

53/2021

diciembre de 2021

Óscar Garrido Guijarro

Plan África: balance de quince años de compromiso español

Plan África: balance de quince años de compromiso español

Resumen:

Con el telón de fondo de la crisis de los cayucos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aprobaba en mayo de 2006 el *I Plan África*. Se trataba de un nuevo proyecto que contribuía a reformular la falta de una estrategia global y estructurada en las relaciones con la región. Además de Iberoamérica y el Magreb, ahora España se comprometía a considerar África subsahariana como una prioridad de su política exterior. El Plan África se ha convertido en la herramienta de trabajo que ha guiado las relaciones entre España y los países de esta región durante los últimos quince años. En este tiempo, la presencia política, comercial e institucional de España en África subsahariana se ha incrementado, y se ha trabajado con acierto para establecer un nuevo compromiso con el continente en el ámbito de la paz y la seguridad, de la lucha contra la pobreza, de la cooperación para ordenar los flujos migratorios, de la promoción de los intercambios comerciales y la inversión, y de la cooperación cultural y científica.

Palabras clave:

Plan África, África subsahariana, política exterior española, cooperación al desarrollo, comercio exterior.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Plan Africa: fifteen years of Spanish commitment in review

Abstract:

In May 2006, against the backdrop of the cayuco boat crisis, the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation approved the 1st Africa Plan. It was a new project that contributed to reformulating the lack of a comprehensive and structured strategy in relations with the region. In addition to Ibero-America and the Maghreb, Spain now pledged to consider sub-Saharan Africa as a foreign policy priority. The Africa Plan has become the working tool that has guided relations between Spain and the countries of this region over the last fifteen years. During this time, Spain's political, commercial and institutional presence in sub-Saharan Africa has increased, and it has worked successfully to establish a new commitment to the continent in the areas of peace and security, the fight against poverty, cooperation to regulate migratory flows, the promotion of trade and investment, and cultural and scientific cooperation.

Keywords:

Plan Africa, Sub-Saharan Africa, Spanish foreign policy, development cooperation, foreign trade.

Introducción

El pensador egipcio Samir Amin defendía en los años ochenta la llamada «teoría de la desconexión». Consideraba que, para que hubiera desarrollo en África, era necesario que los países del sur se desligaran de la economía occidental. Durante la Guerra Fría, esta idea era inaplicable, pero tras la caída del muro los países del norte practicaron en alguna medida dicha desconexión reduciendo su presencia en África, tanto política como económica. En los últimos años, África se está reconectando con la globalización por la combinación del desarrollo económico y la atención a las amenazas y oportunidades que encierra¹. El continente africano se está convirtiendo en actor de primera fila de la actual reorientación estratégica global, especialmente para China, la Unión Europea y otras potencias medias como Turquía.

En el siglo XXI, África ha logrado avances claros en materia de democratización, participación política y de resolución de conflictos. Hasta 2020, seis de las economías con mayores tasas de crecimiento de PIB del mundo estaban en África subsahariana y 26 países africanos estaban encaminados a convertirse en países de renta media ese mismo año. África posee la clase media más joven del mundo y cada año se incorporan unos 18 millones de africanos al mercado de trabajo². El continente ha emprendido iniciativas de profunda transformación de sus economías, como la puesta en funcionamiento, en 2019, de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, la política exterior y de cooperación y las empresas españolas se volcaron en Iberoamérica. Pero el agravamiento del problema de la migración, con la llegada masiva de inmigrantes entre 2005 y 2006, se convirtió en una ocasión para la búsqueda de una nueva orientación y un importante impulso a la política exterior española dirigida a África subsahariana. En 2006, llegaban a las costas de Canarias 31.861 inmigrantes procedentes de África y el Gobierno consideró que debía de trabajar para ordenar los flujos migratorios y que el mejor método para conseguirlo era acordar, con los países de origen, marcos regulatorios adecuados.

¹ Silvela Díaz-Criado, E. (2014). *La reconexión con África*. Documentos IEEE. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE084-2014_ReconexionAFrica_Silvela_DiazCriado.pdf

² Foco África 2023. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2021.

I, II y III Plan África

En este contexto de la crisis migratoria de los cayucos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aprobaba en mayo de 2006 el I Plan África.

Las dispares acciones que desde España se habían dirigido hasta el momento hacia África subsahariana exigían un replanteamiento, y este nuevo proyecto contribuía a reformular la falta de una estrategia global y estructurada en las relaciones con la región. Anteriormente existieron intentos para articular una política exterior española. Así, se puso en marcha el Plan de Acción para África Subsahariana (2001-2002) que establecía desde el punto de vista estrictamente político un incremento de los contactos y visitas hacia y desde África de miembros del Gobierno; un aumento de foros y misiones empresariales hacia esos países; el establecimiento de nuevos marcos convencionales, especialmente en los aspectos económicos y migratorios con la región; y el objetivo de un aumento de la cooperación y de los intercambios culturales, comerciales y de inversión con distintos países. El plan solo se cumplió parcialmente, pero fue un primer esfuerzo por relanzar la política hacia África subsahariana³.

El I Plan África del Gobierno español fue concebido como una estrategia nacional propia hacia una región. Además de Iberoamérica y el Magreb, ahora el Ejecutivo se comprometía con este proyecto a considerar África subsahariana como una prioridad de su política exterior. El Plan África se ha convertido desde entonces en la herramienta de trabajo que ha guiado las relaciones entre España y los países de África subsahariana durante los últimos quince años.

