

EL ACUERDO DE SAMOA: NUEVOS PARADIGMAS E INSTRUMENTOS EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO

José Díaz Lafuente*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIONES TEÓRICAS DE LAS RELACIONES UE-ACP: DE LA MARGINALIDAD PERIFÉRICA AL RECONOCIMIENTO DE LA AGENCIA AFRICANA. 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES UE-ACP: DEL COLONIALISMO HACIA UNA MAYOR SIMETRÍA 4. EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL Y SU IMPACTO EN LAS NEGOCIACIONES DEL NUEVO ACUERDO. 5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ACUERDO DE SAMOA. 6. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL ACUERDO DE SAMOA. 6.1. Democracia y derechos humanos. 6.2. Migraciones y movilidad. 6.3. Cambio climático y sostenibilidad ambiental. 6.4. Paz y seguridad. 6.5. Comercio y desarrollo económico inclusivo y sostenible. 7. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: El presente capítulo de libro se centra en el estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización de Estados de África, Caribe y Pacífico, poniendo el foco de análisis en el nuevo Acuerdo de Samoa firmado en noviembre de 2023. Tras un estudio de las principales aproximaciones teóricas y de la evolución de las relaciones UE-ACP, se aborda el impacto de las principales cuestiones geopolíticas de la agenda global que más han condicionado las negociaciones entre las partes del nuevo acuerdo. De este modo, se introduce un estudio de las principales prioridades temáticas de cooperación del nuevo acuerdo: desde la promoción de los derechos humanos, las cuestiones relativas a la paz y la seguridad, el fomento de la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático, la gestión de las migraciones y las relaciones comerciales. Todo ello con el objetivo de cuestionar, por una parte, si el nuevo acuerdo permite avanzar hacia unas relaciones UE-OEACP basadas en una mayor simetría entre las partes, prestando particular atención a la creciente agencia de los Estados ACP y, por otra, si es capaz de reforzar el multilateralismo efectivo ante un contexto global cambiante e incierto y de superar las críticas de neocolonialismo que han caracterizado las relaciones Norte-Sur en la comunidad internacional.

ABSTRACT: This book chapter aims to study the relations between the European Union and the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, focusing the analysis on the new Samoa Agreement signed in November, 2023. After the study of the main theoretical approaches and the evolution of EU-OACPS relations, the analysis focuses on to the impact of the main geopolitical issues on the global agenda that have most influenced the

* Profesor (Permanente Laboral) de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Todos los enlaces han sido consultados por última vez el 22 de diciembre de 2024.

negotiations between the parties to the new agreement. To that extent, the main thematic cooperation priorities of the new agreement are introduced: the promotion of human rights, peace and security, climate change and environmental sustainability, migration and trade relations. To that end, this paper questions if, on one hand, the new agreement allows progress towards EU-OACPS relations based on greater symmetry between the parties, paying particular attention to the growing agency of the ACP States, and, on the other, facing a changing and uncertain global context, if it is capable of strengthening effective multilateralism and overcoming the criticisms of neocolonialism that have characterized North-South relations in the international community.

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo Acuerdo de Samoa firmado entre la Unión Europea (en adelante UE) y los 79 países que componen la Organización de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (en adelante OEACP) afecta a más de 1.500 millones de personas, congregando a más de la mitad de los miembros de las Naciones Unidas, procedentes de cuatro continentes distintos, en torno a una serie de cuestiones e intereses comunes¹. Este acuerdo se presenta como el marco jurídico regulador de las líneas comunes de las relaciones UE-OEACP en torno a seis prioridades estratégicas clave: la democracia y los derechos humanos, el crecimiento y el desarrollo económicos sostenibles, el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo humano y social, la paz y la seguridad, y la migración y la movilidad, con el objetivo de fortalecer la capacidad de abordar juntos los desafíos globales.

La firma del Acuerdo de Samoa tiene lugar en medio de un clima geopolítico global impredecible debido a la tensa competencia entre Estados Unidos y China, la recuperación socioeconómica tras la pandemia del COVID-19, la agresión de Rusia a Ucrania y las divergencias existentes en respuesta a la guerra y, más recientemente, la guerra entre Israel y Hamás y las operaciones militares israelíes en Gaza. La sensación de inseguridad y de constante cambio en la comunidad internacional es cada vez mayor debido al creciente número de conflictos de alta intensidad y a los cambios en las diferencias de poder entre las potencias mundiales tradicionales y las emergentes. Por su parte, los cambios geopolíticos de las dos últimas décadas han afectado al comercio y la política globales y han puesto en entredicho la legitimidad y la eficacia de las instituciones multilaterales existentes. Como afirman Tadesse Shiferaw y Di Ciommo estos cambios también han afectado a las relaciones entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico².

-
- 1 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*. «DOUE» núm. 2862, de 28 de diciembre de 2023, DOUE-L-2023-81914.
 - 2 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Marielle, *Trouble in paradise: The EU-Africa partnership in a geopolitical context* Mariella, ECDPM, briefing note n.º 172, noviembre de 2023, p.2.

Más allá de estas realidades inmediatas, las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP han experimentado alteraciones relevantes en la última década debido a los cambios producidos en ambos continentes. La capacidad de acción y la asertividad de los países ACP, en especial del continente africano, son cada vez más visibles, gracias al esfuerzo colectivo por impulsar una agenda común en los foros mundiales³. Al mismo tiempo, la creciente inseguridad en el Sahel, el Cuerno de África y el Norte de África ha provocado desplazamientos internos y propiciado el incremento de flujos migratorios, principalmente intraafricanos. Por otra parte, la gobernanza democrática sigue siendo motivo de preocupación en todo el continente africano, dado que varios países luchan por prevenir o superar las crisis políticas, que, en ocasiones, desembocan en conflictos.

Paralelamente, los países europeos se han visto debilitados por el lento crecimiento económico a largo plazo, el debilitamiento de las democracias y la creciente competencia geopolítica y económica mundial. La guerra rusa contra Ucrania ha reavivado el sentimiento de identidad europea y ha absorbido la atención política y la financiación. Por su parte, el conflicto en Ucrania y el conflicto entre Israel y Hamás han agudizado la sensación de inestabilidad en Europa y han puesto en entredicho su capacidad para hablar con una voz coherente sobre cuestiones internacionales acuciantes. Dentro de Europa también se observan divergencias sobre la guerra entre Israel y Hamás, pero las posturas políticas que abogan por un alto el fuego parecen alzarse con más fuerza en otras regiones que en Occidente⁴. En el frente económico, la prioridad de reforzar la competitividad económica europea ha aumentado la urgencia de los líderes de la UE por situar los intereses europeos en el centro de su política exterior y de cooperación al desarrollo. Como afirma la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en sus orientaciones políticas para la Comisión Europea 2024-2029: “en el mundo actual, la geopolítica y la geoeconomía están unidas; la política exterior y la política económica europeas también deben estarlo”⁵.

Este contexto global cambiante afecta directa e indirectamente a las relaciones entre la Unión Europea y la OEACP. En conjunto, aunque la profundidad y la solidez de las relaciones varían según los temas, las divergencias políticas y la desconfianza entre los responsables políticos de ambas partes han aumentado en los últimos años. Las áreas de desacuerdo han sido, entre otras, la seguridad energética y la

3 DE CARVALHO, Gustavo, GRUZD, Steven et MUTANGADURA, Chido, “At the Table or on the Menu? Africa’s Agency and the Global Order,” *ISS Africa Reports*, n.º 18, 2019. Disponible en: <https://issafrica.org/research/africa-report/atthe-table-or-on-the-menu-africas-agency-and-the-globalorder>.

4 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Marielle, *op.cit.*, p.6.

5 VON DER LEYEN, URSULA. *La decisión de Europa, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, Estrasburgo, 18 de julio de 2024, p.34

transición ecológica, la gestión de la asociación y la actitud hacia actores globales como China y Rusia, la gobernanza financiera internacional y la gestión de la deuda, los derechos humanos, las cuestiones relativas al género y las migraciones.

Como se trata de regiones con dinámicas diferentes, el Acuerdo de Samoa se estructura en una parte general y en tres protocolos regionales diseñados para adaptarse a los distintos intereses específicos. El nuevo acuerdo de Samoa tiene una vigencia de 20 años y recibió luz verde el 20 de julio de 2023 por parte del Consejo. Fue firmado oficialmente por la UE, sus Estados miembros y varios miembros de la OEACP en Samoa el 15 de noviembre de 2023 y, por tanto, sucede ahora al Acuerdo de Cotonú del año 2000. La aplicación provisional de este acuerdo de asociación comenzó el 1 de enero de 2024 y fue ratificado por el Parlamento Europeo el 10 de abril de 2024 con 448 votos a favor, 31 en contra y 131 abstenciones, lo que revela, a su vez, posturas enfrentadas también entre los grupos políticos europeos⁶.

El Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell Fontelles, afirmó el día de la firma del Acuerdo de Samoa que: “este acuerdo constituye un hito para las relaciones exteriores de la UE. No cabe duda de que nos estamos alejando de los antiguos paradigmas e instrumentos que vinculaban a la UE con la mayoría de esos países y avanzamos hacia unas asociaciones beneficiosas para todas las partes y adecuadas para el mundo actual. En un momento en el que el multilateralismo corre peligro, el hecho de que tantos países puedan reunirse y convenir en aunar fuerzas para hacer frente a los retos mundiales abre la puerta al optimismo”⁷.

Más crítico, por su parte, el profesor Robert Dussey, Ministro de Asuntos Exteriores e Integración Africana de Togo, negociador principal de la OEACP y presidente del Grupo Central de Negociación Ministerial, destacó que el acuerdo es el resultado de “largas e intensas negociaciones”, revelando los distintos retrasos y la dificultad de consenso en distintas materias y subrayando, sin embargo, que el Acuerdo “allana el camino para una asociación moderna y más comprometida a nivel nacional, regional e internacional”⁸.

6 PARLAMENTO EUROPEO, SERVICIO DE INVESTIGACIÓN, *The Samoa Agreement with African, Caribbean and Pacific states*, briefing nº. PE 762.333, junio de 2024, p.6. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI\(2024\)762333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI(2024)762333_EN.pdf)

7 COMISIÓN EUROPEA. *Samoa Agreement: EU and its Member States sign new Partnership Agreement with the Members of the Organisation of the African, Caribbean and Pacific States*, nota de prensa, 15 de noviembre de 2023, p.3. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5723

8 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO. *The Samoa Agreement is now a reality — the Organisation of African, Caribbean and Pacific States (OACPS) and European Union (EU) sign a new partnership agreement*, nota de prensa, 15 de

Más recientemente, en su discurso en la primera sesión plenaria de la Asamblea Parlamentaria Paritaria (APP) UE-OEACP en Luanda, Angola, la Comisaria europea para las asociaciones internacionales, Jutta Urpilainen, responsable del equipo negociador de la UE, enmarcando el acuerdo en la realidad actual de los desafíos geopolíticos globales, afirmó que: “en este período de tanta tensión e inestabilidad geopolítica, la UE no da la espalda a sus socios. Creo que la asociación UE-OEACP es un ejemplo. Representamos a cuatro regiones diferentes. En algunos casos, nos separan miles de kilómetros. Sin embargo, nos une una visión común de un futuro más justo, más verde y más sostenible”⁹.

El presente capítulo de libro tiene como principal objetivo de investigación el estudio de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización de Estados de África, Caribe y Pacífico, centrando el foco de análisis en el nuevo Acuerdo de Samoa y en los factores del contexto geopolítico global que más han condicionado el proceso de negociación previo a la firma. En un primer apartado, se abordan los principales enfoques teóricos que han servido para el estudio de las relaciones UE-OEACP, prestando particular atención al reconocimiento doctrinal de la creciente agencia africana. Posteriormente, se introduce un análisis de la evolución histórica de las relaciones entre la UE y los Estados africanos, del Caribe y del Pacífico con el objeto de destacar los principales avances y retos aún pendientes hacia unas relaciones más simétricas. A continuación, se estudia el impacto de la geopolítica global actual en las negociaciones del nuevo acuerdo para, posteriormente, analizar la estructura, el contenido y las prioridades estratégicas del mismo. Por último, se presentan unas consideraciones finales relativas a la investigación realizada.

2. APROXIMACIONES TEÓRICAS DE LAS RELACIONES UE-ACP: DE LA MARGINALIDAD PERIFÉRICA AL RECONOCIMIENTO DE LA AGENCIA AFRICANA

La mayoría de las aportaciones doctrinales sobre las relaciones entre la UE y los Estados ACP han tendido a tratar a estos últimos, en especial al continente africano, como un actor pasivo y receptor de sus políticas¹⁰. La doctrina especializada

noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.oacps.org/press-release/the-samoa-agreement-is-now-a-reality-the-organisation-of-african-caribbean-and-pacific-states-oacps-and-european-union-eu-sign-a-new-partnership-agreement/>

9 COMISIÓN EUROPEA. *Samoa Agreement: EU and its Member States sign new Partnership Agreement with the Members of the Organisation of the African, Caribbean and Pacific States*, op.cit. p.4.

10 HAASTRUP, Toni; DUGGAN, Nialh et MAH, Luis, “Navigating ontological (in)security in EU — Africa relations”, *Global Affairs*, vol. 7, n.º 4, 2021, p. 543.

en el estudio de las relaciones internacionales de los países ACP se ha centrado principalmente en destacar su marginalidad dentro del sistema internacional. Incluso, como destaca Andreasson, los análisis más contemporáneos, sustentados en el supuesto neorrealista de un sistema de autoayuda, siguen llegando a la inevitable conclusión de que los Estados ACP, y en particular el continente africano, siguen siendo considerados periféricos debido a su escasa capacidad material¹¹.

Partir del supuesto de la marginalidad resulta problemático, dado que, siguiendo a Taylor y Williams, los países ACP “han estado, de hecho, vinculados dialécticamente, dando forma y siendo a la vez moldeados por los procesos y las estructuras internacionales”¹². La marginalidad de los países ACP ha revertido en una falta de interés teórico en las relaciones internacionales del continente africano¹³. La literatura sobre relaciones internacionales en África es bastante escasa y gran parte de lo que existe se centra en el papel del continente en las relaciones Norte-Sur. A esto se suma la exclusión intelectual de África de los debates principales sobre las relaciones internacionales, siendo considerada un actor pasivo incluso en algunos de los acontecimientos importantes que están dando forma al siglo XXI¹⁴.

En este sentido, destaca la postura adoptada por algunos de los académicos más reconocidos en la disciplina de las relaciones internacionales. Hans Morgenthau menciona que África no tiene una historia antes de la Primera Guerra Mundial y, por lo tanto, se trata de “un espacio políticamente vacío”¹⁵. Por su parte, Kenneth Waltz, el padre del estructuralismo político, en una referencia igualmente aplicable a los países ACP, afirma que “sería ridículo construir una teoría sobre la política internacional basada en Malasia y Costa Rica”¹⁶.

Desde una perspectiva crítica, las lecturas estructuralistas han tendido a dominar el análisis del lugar de África en la economía mundial considerando al continente “como parte de la periferia global, una víctima sin agencia de las grandes potencias/núcleos”¹⁷. Como han argumentado convincentemente Harman y

-
- 11 ANDREASSON, Stephan, “Elusive Agency: Africa’s Persistently Peripheral Role in International Relations”, BROWN, Williams et HARMAN, Sophie, *African Agency in International Politics*, Routledge, 2013, p.145
 - 12 TAYLOR, Bylan et WILLIAMS, Paul, *Africa in International Politics, External Involvement on the Continent*, Routledge, 2004, p.4.
 - 13 Véase ENGEL, Ulf et OLSEN, Gorm, *Africa and the North: between globalization and marginalization*, Routledge, 2005.
 - 14 SIDIROPOULOS, Elizabeth, “Africa in a new world”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 63, n.º3, 2009, p. 275.
 - 15 MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations: The struggle for power and peace*, New York: Alfred Knopf, 1985, p. 369.
 - 16 WALTZ, Kenneth, *Theory of international politics*, McGraw Hill, 1979, p. 72.
 - 17 CHIPAIKE, Ronald et KNOWLEDGE, Matarutse, “The question of African agency in international relations”, *Cogent Social Sciences*, vol. 4, 2018, p.2.

Brown, el peligro es que tal “enfoque sin una consideración más detallada o el reconocimiento de la agencia vincula las relaciones internacionales de África a una estrecha y predeterminada posición” en el escenario internacional¹⁸.

Como correctivo a este enfoque de la marginalidad, en los últimos años asistimos a la aparición en la doctrina del concepto teórico de *agencia africana*, lo que refleja la percepción de que el lugar de África en la geopolítica mundial está cambiando. Paralelamente, puede observarse como los responsables políticos occidentales están dispuestos a recordarnos el potencial que África puede ofrecer. Por ejemplo, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2018 ante el Parlamento Europeo, Jean-Claude Juncker, entonces Presidente de la Comisión Europea, afirmó que: “en 2050, uno de cada cuatro habitantes del planeta será africano. Tenemos que invertir más en nuestra relación con las naciones de este gran y noble continente”¹⁹.

Sin embargo, en el marco de las relaciones UE-ACP, el espacio dedicado a la agencia africana es limitado²⁰. En general, el concepto ha aparecido sobre todo en los trabajos académico que adoptan una perspectiva teórica constructivista. La atención se ha centrado principalmente en la medida en que los actores africanos han podido ejercer su agencia en la negociación de los Acuerdos de Asociación Económicos (en adelante AAE) con la UE. En esta línea, Hurt sugiere que los actores africanos han sido capaces de emplear un desafío mimético, utilizando el discurso oficial de la UE que describe los AAE como asociaciones para el desarrollo, para “influir en los resultados (en este caso, ningún acuerdo sobre AAE globales) de maneras que no serían posibles si las negociaciones estuvieran determinadas únicamente por el poder material”²¹.

Más concretamente, Murray-Evans analiza la percepción de los países africanos sobre los AAE, destacando la variedad de posturas adoptadas por los Estados de esta región y la importancia de los negociadores sudafricanos a la hora de conseguir concesiones por parte de la UE²². Por su parte, Trommer, en un análisis de las negociaciones de los AAE con los Estados del África occidental, señala la im-

18 HARMAN, Stephen et Brown, Williams” In from the margins? The changing place of Africa in international relations, *International Affairs*, vol. 89, n.º1, 2013, p. 86.

19 JUNCKER, Jean-Claude, *Discurso sobre el estado de la Unión: la hora de la soberanía europea*, emitido en el pleno del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 2018, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf, p.4.

