  
Consultor Internacional

La celebración en los días 3 y 4 de abril de 2000 de la primera Cumbre entre la Unión Europea —7 de cuyos 15 Estados miembros han tenido colonias en África— y 52 Estados africanos constituía una asignatura pendiente en la historia de las relaciones internacionales de ambos continentes. La reunión ha tenido como escenario El Cairo, capital de un país que ha hecho tradicionalmente del panafricanismo un componente clave de su política exterior.

### **1. LOS ANTECEDENTES DE LA CUMBRE**

En los meses precedentes las troikas tanto de la UE como de la OUA han mantenido contactos muy fluidos, primero para garantizar su celebración y luego para organizar la Cumbre en sí misma. En este sentido es necesario destacar, sobre todo, el ímpetu manifestado tanto por la Presidencia portuguesa de la UE como por la Presidencia argelina de la OUA para superar los múltiples obstáculos a los que la planificación de tal acontecimiento ha debido hacer frente. Estos van, desde la falta de interés por parte de algunos miembros de la Unión Europea, a problemas políticos no resueltos en África que imposibilitaban lograr el necesario consenso en la participación.

A principios de enero se vivió un momento de crisis cuando el Primer Ministro portugués, Manuel Oliveira Guterres, afirmó a AFP que la Cumbre no podría celebrarse a causa del contencioso argelino-marroquí por el Sáhara. Ante esto la Presidencia argelina de la OUA recordó a Portugal y a

la UE el mismo 2 de enero que el proyecto de Cumbre había sido tratado por la Organización africana en sus Cumbres de Uagadugu (junio 1998) y Argel (julio 1999)<sup>1</sup>. El desbloqueo vino, al poco tiempo, de la mano del líder del Frente Polisario y Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), Mohamed Abdelaziz, quien para garantizar la celebración de la Cumbre por el bien de los pueblos de ambos continentes aceptó el no desplazarse a El Cairo, posibilitando con ello la presencia oficial marroquí.

Fechas antes de la Cumbre oficial, celebrada en los días 3 y 4 de abril, se celebró también en El Cairo, del 31 de marzo al 2 de abril, un Foro África-Europa de la Sociedad Civil, a semejanza de los Foros Civiles celebrados en el marco del Proceso Euromediterráneo de Barcelona. Este Foro África-Europa, coorganizado por el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa y la Comisión Europea, ha tenido como objetivo producir recomendaciones para elaborar un plan de acción destinado a reforzar la sociedad civil en África y consolidarla en un contexto de asociación euroafricana.

Cuatro reuniones preparatorias (workshops) han servido para canalizar la contribución de las sociedades civiles a la Cumbre de El Cairo: una en Argel, convocando a representantes del Norte de África; otra en Praia (Cabo Verde), con representantes de África Occidental; una tercera en Johannesburgo, para tratar sobre África Oriental y Austral; y la última en El Cairo, preparatoria del Foro de la Sociedad Civil.

Las reuniones preparatorias, en las que han participado representantes de las sociedades civiles, del sector privado y de los parlamentos, han aportado plataformas regionales para preparar el Foro y discutir detalladamente sus temas centrales<sup>2</sup>.

## 2. EL DESARROLLO DE LA CUMBRE. LAS CUESTIONES MÁS SENSIBLES

El objetivo principal de la Cumbre que ha reunido a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores, con sus homólogos de 52 Estados africanos, ha sido poner en marcha una nueva etapa en las reuniones políticas y comerciales entre ambos

<sup>1</sup> Véase *BBC Monitoring Service*, 3 enero 2000. Véase también "OUA. Bouteflika sur tous les fronts", *Jeune Afrique Économie*, 12 juillet-1 août 1999, p. 82.

<sup>2</sup> "Cairo Summit. For Euro-African partnership", *The Interdependent* (North-South Centre, Lisbon), n.º 85, February 2000, p. 1. Véanse los textos presentados en las cuatro reuniones en [www.nscentre.org](http://www.nscentre.org).

dándoles una dimensión estratégica. El Secretario General de la OUA, Salam Ahmed Salam, afirmó en su intervención que los mandatarios sentados en la misma mesa lo hacían en condiciones si no de igualdad sí al menos de paridad, como representantes de Estados soberanos invitados a poner en marcha a partir de esta Cumbre una “asociación estratégica”.