*I Plan África (2006-2008)*⁴

La elaboración y publicación inicial del Plan tuvo una clara vinculación con la denominada «crisis migratoria» y el tratamiento que esta recibió en los medios. Así, se acusó en su momento al documento de tener sobre todo una función de comunicación más que de planificación y priorización política y estratégica. Sin embargo, quince años después podemos hacer un balance que demuestra el compromiso de los diferentes Ejecutivos que se han sucedido con esta nueva prioridad de la política exterior española.

³ Gil-Casares, R. (Abril/junio 2010). África subsahariana. La nueva prioridad. *Cuadernos FAES*.

⁴ I Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2006.

Además, hay que destacar que la elaboración del plan también se produce en el contexto de la formulación de la Estrategia de la UE para África. Efectivamente, un año antes del plan español, en diciembre de 2005, el Consejo Europeo adoptó esta estrategia para estructurar un marco de acción de los Estados miembros que supusiera un apoyo a los esfuerzos desplegados por África para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El I Plan África marca siete objetivos de la acción exterior española en el continente que responden tanto a la defensa de los intereses españoles como a la búsqueda del interés general:

- I. Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África.
- II. Contribución de España a la lucha contra la pobreza y la agenda de desarrollo de África subsahariana.
- III. Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios.
- IV. Participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África
- V. Promoción de los intercambios comerciales y la inversión, con especial atención a las relaciones pesquera y la seguridad energética.
- VI. Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos de desarrollo.
- VII. Refuerzo de la presencia política e institucional española en África.

Respecto a las prioridades geográficas de actuación, el plan explica que la adecuación de los medios disponibles a la consecución de los siete objetivos exige establecer prioridades entre los 47 países que componen África subsahariana. El documento establece tres categorías:

- De interés prioritario: son los países en los que se superponen en mayor o menor medida todos los objetivos perseguidos en el Plan (Guinea Ecuatorial, Senegal, Mali, Nigeria, Angola, Namibia, Sudáfrica, Mozambique, Kenia, Etiopía y Mauritania)
- De interés específico: se trata de países de trascendencia para la acción exterior de España, aunque esa importancia se encuentra concentrada en un ámbito concreto o en un número más reducido de ámbitos en comparación con el grupo

de prioritarios (Cabo Verde, Camerún, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea–Bisáu, Níger, República de Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y Tanzania).

- De seguimiento especial: son países que, debido a su inestabilidad interna, pueden derivar en un riesgo para la paz y la seguridad (Chad, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Sudán y Zimbabue).

En total hace referencia a 27 países.

II Plan África (2009-2012)⁵

Este nuevo Plan pretende consolidar los avances del anterior y sacar provecho de las experiencias aprendidas. Además, introduce novedades como el refuerzo del enfoque regional en África o la inclusión de tres objetivos transversales nuevos (derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático). Otra mejora importante es la introducción de avances en cuanto a la sistematización de los instrumentos y mecanismos de seguimiento y participación social, a través de la Mesa para África.

El plan cuenta con seis objetivos generales, formulados de manera diferente a los siete del I Plan, pero que podemos considerar equivalentes.

Respecto a la elección de países, este II Plan presenta las prioridades geográficas siguiendo un enfoque regional. De esta manera, el documento realiza la siguiente clasificación:

- Dimensión continental: la Unión Africana (UA).
- Dimensión regional: España concentrará su atención de manera especial en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Por otro lado, el documento también sostiene que profundizará su relación con las demás comunidades económicas regionales: Intergovernmental Authority on Development (IGAD), la Comunidad de Desarrollo del África del Sur (SADC) y la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC).
- Atención por países: En África Occidental: además de Mauritania, los países de la CEDEAO en especial Senegal, Mali, Gambia, Costa de Marfil, Níger, Nigeria, Guinea-Bisáu, Guinea, Ghana y Cabo Verde; en el Cuerno de África: los países

⁵ II Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. 2009.

de la IGAD y en especial, Etiopía, Kenia y Sudán; en África Central: los países de la CEEAC y en especial, Guinea Ecuatorial, Camerún, Gabón y Santo Tomé y Príncipe; en el sur los países de SADC, y en especial Sudáfrica, Namibia, Mozambique, Angola, Zimbabue, Tanzania y República Democrática del Congo.

En total hace referencia a 25 países.

III Plan África⁶

La principal novedad de este tercer documento es la intención de hacer protagonistas del plan a la sociedad civil y al sector privado español. Así lo explicaba el entonces ministro de Asuntos Exteriores español, hoy vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, en la introducción del documento:

«El Gobierno carece de los recursos públicos necesarios para producir un impacto significativo en el crecimiento y el desarrollo de África, pero esto no debe detenernos. La sociedad civil y el sector privado españoles tienen el potencial de convertirse en actores decisivos en el continente africano. Esta es nuestra fortaleza. Debemos aspirar a que España desempeñe un papel en África equiparable al que tuvimos en Iberoamérica en los años ochenta y noventa del siglo pasado».

Este III Plan parte de un nuevo planteamiento: los anteriores planes África impulsaron el despliegue institucional de nuestro país y promovieron la cooperación al desarrollo. Estos esfuerzos han empezado a dar sus frutos. El siguiente paso ahora es lograr el acercamiento del resto de actores españoles a África: empresas, universidades, ONG, etc.

Respecto a los objetivos, este tercer documento los reduce a cuatro: la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible enraizado en el crecimiento económico, el fortalecimiento institucional y una movilidad ordenada, regular y segura.