20 HURT, Stephen, “African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, n.º 2, 2020, p.143.

21 CHIPAIKE, Ronald et KNOWLEDGE, Matarutse, op.cit. p.2.

22 MURRAY-EVANS, Peg, “Regionalism and African agency: negotiating an Economic Partnership Agreement between the European Union and SADC-Minus”, *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 10, 2015, p. 1845.

portancia del papel desempeñado por las ONG con sede en la región, permitiendo a los Estados africanos cuestionar la retórica desarrollista de la UE²³.

Otro posible desafío teórico a la hora de abordar las relaciones UE-OEACP es la posible conceptualización limitada de los Estados ACP como una entidad única. Está claro que dada la diversidad de los Estados ACP, hablar de agencia de los Estados ACP, o de agencia africana en singular, resulta arriesgado²⁴. Como se aborda en el presente capítulo, en el caso de las negociaciones del Acuerdo de Samoa, la cuestión de quién habla en nombre de África sigue siendo controvertida. La Unión Africana (en adelante UA) intenta imponerse como la voz representativa de los intereses africanos, pero los Estados individuales conservan un papel privilegiado en el marco de las relaciones UE-OEACP.

Dichas relaciones son a menudo descritas como *asimétricas*, caracterizándose por estar basadas en una *colonialidad de poder*, que, siguiendo a Ndlovu-Gatsheni, “articula las continuidades de las mentalidades, psicologías y visiones del mundo coloniales en la llamada ‘era poscolonial’ y resalta las relaciones sociales jerárquicas de explotación y dominación, que tiene sus raíces en siglos de expansión colonial europea, pero que actualmente continúa a través de relaciones de poder culturales, sociales y políticas”²⁵.

Por su parte, siguiendo a Shaw, los estudios sobre integración regional y regionalismo comparado pueden ofrecer un punto de entrada para repensar de manera diferente las relaciones UE-ACP²⁶. Excepto trabajos como el de Mattheis quien sostiene que la diversidad de los regionalismos existentes en África exige que incluyamos al continente al conceptualizar el regionalismo, esta área teórica también está centrada principalmente en los estudios de la UE. En cualquier caso, como insinúa el citado autor, pensar a través del regionalismo comparado puede ayudar a abrir el debate sobre la agencia africana²⁷.

Dentro de los estudios de la UE, el concepto de *potencia normativa* ha proporcionado durante mucho tiempo una descripción de la propia UE que le ha permitido construir su propia identidad ontológica. De acuerdo con Manners, dicho concepto

23 TROMMER, Silke, “Activists beyond Brussels: Transnational NGO Strategies on EU-West African Trade Negotiations”, *Globalizations*, vol.8, n.º1, 2011, p.113.

24 BROWN, William, “A Question of Agency: Africa in international politics”, *Third World Quarterly*, vol. 33, n.º10, 2012, p. 1891.

25 NDLOVU-GATSHENI, Sabelo, *Coloniality of power in postcolonial Africa. Myths of decolonization*, Dakar: Codesria, 2013, p.8.

26 SHAW, Timothy, “African agency? Africa, South Africa and the BRICS”, *International Politics*, vol. 52, 2015, p. 255.

27 MATTHEIS, Frank, “Regionalism and interregionalism in EU-Africa relations”. HAAS-TRUP, Toni; DUGGAN, Niall et MAH, Luis (Eds.), *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, Routledge, 2020, p. 26.

conlleva un “impacto ideal de la identidad/papel internacional de la UE”²⁸, que se basa en la capacidad de la UE para dar forma a lo que se espera que sea normal en los asuntos internacionales. Y aunque Manners rechaza la sugerencia de Therborn de que el papel normativo de la UE requiere fuerza coercitiva para decirle a “otros actores de la comunidad internacional qué instituciones políticas, económicas y sociales deben tener”²⁹, está de acuerdo con la idea nuclear del concepto de potencia normativa: la influencia política sobre los actores internacionales externos al establecer las condiciones de interacción social con tales actores. De acuerdo con Hass-trup, como concepto teórico, la consideración de potencia normativa presenta un profundo impacto en la conceptualización de las prácticas de la política exterior de la UE³⁰, incluso hacia África, construyendo, como sostiene Díez, “la identidad de la UE, así como la identidad de los Estados miembros de la UE, de manera que permite a los actores de la UE ignorar sus propias deficiencias”³¹.

Por último, para el análisis de los procesos de negociación previos a la firma del Acuerdo de Samoa, haremos uso de la metáfora teórica del *juego de niveles* (en el caso de la UE ampliado a tres niveles para atender las negociaciones a nivel europeo —instituciones UE—, junto con el nivel nacional —negociaciones entre Estados miembros de la UE— y el internacional —negociaciones de la UE con terceros actores—). De esta forma, siguiendo a Gstöhl, este juego de niveles persigue alcanzar un compromiso que satisfaga a la otra parte negociadora y al mismo tiempo que sea aceptable para sus electores y legisladores nacionales, de modo que el resultado de la negociación pueda ser ratificado³².

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES UE-ACP: DEL COLONIALISMO HACIA UNA MAYOR SIMETRÍA

Como nos recuerdan Bieler y Morton, “las relaciones sociales en el presente de cualquier época concreta están, en cierta medida, prefiguradas por el pasado”³³.

28 MANNERS, Ian, “Normative power Europe: A contradiction in terms?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, p. 238.

29 THERBORN, Gerard, “Europe in the twenty-first century”, GOWAN, Peters et ANDERSON, Paul (eds.), *The question of Europe*, ed. Verso, p. 380.

30 HAASTRUP, Toni, ‘Introduction to part 1’, HAASTRUP, Toni; DUGGAN, Nialh et MAH, Luis (eds.), *op.cit.* p.10.

31 DIEZ, Thomas, “Normative power as hegemony”, *Cooperation and Conflict*, vol. 48, n.º 2, p.194.

32 2021

33 BIELER, Andreas et MORTON, Adam, ‘The Gordian Knot of Agency-Structure in International Relations: A Neo-Gramscian Perspective’, *European Journal of International Relations*, vol. 7, n.º 1, 2001, p.15.

Las relaciones entre la UE y los países ACP tienen su origen en las negociaciones que precedieron a la creación de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) en marzo de 1957. Como destaca Koulaïmah-Gabriel, la creación de la CEE como una unión aduanera puso inmediatamente en tela de juicio las relaciones existentes entre Francia, Bélgica e Italia —tres signatarios originales del Tratado de Roma— y sus colonias, ninguna de las cuales había alcanzado aún la independencia en 1957³⁴. En su origen, las relaciones UE-ACP se caracterizaban por la protección colonial en los mercados metropolitanos y por el cierre de los propios mercados coloniales a la competencia de terceros países. La solución, en la que Francia insistió como precio de su firma, fue, como indica Mayall, la adición de la Parte IV al Tratado de Roma, según la cual se permitía el subsidio de las exportaciones coloniales³⁵. Así, la Asociación de Países de Ultramar y Territorios (AOCT) quedó reconocida en el Tratado de Roma³⁶.

En resumen, esta asociación se basaba en tres elementos: el libre comercio, el derecho de establecimiento de empresas y la asistencia para el desarrollo. Los países de la CEE, principalmente Francia, tenían el interés de mantener sus flujos comerciales con sus colonias en el exterior y de conservar su presencia económica en estos países. En 1958, se crea el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a través del cual los Estados miembros de la CEE proporcionaron financiación a las antiguas colonias de Francia, Bélgica e Italia. Mientras que el acceso a la independencia de las colonias francesas y belgas en África condujo a su progresiva exclusión de la Parte IV del Tratado de Roma, las partes no quisieron renunciar a sus vínculos privilegiados. En consecuencia, las relaciones evolucionaron desde un *asociacionismo unilateral* a la firma de acuerdos basados en el artículo 238 del Tratado de Roma. El primer acuerdo UE-ACP es el Convenio de Yaundé, firmado en 1963 entre la CEE, por un lado, y los entonces 18 Países Asociados Africanos y Estados Malgaches (AAMS), por el otro. Como ha destacado Granell i Trias, el Fondo Europeo de Desarrollo siguió siendo la fuente financiera de asistencia para estos países³⁷.

La CEE intentó adaptar el nuevo acuerdo a las normas del GATT mediante el establecimiento de una zona de libre comercio (TLC) separada con cada uno de

34 KOUŁAÏMAH-GABRIEL, Andrea, "Beyond Lomé IV: Future Challenges to EU-Africa Relations", *Reciel*, Vol. 6, No. 1, 1997, p. 15.

35 MAYALL, James, "The Shadow of Empire: The EU and the Former Colonial World", HILL, Christopher et SMITH, Michael (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.296.

36 UNIÓN EUROPEA, *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE)*, firmado el 25 de marzo de 1957, Roma, parte IV.

37 GRANELL I TRIAS, Francesc, "La revolución 2021 de la Cooperación Europea al Desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 49, vol.2, 2022, p.145.

los países de la AAMS³⁸. Siguiendo la crítica presentada por Hilpold, tales acuerdos difícilmente podían ser considerados de libre comercio ya que se basaban en un enfoque selectivo y en una apertura del mercado ampliamente no recíproca. Además, los acuerdos discriminaban no sólo a favor de las antiguas colonias francesas sino también, indirectamente, a favor de las empresas francesas que mantenían relaciones comerciales con tales países recientemente independizados³⁹. Las relaciones entre la CEE y los países de la AAMS se vieron empañadas por las críticas de neocolonialismo que perpetuaba los patrones comerciales aún existentes, la desigual toma de decisiones, la falta de incremento de los ingresos per cápita y, por otra parte, siguiendo a Nunn y Price, la posición de dependencia política y económica de los Estados recién independizados⁴⁰.

En 1973, las negociaciones para la renovación de Yaundé II, a las que se unieron los países de la Commonwealth de África, el Caribe y el Pacífico brindaron la oportunidad para reformar profundamente las relaciones UE-ACP. El nuevo convenio, firmado en Lomé el 28 de febrero de 1975, incluyó una serie de innovaciones importantes. Por una parte, el término convención de asociación fue abandonado a petición de los países ACP, que lo consideraron demasiado conectado con el pasado colonial. Además, el FED experimentó uno de sus mayores aumentos (pasando de 1.000 millones a 3.150 millones de los entonces ecus) y puso fin a la reciprocidad arancelaria: sólo las exportaciones de los países ACP podían entrar libremente en el Mercado Único, abandonando así el principio de zonas de libre comercio euroafricanas adoptado en 1957. Del mismo modo, se creó un sistema para estabilizar los ingresos de las exportaciones (Stabex) con el objetivo de garantizar ingresos regulares a los países ACP; y se aprobó que el azúcar producido por los países ACP disfrutase de las garantías de la Política Agrícola Común (PAC), hasta un límite establecido cada cinco años⁴¹.

Las características básicas de Lomé eran la igualdad entre los socios, el respeto por su soberanía y la seguridad de las relaciones UE-ACP. Se mantuvo el diálogo a través de la constitución de un sistema institucional conjunto conformado por el Consejo de Ministros ACP-CE, el Comité de Embajadores y la Asamblea Paritaria (representantes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los Estados ACP u otros representantes por ellos). De acuerdo

38 MAYALL, James, op.cit., p.296.

39 HILPOLD, Peter, "EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance", *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, p.55.

40 NUNN, Alex et PRICE, Sophia, "Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements", *Historical Materialism*, vol. 12, n.º 4, 2004, p.211.

41 Véase ROLDÁN BARBERO, Francisco Javier, *La C.E.E. y los Convenios de Lomé: el Stabex*, Granada: Ed. Universidad de Granada, 1990.

con Holland, este sistema institucional conjunto se ha mantenido en el resto de los acuerdos hasta la actualidad⁴². La CEE también comenzó a desarrollar la cooperación en el sector industrial. A primera vista, el Convenio de Lomé cumplió aparentemente algunas de las aspiraciones del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que fue aprobado por las Naciones Unidas en 1974 y que representaba las demandas centrales del G77, la coalición de países del Sur Global dentro del grupo de las Naciones Unidas. Sin embargo, como subraya Faramiñán Gilbert, las expectativas de los países ACP quedaron en gran medida defraudadas⁴³.

En 1979, Lomé fue renovado por segunda vez. Su principal aportación fue el mecanismo financiero Sysmin, que fue creado para apoyar la producción minera en los países ACP. Siguiendo a McQueen, se diferencia del Stabex, con el que a menudo se compara, por el hecho de que los fondos debían invertirse en el sector minero, lo que resultó de interés central para los países europeos, junto con la tendencia de los países donantes a controlar la ayuda de forma más estricta⁴⁴.

Durante la primera mitad de la década de 1980, la crisis económica, la caída de los precios de las materias primas y el aumento de la deuda debilitaron a los países ACP. En la parte europea, destaca el tenso clima político provocado por las discusiones sobre la contribución británica al presupuesto europeo⁴⁵. En este contexto, Lomé III (1984) marca una importante evolución. Una serie de elementos nuevos mostraron como el criterio de la *eficacia de la ayuda* estaba en proceso de reemplazar las ideas relacionadas con el NOEI. Como destaca Santiago Herro, el diálogo sobre políticas, que se inició a petición de la Comisión, impuso un debate preliminar con los países beneficiarios sobre la asignación de fondos de la CE, acompañado de una ampliación de la ayuda prevista⁴⁶.

Si bien la intención de la Comisión era profundizar el diálogo para maximizar la eficacia de la ayuda comunitaria, los países europeos querían tener un mayor control sobre el uso de los fondos. La noción de desarrollo basado en la agricultura y la autosuficiencia alimentaria —y no en la industria— comenzó a imponerse,

42 HOLLAND, Martin, "20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 9, No. 2, p. 165.

43 FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel, "El convenio de Lomé II y su alcance en el Nuevo Orden Económico Internacional (visión crítica)", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 8, n.º 1, enero-abril, 1981, p.97.

44 MCQUEEN, Matthew, *The EU's Free-trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 2002, p.423.

45 HURT, Stephen, "Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, vol. 24, No. 1, 2003, p.165.

46 SANTIAGO HERRERO, Martín, "Lomé III: un nuevo camino al desarrollo", *Revista de instituciones europeas*, n.º 12, septiembre/diciembre, 1985, p.778.

impulsada por las hambrunas que azotaron a África. Finalmente, el preámbulo del convenio introdujo una referencia a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y a los derechos humanos fundamentales, a pesar de la oposición de los países ACP, que temían la interferencia de los países europeos.

Siguiendo la investigación realizada por Migani, estas tendencias se confirmaron con Lomé IV en 1989. El convenio, que tenía una duración de 10 años pero incluía un protocolo financiero de 5 años, preveía subordinar la ayuda al respeto de los derechos humanos, así como una mayor coordinación con el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya lucha contra la pobreza se estaba llevando a cabo⁴⁷. Se introdujo una nueva forma de ayuda: el apoyo a los ajustes estructurales. Las nuevas prioridades incluyeron el medio ambiente, el papel de la mujer, la cooperación descentralizada y la promoción del sector privado.

Después de la Guerra Fría, la ayuda otorgada a los países ACP, cuya importancia relativa disminuyó en comparación con América Latina y Asia, fue modificada durante los años noventa. En 1994, las negociaciones para la renovación del protocolo financiero de Lomé IV revelaron que la UE tenía en mente otras prioridades. También resultaba evidente cierto hastío por parte de los países donantes, que se sintieron desalentados por los resultados obtenidos hasta ese momento. En respuesta a lo que se consideró un mal uso de la ayuda, se tomó la decisión de reforzar el control sobre los fondos comunitarios: la ayuda se concedió en dos bloques, estando el segundo bloque sujeto a una evaluación de cómo se utilizaba el primero. Al mismo tiempo, se reforzó el principio de la *condicionalidad política* de la ayuda⁴⁸.

En 1992, el Tratado de Maastricht ya había supeditado la ayuda comunitaria al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, así como al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Siguiendo a Castañeda Arredondo y a Rojas Miranda, a partir de ese momento, el respeto a tales principios se convierte en un elemento esencial del convenio y de las relaciones UE-ACP, cuya violación podía dar lugar a la suspensión de los acuerdos⁴⁹. Posteriormente, en un Libro Verde de 1996, la Comisión estableció los principios fundacionales del convenio que tendría que suceder a Lomé IV (que expiraría en febrero de 2000), con el fin de hacerlo compatible con las normas de la nueva

47 MIGANI, Guia, "EEC/EU and Development Aid from Lomé to Cotonou", *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, 2020, p.6. Disponible en: <https://ehne.fr/en/node/12213>

48 *Ibidem*, p.12.

49 CASTAÑEDA ARREDONDO, Álvaro et ROJAS MIRANDA, Mario, "Implicaciones de la condicionalidad política de la Unión Europea en el África subsahariana", *Humana del Sur: Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, vol. 13, n°. 24, 2018, p.119.

Organización Mundial del Comercio (OMC)⁵⁰. En este sentido, una de las principales amenazas para las relaciones UE-ACP ha representado el régimen comercial preferencial que ha supuesto una violación de las reglas de la OMC, establecida por el Acuerdo de Marrakech (firmado en 1994), que asume las funciones de la antigua Secretaría del GATT. Conviene destacar que el preámbulo del Acuerdo GATT identifica dos principios indispensables para regir el comercio internacional: la no discriminación (también conocido como nación más favorecida (NMF)) y el principio de reciprocidad. De acuerdo con la OMC, ningún país debe conceder privilegios especiales a otro ni discriminar a unos frente a otros⁵¹.

Sin embargo, se permiten preferencias especiales para los países en desarrollo bajo una Cláusula de Habilitación de 1979 del Acuerdo GATT que permite un trato “especial y diferenciado” para los países en desarrollo⁵². Esto permite a las partes de la OMC la posibilidad de otorgar preferencias comerciales a los países en desarrollo países, sin tener que extender esas preferencias a los Estados ya desarrollados, siempre que todos los países en desarrollo puedan acceder y beneficiarse de las preferencias. Sin embargo, como defiende Casanova Doménech, al proporcionar acceso preferencial a un número restringido de países en desarrollo, mientras que al mismo tiempo se excluía a otros países con niveles similares de desarrollo, la Convención de Lomé violaba el principio de no discriminación y la Cláusula de Habilitación de 1979⁵³.

