

Reforzar la presencia de México en África a través del multilateralismo

Towards a Strengthened Presence of Mexico in Africa through Multilateralism

Víctor Manuel Treviño Escudero

Embajador de México en Etiopía

vtrevino@sre.gob.mx

Marco Negrete Jiménez

Embajada de México en Austria

mnegrete@sre.gob.mx



Resumen:

En este artículo se sostiene que, a pesar de los múltiples retos, la Unión Africana (UA) es muestra de la vigencia del multilateralismo, lo cual puede ser aprovechado por México para alcanzar los objetivos constitucionales de política exterior relativos a la cooperación internacional para el desarrollo, los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.



Abstract:

This text argues that, in spite of facing multiple challenges, the African Union (AU) shows the validity of multilateralism, which can be used by Mexico to achieve its constitutionally mandated foreign policy objectives related to international cooperation for development, human rights, and the search for international peace and security.



Palabras clave:

México, política exterior, Unión Africana, panafricanismo, Etiopía, Adís Abeba, ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Key Words:

Mexico, foreign policy, African Union, Pan-Africanism, Ethiopia, Adis Ababa, United Nations, Sustainable Development Goals.

Reforzar la presencia de México en África a través del multilateralismo

*Víctor Manuel Treviño Escudero
y Marco Negrete Jiménez*

Introducción

Ante la reconfiguración del orden global y los ataques al multilateralismo derivados del resurgimiento de nacionalismos aislacionistas, tiene sentido que México reevalúe su política exterior con sus socios en el mundo, incluido África, continente de gran dinamismo económico, social y político.

El propósito de este artículo es explicar por qué en la actualidad, a pesar de múltiples retos, la Unión Africana (UA) es muestra de la vigencia del multilateralismo, lo cual puede ser aprovechado por México para alcanzar los objetivos constitucionales de política exterior relativos a la cooperación internacional para el desarrollo, los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Con este fin, se presenta un análisis de la actualidad del continente africano en las relaciones internacionales y de la función de la UA como epicentro del multilateralismo africano; por otra, se aborda la posición de México respecto a África y la relevancia que la UA tiene para nuestro país, así como la presencia de México en la UA. Finalmente, se incluye una breve conclusión sobre la importancia de África para el multilateralismo de México.

Importancia del continente africano en el contexto actual

Desde principios del siglo XXI crece la fuerza del continente africano como centro de gravedad de las relaciones internacionales. Por un lado, el potencial

económico, político, social y cultural de la región se vuelve progresivamente más tangible; por otro, la atención de los principales retos que la comunidad internacional ha reconocido como comunes —erradicación de la pobreza; prevención de conflictos; cambio climático; migración segura, ordenada y regular, etcétera— requieren una atención prioritaria en los países africanos.

Como punto de partida, se debe reconocer la diversidad de realidades socioeconómicas y modelos político-institucionales entre los países de África. Además de la evidente división cultural e histórica al norte y al sur del Sahara, los modelos de colonización —principalmente de Francia, Reino Unido y Portugal— imprimieron trayectorias específicas a los Estados africanos contemporáneos, en la lógica de la *path dependency*: modelos de gobierno (parlamentario *vs.* presidencialista) y derecho (consuetudinario *vs.* napoleónico), así como zonas de influencia económica (origen de las inversiones y nodos de comercio) y política (cambios de régimen y formación de elites). La diversidad de realidades africanas se acentúa con los casos específicos de Etiopía (que nunca fue colonizada), Liberia (fundada para esclavos liberados), Sudáfrica (con su complicada historia previa, durante y posterior al *apartheid*) y Mauricio y Seychelles, islas prósperas.

Sin embargo, son discernibles tendencias e intereses comunes de los países del continente, lo que ofrece una base conceptual para considerar a África como una unidad de análisis. Por un lado, la narrativa del África emergente tiene bases objetivas: tras haber superado las crisis de endeudamiento de fin del siglo XX, la economía africana crece por encima de la media mundial: “Entre 2000 y 2016, África experimentó fuertes tasas de crecimiento económico (4.6% anual), por encima de América Latina y el Caribe (2.8%), aunque inferiores a los países en desarrollo de Asia (7.2%)”.¹ De acuerdo con cifras del Banco Mundial, de entre los 15 países con tasas de crecimiento más altas en 2018, siete fueron africanos: Rwanda (8.7%), Guinea (8.7%), Libia (7.8%), Côte d’Ivoire (7.4%), Benin (6.9%), Etiopía (6.8%) y Senegal (6.8%).²

¹ African Union Commission (AUC)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Africa’s Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities*, Adís Abeba/París, AUC/OCDE, 2018, p. 34, en <https://doi.org/10.1787/9789264302501-en> (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).