En cuanto a las prioridades geográficas de actuación, si el I Plan hacía referencia a 27 países y el II Plan a 25, este tercer documento los reduce a diez. A esta decena de Estados los clasifica en dos categorías generales: cinco socios a los que denomina como «prioritarios para la política exterior de España en África subsahariana» —Sudáfrica, Nigeria, Etiopía, Angola y Senegal— y cinco socios a los que se refiere como

⁶ III Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2019.

«preferentes» por tratarse de «países estables y de gran potencial de crecimiento económico» —Ghana, Kenia, Mozambique, Costa de Marfil y Tanzania—. Además, destaca el papel de Nigeria, Sudáfrica y Etiopía como «países ancla» que son Estados que por su protagonismo regional pueden actuar como exportadores de estabilidad a sus vecinos, absorbiendo de forma ordenada flujos migratorios intraafricanos.

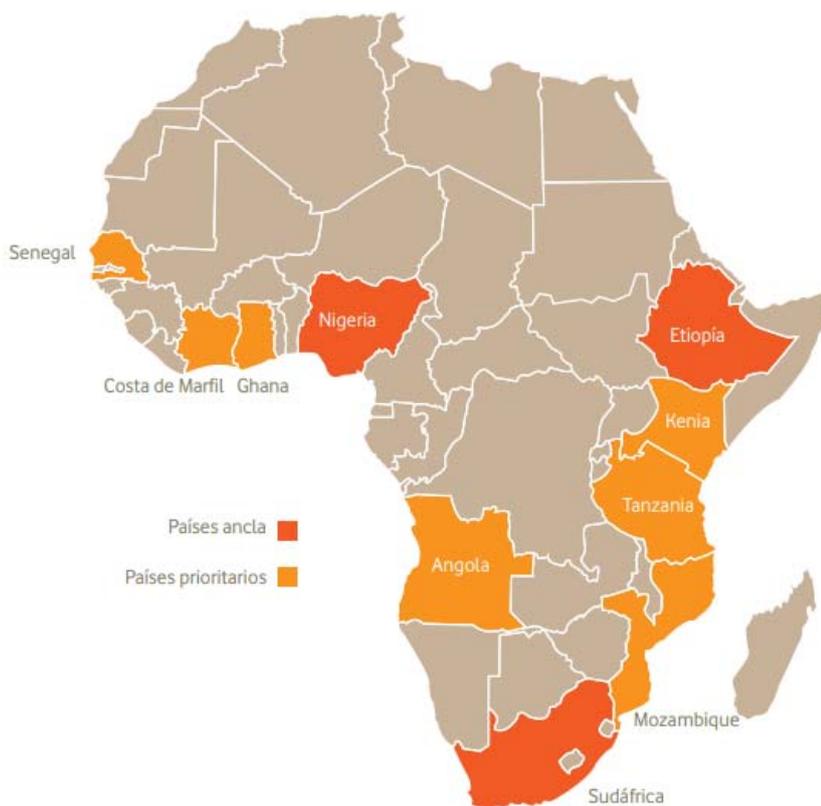


Figura 1. Diez países destacados en el III Plan África. Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Además, el III Plan contempla el establecimiento de una asociación reforzada con Senegal para desarrollar las acciones y herramientas previstas en el documento a modo de experiencia piloto. La evaluación de esta experiencia piloto permitirá establecer nuevas asociaciones reforzadas con otros países, continuando, en segundo lugar, con Angola.

Pero quizá lo más novedoso es que, por primera vez en un documento de estas características, el Gobierno manifiesta su aspiración a que España se convierta en un actor en África subsahariana con un papel tan relevante como el que desempeñó en Iberoamérica en los años ochenta y noventa. En esta misma dirección, el 29 de marzo de 2021, tuvo lugar la presentación de Foco África 2023. Se trata del programa de acción del III Plan África y conecta los objetivos de este con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. En la intervención del presidente del Gobierno durante la presentación de Foco África, Pedro Sánchez aseguró que «vamos a dar un paso más, queremos convertir esta década, que empezamos de una manera un tanto compleja con la pandemia, en la década de España en África. Ese es el alma del programa»⁷.

Balance en materia de cooperación para controlar los flujos migratorios⁸

Con anterioridad al primer Plan África, España ya había suscrito acuerdos migratorios con algunos países, pero centrados fundamentalmente en la readmisión de personas en situación irregular por sus países de origen. Desde la aprobación del I Plan África, sin embargo, España ha buscado una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria también conocidos como «acuerdos de nueva generación». La finalidad de estos es establecer un marco bilateral para la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Estos acuerdos de nueva generación han supuesto un giro respecto al modelo anterior exclusivamente centrado en la readmisión.

En este sentido, España ha firmado este tipo de acuerdos con los países más relevantes a efectos de control de flujos migratorios a nuestro país: Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bisáu, Guinea Conakry, Mali, y Níger. Por su parte, con Senegal, se ha suscrito un acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados; con Nigeria, un acuerdo de repatriación; y, con Mauritania, un acuerdo sobre flujos migratorios laborales.

⁷ Disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2021/prsp29032021.aspx>

⁸ El contenido del epígrafe ha sido extraído de documentos solicitados por el autor, a través del portal de transparencia, a la Dirección General para África del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Se han facilitado los siguientes documentos: *Balance de Ejecución del I Plan África, Informes 2009 y 2010 de seguimiento II Plan África, Balance de la IX Legislatura II Plan África, Resultado indicadores 2009 y 2010*.