Las negociaciones comenzaron en septiembre de 1998 y finalizaron en junio de 2000 con la firma del Acuerdo de Cotonú, un nuevo convenio con una duración prevista de veinte años⁵⁴. El acuerdo introdujo una serie de elementos novedosos: permitió que actores no estatales (el sector privado, los sindicatos, la sociedad civil) participasen en la definición de las estrategias de desarrollo; la política comercial dejaba de considerarse un instrumento de la ayuda sino un objetivo en sí mismo; y las ventajas arancelarias otorgadas a los países ACP debían ser abolidas gradualmente porque entraban en conflicto con las normas de la

50 COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI Desafíos y opciones para una nueva asociación*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

51 KONING, Antonique, “Challenges to ACP Trade with Europe after the Uruguay Round”. *Policy Management Brief*, European Centre for Development Policy Management, Maas-tricht and Overseas Development Institute, Londre, n.º 1, 1994, p.9.

52 MIGANI, Guia, *op.cit.*, p.8.

53 CASANOVA DOMENECH, Elisa, “Los acuerdos de asociación económica UE-ACP: un enfoque pro-desarrollo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, septiembre-diciembre, 2006, p.956.

54 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación 2000/483/CE entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 — Protocolos — Acta final — Declaraciones*. DO L 317, 15 de diciembre de 2000, pp. 3-353.

OMC⁵⁵. El Acuerdo de Cotonou introdujo la posibilidad de sustituir tales relaciones comerciales por acuerdos de asociación económica basados en el principio de reciprocidad. Además, el acuerdo incluyó cláusulas relativas a la cooperación en la prevención de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo y el apoyo a la Corte Internacional de Justicia, haciendo imprescindible la coordinación entre la política de cooperación al desarrollo con la política exterior de la UE, desarrollada posteriormente desde 1992 con el Tratado de Maastricht y la creación de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común)⁵⁶.

4. EL CONTEXTO GEOPOLÍTICO ACTUAL Y SU IMPACTO EN LAS NEGOCIACIONES DEL NUEVO ACUERDO

La sensación de inseguridad y cambio en el escenario internacional es cada vez mayor debido al creciente número de conflictos de alta intensidad y a los cambios en las diferencias de poder entre las potencias mundiales tradicionales y las emergentes. Los cambios geopolíticos de las dos últimas décadas han afectado al comercio y la política mundiales y han puesto en entredicho la legitimidad y eficacia de las instituciones multilaterales existentes. Estos cambios, indudablemente, también han afectado a las relaciones UE-OEACP.

Tanto Europa como África se han tenido que reposicionar en este contexto mundial cambiante. Este reposicionamiento puede resultar positivo para África porque el continente ha podido diversificar sus socios, labrarse un nuevo papel en este mundo multipolar y ejercer más agencia⁵⁷. Sin embargo, este cambio positivo está igualmente impulsado por los cambios internos que se han producido en el continente. De acuerdo con el Banco Mundial, África presenta una participación menor en la economía mundial (en torno al 3%), pero algunas de las economías de más rápido crecimiento del mundo son africanas, previéndose que el continente africano sea la región de más rápido crecimiento en 2027⁵⁸. No olvidemos que África es el continente más joven y que, según el Fondo Monetario Internacional, uno de cada cuatro habitantes del mundo será africano en 2050⁵⁹.

55 MIGANI, Guia, op.cit, p.8.

56 Véase ABDU HASSAN, Adam, "L'Accord de Cotonou: une convention relative aux droits de l'Homme?", *Revue du droit de l'Union Européenne*, n° 1, 2013, pp. 85-119.

57 HURT, Stephen, 'African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement', *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, n.º 2, 2020, p.141

58 BANCO MUNDIAL, Informe Banco Mundial en África, 2024, p.2. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/afr/overview>

59 FONDO MONERATIO INTERNACIONAL et STANLEY, Andrew, "African Century", *Finance and Decelopment Magazine*, septiembre de 2023, disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/09/PT-african-century#:~:text=The%20United%20Nations%20projects%20that,world's%20population%20will%20be%20African.>

Además, un liderazgo político africano joven y ambicioso a principios de la década de 2000, junto con cierto impulso hacia la apropiación de los asuntos regionales y una necesidad de autonomía derivada de las lecciones del periodo de la Guerra Fría y del intervencionismo internacional, condujo al desarrollo de una UA renovada y a la constitución de unos marcos continentales para el desarrollo y para la paz y la seguridad⁶⁰. También condujo a una inclusión más vibrante de África y de su liderazgo en debates globales como el cambio climático y el desarrollo sostenible. Con una mayor interconectividad, los ciudadanos africanos también han podido viajar más y compartir más sus vidas y su cultura con el resto del mundo, desafiando constantemente las anticuadas narrativas sobre África.

La UA y sus Estados miembros buscan alianzas estratégicas con la UE, China, Japón, Corea, la Liga Árabe, Estados Unidos, India, Turquía, Rusia, los países del Golfo y Brasil⁶¹. Aunque la UA no tiene un mandato directo para representar a sus Estados miembros en los foros mundiales, y los países africanos han luchado por formar posiciones unificadas en asuntos globales, la UA también se ha esforzado de forma creativa para fomentar su influencia y presencia en la gobernanza mundial. Uno de estos métodos utilizados son las Posiciones Africanas Comunes (PAC), en las que los Estados africanos, bajo el liderazgo de la UA, se pronuncian sobre diversas cuestiones globales como el cambio climático, la eficacia de la ayuda humanitaria, la migración y la reforma del CSNU. Como afirma Adeoye, ex representante permanente de Nigeria ante la Unión Africana y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), y embajador en Etiopía y Djibouti (2017-2020), la elaboración, promoción y defensa de las Posiciones Africanas Comunes, mediante negociaciones diplomáticas y la creación de consenso, se ha convertido en una práctica vital en las relaciones entre los Estados miembros y la UA⁶². La UA también se coordina con los tres Estados africanos miembros no permanentes del CSNU y se apoya en ellos para influir en las decisiones del Consejo que puedan afectar al continente africano.

Conviene recordar que, en septiembre de 2023, la UA también obtuvo la condición de miembro permanente del G20 (ahora G21)⁶³. Este hecho pone

60 DIAZ LAFUENTE, José, “Hacia una asociación renovada entre la Unión Europea y África en la era post-covid”, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.) *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Madrid: ed. Catarata, 2021, p.331.

61 UNIÓN AFRICANA, *External partnerships between the AU and organisations, regions or countries*, 2024, disponible en: <https://au.int/en/partnerships>

62 ADEOYE, Bankole, “Common African positions on global issues”, *Africa Report*, vol. 30, Institute for Security Studies, diciembre de 2020, p.3.

63 Para profundizar sobre la cuestión, véase AKINOLA, Adeoye et MAKOMBE, Ratidzo, *African Union (AU) Permanent Membership Transforming G20 to G21: Benefits and Challenges*, Institute for PanAfrican Thought and Conversation, 2024, disponible en:

de manifiesto la creciente importancia estratégica de África y demuestra que el continente ya no está dispuesto a quedar marginado en los foros internacionales y que está preparado para influir en el discurso y la toma de decisiones sobre la geopolítica global. Para sacar el máximo partido de su condición de miembro, la UA debe establecer mecanismos y procesos que permitan dar forma a la agenda del G21 y realizar aportaciones estratégicas. La experiencia y el papel de la UA en el G21 pondrán a prueba su capacidad para representar a sus miembros en los foros internacionales, una cuestión en la que su mandato es limitado.

Estos esfuerzos de África, a través de la UA principalmente, son demostraciones de la voluntad colectiva del continente africano de convertirse en un actor global a pesar de los retos económicos, políticos y de seguridad del continente. Pero la visión que África tiene de sí misma como actor global resulta, en ocasiones, incompatible con el paradigma de la ayuda en las relaciones UE-OEACP, las nociones predominantes de dador-receptor, la relación potencia normativa frente a receptor de normas, y el enfoque *carrot and stick* que caracteriza a las relaciones UE-OEACP⁶⁴. La parte OEACP cuestiona cada vez más la agenda de valores, la condicionalidad de la ayuda y subraya la necesidad de avanzar más en el comercio y las inversiones⁶⁵. A los ojos de la UE, estas posturas se perciben a menudo como un retroceso.

En las negociaciones con la UE, las posturas comunes de los Estados africanos sobre cuestiones específicas como la migración, el acceso a la energía, la adaptación al clima o el acceso a las vacunas les permiten ser más asertivos. Sin embargo, los países africanos aún no han sido capaces de establecer prioridades estratégicas frente a la UE que vayan más allá de propuestas temáticas y reactivas. En el contexto de las relaciones UE-OEACP, en las que la asimetría de poder favorece a la UE, la falta de una estrategia global coloca a los países ACP en una clara desventaja⁶⁶. Sin establecer sus propias prioridades estratégicas hacia la UE y otros socios, los países ACP parecen seguir desempeñando un papel reactivo en lugar de proactivo en sus asociaciones exteriores.

Para Europa, el cambiante orden global representa tanto oportunidades como desafíos. Por un lado, el ascenso de potencias intermedias y de actores internacionales alternativos ha disminuido la centralidad de Europa, o más bien de Occidente, en la política mundial. Aunque Europa sigue representando el 14,5%

<https://ipatc.joburg/wp-content/uploads/2024/08/pb16-african-union-au-permanent-membership-transforming-g20-to-g21-benefits-and-challenges-2.pdf>

64 PÉREZ, Aida, "Coercive Diplomacy in the 21 st Century: A New Framework for the Carrot and Stick", *International Studies Dissertation*, Universidad de Miami, 2015, p. 34

65 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Mariella, op.cit., p.5.

66 *Ibidem*, p.6.

del PIB mundial (en cifras de 2024)⁶⁷ y continúa siendo un actor esencial en el multilateralismo global, su influencia en el mundo, y desde luego en África, no es tan fuerte como hace dos décadas. Debido a las presiones demográficas y a la disminución en curso de la cuota europea en la economía mundial, la influencia de Europa en el mundo parece resentirse aún más.

Además, a medida que se intensifica la competencia geopolítica por los recursos naturales, la innovación, la superioridad económica y la influencia global entre EE.UU. y China, Europa se encuentra atrapada en un punto intermedio. Siguiendo a Ewers-Peters, EEUU es un importante aliado estratégico para Europa, y el continente sigue dependiendo de EEUU, sobre todo en materia de seguridad y defensa⁶⁸. En algunos casos, especialmente en el mantenimiento de las normas globales, esta afinidad con Estados Unidos se convierte en un lastre para Europa, ya que a menudo se tiende a fusionar a Europa y Estados Unidos como “Occidente”, aún cuando existan posturas divergentes. Este es, por ejemplo, el caso del cambio climático y el compromiso con el Acuerdo de París, el intervencionismo militar y la guerra de Irak, la postura sobre el conflicto palestino-israelí y el apoyo al Derecho internacional y a instituciones jurisdiccionales como la CPI⁶⁹.

Siguiendo a Tadesse y Di Ciommo, la emergencia de un mundo multipolar ha afectado a la asociación UE-África al menos de tres maneras⁷⁰. En primer lugar, el auge de las potencias intermedias ha diversificado el abanico de socios entre los que pueden elegir los países africanos, haciendo de la UE un socio importante pero no necesariamente el único o el preferido. Esto se ha traducido en una diversidad de enfoques sobre el comercio, en un grado diferente de tolerancia respecto al riesgo económico y político de las inversiones, en distintas sensibilidades sobre cuestiones de gobernanza y en diferentes formas de participar en la cooperación internacional. Sobre todo, esta diversificación permite a los Estados africanos disponer de más espacio para moldear los acuerdos a su gusto y ha hecho que los organismos africanos busquen asociaciones especializadas con diferentes actores para satisfacer sus intereses.

Europa no siempre está a gusto con la diversificación de socios de África y se siente especialmente incómoda con la influencia de Rusia en África. De acuerdo con Lindén, Rusia tiene una presencia cada vez mayor en los ámbitos militar y de seguridad del continente, incluso a través de 36 acuerdos de cooperación militar

67 PARLAMENTO EUROPEO, *The EU's position in world trade in figures (infographic)*, 28 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20180703STO07132/the-eu-s-position-in-world-trade-in-figures-infographic>

68 EWERS-PETERS, Nele Marianne, “Uncertainty Ahead? The 2024 US Elections and What is at Stake for EU-NATO Cooperation”, *CSDS Policy Brief*, vol. 31, 2024, p.5

69 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Mariella, op.cit., p.6.

70 *Ibidem*, p.7.

con países africanos⁷¹. De hecho, Rusia es el mayor proveedor de armas a África, y la creciente presencia del grupo Wagner, un grupo de mercenarios rusos con estrechos vínculos con la clase política de Moscú, ha suscitado honda preocupación en Europa y fuera de ella.

La reciente oleada de golpes de Estado en la región del Sahel ha acercado esta preocupación a la frontera europea. A la UE, como afirma Procopio, le preocupa que la asociación y la influencia europeas en materia de seguridad en la región sean sustituidas por las de Rusia⁷². Los golpes de Estado en Malí, Níger y Burkina Faso, en particular, fueron acompañados de protestas populares no sólo a favor del golpe, sino en protesta por el papel político y de seguridad de Francia (y de la UE y Occidente por asociación) en los respectivos países. Como destaca Bagayoko, mientras la UE se esfuerza por contrarrestar lo que considera una creciente desinformación rusa en la región, otras voces han señalado la necesidad de escuchar las quejas de las poblaciones locales ante la presencia de seguridad occidental y del intervencionismo francés en particular⁷³. El hecho de que la expansión yihadista no se haya frenado satisfactoriamente y siga afectando a la población civil tras una década de misiones francesas, europeas y de la ONU en Malí, Níger y Chad constituye una fuente particular de frustración para la población local⁷⁴.

En segundo lugar, en las dos últimas décadas, China se ha convertido en un actor económico importante en el continente africano. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) china hacia África pasaron de 75 millones de dólares en 2003 a 5.000 millones en 2021⁷⁵. China se ha ido consolidando como una importante fuente de préstamos y de capital para varios países africanos durante las dos últimas décadas. Los préstamos chinos a África (públicos y privados) ascendieron a 170.000 millones de euros entre 2000 y 2022⁷⁶. Aun así, los países

71 LINDÉN, Karolina, "Russia's relations with Africa- Small, military-oriented and with destabilising effects", *FOI Studies in African Security*, enero de 2023, p.9.

72 PROCOPPIO, Maddalena, "Changing focus: How Europeans should respond to shifting Russia-Africa relations", European Council on Foreign Relations, octubre de 2024, disponible en: <https://ecfr.eu/article/changing-focus-how-europeans-should-respond-to-shifting-russia-africa-relations/>

73 BAGAYOKO, Niagalé, "The International Interventions in the Sahel: a Collective Failure?", *Blog Joint Futures*, Stiftung Wissenschaft und Politik Publikationen, vol. 37, 2024, p.2.

74 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Mariella, op.cit., p.9.

75 CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE, *Chinese FDI in Africa Data Overview*, Johns Hopkins University's, 2024, disponible en: <https://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa#:~:text=Chinese%20FDI%20in%20Africa%20Data,US%241.8%20billion%20in%202022.>

76 ACKER, Kevin et BRAUTIGAM, Deborah, "Twenty Years of Data on China's Africa Lending", *Briefing Paper*, n.º 4, China Africa Research Initiative (CARI), 2021, p.2.

Europeos siguen siendo los mayores poseedores de IED en el continente, con Francia y los Países Bajos a la cabeza con 54.000 millones de euros cada uno según 2022⁷⁷.

La UE también ha estado reformulando diversas estrategias para reorientar su asociación con África. En los últimos años, se ha hablado de forma constante de renovar la asociación UE-África para adecuarla al nuevo contexto global. Esto condujo, en marzo de 2020, a que la Comisión emitiera una Comunicación conjunta con el Alto Representante de la Unión Para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Hacia una estrategia global con África*⁷⁸. Como sugiere el título, la comunicación conjunta no es una estrategia completa como tal, sino una propuesta para desarrollar conjuntamente una estrategia con África. Refleja las aspiraciones de la Agenda 2063 –la visión de la Unión Africana de una “África integrada, próspera y pacífica” — al tiempo que presenta los ejes en los que la UE desea que se centre la estrategia, es decir, a través de cinco asociaciones: para la transición verde y el acceso a la energía, para la transformación digital, para el crecimiento sostenible y el empleo, para la paz y la gobernanza y una última asociación sobre migración y movilidad. Más recientemente, la UE lanzó la *Pasarela Mundial*, más conocida por su nombre en inglés *Global Gateway Initiative* (o GGI por sus siglas), un paquete de inversiones de 300.000 millones de euros para grandes proyectos de infraestructuras entre 2021 y 2027⁷⁹. La GGI se propone como alternativa a la iniciativa china *Belt and Road* con una previsión presupuestaria de 150.000 millones de euros para proyectos de infraestructuras en África.

77 COMISIÓN EUROPEA, EUROSTAT, *Foreign direct investment — flows*, enero de 2024, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_flows

78 COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Hacia una estrategia global con África*, Bruselas, 9.3.2020, JOIN(2020) 4 final. El 9 de marzo de 2020, la Comisión y el Alto Representante dieron un primer paso «hacia una estrategia global con África» con la publicación de una comunicación conjunta. Como sugiere el título, la comunicación conjunta no es una estrategia completa como tal, sino una propuesta para desarrollar conjuntamente una estrategia con África. Refleja las aspiraciones de la Agenda 2063 –la visión de la Unión Africana de una «África integrada, próspera y pacífica»– al tiempo que presenta los ejes en los que la UE desea que se centre la estrategia, es decir, a través de cinco asociaciones: asociación para una transición verde y el acceso a la energía, asociación para la transformación digital, asociación para el crecimiento sostenible y el empleo, asociación para la paz y la gobernanza y asociación sobre migración y movilidad.

79 COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones La Pasarela Mundial*, Bruselas, 1.12.2021 JOIN(2021) 30 final

En tercer lugar, con el fortalecimiento de un orden mundial multipolar, cada vez se cuestiona más la credibilidad del actual sistema mundial liderado por Occidente. Los países africanos no sólo reclaman una mayor representación en las instituciones internacionales, sino que también se oponen cada vez más a las decisiones unidireccionales y al doble rasero. Los países africanos y de otros continentes cuestionan cada vez más instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, instituciones financieras como el Banco Mundial y otras instituciones representadas de manera desproporcionada por Estados Unidos y los países europeos⁸⁰. El surgimiento de múltiples actores ha amplificado el llamamiento a reformar estas instituciones y renegociar los términos y normas de la gobernanza mundial.