Otros objetivos han sido también lograr una mejor comprensión recíproca, alentar la cooperación regional africana e impulsar la integración del continente en la economía mundial. Para la parte africana uno de sus mayores caballos de batalla ha sido el de lograr una mayor sensibilización europea ante el problema de la deuda y contextualizar el deseable resurgir de África en un entorno internacional especialmente hostil. De hecho, el propio Presidente Mubarak, en su discurso de apertura de la Cumbre, aseguró que el desarrollo de los países africanos es “en primer lugar, una responsabilidad de sus propios pueblos y gobernantes” pero añadió como factor a considerar “las desfavorables condiciones externas” reflejadas en una disminución de las inversiones extranjeras que “dificultan el despertar de África”.

Los logros de la Cumbre han quedado reflejados en *La Declaración Final de El Cairo* y en su anejo *Plan de Acción*, amplio, con 130 objetivos la mayoría vagos, que tardó en consensuarse y que recoge las áreas en las que se ha de centrar el trabajo en común para el futuro. Durante los dos días que duró la Cumbre se trataron múltiples temas, de los que podemos extraer los siguientes atendiendo a la importancia a ellos concedida por las partes.

## 2.1. El problema de la deuda externa africana

La Cumbre coincide en el tiempo con la vuelta al debate de la iniciativa conjunta lanzada en septiembre por el FMI y el Banco Mundial con el objetivo de tratar de lograr una rápida condonación parcial de la deuda externa de los países pobres más endeudados a cambio del cumplimiento de los planes de reforma económica propuestos por dichas instituciones multilaterales.

El frente africano más combativo en la cuestión de la deuda ha estado formado por 9 países —Argelia, Cabo Verde, Egipto, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mali, Mauritania y Senegal—, siendo sus portavoces principales los presidentes argelino y egipcio, que han reclamado un tratamiento “novedoso e imaginativo” del problema.

Al final, y aunque no ha habido una decisión comunitaria en lo referente a la deuda externa, limitándose la Cumbre a “tomar nota” de las

preocupaciones africanas, sí puede afirmarse que su tratamiento ha posibilitado avances importantes en cuestiones bilaterales, que se harán oficiales en la Conferencia de Países Donantes prevista para mayo en Roma:

- Alemania ha sido el socio comunitario pionero en anunciar condonaciones y el Canciller alemán, Gerhard Schröder, anunció así en El Cairo la condonación de 350 millones de dólares (60.000 millones de pesetas) a 30 países africanos.
- España condonará deuda con los países subsaharianos por un montante de 200 millones de dólares (35.000 millones de pesetas de créditos oficiales de ayuda al desarrollo) y duplicará en la legislatura cuatrianual entrante la ayuda no reembolsable al desarrollo dirigida a esos Estados (España concede actualmente a África 10,5 millones de dólares de ayuda española, el 21% de los 50 millones de dólares que maneja la AECI). Además, en el caso concreto de Mozambique se condona el 100% de la deuda comercial (la deuda pública, oficial, estaría incluida en la condonación general a los países de África subsahariana).
- Francia ha anunciado la condonación de la deuda a los países más pobres, gesto este último que pierde relevancia si tenemos en cuenta que esta faceta del problema global estaba ya en vías de solución. El Presidente Chirac anunció que su país renunciará en los próximos tres años a 45.000 millones de francos (más de 1,1 billones de pesetas). De hecho, muchos de los anuncios de condonación que se hacen son de partidas cuya condonación ya está previamente comprometida.

Por lo que respecta a la UE como tal, ésta ha huído en El Cairo de tratamientos generalizados de condonación y los 15 irán renunciando, selectivamente y de aquí a 2003, a algunas sumas que han prestado a los países más pobres. Es indudable que la Cumbre ha despertado la sensibilidad europea ante el tema y la Unión ha comprometido la aportación de 1 billón de Euros a los Estados africanos del programa HIPC (países altamente endeudados), a fin de reducir sus deudas, y ha invitado a las instituciones financieras internacionales a colaborar. La condonación no se hará con los países más endeudados (Argelia, Camerún, Costa de Marfil o Nigeria) ya que algunos de ellos son los que tienen más renta. Los europeos insisten en la escasa eficacia que una condonación podría tener si a la vez no se atacan cuestiones como la reducción de gastos militares, el control de la corrupción, la desestatalización de las economías, y la promoción de una sociedad civil más transparente y democrática. Los africanos, en general, no re-

ciben bien estos consejos paternalistas y plantean el problema de fondo que consiste en que África debe a Europa unos 64,4 billones de pesetas.