Además, se ha llegado a acuerdos de realización de patrullas conjuntas con Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bisáu y Guinea Conakry con el objetivo de reforzar las capacidades de estos países en materia de control y vigilancia de aguas jurisdiccionales y en el terreno de la lucha contra la migración irregular. De esta manera, se han reforzado las tareas de control con misiones de vigilancia y patrullaje conjunto en aguas de África Occidental, bajo coordinación de la agencia europea FRONTEX, que han interceptado y logrado evitar la salida de muchas embarcaciones ilegales.

Se ha constituido, además, el Centro de Coordinación Regional en Canarias que coordina las actuaciones de todas las administraciones implicadas en la lucha contra la inmigración ilegal procedente de los países de África subsahariana, Sáhara Occidental y Mauritania con dirección a Canarias.

España ha apoyado también la creación del Centro de Flujos Migratorios de Senegal y el Centro de Información y Gestión de las Migraciones de Mali, ambos en funcionamiento.

Con el fin de ayudar a canalizar los flujos de migración legal, se ha alentado y facilitado la contratación en origen de trabajadores subsaharianos, especialmente de Senegal, en donde se ha abierto una Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por último, se ha creado un Fondo España-CEDEAO de Migración y Desarrollo con una dotación de 10 millones de euros.

Balance en materia de refuerzo de la presencia política e institucional en África⁹

Desde la aprobación del I Plan África, se han abierto seis nuevas embajadas (Sudán, Mali, Cabo Verde, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Níger) —en total ya son 22— y antenas diplomáticas en Gambia, Liberia y Sierra Leona. Se trata del tercer despliegue diplomático en África más importante entre los Estados miembros de la UE (por detrás de Francia y Alemania). Además, se han reforzado los lazos con los organismos africanos considerados prioritarios en el Plan África como son la UA y la CEDEAO.

Se han creado nuevas Oficinas Técnicas de Cooperación y antenas de cooperación; Consejerías Económicas y Comerciales (Accra, Malabo y Nairobi), Agregadurías

⁹ Ibíd.

sectoriales de Interior (Nuakchot, Accra, Bisáu, Conakry, Bamako, Banjul) y de Trabajo y Asuntos Sociales (Dakar).

Balance en materia de contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad y la prevención de conflictos¹⁰

España ha reforzado y ampliado la cooperación militar y policial con el subcontinente, especialmente en África occidental. Se han firmado acuerdos de cooperación en materia de defensa con Cabo Verde, Sudáfrica, Mozambique, Angola, Gabón y Mauritania. Además, el Ministerio de Defensa mantiene programas de formación militar con Cabo Verde, Mauritania, Guinea Ecuatorial, Mozambique y Sudáfrica, y se ha fortalecido y apoyado el desarrollo de las capacidades militares de las fuerzas armadas y de seguridad de Mauritania, Senegal y Cabo Verde.

Se ha reforzado la presencia del Centro Nacional de Inteligencia en países como Senegal, Mali, Sudán y Etiopía y se han firmado acuerdos de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia con Senegal y Cabo Verde.

España colabora con diversos programas de organismos regionales como el Programa de Control de Armas Ligeras de la CEDEAO, el Programa de Fortalecimiento Institucional contra el Terrorismo del IGAD y el Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo, con sede en Argel y dependiente de la Unión Africana.

Se han fortalecido las capacidades de los Estados ribereños del golfo de Guinea con el apoyo de un buque de la Armada desplegado por periodos limitados en las aguas de la región, ya sea dentro del marco estrictamente nacional o a través de las Presencias Marítimas Coordinadas de la UE, con la misión de contribuir a la seguridad en el entorno marítimo de la costa occidental africana, a la lucha contra la piratería y a la realización de actividades de cooperación militar.

Se ha reforzado la participación española en las acciones de la UE en el Sahel, en particular a través de la dirección de proyectos como el de los Grupos de Acción Rápida.

España participa actualmente en nueve misiones militares en África subsahariana¹¹, con alrededor de mil efectivos:

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/

<i>EUTM RCA (República Centroafricana)</i>	Misión de la Unión Europea en la República Centroafricana orientada a la formación y la reforma de las fuerzas armadas de ese país.
<i>Diplomacia de la Defensa y Seguridad Cooperativa</i>	Militares españoles ayudan a incrementar la seguridad en esta inestable región de África Occidental.
<i>EUTM Somalia</i>	La Unión Europea adiestra a las fuerzas somalíes para combatir el terrorismo y la piratería.
<i>EUTM Mali</i>	La misión de la UE ayuda al Ejército maliense a mejorar sus capacidades militares, para que pueda recuperar la integridad territorial del país.
<i>Destacamento Marfil (Senegal)</i>	Contribución al transporte estratégico de las capacidades regionales de los países participantes de AFISMA.
<i>EUNAVFOR Operación Atalanta</i>	La operación de la Unión Europea de lucha contra la piratería en el océano Índico.
<i>Seguridad Cooperativa en Mauritania</i>	España apoya a Mauritania con un programa bilateral de actividades de adiestramiento en el ámbito de la seguridad cooperativa.
<i>Seguridad Cooperativa en Senegal</i>	Las autoridades senegalesas piden ayuda a España para reforzar o generar las capacidades militares de sus Fuerzas Armadas.
<i>EUTM Mozambique</i>	Misión de la UE que tiene como objetivo formar y ayudar a las fuerzas armadas a proteger a la población civil y restablecer la seguridad en la provincia de Cabo Delgado.