Las cuestiones planteadas sobre los elementos normativos del actual sistema de gobernanza global también han puesto en tela de juicio las relaciones UE-OEACP. Aunque gran parte de las normas sean acordadas internacionalmente, los Estados africanos impugnan su aplicación incoherente y unidireccional de un modo que proyecta la superioridad moral de Occidente sobre el resto y de una manera que no sirve para los intereses de África. Conviene recordar que las denuncias de violaciones de derechos humanos y crímenes contra la humanidad cometidos por fuerzas militares estadounidenses en Irak y Afganistán no han sido investigadas por la Corte Penal Internacional⁸¹. De hecho, Estados Unidos ha amenazado con tomar medidas si la Corte Penal Internacional examina los abusos cometidos en Afganistán⁸². Del mismo modo, la ocupación israelí de los territorios palestinos y la divergente respuesta del llamado Norte Global ante las denuncias de violaciones de derechos humanos, de crímenes de guerra y de crímenes contra la humanidad por parte de Israel representan un desafío para una gobernanza global coherente y respetuosa con el Derecho internacional.

Por tanto, los países de la OEACP se han vuelto cada vez menos indulgentes con lo que consideran un llamamiento desigual y oportunista a respetar los principios y normas acordados internacionalmente por parte de los países europeos (y Estados Unidos). En palabras de la Ministra sudafricana de Cooperación Internacional, Naledi Pandor: “no se puede decir que, porque Ucrania haya sido invadida, de repente la soberanía sea importante, pero nunca lo haya sido para Palestina. Si de verdad se cree en el Derecho internacional, entonces dondequiera que se infrinja la soberanía, debe aplicarse, y este es el punto que hemos estado plantean-

80 Véase ECDPM, *The EU-Africa partnership: One step forward, two steps backwards*, commentary, 13 de marzo de 2023, disponible en: [The EU-Africa partnership: One step forward, two steps backwards — ECDPM](#)

81 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Mariella, *op.cit.*, p 11.

82 HUMAN RIGHTS WATCH, *US Threatens International Criminal Court*, marzo de 2019, disponible en: [US Threatens International Criminal Court | Human Rights Watch](#)

do. Utilizamos el marco del Derecho internacional de forma desigual dependiendo de quién se vea afectado, y estamos defendiendo que eso debe cambiar”⁸³.

Esto se hizo aún más evidente tras la invasión rusa de Ucrania. Varios representantes de Estados europeos se mostraron preocupados por los resultados de la primera votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la resolución “Agresión a Ucrania”, en marzo de 2023, en la que África representó el mayor bloque regional de países que se abstuvieron⁸⁴. Los países africanos se mostraron también indignados por lo que algunos consideraron un rechazo a su autonomía y a su derecho soberano de votar libremente. Además, los Estados ACP también lamentaron la “hipocresía occidental” por la que los asuntos de paz y seguridad cercanos a Europa y Estados Unidos se toman en serio mientras que los conflictos en otros lugares no se gestionan con el mismo nivel de tenacidad y consideración por el Derecho internacional⁸⁵.

La ceremonia de firma del Acuerdo de Samoa, celebrada el 15 de noviembre de 2023, reveló un giro sorprendente: la falta de firmas de 35 de los 79 Estados miembros de la OEACP, en particular de potencias regionales tan importantes como Nigeria, Ruanda o Jamaica. Siguiendo a Carbone, tales posturas resultan muy reveladoras si las analizamos en un contexto más amplio del posicionamiento internacional estratégico que buscan tales Estados⁸⁶.

Como hemos visto en el segundo apartado de este trabajo, históricamente, las relaciones entre los Estados africanos y las potencias externas se han caracterizado por la dependencia y la falta de asertividad. Sin embargo, esta dinámica está cambiando. Los Estados africanos, junto con sus homólogos del Caribe y el Pacífico, están ejerciendo ahora una mayor influencia diplomática⁸⁷.

Los plazos del Acuerdo de Cotonú, que inicialmente debían caducar en febrero de 2020, tuvieron que ser ampliados, poniendo de relieve la intrincada naturaleza de los diálogos diplomáticos. Estas extensas negociaciones llegaron a un punto

83 COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *A Conversation With Minister Naledi Pandor of South Africa*, 14 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www.cfr.org/event/conversation-minister-naledi-pandor-south-africa-0>

84 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agresión contra Ucrania*, Naciones Unidas A/RES/ES-11/1, 18 de marzo de 2022, Undécimo período extraordinario de sesiones, Resolución aprobada por la Asamblea General el 2 de marzo de 2022.

85 Véase GHILÈS, Francis, “Global South does not buy Western stance on Ukraine”, *CI-BOD Opinion*, n.º 765, 2023, disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/765_OPINION_FRANCIS%20GHILES_ANG.pdf

86 CARBONE, Maurizio, “The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement: Process, Outcome, Contestations”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º 2, 2021, p.243.

87 HURT, Stephen, ‘African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement’, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, n.º 2, 2020, p.145.

crucial el 20 de julio de 2023, con una medida decisiva del Consejo de la Unión Europea. La aprobación del Consejo allanó el camino para la aprobación y la implementación provisional del acuerdo UE-OEACP⁸⁸.

Los estancamientos internos dentro del Consejo no son algo nuevo, pero tienen un gran impacto para la credibilidad internacional de la UE en el contexto geoeconómico, político y estratégico global. El bloqueo al acuerdo provino del posicionamiento húngaro. Desde una perspectiva geoeconómica, la resistencia de Hungría al Acuerdo de Samoa puede ser considerada como una medida estratégica para mantener su influencia en las discusiones en curso sobre la financiación de la UE, especialmente a la luz de los fondos congelados de la UE por preocupaciones sobre un posible retroceso democrático en el Estado miembro⁸⁹. Dicha postura indica un enfoque táctico por parte de Hungría para utilizar el acuerdo como moneda de cambio en negociaciones más amplias dentro de la UE. Políticamente, las objeciones de Hungría se centraron en cláusulas específicas del acuerdo, como las que promueven la no discriminación, la gestión de las migraciones, los derechos de las personas LGBTIQ+ y la igualdad de género⁹⁰.

Tras considerar los acontecimientos recientes en torno al Acuerdo de Samoa, resulta imperativo profundizar en los factores que exigieron negociaciones prolongadas entre las respectivas partes. Para ello, en los siguientes apartados, se ahonda en las principales prioridades de cooperación recogidas en el Acuerdo de Samoa y en las cuestiones más sensibles que han generado desacuerdo entre las partes.

5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ACUERDO DE SAMOA

El Acuerdo de Samoa presenta la estructura propuesta por la UE: una Parte General que establece los principios comunes y un Protocolo para cada subregión de la OEACP, centrado en sus propias prioridades y necesidades específicas.

88 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión (UE) 2023/2861 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*, Bruselas, 20 de julio de 2023, ST/8371/2023/DCL/1.

89 PARLAMENTO EUROPEO, *Release of frozen EU funds to Hungary: MEPs to debate next steps with Commission*, nota de prensa, 23 de enero de 2024, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240122IPR17026/release-of-frozen-eu-funds-to-hungary-meps-to-debate-next-steps-with-commission>

90 FOX, Benjamin, *Hungary drops EU-Africa treaty veto after guarantee on sexual rights*, EURACTIV reports, 20 de abril de 2023, disponible en: <https://www.euractiv.com/section/africa/news/hungary-drops-eu-africa-treaty-veto-after-guarantee-on-sexual-rights/>

Tanto la Parte General como sus Protocolos son jurídicamente vinculantes para todas las partes. Además, su artículo 102 prevé la adhesión de nuevos países, en particular de nuevos Estados miembros de la OEACP.

A nivel institucional, de acuerdo con el artículo 86, se mantienen las mismas instituciones a escala UE-ACP: un Consejo de Ministros OEACP-UE, un Comité de Embajadores OEACP-UE, una Asamblea Parlamentaria Paritaria OEACP-UE y la posibilidad de organizar cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno. La regionalización institucional se concreta en la creación de tres consejos de ministros regionales conjuntos y tres asambleas parlamentarias regionales conjuntas (África-UE, Caribe-UE y Pacífico-UE, respectivamente)⁹¹.

De esta forma, el Acuerdo finalmente conserva la dimensión parlamentaria de su estructura institucional. Esta cuestión ha generado tensiones internas dentro de las instituciones de la UE. Conviene recordar que el Parlamento Europeo ya desempeñaba un papel clave en el marco institucional del Acuerdo de Cotonú: 78 de sus diputados formaron parte junto a otros 78 parlamentarios de los Estados ACP de la Asamblea Parlamentaria Paritaria (APP). Sin embargo, como el mandato de negociación de la UE para después de Cotonú no mencionaba explícitamente la APP, el Parlamento advirtió que rechazaría el nuevo acuerdo si no se mantenía dicha institución⁹². De hecho, los coPresidentes de la APP y el Presidente de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo (DEVE) emitieron una serie de declaraciones contundentes a favor de mantener la APP⁹³.

En respuesta, el 9 de diciembre de 2020, la comisaria Jutta Urpilainen informó al Parlamento Europeo que se atendería su petición. El artículo 90 del Acuerdo de Samoa prevé, por tanto, el mantenimiento de la APP como órgano permanente de la asociación con un papel consultivo, que se reúne una vez al año con derecho a autoorganizarse (incluida la decisión sobre su reglamento interno y la creación de una secretaría permanente). Se otorgan poderes similares a las tres nuevas Asambleas Parlamentarias regionales conjuntas (África-UE, Caribe-UE y Pacífico-UE), mientras que la nueva APP está formada por miembros de las tres asambleas parlamentarias regionales, con igual número de miembros de los países ACP y del Parlamento Europeo⁹⁴.

91 PICHON, Eric, *op.cit.*, p.7.

92 PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre las negociaciones en curso de un nuevo Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico, Estrasburgo, 28 de noviembre de 2019 (2019/2832(RSP))

93 PICHON, Eric, *op.cit.*, p.8.

94 La Asamblea Paritaria aprobó su reglamento interno de las nuevas asambleas el 28 de junio de 2023, y el Parlamento estableció su participación en ellas el 12 de diciembre de 2023. Celebraron su reunión constitutiva el 19 de febrero de 2024. Véase PARLAMENTO EUROPEO, SERVICIO DE INVESTIGACIÓN, *The Samoa Agreement with African*,

Los objetivos generales del Acuerdo de Samoa son: (1) promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de Derecho y la buena gobernanza, prestando especial atención a la igualdad de género; (2) construir Estados y sociedades pacíficos y resilientes, haciendo frente a las amenazas actuales y emergentes para la paz y la seguridad; (3) fomentar el desarrollo humano y social y, en particular, erradicar la pobreza y hacer frente a las desigualdades, garantizando que todos disfruten de una vida digna y que nadie se quede atrás, prestando especial atención a las mujeres y las niñas; (4) movilizar la inversión, apoyar el comercio y fomentar el desarrollo del sector privado, con vistas a lograr un crecimiento sostenible e integrador y crear empleos dignos para todos; (5) luchar contra el cambio climático, proteger el medio ambiente y garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales, y aplicar un planteamiento global y equilibrado de la migración, a fin de cosechar los beneficios de una migración y una movilidad seguras, ordenadas y regulares y frenar la migración irregular, abordando al mismo tiempo sus causas profundas, respetando plenamente el Derecho internacional y de conformidad con las competencias respectivas de las partes.

El protocolo regional UE-África pretende ir “de la mano” de la *nueva estrategia UE-África*⁹⁵, otorgando un papel más importante al diálogo con la Unión Africana y teniendo en cuenta las relaciones con los países del norte de África, las regiones ultraperiféricas de la UE y los países y territorios de ultramar de la UE en la región. En este primer protocolo las prioridades temáticas de cooperación son: (1) el crecimiento económico inclusivo y sostenible desarrollo, destacando la mejora del capital humano y las cualificaciones, la inversión el clima, la propiedad intelectual, la economía azul y las industrias extractivas y de transformación; (2) el desarrollo humano y social, con mayor énfasis en abordar las desigualdades y la cohesión social y el trabajo digno; (5) el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, centrándose en la mejora de la gestión del suelo, la conservación y la restauración de la biodiversidad y los ecosistemas, la mejora de la gobernanza de los océanos y el énfasis en la economía circular; (6) la paz y la seguridad, como cuestión central para que prosperen otras prioridades mutuas; (7) los derechos humanos, la democracia y la gobernanza, destacando en particular las cuestiones de igualdad de género, el Estado de Derecho, la justicia y la gobernanza financiera; (8) la migración y la movilidad, con mayor énfasis que en

Caribbean and Pacific states, briefing n°. PE 762.333, junio de 2024, p.7. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI\(2024\)762333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI(2024)762333_EN.pdf)

95 UNIÓN EUROPEA. *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*. «DOUE» núm. 2862, de 28 de diciembre de 2023, DOUE-L-2023-81914, Protocolo regional de África.

el pasado, destacando en el texto el enfoque equilibrado, global y coherente en consonancia con el Derecho internacional, incluido el Derecho internacional de los derechos humanos⁹⁶.

Por su parte, el Protocolo que regula las relaciones Caribe-UE se basa en la *Estrategia Caribe-UE*⁹⁷ para reforzar los vínculos con las regiones ultraperiféricas de la UE y los países y territorios de ultramar de la UE en la región, prestando especial atención a los “países menos desarrollados del Caribe”⁹⁸. En este segundo protocolo, los ejes temáticos de cooperación son: (1) la lucha contra los efectos devastadores del cambio climático, con especial atención a los pequeños estados insulares; (2) el impulso de la transformación económica y diversificación, centrándose en sectores clave como la economía azul y la conectividad, así como en nuevas fuentes de crecimiento; y (3) la promoción de la seguridad ciudadana integral, la gobernanza, incluida la gobernanza financiera y el aumento en la inversión en desarrollo humano y social.

El tercer protocolo sistematiza las relaciones existentes en la UE y los países del Pacífico y refuerza los vínculos con las regiones ultraperiféricas de la UE y los países y territorios de ultramar de la UE en la región. En este tercer protocolo, los ejes temáticos de cooperación son: (1) la protección de los océanos y los mares de diversas amenazas como el cambio climático, la acidificación de los océanos y la decoloración de los corales, la sobreexplotación y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, (2) la mejora de la resistencia medioambiental y climática, al tiempo que se persigue la gestión sostenible de los recursos naturales, (3) la construcción de sociedades democráticas, pacíficas y basadas en los derechos y lograr avances en igualdad de género y gobernanza financiera, (4) la potenciación de la inversión y el desarrollo del sector privado para un crecimiento económico sostenible, (5) el refuerzo de la gobernanza de los océanos y la conservación y gestión sostenible de los recursos marinos vivos, (6) la inversión en el desarrollo humano y social, prestando especial atención a la promoción de la juventud y al desarrollo económico, social y el empoderamiento político y económico de las mujeres y las niñas. De forma destacable, el texto dispone que: “sensibles a la grave amenaza que supone el cambio climático y al importante

96 COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo Hacia una estrategia global con África, Bruselas, 9.3.2020, JOIN(2020) 4 final.

97 COMISIÓN EUROPEA, ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Consejo Estrategia conjunta de Asociación UE-Caribe*, Bruselas, 26.6.2012 JOIN(2012) 18 final.

98 UNIÓN EUROPEA. *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, op.cit.*, Protocolo regional del Caribe.

riesgo que corren los pequeños Estados insulares en desarrollo, la UE y los países del Pacífico de la OEACP reafirman su objetivo de alcanzar cada uno de ellos la neutralidad en carbono para 2050⁹⁹.

Debe subrayarse que, como se especificaba en ambos mandatos de negociación, el Acuerdo de Samoa afirma explícitamente la voluntad de los signatarios de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Este compromiso de ambas partes se inscribe en el espíritu del ODS 17, que aboga por una cooperación internacional sólida, basada en principios y valores compartidos, para alcanzar los ODS. Las partes se han comprometido a la ratificación, adhesión, aplicación y transposición de “los tratados y convenios internacionales pertinentes”¹⁰⁰. El ODS 17 también reclama una mayor participación de la sociedad civil y las autoridades locales en las asociaciones. Esta participación se reconoce en el artículo 5 del Acuerdo. Sin embargo, como critica Pichon, debe destacarse que el marco institucional no prevé ningún tipo de órgano similar a un comité económico y social, del mismo modo que tampoco se contemplaba ninguno en el anterior marco del Acuerdo de Cotonú¹⁰¹.

Con respecto a la financiación, debe remarcarse que la financiación de la asociación no formaba parte oficialmente de las negociaciones UE-OEACP¹⁰². El Acuerdo de Samoa no incluye un protocolo financiero, a diferencia de su predecesor, sino más bien una declaración en la que “la UE se compromete a comunicar, lo antes posible los importes de la ayuda”¹⁰³. La UE también se compromete a contribuir con los costes de aplicación del Acuerdo. En un futuro próximo, se espera que otras fuentes, como la *financiación innovadora* (que incluye, por ejemplo, la combinación de subvenciones y préstamos, la microfinanciación y las asociaciones público-privadas), contribuyan de forma más amplia a la financiación¹⁰⁴. Además, la OEACP está dispuesta a establecer su propia fuente de financiación¹⁰⁵.

99 UNIÓN EUROPEA. *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, op.cit.*, Protocolo regional del Pacífico.

100 *Ibidem*, artículo 78.

101 PICHON, Eric, *op.cit.*, p.7.

102 PICHON, Eric, *op.cit.*, p.11.

103 COMISIÓN EUROPEA et ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *Negotiated Agreement Text Initialled by the EU and OACPS Chief Negotiators*, 15 de abril de 2021, p.190, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/f84f6efa-5656-44a6-92a7-42d87a6bc74b_en

104 Véase la página web de la COMISIÓN EUROPEA, *Innovative Financing for Development*, disponible en: https://capacity4dev.europa.eu/topics/innovative-financing-development_en

105 CARBONE, Maurizio, “There is life beyond the European Union: revisiting the Organisation of African, Caribbean and Pacific States”, *Third World Quarterly*, vol.42, n.º 10, 2021, p.1.

Conviene recordar que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), no incluido en el presupuesto de la UE, financió la mayor parte de la cooperación al desarrollo en las relaciones UE-ACP. En el marco financiero plurianual 2021-2027, el apoyo financiero a los países ACP y a la asociación en general ya no lo proporciona el FED, sino el presupuesto general de la UE, esencialmente a través del IVDCI-Instrumento Europa Global, con algunos gastos fuera de presupuesto, como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (para el apoyo en cuestiones de defensa). Los países ACP se benefician de los tres pilares del nuevo instrumento (geográfico, temático y de respuesta rápida).

Un colchón previsto en el IVDCI-Instrumento Europa Global incluye algunas de las flexibilidades del FED, como permitir que las sumas no gastadas se transfieran de un año para el siguiente, en lugar de devolverlas al presupuesto general¹⁰⁶. Sin embargo, la OEACP expresó su preocupación por la dilución en el presupuesto general de los fondos que estaban destinados a los países ACP en el FED, esencialmente para los países del Caribe y del Pacífico, ya que incluye elementos geográficos más amplios de “América y el Caribe” y “Asia y el Pacífico”, respectivamente.