² Véase Banco Mundial, “World Development Indicators,” en <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (fecha de consulta: 29 de julio de 2019).

Asimismo, África tiene las tasas de crecimiento demográfico más elevadas del mundo. Entre los años 2000 y 2015 su población pasó de 817 millones a 1194 millones de personas (16.64% del total mundial), y según las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en un escenario intermedio la población africana pasará a 1704 millones de personas en 2030 (19.93% de la población mundial) y a 2528 millones en 2050 (25.87% de la población mundial).³ De acuerdo con la Unión Africana (UA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), si los países africanos adoptan las políticas públicas que favorezcan la inversión y el empleo, este crecimiento puede convertirse en un bono demográfico con una acumulación progresiva de ahorros e inversiones en capital físico y humano.

Contrariamente a la imagen a menudo proyectada por los medios de comunicación, la democracia electoral tiende a convertirse en norma en los países africanos. En un estudio del Peace Research Institute Oslo se afirma que “las elecciones multipartidistas comienzan a ser la regla en África” y que “las tendencias tanto en los golpes de Estado como en las elecciones parecen indicar que ha habido una transición más democrática del poder en África durante los últimos 20 años”.⁴ De manera similar, en un informe crítico de The Economist Intelligence Unit (EIU) se señala que en el África subsahariana “las elecciones se han vuelto comunes en la mayor parte de la región”, con una mejora entre 2016 y 2017 en los indicadores sobre los procesos electorales.⁵ Según la clasificación por tipo de régimen publicada por la EIU, de los 44 países del África subsahariana evaluados, uno se encuentra en la categoría de “democracia plena” (Mauricio), siete

³ División de Población-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Volume I: Comprehensive Tables*, Nueva York, ONU, 2017, p. xix, disponible en https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).

⁴ Ingrid Vik Bakken y Siri Aas Rustad, *Conflict Trends in Africa, 1989–2017*, Oslo, Peace Research Institute Oslo (Conflict Trends, 6), 2018, sección “Democratic Development” [p. 4]. La traducción es de los autores.

⁵ The Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy Index 2017: Free Speech under Attack*, Londres, EIU, 2018, p. 32, disponible en https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (fecha de consulta: 21 de junio de 2019). La traducción es de los autores.

son “democracias imperfectas” (categoría en la que se encuentra México), 14 son “régimenes mixtos” y 22, “régimenes autoritarios”.⁶

Por otro lado, también es cierto que África enfrenta los retos más apremiantes de la comunidad internacional. En 2015, el mundo no cumplió con varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debido a rezagos en el África subsahariana, principalmente en las metas relacionadas con la pobreza extrema, el hambre, la mortalidad infantil y la mortalidad materna.⁷ En los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 se reconoció que “merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos”.⁸

De igual manera, si bien prácticamente han desaparecido los conflictos armados interestatales en África (en julio de 2018, Eritrea y Etiopía pusieron fin al estado de “ni guerra ni paz” que imperaba desde 1998), 16 países todavía enfrentaban algún tipo de conflicto armado en 2018.⁹ Es preocupante que varios de estos conflictos tengan dimensiones regionales e internacionales, lo que hace más complejo el restablecimiento de la paz: “El incremento en el número de conflictos [en África] en años recientes se explica en gran parte por el surgimiento del Estado Islámico. El Estado Islámico no sólo ha creado nuevos conflictos, sino que también ha alimentado otros que ya existían”.¹⁰ De las 14 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU actualmente desplegadas en el mundo, siete se encuentran en África (MINURSO, MINUSMA, UNAMID, MINUSCA, UNISFA, UNMISS y MONUSCO), sin contar la Misión de la UA en Somalia (AMISOM).

Los conflictos armados, las crisis sociopolíticas en varios países y el empleo insuficiente para la creciente población joven están directamente

⁶ *Ibid.*, pp. 6-9.

⁷ Véase ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015, en http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018).