Para aliviar la deuda la Cumbre ha propuesto un mecanismo de seguimiento que no es un calendario, pero que compromete indirectamente fechas en las que abordar la cuestión. Tal y como la Declaración afirma, “altos funcionarios de una comisión euroafricana tomarán las medidas necesarias para preparar un informe sobre la deuda externa africana que será estudiado, en un razonable período de tiempo, a nivel ministerial en el marco del seguimiento de los acuerdos de la Cumbre”.

Finalmente, es importante destacar que la Cumbre ha permitido el surgimiento de iniciativas intraafricanas en este terreno. Así, Mohamed VI aprovechó las discusiones para anunciar la anulación de todas las deudas que tienen los países menos desarrollados de África con Marruecos, así como la eliminación de barreras arancelarias para la importación de productos de esos países a Marruecos.

## 2.2. Comercio y desarrollo

La Unión se ha comprometido en la Cumbre a abrir sus mercados a las manufacturas africanas, sin cuotas ni tarifas aduaneras, en cinco años, en el horizonte de 2005. Ello supone la eliminación progresiva de las barreras comerciales entre las dos regiones, teniendo en cuenta en futuras negociaciones multilaterales, como las de la Organización Mundial del Comercio, las necesidades específicas de los países africanos en vías de desarrollo. Es importante destacar también que en junio, aún bajo Presidencia portuguesa, está prevista la firma del nuevo Acuerdo entre la UE y los 71 Estados ACP tras haber expirado el anterior a fines de febrero.

La UE se ha comprometido también a impulsar el desarrollo del sector privado y potenciar las inversiones europeas directas en África.

Cuestiones de desarrollo también recogidas en la Declaración han sido las siguientes: se ha trazado como objetivo la educación para todos mediante planes masivos de escolarización, la lucha contra las enfermedades endémicas, infecciosas —como el SIDA— y parasitarias, y el garantizar la seguridad alimentaria a través de estrategias operativas. Sobre esta última cuestión, en El Cairo se ha contado con un terrible estudio de caso —la hambruna que se cierne sobre Etiopía y el Cuerno de África— y se ha tomado la decisión de enviar 800.000 toneladas de alimentos a Etiopía. La lucha entre Etiopía y Eritrea, en pugna por una ínfima porción

de territorio fronterizo con salida al mar que ambos reclaman, está dificultando el envío de ayuda. El problema se agrava porque la zona afectada por la actual sequía abarca también a Somalia, Sudán, Eritrea, Djibuti, Uganda y Kenia tal y como anuncia el Programa Mundial de Alimentos de la ONU. La sequía constituye el mayor factor de hambruna en la zona —sobre todo en las zonas sur y este de Etiopía, Somalia y norte de Kenia— pero el impacto de este desastre natural se ve agravado por otros factores como los conflictos armados y la inseguridad. En Sudán la guerra civil ha provocado el mayor número de población desplazada de todo el mundo, y en Somalia la lucha entre milicias rivales ha perjudicado a la seguridad alimentaria.

Sobre la cuestión sensible de la devolución del patrimonio expoliado durante la colonización se ha previsto que la cuestión será estudiada en una comisión mixta —a conformar “a la mayor brevedad posible”— que revisará las implicaciones materiales y legales y que habrá de dar una respuesta en un plazo razonable.

### 2.3. Cuestiones políticas y de seguridad

Afirmando que “la democratización, el desarrollo y la protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos se refuerzan mutuamente” los firmantes de la Declaración de El Cairo se han comprometido a promover la protección de estos valores.

En lo referente a las cuestiones específicas de seguridad, los firmantes se han comprometido a reforzar la capacidad internacional de reacción rápida y la capacidad de las organizaciones regionales e internacionales para intervenir en la prevención de conflictos, así como a hacer operativo el sistema de alerta rápida de la OUA. Otros ámbitos que se han reflejado en la Declaración son: la aproximación de esfuerzos en la lucha antiterrorista, contra la proliferación de armas ligeras y por la erradicación de las minas antipersonal, participando activamente en los foros internacionales que se ocupan de dichas materias. El Reino Unido y Alemania se han comprometido particularmente a ayudar a retirar del norte de África las minas de la Segunda Guerra Mundial, sin pagar compensaciones pero aceptando contribuir al coste del desminado, una labor necesaria y urgente, en Libia sobre todo.

Se ha prescindido de reflejar la propuesta africana de impulsar un compromiso de no proliferación nuclear que pueda comprometer a Israel. Para la UE éste no es el foro adecuado para tratar esta cuestión.