La financiación en el marco del Instrumento Europa Global no está condicionada a la participación en el Acuerdo de Samoa. En cambio, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) podría negarse a proponer préstamos a países que no se adhieran al Acuerdo de Samoa, ya que, como afirma Picho, el marco de cooperación entre el BEI y los países ACP se establece en el Anexo II del Acuerdo¹⁰⁷.

6. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DEL ACUERDO DE SAMOA

6.1. Democracia y derechos humanos

Aunque la UA ha ido consolidándose gradualmente como un importante interlocutor para la UE en el ámbito de la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos, como afirma Carbone, el marco jurídico para el diálogo y la cooperación con los Estados africanos ha sido proporcionado principalmente por los acuerdos de cooperación UE-ACP posteriores¹⁰⁸.

106 COMISIÓN EUROPEA, *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) — “Global Europe”*, ficha técnica, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/0996d6c5-01b6-4fc4-a237-84f2d9f-b9fb1_en?filename=factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

107 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*. «DOUE» núm. 2862, de 28 de diciembre de 2023, DOUE-L-2023-81914, Anexo II.

108 CARBONE, Maurizio, “Beyond the Heaven — Hell Binary and the One-Way Traffic Paradigm: The European Union, Africa and Contested Human Rights in the Negotiations of the Samoa Agreement”, *Journal of Common Market Studies*, n.º 62, 2024, p. 1320.

El Convenio de Lomé (1975-2000), tras una renuncia inicial a tratar estas cuestiones, vinculó los derechos humanos al desarrollo. De acuerdo con Arts, si el resultado de la tercera revisión del Convenio de Lomé (1985) reflejó las preferencias de los ACP de dar prioridad al desarrollo sobre los derechos humanos, en el caso de la cuarta revisión (1990), prevaleció la postura de la UE de que la promoción de los derechos humanos constituía un objetivo autónomo y no un subproducto del proceso de desarrollo¹⁰⁹.

Posteriormente, el Acuerdo de Cotonú (2000-2023) fortaleció la dimensión política de los derechos humanos al vincular aún más su promoción a la democracia, al Estado de Derecho y a la buena gobernanza. Sin embargo, algunos autores como Del Biondo subrayan que la celebración de diálogos anuales y la imposición errática de sanciones por violaciones de los principios democráticos y los derechos humanos han contribuido a erosionar las relaciones UE-ACP¹¹⁰. Estas quejas surgieron de nuevo en el mandato de negociación de la OEACP para el sucesor del Acuerdo de Cotonú, repleto de términos como “respeto mutuo”, “reciprocidad”, “soberanía” y “sin condicionalidad”¹¹¹. Tras un proceso largo de negociaciones, el Acuerdo de Samoa da mayor importancia a la promoción de los derechos humanos y amplía su alcance, abarcando no sólo los derechos de protección social, sino también los derechos económicos, sociales y culturales y reconociendo el derecho al desarrollo¹¹².

Una de las cuestiones que más debate ha generado en las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Samoa fue la mención a la orientación sexual y la identidad de género entre los motivos de discriminación y la protección de los derechos de las personas LGBTIQ+, una cuestión sobre la que también existen diferencias entre los Estados miembros de la UE. Conviene recordar que la UE ha lamentado con regularidad la continua discriminación y los abusos que sufren las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales tanto en Europa como en varios Estados africanos¹¹³.

109 Véase ARTS, Karin, *Integrating Human Rights Into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, The Hague: Kluwer Law International, 2000.

110 DEL BIONDO, Karen, “Moving Beyond a Donor-Recipient Relationship? Assessing the Principle of Partnership in the Joint Africa-EU Strategy”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 38, n.º 2, p. 312.

111 CONSEJO DE MINISTROS DE LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*, ACP/00/011/18 Final, Lomé, 30 mayo de 2018.

112 CARBONE, Maurizio, “The Rationales Behind the EU-OACPS Agreement: Process, Outcome, Contestations”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 26, n.º 2, p. 243

113 VOSS, Michael Joel, “The Global South and Norm Advocacy at the United Nations Human Rights Council”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 27, n.º 4, p. 728.

Por ello, la UE propuso mencionar explícitamente la orientación sexual y la identidad de género entre los motivos de no discriminación¹¹⁴. Ante la resistencia de los Estados africanos, se esforzó por obtener, al menos, un compromiso con la lucha contra “todas las formas de violencia dirigidas a las personas por su orientación sexual e identidad de género”¹¹⁵. El grupo de negociadores africanos, independientemente de las flagrantes diferencias internas —ya que algunos Estados africanos han adoptado una legislación muy avanzada en esta materia¹¹⁶— repitió incesantemente que “una referencia explícita a la orientación sexual y la identidad de género resulta contraria a nuestros valores culturales y creencias religiosas” y que el nuevo acuerdo tendría que incluir al menos una cláusula “de conformidad con el contexto nacional” si se mencionaban abiertamente los derechos sexuales o incluso se aludía a ellos¹¹⁷. Dada la fuerte oposición, finalmente el texto del Acuerdo de Samoa, en su artículo 9.2, en el capítulo de derechos humanos, reconoce la prohibición por razón de sexo y por “cualquier otra condición”, pero evita mencionar de forma explícita la orientación sexual y la identidad de género¹¹⁸.

La cuestión del reconocimiento de los derechos humanos de las personas LGBTIQ+ ha sido la más mediática y la que más revuelo ha generado en los países ACP respecto al Acuerdo de Samoa. Pocas cuestiones, en la actualidad, fragmentan y polarizan la defensa universal de los derechos humanos en la comunidad internacional como el reconocimiento de los derechos humanos de las personas que sufren discriminación, violencia y persecución por su orientación sexual o por su identidad de género¹¹⁹.

114 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Negotiating Directives for a Partnership Agreement between the European Union and Its Member States of the One Part, and with Countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the Other Part*, ST 8094, 21 de junio de 2018, p.5.

115 COMISIÓN EUROPEA et ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *Negotiated Agreement Text Initialled by the EU and OACPS Chief Negotiators*, 15 de abril de 2021, p.25, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/f84f6efa-5656-44a6-92a7-42d87a6bc74b_en

116 DIAZ LAFUENTE, José, *El sistema africano de derechos humanos. La dignidad humana y la protección de los colectivos vulnerables*, Madrid: La Catarata, 2023, p.129.

117 CARBONE, Maurizio, “Beyond the Heaven — Hell Binary and the One-Way Traffic Paradigm: The European Union, Africa and Contested Human Rights in the Negotiations of the Samoa Agreement”, *op.cit.*, p. 1321.

118 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra*, DOUE núm. 2862, de 28 de diciembre de 2023, DOUE-L-2023-81914, artículo 9.2.

119 Por una parte, 9 Estados de la comunidad internacional han regulado en sus textos constitucionales la prohibición de discriminar por motivos de orientación sexual e identidad de género, 43 Estados han tipificado como agravante penal la perpetración de delitos basados en prejuicios y estereotipos lgtbifóbicos y 63 han aprobado normas antidiscri-

En el continente africano, nos encontramos ante un escenario polarizado, con procesos de avance en el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTIQ+ que conviven con procesos de perpetuación, e incluso, de recrudescimiento de leyes discriminatorias¹²⁰. Algunas aportaciones teóricas han esgrimido el relativismo cultural en contra del reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos en relación con la orientación sexual o la identidad de género como motivos de discriminación, violencia o persecución. En esta línea, sirva de ejemplo, como Massad argumenta que el activismo occidental por los derechos de las personas LGBTIQ+ ha creado al hombre árabe gay en una esfera pública en la que dicha identidad, y sus consecuentes demandas, no habían existido previamente¹²¹. Del mismo modo, como destacan los autores Igwebueze y Ogunddtun, “algunos académicos africanos como Ikpong, Okoli y Abdullahi han justificado la presencia de las legislaciones lgbtifóbicas partiendo de la defensa de la cultura africana”¹²². En este mismo sentido, diversos líderes africanos, como el presidente de Uganda Museveni o el entonces presidente de Zimbabue Mugabe, han defendido el argumentario relativista contra la diversidad afectivo-sexual existente en sus países¹²³.

Frente al relativismo cultural, de acuerdo con la investigación realizada por Epprecht, y en contra de la opinión de aquellas élites políticas existentes en diversos países africanos que consideran la homosexualidad como no africana, existen investigaciones historicistas y antropológicas que constatan que la diversidad afectivo-sexual ha existido a lo largo del territorio e historia africanos “antes de la llegada de los árabes y la de los europeos”¹²⁴. En este sentido, la paradoja fun-

minatorias para erradicar los elevados niveles de exclusión y discriminación que sufren las personas LGBTIQ+ en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por otra parte, en otros 69 países se siguen criminalizando los actos homosexuales consentidos entre personas adultas con sanciones que abarcan desde la multa y la pena de cárcel hasta la pena de muerte, contemplada esta última en Arabia Saudita, Mauritania, la República Islámica de Irán, Sudán y Yemen, en algunas regiones de Nigeria y Somalia, en los territorios de Iraq y Siria ocupados por Daesh, así como en el revisado Código Penal de Brunei de 2019. Véase DÍAZ LAFUENTE, José, “La universalidad de los derechos humanos en materia de orientación sexual e identidad de género”. En SOROETA LICERAS, J. (coord.) *Anuario de los cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián. Vol. XVIII*, Tirant. 2019. p. 62

120 DIAZ LAFUENTE, José, *El sistema africano de derechos humanos. La dignidad humana y la protección de los colectivos vulnerables*, op.cit., p.130.

121 MASSAD, Joseph, *Desiring Arabs*, University of Chicago Press, 2007.

122 IGWEBUEZE, Gideon Uchechukwu et OGUNDDOTUN, Adeola, “The Universality of Human Rights and Homosexuality: A Focus on Gender Issues in Africa”, *Studies in Sociology*, vol. XVIII, 2018, p.13.

123 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaraciones del presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, en la 70ª sesión ordinaria de la Asamblea General de la ONU*. 2015.

124 EPPRECHT, Marc, “Understanding homophobia in Africa today. Struggle for Equality. Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights in Africa”, *Perspectives*, nº4, 2010, p. 10.

damental del relativismo cultural en este ámbito reside en que la percepción de la conducta homosexual como no africana es promocionada por aquellas élites políticas antioccidentales que defienden como ancestrales aquellas restricciones sobre la sexualidad heredadas del colonialismo europeo. Sirva de ejemplo que tanto el código penal de Kenia como el de Singapur, países que no habían mantenido relaciones relevantes entre ellos con anterioridad a la época colonial, condenan “el conocimiento carnal contra el orden natural” en los mismos términos¹²⁵.

Otra cuestión que ha generado un intenso debate en las negociaciones previas a la firma del acuerdo ha sido la inclusión de la abolición de la pena de muerte. Como afirma Uwazuruike, aunque la mayoría de los miembros de la OEACP han abolido la pena capital o han detenido las ejecuciones, un pequeño número de Estados africanos y otros países ACP todavía aplican la pena de muerte y, de hecho, el número de ejecuciones en tales Estados ha incrementado desde el año 2000¹²⁶. La UE, por su parte, se identifica como una firme defensora de su abolición¹²⁷, y para el Acuerdo posterior a Cotonú, aspiraba a incluir, al menos, un compromiso de las partes con el “diálogo y la cooperación sobre la abolición de la pena de muerte”¹²⁸.

De acuerdo con Carbone, curiosamente, al comienzo de las negociaciones, la UE adoptó una postura inicial muy ambiciosa, llamando a los Estados retencionistas a “considerar una moratoria sobre las ejecuciones”, “restringir progresivamente el uso de la pena de muerte”, “promover sentencias alternativas a la pena capital” y “garantizar el cumplimiento de las normas mínimas internacionales”¹²⁹. La OEACP, con algunos Estados africanos a la cabeza, se negó inicialmente a incluir esta cuestión en las negociaciones, lamentando el intento de la UE de interferir en sus asuntos internos. De hecho, los equipos negociadores de

125 En esta línea, destaca el trabajo de la jurista ugandesa Sylvia que, además de estudiar los sistemas matriarcales existentes en diversos territorios africanos, pone el foco de análisis en el mito de la homosexualidad como no africana a través del estudio de diversos términos lingüísticos relativos a las relaciones afectivo-sexuales entre personas del mismo sexo en idiomas y dialectos preexistentes al colonialismo en Uganda, Lesotho, Senegal o Zimbabue, y del reconocimiento de prácticas homosexuales, incluso con carácter espiritual, en algunas tradiciones culturales de Sudán, República Democrática del Congo, Ruanda, Burundi, Nigeria y Zimbabue. Véase SYLVIA, Tamale, *African Sexualities: a Reader*, Pambazuka Press, 2011.

126 UWAZURUIKE, Allwel, *Human Rights Under the African Charter*, Palgrave Macmillan, 2020, p.18.

127 Kissack, Robert, “The EU and Controlling the Use of the Death Penalty: An Organising Principle for Which Fundamental Norm?”, JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth; VLASKAMP, Martijn et BARBÉ, Esther, (eds) *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*, Cham: Springer, p. 18.

128 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *op.cit.*, 2018, p.5.

129 CARBONE, Maurizio, *op.cit.*, p.1324.

la OEACP no quisieron ir más allá de una reiteración del “principio de que toda persona tiene derecho a la vida” y solo estaban dispuestos a admitir que “la pena de muerte solo puede imponerse por los delitos más graves de conformidad con la ley vigente en el momento de la comisión del delito”¹³⁰. Finalmente, se llegó a un acuerdo cuando se decidió “reducir la cuestión a su esencia”¹³¹, es decir, garantizar que la abolición de la pena de muerte pudiera incluirse entre las cuestiones que se debatirían durante las reuniones periódicas de diálogo político entre la UE y los Estados ACP individuales y garantizar el cumplimiento del debido proceso y de las normas mínimas acordadas internacionalmente cuando la pena de muerte todavía esté prevista en la legislación nacional y se siga aplicando¹³².

En última instancia, la promoción de la democracia ha constituido un punto de acuerdo desde el principio de las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Samoa. Como afirman Wiebusch, Aniekwe, Oette y Vandeginste, los países africanos avanzan con fuerza hacia una mayor integración en el ámbito de la democracia, los procesos electorales y los derechos humanos, a través de la legalización, la tecnocratización y la judicialización¹³³. De hecho, la tercera aspiración de la Agenda 2063 para el desarrollo del continente africano postula que, para dicho año, África debe ser un continente en el que los valores democráticos y culturales, los principios universales de derechos humanos, la igualdad de género, la justicia y el Estado de Derecho estén firmemente consolidados, “con el objetivo de alcanzar un continente africano con instituciones y con un liderazgo transformador y responsable a todos los niveles”¹³⁴.

Dicha voluntad queda patente, en parte, a través de la aplicación de la Carta Africana sobre la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza¹³⁵ y en una cada

130 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *op.cit.*, 2018, p.5.

131 COMISIÓN EUROPEA et ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *Negotiated Agreement Text Initialled by the EU and OACPS Chief Negotiators*, 15 de abril de 2021, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/f84f6efa-5656-44a6-92a7-42d87a6bc74b_en

132 UNIÓN EUROPEA, Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra. «DOUE» núm. 2862, de 28 de diciembre de 2023, DOUE-L-2023-81914, artículo 36.

133 WIEBUSCH, Micha; ANIEKWE, Chika Charles et VANDEGINSTE, Stef, “The African Charter on Democracy, Elections and Governance: Past, Present and Future”, *Journal of African Law*, vol. 63, n.º1, 2019, p.37.

134 UNIÓN AFRICANA, *Agenda 2063: el África que queremos*, *op.cit.*, p.14.

135 UNIÓN AFRICANA, *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad*, adoptada el 30 de enero de 2007 durante la 8ª sesión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno (“Asamblea”) de la Unión Africana (UA), entró en vigor el 15 de febrero de 2012.

vez mayor dependencia en expertos técnicos en lugar de en actores políticos o diplomáticos para interpretar e implementar estos instrumentos, así como el papel cada vez mayor de los órganos judiciales continentales y regionales en su aplicación e interpretación. Estos procesos señalan un mayor compromiso colectivo con una gobernanza democrática efectiva, a pesar de los diversos desafíos democráticos restantes en todo el continente y el desafío de garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos de los Estados.

Entre los principales retos se incluyen: el necesario apoyo de los Estados miembros para ratificar la Carta Africana sobre la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, el fomento de las capacidades para asegurar y monitorear la gobernabilidad democrática, y la aceptación de la observancia continental de los derechos humanos. La UA se muestra innegablemente ambiciosa en su intención de contribuir a la agenda de democratización de la región. Sin embargo, su éxito dependerá de la interacción de un conjunto de factores contextuales, incluidos aquellos jurídicos, sociales y políticos y de las dinámicas que se generen entre los actores involucrados en la implementación del citado instrumento, ámbito en el que la UE puede constituirse como un socio clave¹³⁶.

6.2. Migraciones y movilidad

El Acuerdo de Cotonú contemplaba la migración regular e irregular en su artículo 13, pero carecía de disposiciones específicas de aplicación. El Título VI del Acuerdo de Samoa adopta una postura más firme en esta materia, previendo “un enfoque global, coherente, pragmático y equilibrado, en el pleno respeto del Derecho internacional, incluido el Derecho internacional de los derechos humanos y, cuando proceda, el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional humanitario”, pero sin mencionar explícitamente los Pactos Mundiales de la ONU sobre migración y sobre personas refugiadas¹³⁷. Las Partes se comprometen a dispensar un trato justo y no discriminatorio a los migrantes en situación regular y “se esforzarán por adoptar políticas eficaces de integración”¹³⁸. El Acuerdo menciona la cooperación para reducir los costes de transacción de

136 DÍAZ LAFUENTE, José, “Hacia una asociación renovada entre la Unión Europea y África en la era post covid”, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.) *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Madrid: ed. Catarata, 2021, p.337.

137 Véase ZAMFIR, Ionel, *The global compact on refugees Strengthening international cooperation to ease the plight of refugees in the world*, Parlamento Europeo, Servicio de Investigación PE 623.550 — enero de 2019.

138 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, op.cit.*, artículo 64.

las remesas, la necesidad de facilitar la migración circular y la “relevancia” de la migración Sur-Sur, sin entrar en ulterior detalle al respecto.