⁸ Asamblea General de la ONU, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, p. 7, disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (fecha de consulta: 20 de junio de 2018).

⁹ I. Vik Bakken y S. Aas Rustad, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.* [p. 1].

vinculados con procesos más amplios de refugio, desplazamiento y migración. De los 67.8 millones de personas atendidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a finales de 2016, alrededor de 21.2 millones eran originarias de África (31.55%).¹¹ Paralelamente, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, si bien la migración internacional en África ha aumentado desde el año 2000, el incremento más significativo se ha dado en los flujos migratorios de África hacia otras regiones; en 2015, alrededor de dieciséis millones de africanos migraron fuera de África (9 millones a Europa) y otros 16 millones lo hicieron al interior del continente.¹² En este sentido, fue políticamente apropiado que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular —que México facilitó conjuntamente con Suiza— se haya adoptado en Marrakech, Marruecos, en diciembre de 2018.

Otras crisis mundiales también tienen una dimensión africana particular. De 2014 a 2016, la epidemia del virus del ébola en África occidental causó la muerte de 11 000 personas (con casos en Europa y Estados Unidos) y tuvo un costo estimado en 4300 millones de dólares.¹³ Además, el continente africano en general es particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático debido a su limitada capacidad de adaptación y a la pobreza. Según las proyecciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en 2020, entre 75 y 250 millones de personas enfrentarán en África problemáticas vinculadas con la escasez del agua como resultado del cambio climático.¹⁴ De ahí que tanto por su potencial

¹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *UNHCR Statistical Yearbook 2016*, Ginebra, ONU, 2018, p. 10, disponible en <https://www.unhcr.org/en-us/statistics/country/Sa8ec0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html> (fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

¹² Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2018*, Ginebra, OIM, 2017, p. 44, disponible en http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf (fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

¹³ Centers for Disease Control and Prevention, “2014-2016 Ebola Outbreak in West Africa”, 8 de marzo de 2019, en <https://www.cdc.gov/vbsf/ebola/history/2014-2016-outbreak/index.html> (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).

¹⁴ PNUMA, “Responding to Climate Change”, en <https://www.unenvironment.org/regions/africa/regional-initiatives/responding-climate-change> (fecha de consulta: 20 de junio de 2019).

como por los retos comunes a la humanidad, actualmente sea prioritario para la comunidad internacional favorecer la prosperidad de África y el bienestar de su población.

La UA como epicentro del multilateralismo continental

El multilateralismo ha sido una herramienta clave de la política exterior de los países africanos y se consolida a pesar de los obstáculos y reveses, lo que se refleja en las comunidades económicas regionales y en la UA. El multilateralismo fue uno de los motores de la descolonización y, progresivamente, de la creación de arreglos institucionales, tanto en África como en el ámbito internacional que sirven a los objetivos de los países africanos: por ejemplo, la lucha contra el *apartheid*, la respuesta a la epidemia de sida o la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados.

Desde los años sesenta y setenta del siglo pasado, la idea del panafricanismo ha tenido una capacidad clave de movilización política, considerando aspiraciones compartidas por los Estados de África (la construcción del Estado-nación desarrollado y soberano, por ejemplo) y retos comunes, inherentes a su debilidad institucional interna y relativa respecto a las antiguas potencias colonizadoras y las de la Guerra Fría (Estados Unidos y la Unión Soviética), así como potencias económicas actuales (por ejemplo, la República Popular China). A pesar de los desafíos, persiste la idea de que la cooperación africana es de interés compartido.

El movimiento panafricanista está en el origen de las independencias africanas. La independencia de Ghana en 1957, bajo el liderazgo de Kwame N’Krumah, tuvo desde un inicio un sello panafricanista.¹⁵ Los líderes de los primeros Estados africanos independientes se adhirieron en su mayoría a un ideario panafricanista, aunque con dos visiones divergentes. Por un lado,

¹⁵ El panafricanismo “es un lenguaje de liberación; esta idea sostiene que existe una unidad compartida entre los africanos y los pueblos de descendencia africana en el mundo, y que esta unidad compartida surge de una opresión común, ya sea la esclavitud, el imperialismo, el colonialismo u otras expresiones.” Aminah Wallace, “Pan-Africanism and Slave Rebellions: The Interconnections,” en Toyin Falola y Kwame Essien (eds.), *Pan-Africanism, and the Politics of African Citizenship and Identity*, Londres, Routledge, 2017, p. 71. La traducción es de los autores.

Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire), Nnamdi Azikiwe (Nigeria), Jomo Kenyatta (Kenya) y Julius Nyerere (Tanzanía) —conocidos como los gradualistas del Grupo de Casablanca— postulaban una integración gradual entre las naciones africanas, avanzando sectorialmente hacia una integración política en una fecha posterior. Por el otro, N'Krumah, Ahmed Ben Bella (Argelia), Patrice Lumumba (actual República Democrática del Congo), Ahmed Sékou Touré (Guinea) y Modibo Kéita (Malí) —los panafricanistas puros del Grupo de Monrovia— proponían un proyecto inmediato de integración política y económica, con un mercado común africano, una unión monetaria africana, un alto mando militar africano y un gobierno de la unión continental.¹⁶

La Organización para la Unidad Africana (OUA), fundada en 1963 con sede en Adís Abeba, Etiopía, cedió ante la visión política de los gradualistas, organización flexible con una misión descolonizadora y de cooperación sectorial, pero con énfasis en el respeto a la independencia política y la integridad territorial de los Estados Miembros (con base en las fronteras coloniales), y con una secretaría débil.¹⁷ La Carta de la OUA no hace referencia al panafricanismo.

Si bien la OUA logró acompañar los procesos de independencias en África —incluyendo el fin del *apartheid* en Sudáfrica—, no alcanzó logros inequívocamente tangibles en muchos otros ámbitos, por las ambiciones y los recelos políticos de los líderes africanos, las debilidades institucionales propias de los nuevos Estados y la injerencia constante de las antiguas potencias coloniales, así como de los Estados Unidos y la URSS, en la lógica de la Guerra Fría.

No obstante, de forma paralela, varias comunidades económicas regionales avanzaron en procesos de integración alineados con las aspiraciones panafricanistas. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO, por sus siglas en francés) es el caso paradigmático; creada en 1975, adoptó el Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento en 1979, y en su seno, en 1994, surgió la Unión Económica

¹⁶ Guy Martin, *African Political Thought*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 55.

¹⁷ Véase la Carta de la Organización para la Unidad Africana, en https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf (fecha de consulta: 28 de agosto de 2018).

y Monetaria de África Occidental (UEMOA), que ha forjado una unión aduanera y monetaria, con el franco de la Comunidad Financiera Africana como moneda única, y una convergencia de políticas macroeconómicas.¹⁸ Asimismo, la CEDEAO se dotó de mandatos de intervención en los conflictos armados de la región con el fin declarado de pacificación. Aunque con un saldo ambivalente, la CEDEAO intervino en 1990 y 2003 en Liberia; en 1997 en Sierra Leona, y en 1999 en Guinea-Bissau.¹⁹

En el año 2000, al alba del siglo XXI, en la OUA se decidió la transición hacia la Unión Africana. Esta renovación de la aspiración panafricanista se produjo entre el fin de la Guerra Fría y el 11 de septiembre de 2001, con la victoria sobre el régimen del *apartheid* en Sudáfrica y la memoria de los horrores del genocidio en Rwanda, y con el optimismo de la negociación de los Objetivos del Milenio de la ONU y la inspiración de la Unión Europea (UE).

Aunque sus logros distan del modelo trazado por la Unión Europea, la UA ha establecido de manera progresiva normas e instituciones que favorecen a sus Estados Miembros. Derivado de la emergente Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, la UA ha asumido el liderazgo político (aunque con financiamiento extracontinental) en la Misión para Somalia (AMISOM), la Fuerza Multinacional Conjunta contra Boko Haram, la Fuerza G5 en el Sahel, así como en diversos mecanismos de mediación ante crisis estatales (por ejemplo, la transición presidencial en Gambia en 2016/2017). En el plano económico, el 30 de mayo de 2019 entró en vigor la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés) que crea

¹⁸ La UEMOA está integrada por ocho de los 15 países de la CEDEAO, principalmente francófonos: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo. Los países anglófonos de la CEDEAO y Guinea forman parte de la Zona Monetaria de África occidental, con un proyecto de coordinación monetaria aún no terminado. Cabo Verde no forma parte de ninguno de los dos bloques.