Balance en materia de cooperación cultural y científica¹²

La cooperación cultural y científica se ha basado en acciones concretas, en el ámbito bilateral, con países como Sudáfrica, Senegal, Angola, Etiopía, Guinea Ecuatorial o Namibia. Cabe destacar la cooperación científica con Sudáfrica, que se ha traducido en acuerdos de trabajo en proyectos conjuntos entre el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas español con el Pebble Bed Molecular Reactor sudafricano para la prestación de servicios y la gestión de residuos de intensidad baja y media.

En 2006, se constituyó la Casa África, con sede en la Palmas de Gran Canaria, como consorcio público que integra al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno de Canarias, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. La Casa África desarrolla importantes acciones en cuatro ámbitos de actuación: cultural, académico, social y de cooperación para el desarrollo.

Además, se han impulsado dos centros culturales de España en Malabo y Bata (Guinea Ecuatorial) y se ha facilitado el acceso al DELE (Diploma de Español como Lengua

¹² *Ibíd.*, cita 11.

Extranjera) mediante el establecimiento de dieciséis centros de examen repartidos por Cabo Verde, Camerún, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica y Tanzania.

Por último, se ha constituido el primer Instituto Cervantes en África subsahariana, en Dakar, y se han establecido aulas Cervantes en Malabo y Bata.

Balance en materia de cooperación al desarrollo

África subsahariana no había sido hasta tiempo reciente una región de especial interés para la cooperación española, que ha centrado sus esfuerzos en los países iberoamericanos. Entre 1990 y 2004, la ayuda destinada a la región subsahariana ha sido errática, no apreciándose programación alguna de los recursos. El I Plan África y posteriores tratan de compensar esta tendencia de la cooperación española¹³. De esta manera, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española con África subsahariana ha experimentado un destacado incremento entre 2006 y 2013 y un importante despliegue sobre el terreno. Así, a las seis oficinas técnicas de cooperación existentes en 2004 (Guinea Ecuatorial, Mauritania, Senegal, Angola, Mozambique y Namibia) se han sumado otras cuatro nuevas en Cabo Verde, Etiopía, Mali y Níger. Además, se han establecidos antenas permanentes de cooperación con la República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Guinea-Bisáu Nigeria, Kenia y Sudáfrica. Por otro lado, se han incorporado nuevos países al Plan Director de la Cooperación Española (Mali, Níger, Etiopía, Sudán y República Democrática del Congo), hasta sumar quince, al tiempo que se han puesto en marcha programas bilaterales con otros países como Gambia, Liberia, Guinea Conakry y Kenia¹⁴.

Para valorar el incremento de la cooperación al desarrollo con África subsahariana durante estos últimos quince años, hemos elaborado un gráfico en el que se muestra el porcentaje de distribución de la AOD, por regiones/continentes, correspondiente a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principal órgano de gestión de la cooperación española orientada a la lucha contra la pobreza.

¹³ Tezanos Vázquez, S. (Noviembre 2006). Un plan para el África al sur del Sáhara. *Temas para el debate*. N.º 144.

¹⁴ *Ibíd.*, cita 11.