El Protocolo sobre África, en su Título VI, incluye otros compromisos para facilitar la migración regular y la movilidad, fomentar las inversiones y las remesas de la diáspora y apoyar la cooperación intraafricana en materia de migración. Sobre esta cuestión, algunos Estados miembros de la UE, en particular Hungría, impugnaron las disposiciones relativas a la migración regular, incluso después de rubricarse el acuerdo negociado, lo que obstaculizó la firma del Consejo¹³⁹.

En cuanto a la migración irregular, las condiciones de negociación de la OEA-CP preveían que los retornos se llevaran a cabo de forma voluntaria. La UE, por el contrario, quiso introducir una obligación legal más vinculante de readmitir a los migrantes irregulares, y lo consiguió: el Acuerdo subraya el derecho de cualquier país de la UE o de la OEACP a devolver a su país de origen a cualquier nacional de un tercer país en situación irregular, y la obligación de aceptar el retorno y la readmisión de sus nacionales. Sin embargo, el Acuerdo no aborda el retorno de migrantes irregulares a un país del que no sean nacionales, aunque hayan partido de ese país (país de tránsito). Para esta situación serán necesarios acuerdos de readmisión separados. El anexo I sobre los procesos de retorno y readmisión detalla específicamente los medios para determinar la nacionalidad de las personas migrantes en situación irregular y también limita las posibilidades de retorno de los menores no acompañados, respetando el interés superior del menor. El texto prevé un procedimiento de notificación y la adopción de “medidas proporcionadas” en caso de incumplimiento de las disposiciones sobre retorno y readmisión. Las partes también se comprometen a reforzar la cooperación en materia de gestión de fronteras y lucha contra el tráfico de migrantes¹⁴⁰.

Cuando la UE inició negociaciones sobre el sucesor del Acuerdo de Cotonú en septiembre de 2018, uno de sus principales objetivos¹⁴¹, que se diferenciaba de los de su homólogo, la OEACP, era acordar un mecanismo específico para repatriar rápidamente a los migrantes en situación irregular, particularmente aquellos

139 EURACTIVE, *Hungary to block EU's Africa-Pacific trade and development deal*, 21 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.euractiv.com/section/africa/news/hungary-to-block-eus-africa-pacific-trade-and-development-deal/>

140 UNIÓN EUROPEA, *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra, op.cit.*, Anexo I.

141 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Negotiating Directives for a Partnership Agreement between the European Union and Its Member States of the One Part, and with Countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the Other Part*, ST 8094, 21 de junio de 2018, p.5.

procedentes de África¹⁴². La tarea que tenían entre manos los negociadores de la UE era complicada, al menos por tres razones¹⁴³.

En primer lugar, la OEACAP se había opuesto con éxito a la inclusión de disposiciones detalladas sobre el retorno y la readmisión antes de que se firmara el Acuerdo de Cotonú en junio de 2000 y luego en su segunda revisión en junio de 2010, en un momento en el que la UE podría haber utilizado el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) como pago adicional¹⁴⁴. En segundo lugar, los Estados del África subsahariana se habían negado a celebrar acuerdos bilaterales de readmisión con la UE, a pesar de la perspectiva de importantes incentivos financieros¹⁴⁵. En tercer lugar, siguiendo a Maiyegun, la capacidad de negociación de los Estados africanos había mejorado significativamente, como lo demuestra la contribución de la Unión Africana (UA) al Pacto Mundial para la Migración de 2018 y, con anterioridad, el resultado de la Cumbre de La Valeta sobre Migración de 2015 y la Cumbre UA-UE de 2017 en Abiyán¹⁴⁶.

En este sentido, debe destacarse que, tradicionalmente, la migración ha sido considerada como un bastión de la política interna, siendo la soberanía nacional el principio rector en la filosofía de la gobernanza migratoria. Sin embargo, siguiendo a Betts, han sido adoptadas una multitud de iniciativas formales e informales para abordar la movilidad de las personas a nivel bilateral, regional o interregional, que a menudo tienen una dimensión Norte-Sur sustentada por una filosofía de gestión de la gobernanza de la migración¹⁴⁷. Como afirma Schöfberger, la cooperación UE-África en materia de gobernanza migratoria resume estas tendencias, ya que incluye instrumentos bilaterales en forma de asociaciones de movilidad o pactos migratorios y el apoyo de la UE a (y el diálogo con) comunidades regionales como la CEDEAO en África Occidental o la IGAD en África Oriental¹⁴⁸.

142 CONSEJO DE MINISTROS DE LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*, ACP/00/011/18 Final, Lomé, 30 mayo de 2018.

143 CARBONE, Maurizio, "Double two-level games and international negotiations: making sense of migration governance in EU-Africa relations", *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 30, n.º 4, p.755.

144 ARTS, Kevin, "Political Dialogue in a 'New' Framework", BABARINDE et FABER, *The European Union and the Developing Countries: The Cotonou Agreement*, Leiden, Brill, p.157.

145 İÇDUYGU, Ahmed et al, "Two-to-tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey", *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n.º 3, p. 338.

146 MAIYEGUN, Olawale, "Role of Regional Consultative Processes in the Lead up to the Negotiations of Global Compact on Migration: The Case of Africa", *International Migration*, vol. 57, n.º 6, p. 262.

147 Véase BETTS, Alexander, *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

148 SCHÖFBERGER, Irene, "The EU's Negotiation of Narratives and Policies on African Migration, 1999-2019." *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, n.º 4, p. 514.

Todas estas iniciativas buscan equilibrar las cargas y los beneficios de la migración y la movilidad, pero comparten el mismo objetivo clave: abordar la migración irregular. De hecho, a pesar de que, como sostienen Flahaux y De Haas, las cifras oficiales muestran inequívocamente que la mayor parte de la migración africana ocurre dentro de África, más que ser un fenómeno Sur-Norte, la migración de África a Europa generalmente se presenta como incontrolable y, por lo tanto, los líderes europeos se encuentran bajo la presión de abordar eficazmente los flujos migratorios¹⁴⁹.

La cuestión migratoria ha constituido uno de los principales factores determinantes de la acción política de la UE en esta última legislatura, convirtiéndose en una de las prioridades de la agenda y del debate político en torno a la naturaleza, los valores fundamentales y el proyecto de la Unión, y poniendo de manifiesto el profundo calado de la división existente entre los Estados miembros en cuanto al cumplimiento de la normativa comúnmente aceptada¹⁵⁰.

Al mismo tiempo, la política migratoria y de asilo ha pasado al primer plano de las preocupaciones que más afectan a la ciudadanía europea. Mientras que en el Eurobarómetro de primavera de 2014, la cuestión migratoria aparecía como la quinta de las cuestiones destacadas por la ciudadanía europea (destacada por el 21 por 100 de los encuestados), en el último Eurobarómetro de otoño de 2024, el 29 por 100 de los europeos encuestados expresan la necesidad de una mayor intervención por parte de la UE en este ámbito, siendo la cuestión que más preocupa a la ciudadanía europea junto con la seguridad y la defensa¹⁵¹. Nos encontramos ante una cuestión que polariza y que divide a la ciudadanía europea, que despierta aversión y solidaridad a partes iguales, que nos enfrenta a cuestiones y planteamientos identitarios aún no resueltos, que posiciona a los Estados miembros ante un espejo en el que se revela la incoherencia entre la retórica y la práctica y que, en demasiadas ocasiones, no solo se instrumentaliza para culpabilizar y restar fuerza al proyecto europeo sino que, al mismo tiempo, sirve de caldo de cultivo para el auge y, cada vez más, en algunos casos, para el reconocimiento electoral de corrientes populistas, nacionalistas y xenóforas.

Las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Samoa reflejan un claro ejercicio de *diplomacia migratoria*, basada en el uso estratégico de los flujos migratorios para alcanzar otros objetivos o el uso de métodos diplomáticos para lograr metas relacionadas con la migración. Al igual que la diplomacia tradicional,

149 FLAHAUX, Marie-Laurence et DE HAAS, Hein, "African Migration: Trends, Patterns, Drivers", *Comparative Migration Studies*, vol. 4, n.º1, 2006, p.4.

150 GUINEA LLORENTE, Mercedes y DIAZ LAFUENTE, Jose, *El cumplimiento de la Comisión con los ciudadanos*, Madrid: Marcial Pons, 2019, p.119.

151 UNIÓN EUROPEA, *Standard Eurobarometer 102 — Autumn 2024*, disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>

la diplomacia migratoria se ve afectada por los intereses de los Estados y las relaciones de poder entre ellos, haciéndose uso de vínculos temáticos para obligar a los actores más débiles a aceptar disposiciones no deseadas. Esta dimensión externa de la política migratoria, como indica Parusel, constituye una intrincada matriz de medidas políticas, instrumentos legales y mecanismos de financiación para la cooperación con terceros países en la gestión de la migración, las fronteras y el asilo¹⁵². Con el Acuerdo de Samoa, la diplomacia migratoria de la UE refuerza su *enfoque securitario* que, de acuerdo con González del Miño, “se centra en la lucha contra la inmigración irregular, contribuyendo, en primer lugar, a paliar el número de migrantes y refugiados hacia la UE y, en segundo lugar, a avanzar en unas políticas de blindaje fronterizo, de medidas y programas específicos, de cooperación con terceros países y de repatriaciones expeditas”¹⁵³.

El Acuerdo de Samoa también recoge claramente la tendencia de externalizar la gobernanza migratoria de la UE, reflejando los intentos de la UE de alejar los desafíos de la migración de sus Estados miembros. A cambio de su cooperación, la UE promete apoyo a terceros países en otras áreas, incluido el desarrollo, el comercio o la prevención de conflictos¹⁵⁴. En esta estrategia de externalización, como indica Sanahuja, “uno de los elementos más destacados es precisamente el recurso a la *diplomacia de chequera*, utilizando la ayuda externa —sea la ayuda al desarrollo, las ayudas de preadhesión, o de otra índole— como contrapartida o condiciones a las medidas de control migratorio y la aceptación de la readmisión de migrantes y refugiados”¹⁵⁵.

-
- 152 PARUSEL, Bernd, “The external dimension of EU migration policy — new proposals, possibilities, and risks”, *Perspective*, Swedish Institute for European Studies, febrero de 2023, disponible en https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/perpsective_the_external_dimension_of_eu_migration_policy.pdf Entre las acciones propias de la diplomacia migratoria, se incluyen la negociación y celebración de acuerdos de retorno, readmisión y facilitación de visados entre la UE y terceros países, pero también los diálogos, las consultas y las asociaciones formales e informales para gestionar la migración y la movilidad, así como el apoyo financiero para medidas relacionadas con la migración en el extranjero. También se incluyen la adopción de medidas operativas y logísticas, como las relativas a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) o para facilitar el regreso de los solicitantes de asilo rechazados y la prevención de la migración irregular.
- 153 GONZÁLEZ GÓMEZ DEL MIÑO, Paloma, “La Unión Europea y la gestión de los flujos migratorios irregulares: securitización, gobernanza y diferentes crisis”, DIAZ LAFUENTE, José et al. (coord.): *Los desafíos del actual des(orden) global*, Madrid: Ed. Tirant, 2023, p.203.
- 154 DIAZ LAFUENTE, José, “La activación de la directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como instrumento de diplomacia migratoria”, *Revista UNISCI*, n.º 64, enero de 2024, p.75.
- 155 SANAHUJA PERALES, José Antonio, “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”, en MESA, Manuela, *Retos*

Los Estados ACP, en general, no han tratado la migración como una cuestión prioritaria, en parte porque deben hacer frente a otros desafíos relevantes, pero también, como destaca Geddes y Maru, porque ven la movilidad como un fenómeno natural, impulsado por procesos de desarrollo y de transformación social¹⁵⁶. Sin embargo, varios Estados africanos han adoptado gradualmente políticas y planes de acción con especial énfasis en la lucha contra la migración irregular, y la UE ha desempeñado un papel decisivo en su promoción. Este es el caso de los Estados de la región de África Occidental, en la que la tendencia hacia la externalización de la gobernanza migratoria por parte de la UE se ha enfrentado a, y en parte ha debilitado, el proyecto regional para la libre circulación de personas¹⁵⁷.

Desde principios de la década de 2000, la UE ha tratado de negociar varios acuerdos de readmisión con Estados africanos individuales, pero sus esfuerzos han resultado inútiles ya que la oferta de diversos incentivos (por ejemplo, gestión de fronteras y apoyo operativo, facilitación de visados, asistencia financiera) no pudo compensar la pérdida de remesas y los costes sociales para reintegrar a los retornados. Además, la sociedad civil y los medios de comunicación a menudo plantean preocupaciones relacionadas con (supuestas) violaciones de los derechos humanos y, por lo tanto, los gobiernos africanos no quieren ser vistos como facilitadores de la deportación de sus propios ciudadanos. Por esta razón, como señalan Slominski y Trauner, la UE ha recurrido cada vez más a acuerdos informales, menos visibles para el público, permitiendo un enfoque más pragmático y flexible en materia de retorno y readmisión¹⁵⁸.

La agenda fue fijada por la Comisión Europea que, junto con el Servicio de Acción Exterior de la UE, propuso “la migración y la movilidad” como uno de los seis objetivos estratégicos para el Acuerdo de Samoa y pidió el logro de “un enfoque integral, coherente y equilibrado” entre los aspectos positivos y los negativos de la migración y la movilidad¹⁵⁹. Sin embargo, estaba claro que su principal objeti-

inaplazables en el sistema internacional, Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz, Madrid, 2016, p.73.

156 GEDDES, Andrew et MARU, Mehari Taddele, *Localising migration diplomacy in Africa?: Ethiopia in its regional and international setting*, EUI RSCAS, 2020/50, Migration Policy Centre, 2020, p.5.

157 BISONG, Amanda, “Trans-regional Institutional Cooperation as Multilevel Governance: ECOWAS Migration Policy and the EU”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º 8, 2019, p. 1294.

158 SLOMINSKI, Peter et TRAUNER, Frank, “How Do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (Non-)use of ‘Europe’ during the Migration Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 1, 2017, p.116.

159 COMISIÓN EUROPEA, *Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and Countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States*, COM (2017) 763, 12 de diciembre de 2017, p.2.

vo era establecer un mecanismo para garantizar que la readmisión se cumpliera efectivamente por los Estados ACP, en particular mediante la identificación de sus nacionales, la emisión de documentación de viaje para el regreso y la respuesta oportuna sobre las formalidades de la operación de retorno¹⁶⁰.

La UE propuso específicamente que los retornos debían ser “sin condiciones”, temiendo que los Estados ACP pudieran limitar el número de retornos, excluir ciertas categorías de inmigrantes o hacer que los retornos dependieran de la adopción de paquetes de reintegración. También propuso plazos estrictos para el procedimiento de readmisión (diez días para que el Estado requerido respondiera, que podría ampliarse cinco días más en circunstancias excepcionales) y para expedir documentos de viaje de la UE si el Estado requerido no respondiera a tiempo y el Estado requirente presentara pruebas razonables para la identificación del migrante irregular¹⁶¹.

En un principio, la OEACP reaccionó negativamente a la propuesta de la UE de un mecanismo prescriptivo de retorno y readmisión y durante varias semanas se negó incluso a participar. Sin embargo, tras numerosas sesiones, la OEACP finalmente se comprometió a responder a las solicitudes de readmisión en un plazo de 30 días (que es, de hecho, el plazo acordado internacionalmente establecido por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional) y a expedir documentos de viaje en “el menor tiempo posible” en los casos en que la UE proporcione pruebas adecuadas para identificar a las personas migrantes en situación irregular. Finalmente, aceptó que los retornos no debían limitarse al uso de vuelos regulares, pero rechazó la propuesta de utilizar documentos de viaje de la UE, a menos que pudieran ser verificados por el Estado requerido¹⁶². El compromiso se logró a finales de noviembre de 2020, cuando las posturas de ambas partes finalmente se superpusieron, con las disposiciones sobre retorno y readmisión incluidas en un anexo, que tiene carácter jurídicamente vinculante.

Como afirma Carbone, la sorprendente conclusión del Acuerdo de Samoa con respecto al retorno y la readmisión se debe a un contexto de negociaciones propicio que permitió a los dos equipos negociadores llegar a un compromiso óptimo, interactuando de manera constructiva con sus homólogos internacionales, res-

160 *Ibidem*, p.5.

161 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Negotiating Directives for a Partnership Agreement between the European Union and Its Member States of the One Part, and with Countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the Other Part*, ST 8094, 21 de junio de 2018, p.6

162 COMISIÓN EUROPEA et ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DE ÁFRICA, CARIBE Y PACÍFICO, *Negotiated Agreement Text Initialled by the EU and OACPS Chief Negotiators*, 15 de abril de 2021, p.51, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/f84f6efa-5656-44a6-92a7-42d87a6bc74b_en

petando al mismo tiempo las preocupaciones clave de sus respectivos electores nacionales¹⁶³.

6.3. Cambio climático y sostenibilidad ambiental

El título V del Acuerdo de Samoa dedicado a esta temática fue el resultado de unas negociaciones rápidas, debido principalmente a que tanto la UE como los países ACP comparten desde hace tiempo preocupaciones y objetivos comunes en esta materia¹⁶⁴. Las disposiciones sobre sostenibilidad medioambiental y cambio climático, mucho más detalladas que en el Acuerdo de Cotonú, abarcan ocho artículos de la parte general del Acuerdo de Samoa. Debe destacarse, por su parte, que la conservación del medio ambiente, la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático constituyen áreas clave de cooperación en los tres protocolos regionales, detallando retos específicos, como la preservación de la biodiversidad marina en el Pacífico¹⁶⁵.

En este sentido, el reconocimiento prioritario de la sostenibilidad ambiental y del cambio climático en el Acuerdo de Samoa parece responder al éxito de la relevancia de la *diplomacia del clima* de la Unión Europea. Como afirma Fajardo del Castillo, actualmente, la *diplomacia del clima* constituye la herramienta más poderosa de la acción exterior de la UE, “con la que busca reafirmarse como una potencia normativa mundial que promueve la lucha contra el cambio climático a través de su apoyo al multilateralismo”¹⁶⁶.

En el continente africano, el vínculo entre los factores económicos, sociales y ambientales para el desarrollo de la región se hace cada vez más evidente, como lo demuestran los conflictos entre agricultores sedentarios y ganaderos semiseden-

163 De acuerdo con Carbone, el equipo negociador de la UE estaba formado por un pequeño grupo de funcionarios que operaban dentro del Grupo de Trabajo Post-Cotonú, que incluía a funcionarios de la Dirección General (DG) de Asociaciones Internacionales (en adelante, DG IntPa) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), asistidos por otros funcionarios de otras DG y del SEAE, que informaba periódicamente al Grupo de Trabajo ACP del Consejo de la UE. Por su parte, el equipo negociador de la OEACP estaba compuesto por un grupo selecto de embajadores que actuaban como miembros del Equipo Central de Negociación, con el apoyo de la Secretaría de la OEACP, que informaba periódicamente al Comité de Embajadores de la OEACP. CARBONE, Maurizio, *op.cit.* p. 758.