¹⁹ A lo largo de los años, otros mecanismos africanos también han demostrado voluntad política y logros puntuales, por ejemplo, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) y su mercado integrado de electricidad (Southern African Power Pool); la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) y su moneda única y relativa libertad de tránsito, y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) y la interlocución reconocida (aunque de efectividad discutida) en el conflicto en Sudán del Sur.

un mercado único y continuo de bienes y servicios, con libre movimiento de personas de negocios e inversiones en los 55 Estados Miembros de la UA, con un producto interno bruto de aproximadamente 2.45 billones de dólares estadounidenses.²⁰ Asimismo, en los foros multilaterales, los países africanos están haciendo valer su peso en el proceso de selección de candidatos a organismos internacionales (por ejemplo, la elección de Tedros Adhanom, de Etiopía, a la Dirección General de la Organización Mundial de la Salud y la de Louise Mushikiwabo, de Rwanda, a la Organización Internacional de la Francofonía) y en temas de su interés (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y las competencias de la Corte Penal Internacional).

Es innegable que la UA y las comunidades económicas regionales tienen debilidades estructurales serias: disputas políticas (por ejemplo, el tema del Sahara occidental), la definición respecto a las áreas de competencia respectivas, la dependencia del financiamiento externo y la corrupción, entre otros. Los Estados Miembros de la UA están conscientes de estos retos y apoyan, en principio, la iniciativa de reforma institucional de la UA encabezada por el presidente de Rwanda, Paul Kagame, que tiene el objetivo de responder a varias de estas debilidades. Una clara expresión de conciencia política de los Estados africanos son las avanzadas negociaciones para instrumentar la decisión de aplicar un impuesto de 0.2% a ciertas importaciones extracontinentales para financiar las actividades de la organización.²¹

El Secretario General de la ONU, António Guterres, ha reconocido la relevancia creciente del multilateralismo africano con la UA en su epicentro. En consecuencia, impulsó, desde el inicio de su gestión, el establecimiento, en 2017-2018, de marcos de cooperación entre la ONU y la UA con el fin de alcanzar los objetivos tanto de las agendas 2030 y 2063, como en temas de paz y seguridad.

²⁰ Fondo Monetario Internacional, "GDP, Current Prices", en IMF DataMapper, abril de 2019, en <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/AFQ> (fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

²¹ Una explicación del funcionamiento de este impuesto está disponible en African Union, "Financing of the Union", en <https://au.int/en/financingau> (fecha de consulta: 21 de junio de 2019).

Posición de México hacia África y su presencia en la sede de la UA

Ante la necesidad de diversificar las relaciones políticas de México en el mundo, una asignatura pendiente de la política exterior mexicana es la de incrementar su presencia en el continente africano. “En la relación de casi un siglo con la región, los mexicanos hemos sido omisos y reactivos la mayor parte del tiempo. No hemos logrado descubrir lo que podemos y queremos hacer con África, mucho menos trazar una estrategia consistente, con visión amplia y de largo plazo”.²²

México se encuentra en una posición favorable para establecer esa estrategia y alianzas puntuales con la UA a favor del multilateralismo y de objetivos comunes. Si bien México no cuenta en el continente africano con la huella diplomática de países como Brasil, Cuba, Turquía, India o Indonesia, las ocho embajadas mexicanas y su condición de Estado Observador ante la UA le ofrecen una plataforma para establecer un nuevo diálogo de mutuo beneficio.

La UA tiene como sede la ciudad de Adís Abeba, considerada la capital política y diplomática de África. En 1949, la embajada mexicana abrió sus puertas en esa ciudad y Etiopía se convirtió en el primer país en África con el que México estableció relaciones diplomáticas. A lo largo de 70 años, la relación bilateral ha sido fructífera y amistosa, al reconocer tanto el gobierno como la sociedad etíopes el apoyo decisivo que México otorgó a su nación en la Sociedad de las Naciones ante la invasión de Italia en la década de los treinta del siglo XX.²³ Actualmente se encuentran en marcha proyectos de cooperación técnica Sur-Sur, además de los

²² Mauricio de María y Campos, *Una política exterior activa de México hacia África. Asignatura pendiente en el nuevo escenario mundial*, Tepoztlán/México, Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidí, A. C./Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A. C. (Documento de Trabajo del Proyecto México próspero, equitativo e incluyente, construyendo futuros, 29-T18), 2018, p. 6, disponible en <http://centrotepoztlan.org/wp-content/uploads/2018/07/de-maria-y-campos-mauricio.pdf> (fecha de consulta: 17 de junio de 2019).