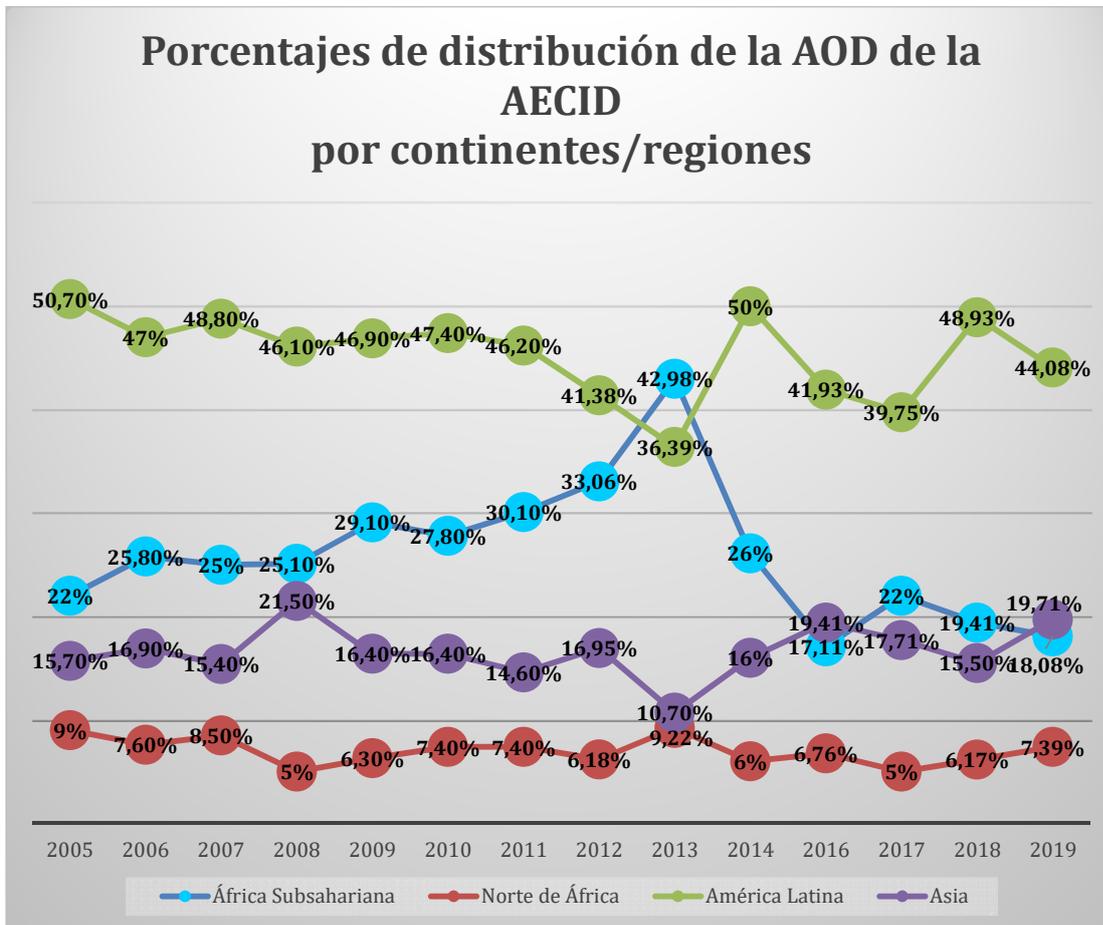


Figura 2. Porcentajes de distribución de la AOD de la AECID por continentes/regiones. Fuente: elaboración propia desde los datos de los PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional) (sin publicar el del año 2015).

Del análisis de los datos se desprende un incremento del porcentaje de la AOD dirigida a África subsahariana, de manera que se va acercando a la cifra dedicada a Iberoamérica, hasta llegar a un punto de inflexión en el año 2013 en el que el porcentaje subsahariano supera al iberoamericano. A partir de entonces se produce la tendencia inversa hasta el punto de que en los años 2016 y 2019 el porcentaje de AOD destinado a Asia supera al dirigido a África subsahariana.

Si analizamos los documentos en los que se establecen los objetivos geográficos para la cooperación española, vemos que el II Plan Director de la Cooperación Española

(2005-2008)¹⁵, aprobado un año antes del I Plan África, se refiere a Iberoamérica como la zona prioritaria para la cooperación española. África subsahariana es referida en tercer lugar, tras la mencionada región, el Magreb y Oriente Medio. Dentro de África subsahariana se designan como países prioritarios Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde.

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)¹⁶, a la hora de definir los criterios para la definición de las prioridades geográficas de la cooperación española, explica que esta se orientará hacia aquellos países y regiones donde los niveles de pobreza y exclusión sean mayores, y en África subsahariana señala a Etiopía, Mali, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger. Si los comparamos con los países prioritarios el II Plan Director repiten Mozambique, Senegal y Cabo Verde, y el número se ha ampliado de cinco a seis.

En el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)¹⁷ se considera que la cooperación española debe realizar un esfuerzo de concentración geográfica y focalizarse en aquellos países donde pueda tener mayor incidencia e impacto con relación a sus orientaciones generales. El resultado es la elección de veintitrés países, de los cuales seis son de África subsahariana: Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.

En el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)¹⁸ se contemplan seis «países de asociación menos avanzados» de la región que analizamos, y si los comparamos con el IV Plan Director se mantienen los mismos con la excepción de que sale Guinea Ecuatorial y entra Mauritania.

¹⁵ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/II%20PD%202005-2008.pdf>

¹⁶ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/III%20PD%202009-2012.pdf>

¹⁷ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/IV%20PD%202013-2016.pdf>

¹⁸ Disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/PD/V%20PD%202018-2021.pdf>

Balance en materia de comercio exterior

Los países de África subsahariana representan una proporción pequeña en el comercio exterior español: un 1,6 % de las exportaciones españolas entre 2014 y 2018 tuvieron ese destino y el 3,7 % de las importaciones españolas procedían de esa área. Además, estas cifras globales vienen mostrando una elevada variabilidad interanual, por lo que para apreciar la tendencia al alza es necesario analizar los datos desde una perspectiva de largo plazo¹⁹.

El sector exterior de la economía española desempeña desde 2008 un papel creciente en el crecimiento económico de España. Entre el año 2008 y el año 2013, quedó demostrada su relevancia para amortiguar la caída de la demanda nacional e impulsar la recuperación posterior. Desde entonces, el número de empresas exportadoras en España y el volumen de las exportaciones no ha parado de incrementarse. Sin embargo, y a pesar de este buen comportamiento de las ventas y la inversión española en el exterior, persiste una limitada diversificación de los destinos²⁰.

África es un mercado con enorme potencial, pero es percibido por empresarios e inversores como un destino con elevado nivel de inseguridad jurídica. Así, las empresas españolas se han dirigido más bien a mercados cercanos (los socios de la UE) o que hablan la misma lengua (Iberoamérica), donde el riesgo percibido de hacer negocios es reducido²¹.

A pesar de que las exportaciones han ido en aumento durante los últimos quince años, España sigue siendo un socio comercial de menor importancia para África que países de nuestro entorno como Francia, Alemania o Reino Unido. No obstante, es justo resaltar que las exportaciones españolas con destino a países africanos crecen a un ritmo mayor que las de los países europeos mencionados²².

¹⁹ Club de Exportadores e Inversores y Universidad Autónoma de Madrid. (Junio 2020). Inversión empresarial española en África subsahariana. *Economía de hoy*. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Empresarial_Espanola_en_Africa_Subsahariana_03062020.pdf

²⁰ Marín Egoscózábal, A. (Noviembre 2020). La empresa española en África subsahariana: estrategias, experiencias y riesgos. *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab/POLICY~1.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab>

²¹ El Exportador. (Marzo 2010). Acercarse a África. *ICEX*. N.º 139.

²² Marín Egoscózábal, A. (dir.). Lafuente Ibáñez, C. y Garrido Llamas, P. El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África subsahariana en el contexto de los EPA. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo 36/2009.