#### 2.4. La necesaria diplomacia de pasillo

La Cumbre de El Cairo ha sido especialmente instrumental para conceder a líderes africanos y europeos una oportunidad añadida de reunirse y de tratar de problemas no resueltos. Destacaremos especialmente tres cuestiones: los contactos argelino-marroquíes, las conversaciones entre el líder libio y algunos líderes europeos y la espinosa situación que está atravesando Zimbabue.

Los esfuerzos del Presidente Mubarak para reunir al Presidente Buteflika y al Rey Mohamed VI se vieron coronados con el éxito durante la Cumbre, reuniéndose ambos mandatarios magrebíes en presencia del propio Mubarak y del Coronel Gadafi. Ha sido un importante logro si consideramos que el Presidente Buteflika había rechazado anteriormente otros intentos de mediación, como por ejemplo los iniciados, tras el fallecimiento de Hassan II, por parte del Príncipe heredero de Arabia Saudí, el Emir Abdallah, y del Presidente de los Emiratos Arabes Unidos, el Jeque Zayd Ibn Sultan al Nahayan, de quien Buteflika ha sido consejero durante varios años<sup>3</sup>.

Libia acudía a la Cumbre de El Cairo como el único Estado de África que no ha suscrito aún ningún tipo de acuerdo con la UE, pero reforzado al mismo tiempo políticamente con su lenta reentrada en el proceso de diálogo con Occidente marcada, entre otros, por los siguientes indicadores: suspensión (que no levantamiento definitivo) de las sanciones de la ONU, restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido, establecimiento de contactos técnicos con los Estados Unidos, estatuto de observador en el Proceso de Barcelona, etc. Es importante destacar que, a pesar de su incendiario discurso antioccidental en el primer día de la Cumbre, Gadafi mostró a través de sus contactos bilaterales con diversos mandatarios europeos —el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, el Presidente español, José María Aznar, el Primer Ministro italiano, Massimo D'Alema, y el Canciller alemán, Gerhard Schröder— el largamente espererado pragmatismo que por fin caracteriza a la diplomacia libia.

Los esfuerzos mediadores, tan típicos y tan útiles en la tradición diplomática africana, dieron también resultado positivo en el caso de los esfuerzos del Presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, por forzar una reunión entre mandatarios de Zimbabue y del Reino Unido. Así, un Robert Mugabe que tras 17 años en el poder se aferra a él aprobando iniciativas polémi-

---

<sup>3</sup> CASTÉRAN, Christian: "Algérie-Maroc. L'apaisement", *Jeune Afrique Économie*, 12 juillet-1 août 1999, p. 84.

cas, como la expropiación de las plantaciones de los blancos sin indemnizarles, se reunía gracias a la mediación nigeriana con el Ministro británico de Asuntos Exteriores, Robin Cook, ante la ausencia de la Cumbre del Primer Ministro, Tony Blair.

### 3. CONCLUSIONES

Algunos observadores ven la Cumbre el como inicio de una serie de encuentros regulares entre ambos continentes. Es indudable que ésta ha representado el comienzo de un reencuentro histórico y el rediseño de una nueva política de diálogo y cooperación que supera viejas reticencias y olvidos. Para el Presidente Mubarak ha sido el comienzo de una “asociación real”, que se refleja en los dos documentos aprobados que constituyen el resultado político más importante de la Cumbre y un mecanismo de seguimiento. En 2001 se celebrará una reunión ministerial y en 2003 una nueva Cumbre, en Atenas coincidiendo con la Presidencia griega de la UE, en la que deberán evaluarse todos los objetivos acordados en El Cairo. Los africanos ven así equiparadas sus relaciones con la UE a las de Asia y América Latina, aún cuando para el caso africano la Unión no ha institucionalizado oficialmente las Cumbres.

El objetivo común fijado es el de reducir a la mitad la pobreza africana en el horizonte del año 2015. En las discusiones sobre el cómo conseguirlo se ha puesto de manifiesto que el dilema entre democracia y desarrollo sigue centrando en gran medida todo diálogo euroafricano. En cualquier caso, en El Cairo se ha asumido al menos que en adelante se impondrá el diálogo sobre cualquier otra fórmula. Como afirmara durante su intervención Javier Solana, en su primera misión propiamente africana como *Mister PESC*, lo más importante es que “desarrollo económico y democracia no sean incompatibles en las relaciones de ambos continentes”.