²³ Los vínculos históricos entre Etiopía y México se materializan en una glorieta y una estación del tren suburbano en Adís Abeba que lleva el nombre de nuestro país.

vínculos complementarios que potencia la presencia del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) en México y en Etiopía.²⁴

También, en el ámbito multilateral esta relación se hace patente con el apoyo recíproco en las candidaturas presentadas ante organismos internacionales, donde un ejemplo reciente lo constituyen la elección de la entonces senadora Gabriela Cuevas para la presidencia de la Unión Interparlamentaria (UIP) y la del etíope Tedros Adhanom para la Dirección General de la Organización Mundial de la Salud. Esta relación histórica se ha capitalizado en el ámbito bilateral. Habría, no obstante, que reforzar la estructura de la Embajada de México en Etiopía para tener mayor incidencia en el posicionamiento mexicano en el ámbito multilateral.

Importancia de la UA para México

Como se ha analizado, la UA es el único espacio institucional de diálogo y concertación política que involucra a sus 55 Estados Miembros. Por lo tanto, es la plataforma ideal para tratar temas más apremiantes de la agenda continental y mundial, como derechos humanos, migración, paz y seguridad, cambio climático, seguridad alimentaria y pobreza, entre otros.

En asuntos de paz y seguridad, la UA ha asumido un liderazgo creciente, con resultados concretos como la conformación de la Fuerza Conjunta del G5 en el Sahel, el establecimiento de la Fuerza Multinacional Conjunta contra Boko Haram, en 2017 y 2018, la transición democrática en Gambia, Kenya, Sudáfrica y Zimbabwe, así como el primer proceso electoral en Somalia desde el inicio de la guerra civil. La resolución 2320 (2016) del Consejo de Seguridad de la ONU ha sentado las bases para una cooperación previsible, sostenible y flexible con la UA en operaciones de apoyo a la paz.

Ante el fenómeno migratorio que cobra cada vez mayor relevancia en la agenda internacional, la UA se ha convertido en el socio por excelencia de la UE para plantear mecanismos de gestión a los flujos de personas vulnerables (por ejemplo, a través del Fondo Fiduciario de la UE para África).

²⁴ Más información sobre el CIMMYT, iniciativa que nació en México, se encuentra disponible en <https://www.cimmyt.org/>

La UA también ha adoptado políticas para facilitar la movilidad intracontinental mediante la flexibilización progresiva de los regímenes de visado, capitalizando en la integración de las comunidades económicas subregionales. La UA avanza asimismo en la extensión del pasaporte africano para todos los ciudadanos del continente.

En el ámbito del desarrollo, la UA concierta decisiones que fijan metas globales en el combate a la pobreza, que abarcan la adopción de políticas públicas específicas, así como la creación y el monitoreo de mediciones y estadísticas relevantes. De esta forma, crea un eco y da respaldo político al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 de la ONU y de la Agenda 2063 de la propia UA, estrategia para lograr la transformación socioeconómica y el desarrollo sostenible. En materia económica, la UA dirige las políticas para la puesta en marcha de la AfCFTA.

Por lo anterior se considera que la UA es un espacio idóneo para que México mejore su relación política y económica con todos los países africanos. Puesto que México sólo cuenta con ocho embajadas en el continente, se puede aprovechar la representación en Etiopía para que desde ahí México profundice las relaciones bilaterales con el resto de los países africanos donde no tiene presencia. La UA sería en este sentido una plataforma de interlocución con los 55 Estados Miembros para apoyar las iniciativas multilaterales de México.

No debe soslayarse tampoco que los Miembros de la UA representan más de una cuarta parte de la membresía en la ONU, lo cual es clave para iniciativas prioritarias de la agenda de política exterior de México, así como para el éxito de candidaturas mexicanas ante organismos internacionales.