Una de las características del comercio exterior de España con los diez países que se contemplan como prioritarios o preferentes en el Plan África III es la escasa importancia de la economía española como socio comercial. De los diez países analizados únicamente en los casos de Nigeria y Costa de Marfil, España es el destino de más del 5 % de las exportaciones. Como proveedora de productos importados por estos países, la economía española es todavía menor, únicamente llega a superar el 3 % en los casos de Senegal y Costa de Marfil.

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Etiopía		65,4%		53,6%
	China	16%	China	33%
	Suiza	13%	Francia	12%
	EE. UU.	12%	India	8,6%
	Holanda	11%		
	Alemania	8,4%		
	Reino Unido	5%		
	España	0,71%	España	1,2%
Nigeria		51,7%		57,6%
	India	18%	China	28%
	EE. UU.	18%	Bélgica y Luxemburgo	8,9%
	España	9,7%	Holanda	8,3%
	Francia	6%	Corea del Sur	6,4%
			EE. UU.	6%
			España	1,1%

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Sudáfrica		44,9%		39,7%
	China	16%	China	19%
	EE. UU.	7,6%	Alemania	8,8%
	India	7,4%	EE. UU.	6,7%
	Reino Unido	7,4%	India	5,2%
	Alemania	6,5%		
	España	1,5%	España	1,9%
Angola		80,9%		57,5%
	China	61,0%	China	21%
	India	12,0%	Portugal	19%
	EE. UU.	7,9%	Brasil	6,4%
			Sudáfrica	6,1%
			Rep. Congo	5%
	España	3,2%	España	2,5%
Costa de Marfil		55,6%		50,4%
	Holanda	15%	China	20%
	EE. UU.	12%	Francia	16%
	Francia	9%	Nigeria	8,1%
	Alemania	7,1%	India	6,3%
	España	7,1%	España	3,1%
	Malasia	5,4%		
Ghana		62,7%		36,3%
	India	30%	China	23%
	China	11%	Estados Unidos	8,3%
	Suiza	11%	India	5%
	Sudáfrica	5,4%		
	Holanda	5,3%		
	España	1,0%	España	2,0%
Kenia		39,6%		46,6%
	EE. UU.	8,7%	China	23,3%
	Pakistán	8,5%	India	9,8%
	Uganda	8,2%	Emiratos Árabes Unidos	7,4%
	Holanda	7,5%	Arabia Saudí	6,1%
	Reino Unido	6,7%		
	España	0,6%	España	0,67%

	Exportaciones		Importaciones	
	Principales países de destino (1)	Cuota	Principales países de origen (1)	Cuota
Mozambique		62,1%		70,4%
	India	34%	Sudáfrica	36%
	Sudáfrica	14%	China	11%
	China	7,5%	India	9,1%
	Italia	6,6%	Australia	7,2%
			Holanda	7,1%
	España	3,7%	España	0,55%
Senegal		42,2%		45,6%
	Mali	22%	Francia	25,9%
	India	12%	China	12%
	Suiza	8,2%	India	7,7%
			Nigeria	6,2%
	España	4,3%	España	3,8%
Tanzania		51,3%		54%
	India	21%	China	21%
	Sudáfrica	13%	India	15%
	China	6,2%	Emiratos Árabes Unidos	6,9%
	Vietnam	5,9%	Sudáfrica	6%
	Suiza	5,2%	Japón	5,1%
	España	0,55%	España	0,55%

Figura 3. Principales socios comerciales de los países del Plan África III. Los datos corresponden a la media del periodo 2014-2018. Fuente: Observatory of Economic Complexity. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Empresarial_Espanola_en_Africa_Subsahariana_03062020.pdf

A pesar de este primer análisis, están emergiendo cambios en las tendencias de la exportación española y el mercado de los países africanos está cobrando una importancia creciente. Las exportaciones de mercancías de España con destino África muestran una evolución positiva y creciente en los últimos 15 años y un número importante de países africanos ha duplicado sus compras a España durante este periodo.

Respecto a la inversión, a pesar de la escasa importancia relativa, España se sitúa como décimo inversor en el *ranking* por proyectos en África. En definitiva, el continente se

posiciona paulatinamente como mercado relevante en la internacionalización empresarial española²³.

También se hace necesario destacar que, en un sector estratégico como la energía, España tiene en África sus principales proveedores. Nuestro país importa el 31 % del petróleo que consume del continente africano siendo sus principales proveedores Nigeria, seguido de Angola. En el caso del gas, el 60 % también proviene de África correspondiendo a Argelia —en este caso Magreb— prácticamente el 50 % del total. Alrededor de 600 empresas españolas están implantadas en África subsahariana y 1.500 tienen actividad comercial en la región con un alto porcentaje de pymes. Nigeria, Sudáfrica, Angola y, en menor medida, Guinea Ecuatorial representan el grueso de la actividad comercial. Sudáfrica es el único destino significativo de la inversión (aproximadamente la mitad del total)²⁴.

En lo que se refiere al marco jurídico de carácter económico, España dispone de convenios de doble imposición vigentes con Nigeria, Senegal y Sudáfrica y está formalmente planteada la negociación de un Convenio de este tipo con Etiopía. En materia de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI), están igualmente vigentes los acuerdos suscritos con Guinea Ecuatorial, Namibia, Nigeria y Senegal; otros cinco APPRI firmados con países de la región (Gambia, Yemen, República del Congo, Mozambique, Etiopía) se encuentran en fase de tramitación o de adaptación a la normativa de la UE.

En el ámbito comercial y de la inversión directa extranjera, se da un particular seguimiento a los acuerdos firmados por la UE con África subsahariana, en particular los acuerdos de asociación económica²⁵.