164 Véase a tal efecto CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Declaración conjunta del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la UE sobre cambio climático, Nota de prensa, 1 de junio de 2018, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/01/joint-declaration-by-the-african-caribbean-and-pacific-group-of-states-and-the-eu-on-climate-change/>

165 PICHON, Eric, *op.cit.* p.10.

166 FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, *La diplomacia del clima de la Unión europea la acción exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*, ed. Reus, 2021, p.6.

tarios, causados por sequías y otros fenómenos meteorológicos extremos. Como destaca Kateb, el sector agrícola, del que dependen directa o indirectamente más de dos tercios de los africanos, se encuentra particularmente expuesto a los efectos del cambio climático, que aceleran los movimientos migratorios y que sirven de terreno fértil para el auge de los movimientos terroristas, como Boko Haram en Nigeria¹⁶⁷.

Pero el alcance del impuesto sobre el carbono propuesto por la UE sobre las importaciones, en el marco del nuevo Mecanismo de Ajuste de Fronteras de Carbono (CBAM), ha causado cierta inquietud entre los gobiernos africanos, quienes temen que un continente que solo representa el 2% del total global de las emisiones de carbono termine siendo afectado por un impuesto dirigido principalmente a otras potencias con altos índices de emisiones de CO₂ como China¹⁶⁸.

Además, la preocupación existente de la vinculación de la ayuda al desarrollo con la lucha contra el cambio climático, al especificar que el 30% del dinero derivado del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI- Europa Global) debe destinarse a proyectos e iniciativas relacionados con la acción climática¹⁶⁹, pone de manifiesto el dilema existente, dado que, de acuerdo con distintos funcionarios de la Unión Africana, “el establecimiento de cadenas de valor verdes en África tardará décadas en alcanzarse”¹⁷⁰, lo que requiere de la adopción de programas por parte de la UE para mitigar los costes adicionales.

Conviene recordar que el continente africano se encuentra al frente de las regiones del mundo que más pueden llegar a sufrir los efectos del cambio climático, con una estimación de pérdidas del PIB de un 5% (África central) hasta el 15% (África occidental y oriental) en el 2050¹⁷¹. Las emisiones deben disminuir de forma notable entre 2020 y 2030 para alcanzar un nivel neto cero en 2050, si el continente desea cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París.

Dado que el margen de maniobra de África para cumplir con su papel en la acción climática global se ha visto aún más limitado tras los estragos de la pandemia, la financiación en materia de lucha contra el cambio climático, en particular

167 KATEB, Alexandre, “Europe-Africa Relations in the light of the Covid-19 pandemic. State of play and prospects”, *European Issue* n°584, Robert Schuman Foundation, 2021, p.8.

168 LACOUR, Ayompe; STEVEN, Davis et BENIS, Egoh, “Trends and drivers of African fossil fuel CO₂ emissions 1990-2017”, *Environmental Research Letters*, Vol. 15, 2020, p.3.

169 COMISIÓN EUROPEA. *EU budget 2021-2027: Commission proposal to further strengthen climate action*. Disponible en:

170 EUROACTIV, *EU — Africa relations: a partnership delayed but not derailed*, 12 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/africa/linksdossier/eu-africa-relations-a-partnership-delayed-but-not-derailed> (consultado el 20 de septiembre de 2021).

171 GUO, Jessie; KUBLI, Daniel et SANE, Patrick, *The economics of climate change: no action not an option*, Swiss Re Institute, abril de 2021, p.2

principalmente a través del Fondo Verde, resulta crucial para los países africanos. A este respecto, resulta necesario desarrollar propuestas para la transferencia de tecnologías de mitigación y adaptación climáticas que puedan desencadenar los cambios sistémicos deseados en los sectores de agricultura e industria.

Siguiendo a Carlos Lopez, exsecretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y asesor principal de la Comisión de la UA en sus negociaciones con la UE, el contexto geopolítico actual postpandemia ofrece una oportunidad única para lograr una economía verde que fomente la transformación e industrialización en África por tres razones¹⁷². La primera razón está vinculada al precio de los combustibles fósiles, que registró mínimos históricos durante la pandemia producida por la COVID-19, lo que significa que los países que han anclado su sistema tributario en la obtención de tales combustibles pueden redirigirse hacia la ecologización de sus economías. En segundo lugar, los costes de producción de energías renovables son ahora mucho más competitivos y, en la mayoría de los casos, más baratos y rápidos que los combustibles fósiles. Por último, conviene destacar que la reacción proteccionista inicial de los países bien posicionados en las cadenas de valor mundiales durante los primeros meses de la pandemia, excluyendo a África de las importaciones en productos farmacéuticos y equipos de protección en las primeras fases de la crisis, supuso el fomento de una economía regional y local, con menos emisiones, que también se puede ver alentada con el nuevo Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano, objeto de análisis en un siguiente apartado. En esta línea, si bien el cambio climático constituye uno de los principales desafíos para los países ACP, el presidente del Banco Africano de Desarrollo, Akinwumi Adesina, ha instado a los inversores a aprovechar las oportunidades que presenta el mercado de las energías renovables, que, según ha estimado, puede llegar a equivaler a 3 mil millones en 2030¹⁷³.

6.4. Paz y seguridad

Las negociaciones sobre los aspectos de paz y seguridad concluyeron sin contratiempos¹⁷⁴. Las disposiciones reflejan otros marcos y acuerdos, principalmente con África, en los que la UE se presenta como un actor importante en seguridad y

172 LOPES, Carlos, "Africa Must Revise its Priorities in the Face of Covid-19", *New African*, 22 de abril de 2020, disponible en: <https://newafricanmagazine.com/23167>)

173 BANCO AFRICANO DE DESARROLLO. Nota de prensa. *Leaders Summit on Climate: African Development Bank. President says the continent is "ground zero" of the crisis as major economies boost climate targets*, 23 de abril de 2021.

174 PICHON, Eric, *The Samoa Agreement with African, Caribbean and Pacific states*, Briefing nº. PE 762.333, Parlamento Europeo, Servicio de Investigación, junio de 2024, p.9. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI\(2024\)762333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762333/EPRS_BRI(2024)762333_EN.pdf)

defensa¹⁷⁵. En este ámbito, los gastos en actividades militares y de defensa pueden financiarse ahora para las tres subregiones ACP, gracias a la ampliación del Fondo de Apoyo a la Paz para África al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FPE)¹⁷⁶. Aunque hasta la fecha el grueso del gasto del FPE se ha destinado a apoyar a Ucrania, el Consejo ha aprobado, no obstante, ayudas financiadas con cargo al FPE para, por ejemplo, Benín, la República Democrática del Congo, Camerún, Ghana, Mauritania, Mozambique, Níger y Somalia¹⁷⁷.

La UE se está expandiendo rápidamente como potencia militar y consolidando su presencia en los países africanos, especialmente en la región del Sahel. El número de misiones militares activas se ha duplicado de cinco a diez desde 2018. Del mismo modo, los costes comunes (aproximadamente entre el 10 y el 15 % de los costes totales) de estas misiones casi se han duplicado desde 2019 y ascienden a 150 millones de euros en 2024¹⁷⁸. Los países más involucrados en misiones militares suelen ser las antiguas potencias coloniales que quieren mantener su influencia en sus antiguas colonias. En seis de las 11 misiones anteriores a 2017 de las que hay datos, fue la antigua potencia colonial la que proporcionó la mayor cantidad de tropas, con Francia encabezando la lista. Siete de las diez misiones actualmente activas tienen lugar en el continente africano o en sus aguas, tres de las cuales en el Sahel.

Las misiones militares tanto en Malí como en la República Centroafricana (RCA) han estado parcialmente suspendidas desde finales de 2021, no por las bien documentadas violaciones de derechos humanos perpetradas por las fuerzas estatales, sino porque se descubrió que en las misiones militares patrocinadas por el Estado ruso el grupo militar privado Wagner estuvo muy activo en ambos países, lo que generó preocupaciones de que soldados entrenados por la UE pudieran unirse a la milicia¹⁷⁹. La misión de asociación en Níger terminó menos de

175 Véase BØÅS, Morten, *A Comprehensive EU Strategy for Africa Political Dialogue: Governance, Security and Migration*, Parlamento Europeo, Directorado General para Políticas Externas, junio de 2020, PE 603.507, p.9.

176 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528, ST/5212/2021/INIT OJ L 102, 24/03/2021, p. 14/62*

177 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta una medida de asistencia para apoyar a las Fuerzas Armadas de Benín, comunicado de prensa, 25 septiembre 2023, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/25/european-peace-facility-council-adopts-an-assistance-measure-in-support-of-beninese-armed-forces/>

178 PICHON, Eric et BETANT-RASMUSSEN, Mathilde, *New EU strategic priorities for the Sahel Addressing regional challenges through better governance*, Parlamento Europeo, Servicio de Investigación, Briefing, PE 696.161, julio de 2021, p.3.

179 EURACTIV, *EU suspends military training in Central Africa over Russian mercenaries*, 29 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-suspends-military-training-in-central-africa-over-russian-mercenaries/>

un año después de su inicio porque el nuevo gobierno militar ordenó a las fuerzas europeas, francesas y estadounidenses que abandonaran el país¹⁸⁰. Si bien a menudo se cita el terrorismo como justificación de la presencia militar de Estados Unidos y la UE en el Sahel, distintas voces defienden que los hechos sugieren una causalidad inversa: la interferencia militar provoca grupos armados no estatales, lo que a su vez se utiliza para justificar una mayor militarización¹⁸¹.

Siguiendo a Valeske, resulta evidente la falta de evaluación sistemática de las misiones en cuanto al cumplimiento de sus objetivos declarados, así como del contexto más amplio de su despliegue¹⁸². Además, las misiones adolecen de una grave falta de supervisión democrática y responsabilidad judicial. El Parlamento Europeo tiene un poder de decisión muy limitado en relación con la política exterior. Desde hace varios años, las misiones militares se financian a través del Fondo Europeo para la Paz (FPE), un fondo extrapresupuestario que está más allá de cualquier escrutinio democrático. Del mismo modo, las misiones también escapan al control judicial, dado que, como sostiene Lonardo, la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE en esta área es limitada¹⁸³. Por otra parte, los conflictos en los países en los que se llevan a cabo las misiones ya han provocado desplazamientos forzados y se espera que expulsen a aún más personas de sus hogares, en contra del objetivo declarado de la UE de luchar contra las causas profundas de la migración. Algunas de estas personas pueden enfrentarse al aparato militar de la UE cuando intenten cruzar las fronteras cada vez más militarizadas hacia la UE.

En cualquier caso, una de las vías para la cooperación UE-OEACP en materia de paz y seguridad debe consistir en fomentar la regionalización. En este sentido, la cuarta aspiración de la Agenda 2063 para el desarrollo de la Unión Africana, tiene como objetivo erradicar la violencia en todas sus manifestaciones: conflictos armados, terrorismo, extremismo y violencia de género. También tiene como objetivo erradicar el tráfico de drogas, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, la piratería y otras formas de comercio ilícito en África¹⁸⁴. El 1er Plan de Aplicación Decenal (2014-2023) se ha centrado en la necesidad de silenciar todas las armas y poner fin a los conflictos internos e interestatales aún existentes

180 AFRICAN NEWS, *Niger ends 2 EU security missions*, 13 de Agosto de 2023, disponible en: <https://www.africanews.com/2023/12/05/niger-ends-2-eu-security-missions/>

181 VALESKE, Josephine, *Under the radar, Twenty years of EU military missions*, Transnational Institute Amsterdam, mayo de 2024, p.5.

182 *Ibidem*, p.6.

183 LONARDO, Luigi, "How the Court Tries to Deliver Justice in Common Foreign and Security Policy, Where the Need for Judicial Protection Clashes with the Principles of Conferral and Institutional Balance. *Joined Cases C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD*", *European Papers*, vol. 9, n.º 2, 2024, p. 830.

184 UNIÓN AFRICANA, *Agenda 2063: el África que queremos*, *op.cit.*, aspiración 4ª, párr.32

en el continente. Con este fin, la Agenda 2063 reitera la necesidad de fortalecer la paz y seguridad de África y la a solución alternativa de controversias¹⁸⁵.

Conviene recordar que, para el objetivo de promover la paz y la seguridad en el continente, la UA ha sido dotada de la denominada Arquitectura Africana para la Paz y la Seguridad (APSA). Su órgano principal es el Consejo de Paz y Seguridad, integrado por 15 Estados miembros elegidos por la Asamblea y distribuidos entre cinco regiones africanas. 53 Estados miembros de la UA han ratificado el Protocolo por el que se establece el Consejo de Paz y Seguridad¹⁸⁶.

La UA ha desplegado varias operaciones de paz, con tropas comprometidas voluntariamente por sus Estados miembros, en Burundi, las Comoras y la República Centroafricana, así como misiones de mayor duración en Somalia (AMISOM) y en Darfur (UNAMID) —desplegadas en cooperación con la ONU. UNAMID completó su mandato el 31 de diciembre de 2020¹⁸⁷, mientras que AMISOM fue reemplazada por la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS), una misión multidimensional (militar, policial y civil) encargada de entregar gradualmente el control de la seguridad al gobierno de Somalia, el 1 abril de 2022, de acuerdo con una autorización del Consejo de Seguridad de la ONU¹⁸⁸.

La UA se ha esforzado por crear su propia Fuerza Africana de Reservas (ASF), compuesta por fuerzas militares, policiales y civiles en espera en sus países y listas para un despliegue rápido en situaciones de emergencia¹⁸⁹. Establecida en 2003 y declarada activa en 2016, la ASF nunca ha entrado en funcionamiento. En cambio, el enfoque preferido ha sido la constitución de fuerzas multinacionales regionales *ad hoc* autorizadas por la UA¹⁹⁰.

Los mecanismos regionales también pueden resultar más adecuados para luchar contra los grupos armados transnacionales en África. Conviene mencionar que ya en la cumbre de la UA de febrero de 2002, el entonces presidente de

185 UNIÓN AFRICANA, *Consejo de Paz y Seguridad*, Para más información visite la página web: <https://au.int/en/organs/peace-security-council>

186 UNIÓN AFRICANA, *Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana*, adoptado el 9 de julio de 2002, entró en vigor el 26 de diciembre de 2003.

187 La Operación Híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur completó su mandato el 31 de diciembre de 2020. Para más información visite la página web: <https://unamid.unmissions.org>.

188 Para más información visite la página web: <https://atmis-au.org/>

189 Según el artículo 13 del Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, el ASF se basa en acuerdos con las cinco subregiones de África.

190 DESSU, Khane et YOHANNES, Dawit, *Can the African Standby Force match up to current security threats?* Institute for Security Studies. 2022, disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/can-the-african-standby-force-match-up-to-current-security-threats>

la Comisión de la UA, Moussa Faki Mahamat, indicó que la interpretación restringida de la subsidiariedad y la defensa de la soberanía estatal son los factores más limitantes para la efectiva actuación de la UA para actuar en cuestiones de seguridad¹⁹¹. International Crisis Group, en su informe sobre las prioridades de la Unión Africana en 2022, también señaló la resistencia de los gobiernos a la intromisión externa percibida como un obstáculo para que la UA se involucre en dos conflictos en curso: la guerra civil de Etiopía y la insurgencia en Cabo Delgado en Mozambique¹⁹².

6.5. Comercio y desarrollo económico inclusivo y sostenible

Las relaciones comerciales entre la UE y los Estados ACP resultan altamente asimétricas. Un total del 31% de todas las exportaciones de los Estados ACP van a los 27 Estados miembros de la UE y el 29% de las importaciones de los Estados ACP provienen de Europa, siendo la UE su mayor socio comercial con diferencia¹⁹³. Sin embargo, los Estados de África, el Caribe y el Pacífico representan un mercado de poca relevancia en la actualidad para la UE (las importaciones a Europa constituyen menos del 1%)¹⁹⁴. Por su parte, el recién entrado en vigor Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano (AfCFTA) ha supuesto un hito histórico que está cambiando el rumbo de la integración económica regional del continente africano. Con un mercado unido de más de 1.200 millones de personas y un PIB común de 2.5 mil millones de dólares, el AfCFTA supone actualmente la zona de libre comercio más extensa del mundo¹⁹⁵.

Los equipos negociadores prestaron especial atención a la redacción de los apartados relativos al comercio. En el Acuerdo de Cotonú, las disposiciones relativas a los acuerdos compatibles con la OMC favorecían la celebración de acuerdos de asociación económica (AAE) entre la UE y distintos actores subregionales¹⁹⁶.

191 UNIÓN AFRICANA, *Message From the Chairperson*. Political Affairs, Peace and Security. Disponible en: <https://www.peaceau.org/uploads/paps-newsletter-vol2-online-march.pdf>

192 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Eight Priorities for the African Union in 2022*, Briefing n.º 177, febrero de 2022, p.3.

193 COMISIÓN EUROPEA. EUROSTAT. *Africa-EU — international trade in goods statistics*, abril de 2021, p.1, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics. (consultado el 20 de septiembre de 2021)

194 *Ibidem*, p.1.

195 DIAZ LAFUENTE, J., “El renovado impulso del regionalismo africano en la sociedad internacional del siglo XXI”, GONZÁLEZ GÓMEZ DEL MIÑO, P., dir, *El Sistema Internacional del siglo XXI*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p.440.

196 COMISIÓN EUROPEA, *Acuerdos de Asociación Económica (AAE)*, noviembre de 2022, disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/acuerdos-de-asociacion-economica-aae>

Sin embargo, algunos Estados ACP, sobre todo los países africanos, presentaron serias reservas sobre los AAE durante las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Samoa, por temor a que pudieran obstaculizar su desarrollo industrial, mostrándose reacios a introducir cualquier mención al respecto en el nuevo acuerdo¹⁹⁷. Finalmente, el Acuerdo de Samoa, en su artículo 50, reconoce “la importancia de celebrar acuerdos comerciales”, es decir, no necesariamente por vía de los acuerdos de asociación económica (AAE). En cuanto a los acuerdos ya existentes, sus signatarios reafirman su compromiso de aplicarlos plenamente y de favorecer la adhesión de nuevos miembros.