En la UA se puede utilizar el multilateralismo a través de varios mecanismos de los que México es parte, como el G20, la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) y MIKTA (México, Indonesia, República de Corea, Turquía y Australia) para pronunciarse sobre temas de interés común para México y sus socios. Por ejemplo, como resultado de la coordinación de las representaciones de los socios MIKTA en Adís Abeba, se han realizado intervenciones conjuntas durante 2017 y 2018, en el marco de las sesiones abiertas del Consejo de Paz y Seguridad de la UA en temas como niños en los conflictos armados en África (sesión del 26 de julio de 2017) y el papel de las mujeres en la prevención y el combate al extremismo violento en África (sesión del 31 de octubre de 2017).

En el contexto de MIKTA fue significativa la presencia en Adís Abeba de los directores generales para África de los países que integran este espacio en junio de 2018. Así, México participó en el primer encuentro MIKTA de directores generales de África, con sesiones de análisis y reuniones con altos funcionarios de la UA, representantes africanos, la Comisión Económica para África y agencias de la ONU.

La UA es una plataforma política en la que México puede opinar y preparar su posición sobre temas globales como la paz y la seguridad, el cambio climático, el comercio de armas, la reducción del riesgo de desastres, los derechos humanos, entre otros. En el marco de la UA, la Embajada de México en Etiopía participa como observador en las cumbres de este organismo y de manera activa ha tenido oportunidad de participar en sesiones abiertas del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, así como en las reuniones del Grupo de Socios de la UA sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que abordaron recurrentemente las situaciones sociopolíticas de emergencia en Sudán del Sur y Somalia.

En julio de 2018, la Embajada de México en Etiopía apoyó la visita del representante permanente de México ante la ONU, para la consulta regional en África del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que comprendió una reunión privada con el presidente de la Comisión de la UA.

No obstante lo anterior, hay que mencionar que, aprovechando el crecimiento económico que han experimentado varios países africanos para promover sus intereses comerciales y de inversión, son varios los países latinoamericanos que han invertido más recursos en África que México y que por lo tanto han avanzado significativamente en la promoción de sus intereses, lo cual podría tener como consecuencia que obtengan mejores resultados que México en dicha promoción de intereses y candidaturas a diversos organismos internacionales.²⁵

Por ello, resultaría conveniente definir esquemas a largo plazo que permitan, también dentro de la política de austeridad que ha puesto en marcha

²⁵ Países latinoamericanos que cuentan en África con un mayor número de representaciones diplomáticas con respecto al nuestro: Brasil (39), Cuba (30), Argentina (18), Ecuador (11) y Venezuela (11).

el gobierno a partir de diciembre de 2018, ampliar la presencia de México con la apertura gradual de embajadas en otros países de África (la apertura de representaciones conjuntas con los países de la Alianza del Pacífico, como es el caso en Etiopía y Ghana, podría ser un modelo a replicar). Lo anterior se vería reforzado con un mayor dinamismo en los programas de cooperación Sur-Sur, en la promoción de becas de posgrado, del idioma español y de involucrar a jóvenes mexicanos en programas de servicio social.²⁶

Conclusiones

A partir del creciente dinamismo y la importancia geopolítica del continente africano, es necesario definir una política exterior a largo plazo que integre como eje estratégico el ámbito multilateral, con la UA como nodo, en particular para temas vinculados con el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, así como aliados para la presentación de iniciativas y candidaturas mexicanas.

En particular, para México, la UA es un espacio estratégico para: a) mejorar la relación política bilateral con los países donde no hay embajadas, sin renunciar ni a la apertura gradual de más representaciones diplomáticas ni a reforzar los programas de cooperación, involucrando a jóvenes mexicanos; b) profundizar de forma multilateral la cooperación Sur-Sur con los socios de México en el G20, Alianza del Pacífico, MIKTA, entre otros; c) pronunciarse sobre temas globales como derechos humanos y desarrollo sostenible, migración, refugio, paz y seguridad, combate a la corrupción y cambio climático; d) aprovechar la UA como plataforma de interlocución con sus 55 Miembros para apoyar las iniciativas multilaterales de México, y e) buscar el apoyo a las iniciativas y candidaturas mexicanas ante organismos internacionales.

Con base en lo expuesto en este artículo y ante las tendencias aislacionistas en el mundo, resulta estratégico reforzar la estructura y la presencia especializada del número de diplomáticos mexicanos que puedan recurrir a Adís Abeba y la UA como plataforma para establecer una interlocución de calidad tanto individual como colectivamente con los países africanos.

²⁶ Véase M. de María y Campos, *op. cit.*, p. 20.