Los AAE contienen disposiciones que los sitúan en el marco del Acuerdo de Cotonú: la violación de uno de los “elementos esenciales” (derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho) del Acuerdo de Cotonú podría llevar a la suspensión de las preferencias comerciales del AAE para el país en cuestión. Sin embargo, como recoge Bartels, han surgido diversos debates doctrinales sobre la validez de tales cláusulas y el mecanismo de recurso tras la expiración del Acuerdo de Cotonú¹⁹⁸. Para garantizar la interpretación, el artículo 50.6 del Acuerdo con Samoa establece que: “las Partes en los respectivos AAE acuerdan que las referencias contenidas en ellos a las disposiciones sobre medidas apropiadas del Acuerdo de Cotonú se entienden como referencias a la disposición correspondiente de este Acuerdo”¹⁹⁹.

Como subraya Haastrup, los Estados ACP no pudieron cumplir su compromiso de concluir un acuerdo marco de negociación entre ellos²⁰⁰. Prevalció la estrategia de la UE de negociar directamente con las subentidades regionales, de modo que cada AAE contiene unas cláusulas comerciales específicas, lo que suscitó la preocupación de que esto condujera a la fragmentación del grupo ACP. Desde entonces, la Unión Africana ha puesto en marcha la Zona de Libre Comercio Continental Africana (en adelante AfCFTA por sus siglas en inglés). Resulta fundamental en esta fase de consolidación progresiva del AfCFTA que se garantice una integración económica regional que sirva para beneficiar a todos los Estados africanos, inclui-

197 ZAMFIR, Ionel, *EU economic partnership agreements with ACP countries Which way forward?*, European Parliament Research Service, noviembre de 2022, p.4, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738220/EPRS_BRI\(2022\)738220_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738220/EPRS_BRI(2022)738220_EN.pdf)

198 BARTELS, Lorand, *Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020*, European Parliament, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/47938>

199 UNIÓN EUROPEA. *Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, por otra., op.cit., artículo 50.6.*

200 HAASTRUP, Toni; DUGGAN, Nialh et MAH, Luis, “Navigating ontological (in)security in EU — Africa relations”, *Global Affairs*, vol. 7, n.º 4, 2021, p.8

dos los más marginados. Es en esta fase en la que la UE puede aportar un mayor valor añadido en cuanto potencia comercial reguladora, como identifica Damro en los términos *market power Europe*²⁰¹, mediante el apoyo específico a la dinámicas nacionales, regionales y continentales de integración económica y contribuyendo a la recuperación económica de África tras los efectos de la pandemia.

La creación del AfCTA también supone la puerta de entrada para la negociación de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y la Unión Africana que beneficie el desarrollo sostenible de ambas partes. Sin embargo, debe garantizarse la adhesión a los principios de sostenibilidad, sin socavarse la seguridad alimentaria ni la calidad de los alimentos, y haciéndose frente a la deforestación y a la degradación del medio ambiente y de la biodiversidad. De hecho, el fomento de un espacio de libre comercio debe servir como plataforma para poder abordar cuestiones vinculadas a la protección de los derechos humanos, el respeto al medio ambiente, el fomento de la digitalización, la promoción de la igualdad género y la defensa del Estado de Derecho.

En la actualidad se aplican provisionalmente siete AAE en los que participan 32 países socios, de los cuales algunos se encuentran más avanzados que otros, especialmente en lo que respecta a la aplicación de los regímenes de liberalización por parte de los países ACP. El más antiguo está provisionalmente en vigor desde 2008²⁰². En la práctica, los AAE han limitado las aspiraciones africanas de integra-

201 DAMRO, C., "Market power Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 19, 2012, pp 668-680.

202 El acuerdo entre la UE y el Caribe fue el primer AAE regional. Se firmó en octubre de 2008 y ha sido aplicado provisionalmente por todas las partes (a excepción de Haití, el único PMA con acceso a las preferencias TMA del grupo) desde diciembre de 2008. Las negociaciones del AAE UE-Pacífico concluyeron en 2007 con Papúa Nueva Guinea y Fiji, dos de los 14 Estados del Pacífico, que representan la mayor parte de las exportaciones regionales a la UE. Por su parte, la UE concluyó las negociaciones del AAE con seis países de la región del África Oriental y Meridional (ESA) (Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabue) a finales de 2007. El acuerdo fue firmado en agosto de 2009 por Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue, y los cuatro países lo aplican provisionalmente desde mayo de 2012. En la región de África Central, Camerún es el único país que ha firmado un AAE con la UE (enero de 2009). En 2014, la UE y 15 de los 16 países de África Occidental (Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mauritania, Mali, Níger, Senegal, Sierra Leona y Togo) firmaron un AAE. El AAE entre Costa de Marfil y la UE se celebró en 2008 y entró en aplicación provisional en septiembre de 2016. Por último, el AAE entre Ghana y la UE se celebró en 2007 y entró en aplicación provisional en diciembre de 2016. El AAE entre la UE y seis países de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) (Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia) entró en aplicación provisional en 2016 para todas las partes, a excepción de Mozambique, para el que entró en aplicación provisional en 2018. En lo que respecta al AAE UE-Comunidad del África Oriental, la Cumbre de la CAO de 2021 permitió a los países de la CAO aplicar

ción regional al impulsar acuerdos subregionales dentro del continente que no se correspondían con las divisiones subregionales reconocidas por las élites africanas en forma de Comunidades Económicas Regionales (CER). La insistencia de la UE en los AAE ha contribuido a la desconfianza en las relaciones entre la UE y África²⁰³.

El actual Acuerdo de Samoa, sin embargo, aunque deja la puerta abierta a un acuerdo entre bloques comerciales UE-UA, no cambia el actual sistema de acuerdos comerciales entre la UE y los países ACP, que siguen basándose en los acuerdos de asociación económica regional. Los AAE negociados por la UE con las agrupaciones regionales ACP son acuerdos que incluyen compromisos asimétricos para reducir las barreras al comercio. Mientras que la UE se compromete a una reducción arancelaria total el primer día de entrada en vigor de los acuerdos, los países ACP se comprometen a reducir los aranceles entre un 40% y un 97%²⁰⁴. Los sectores agrícola y textil suelen enfrentarse a compromisos de liberalización del comercio inferiores a los de otros sectores. Además, a los países ACP se les conceden períodos de aplicación para sus reducciones arancelarias que pueden ser de hasta 25 años para suavizar el proceso de liberalización y permitir que las industrias nacionales puedan ajustarse progresivamente.

Como mecanismos para proporcionar a los países ACP el espacio político necesario para apoyar los procesos de industrialización, también se les permite excluir temporalmente determinados productos, proteger las industrias nacientes y utilizar subvenciones para la exportación. Para hacer que tales acuerdos sean más atractivos para estos países, resulta necesario incluir elementos adicionales como la institucionalización de los sistemas aduaneros, el fomento de la participación de las mujeres y los jóvenes en la economía y la promoción de políticas agrícolas y de fondos que apoyen la producción y las industrias agrícolas africanas para competir en igualdad de condiciones con el mercado europeo. Del mismo modo, sería pertinente la adopción de programas de asistencia técnica para que las empresas africanas puedan cumplir con la normativa reguladora de la UE²⁰⁵.

bilateralmente el acuerdo regional original con arreglo al principio de «geometría variable». Por lo tanto, la UE y Kenia celebraron un AAE destinado a aplicar bilateralmente el AAE UE-CAO, y está abierto a la adhesión de otros miembros de la CAO. Véase COMISIÓN EUROPEA, *Acuerdos de Asociación Económica (AAE)*, disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/acuerdos-de-asociacion-economica-aae>

203 HAASTRUP, Toni; DUGGAN, Nialh et MAH, Luis, op.cit., p.9.

204 COMISIÓN ECONÓMICA PARA ÁFRICA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Annual report 2018: Economic and Social Council*, n.º 18, Addis Abeba, 2018. Disponible en: <https://repository.uneca.org/handle/10855/24455>

205 DIAZ LAFUENTE, José, "Hacia una asociación renovada entre la Unión Europea y África en la era post-covid", ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (coord.) *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Madrid: ed. Catarata, 2021, p.335.

Siguiendo a Soule, otra señal de una creciente agencia africana en este ámbito es el intento de los países africanos de cortejar activamente a los inversores extranjeros directos para ampliar las opciones de crecimiento económico y desarrollo²⁰⁶. Los países africanos se están posicionando como refugios seguros para la inversión en un intento de proyectar su papel global y de satisfacer las demandas internas de infraestructuras, empleo y bienestar más sólidos. Como hemos analizado previamente, si bien la UE-27 sigue siendo el principal socio comercial y de inversión extranjera directa (IED) de África, la competencia ha ido creciendo en la última década. China, India, Turquía y los países de Oriente Medio ofrecen alternativas a los roles de la UE en el continente, desafiando así la identidad histórica de la UE como el “socio natural”.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) china hacia África pasaron de 75 millones de dólares en 2003 a 5.000 millones en 2021²⁰⁷. China se ha ido consolidando como una importante fuente de préstamos y de capital para varios países africanos durante las dos últimas décadas. Los préstamos chinos a África (públicos y privados) ascendieron a 170.000 millones de euros entre 2000 y 2022²⁰⁸. Aun así, los países europeos siguen siendo los mayores poseedores de IED en el continente, con Francia y los Países Bajos a la cabeza con 54.000 millones de euros cada uno según 2022²⁰⁹.

El modelo chino permite un desarrollo fuerte liderado por el Estado, un acceso más fácil a la financiación sin la condicionalidad de respeto a normas democráticas, a los derechos humanos o al Estado de Derecho, que han apuntalado sistemáticamente las ofertas de la UE de asociación con el continente²¹⁰. Además, como afirma Hodzi, el enfoque chino permite a los líderes africanos el espacio para desarrollar sus propios modelos de desarrollo²¹¹. En este sentido, en su perspectiva

206 Soule 2020 Soule, F. (2020). ‘Africa+1’ summit diplomacy and the ‘new scramble’ narrative: Recentering African agency. *African Affairs*, 119(477), 633-646.

207 CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE, *Chinese FDI in Africa Data Overview*, Johns Hopkins University’s, 2024, disponible en: <https://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa#:~:text=Chinese%20FDI%20in%20Africa%20Data,US%241.8%20billion%20in%202022>.

208 ACKER, Kevin et BRAUTIGAM, Deborah, “Twenty Years of Data on China’s Africa Lending”, *Briefing Paper*, n.º 4, China Africa Research Initiative (CARI), 2021, p.2.

209 COMISIÓN EUROPEA, EUROSTAT, *Foreign direct investment — flows*, enero de 2024, disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_direct_investment_-_flows

210 DUGGAN, Nial, “China — The champion of the developing world: A study of China’s new development model and its role in changing global economic governance”, *Politics & Policy*, vol. 48, n.º 5, p. 839.

211 HODZI, Obert, “The China effect: African agency, derivative power and renegotiation of EU-Africa relations”, HAASTRUP, Toni; DUGGAN, Nialh et MAH, Luis, (Eds.), *The Routledge Handbook of EU-Africa relations*, op.cit., p. 256.

estratégica para las relaciones entre la UE y China publicada en marzo de 2019, la Comisión Europea señaló lo siguiente: “China es, simultáneamente, un competidor económico en la búsqueda de liderazgo tecnológico y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza. Esto requiere un enfoque pragmático de toda la UE que permita una defensa de intereses y valores basada en principios”²¹².

7. CONSIDERACIONES FINALES

La evolución socioeconómica y política que ha tenido lugar tanto en Europa como en los países de África, Caribe y Pacífico en las últimas décadas, y la interacción entre sus respectivos cambios internos y el contexto mundial, han afectado claramente a las negociaciones del nuevo Acuerdo de Samoa. Pero también han añadido un nuevo y necesario impulso a unas relaciones forjadas sobre las cenizas del colonialismo. Aún es pronto para analizar los resultados tangibles del renovado entusiasmo por este nuevo acuerdo UE-OEACP. Sin embargo, debe ponerse en valor el hecho de que ambas partes hayan sido capaces de ganar en claridad sobre sus respectivas necesidades y demandas y hayan podido llevar a cabo debates más abiertos y transparentes. Siguiendo a Tadesse y a Di Ciommo, a largo plazo, esta honestidad y capacidad de identificar las áreas de interés comunes y de aceptar las diferencias puede revertir en avances más sensibles con respecto a las necesidades de los ciudadanos y a los intereses colectivos de los Estados de ambas partes²¹³.

La creciente sensación de inseguridad y de constante cambio en el tablero internacional, debido al creciente número de conflictos de alta intensidad y a los cambios en las diferencias de poder entre las potencias mundiales tradicionales y las emergentes, han afectado al comercio y a la política globales y han puesto en entredicho la legitimidad y eficacia de las instituciones multilaterales existentes. Estos cambios también han afectado a las relaciones entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Como se ha analizado en el presente capítulo, en términos generales, la reafirmación y la creciente importancia mundial de África, junto con la pérdida de centralidad de Europa en la economía y la política globales, han afectado a las relaciones UE-OEACP de tres maneras²¹⁴. En primer lugar, la aparición de múltiples

212 COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo UE-China — Una perspectiva estratégica*, JOIN/2019/5, p.9.

213 TADESSE SHIFERAW, Lidet et DI CIOMMO, Marielle, “Trouble in paradise: The EU-Africa partnership in a geopolitical context Mariella”, *ECDPM*, briefing note n.º 172, noviembre de 2023, p.2.

214 *Ibidem*, p.5.

actores internacionales ha diversificado el abanico de socios entre los que pueden elegir los países ACP, lo que convierte a la UE en un socio importante, pero no necesariamente el único ni el más preferido. En segundo lugar, el protagonismo de los préstamos y las inversiones en el continente africano de actores no tradicionales, especialmente China, ha demostrado que es posible la colaboración más allá de la ayuda. Este cambio de paradigma ha aumentado la demanda de comercio e inversiones en la asociación UE-África. En tercer lugar, a medida que aumenta el cuestionamiento de la credibilidad del actual sistema de gobernanza global liderado por Occidente, los países ACP no sólo exigen una mayor representación, sino que también se oponen a las formas unidireccionales de aplicación de las normas en las que se basa la asociación.

En conjunto, aunque la profundidad y la solidez de las relaciones UE-OEA-CP varían según los temas, las divergencias políticas y la desconfianza entre los responsables políticos de ambas partes han aumentado en los últimos años. Las áreas de desacuerdo han sido principalmente la inclusión de asuntos relativos a los derechos humanos (derechos reproductivos y sexuales, derechos de las personas LGBTIQ+, abolición de la pena de muerte), que algunos Estados ACP han considerado una forma de neocolonialismo y una interferencia en sus asuntos internos, y la gestión de las migraciones, en la que la UE ha realizado un ejercicio asertivo de diplomacia migratoria consiguiendo introducir la cuestión del retorno.

Por otra parte, puede concluirse que el contexto geopolítico actual también ofrece toda una serie de oportunidades. Por ejemplo, tanto la UE como los Estados ACP comparten los principios del multilateralismo. Aunque las recientes crisis, como la pandemia producida por la COVID19 y la guerra en Ucrania, han puesto de manifiesto que ambos continentes entienden de forma distinta como debe funcionar el multilateralismo, ello no cambia el hecho de que ambos defiendan este principio. La UE y los Estados ACP pueden, por tanto, repensar de forma colectiva la forma de avanzar hacia un sistema multilateral reformado que sea justo y representativo y que refleje las necesidades y responsabilidades de todos los actores. En este sentido, la UE puede apoyar las propuestas de los países ACP de reforma de instituciones multilaterales como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OMC y las instituciones de Bretton Woods, del mismo modo que apoyó la adhesión de la Unión Africana al G21, superando el paradigma obsoleto de unas relaciones centradas únicamente en la ayuda al desarrollo y trabajando en conjunto para superar los agravios estructurales que los Estados ACP y el resto del Sur Global expresan frente al actual orden internacional.

Otros desafíos identificados en la presente investigación que impidieron que el nuevo acuerdo se firmara antes de la fecha de vencimiento inicial prevista en el Acuerdo de Cotonú fueron los efectos de los múltiples niveles de negociación, que han permitido que determinados Estados (tanto en la UE como en la OEACP) pudieran condicionar y limitar el mandato previsto por los equipos negociadores

a nivel regional, y el impacto de la crisis producida por la pandemia de la COVID19. En cualquier caso, las oportunidades para seguir avanzando bajo el nuevo marco del Acuerdo de Samoa son numerosas. El reto sigue siendo si las partes van a ser capaces de aprovecharlas y la forma en que lo hagan. Las dinámicas internas regionales y las internacionales han afectado a las demandas de ambas partes. Los países ACP —más que la UE— tiene más incentivos para rectificar la asimetría de poder en las relaciones UE-ACP. Como afirman De Carvalho, Gruzd y Mutangadura, al comprometerse de forma más proactiva, asertiva y, lo que es más importante, política con la UE, los Estados ACP, al igual que la UE, pueden aprovechar el acuerdo para un mejor posicionamiento global²¹⁵.

Teniendo en cuenta los desafíos y las negociaciones que rodean el Acuerdo de Samoa, resulta crucial comprender que la importancia del acuerdo se extiende más allá de las formalidades diplomáticas: representa el marco jurídico y económico de las relaciones de la UE con los 79 países de África, el Caribe y el Pacífico. El Acuerdo posterior a Cotonú proporcionaba la base legal para que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) pudiera realizar préstamos en los países de la OEACP. Sin este marco legal, las operaciones del BEI fuera de la UE podrían verse restringidas, socavando los intereses económicos estratégicos tanto de la UE como de los países ACP. Esto resulta particularmente pertinente, como se ha analizado en el presente capítulo, ahora que la UE ha adoptado su plan de inversiones en infraestructuras *Global Gateway* como contrapeso a la iniciativa *Belt and Road* de China.

En conclusión, el Acuerdo de Samoa, a pesar las distintas complejidades y desafíos analizados, revela la dinámica cambiante de poder en las relaciones UE-ACP. Por una parte, se observa que la firma del Acuerdo muestra la capacidad de la UE para adaptarse y responder a las nuevas realidades geopolíticas, equilibrando sus complejidades internas con sus ambiciones externas. Del mismo modo, demuestra como los países de la OEACP han ganado una mayor agencia, evidenciando claramente su voluntad colectiva de ganar influencia como actor global en el escenario internacional.

215 DE CARVALHO, Gustavo, GRUZD, Steven et MUTANGADURA, Chido, "At the Table or on the Menu? Africa's Agency and the Global Order," *ISS Africa Reports*, n.º 18, 2019. Disponible en: <https://issafrica.org/research/africa-report/atthe-table-or-on-the-menu-africas-agency-and-the-globalorder>.