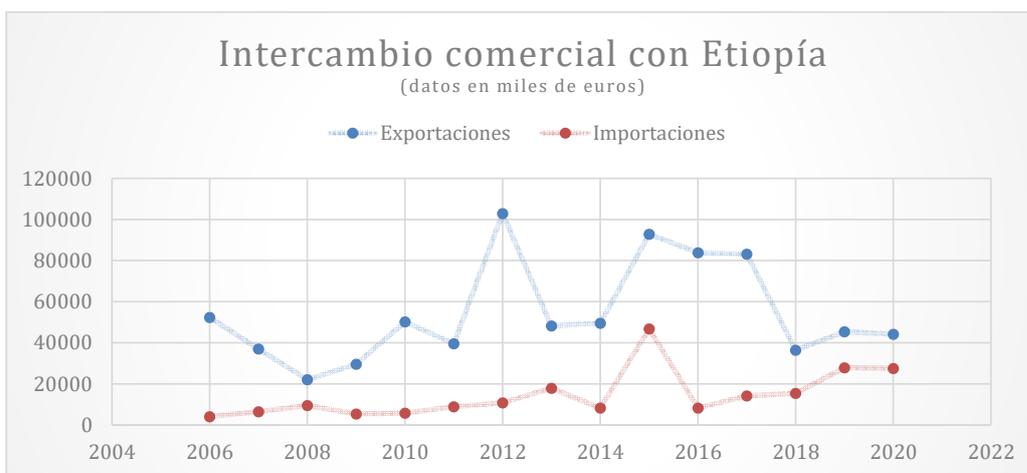
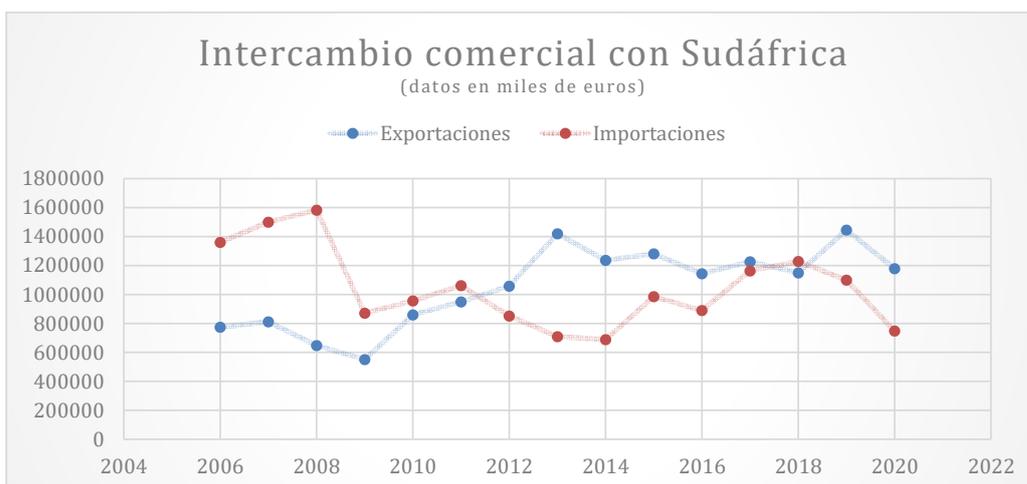
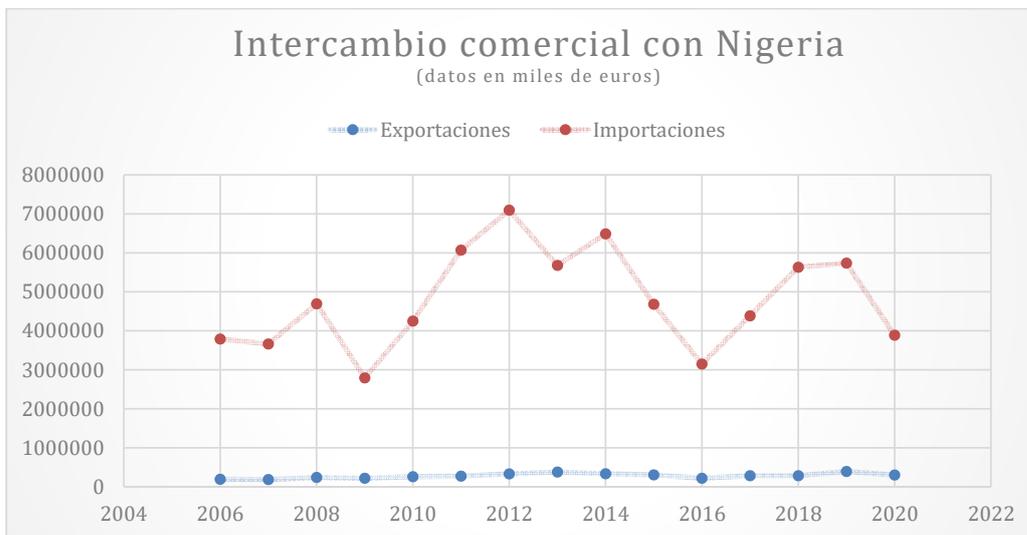
Al analizar el intercambio comercial de España con cada uno de los diez países que el III Plan África considera preferentes, como ya hemos señalado, las cifras demuestran una variabilidad interanual muy importante sin que se aprecien, en muchos casos, tendencias consolidadas. Esta es quizá la consideración que mejor describe las gráficas de exportaciones e importaciones durante estos últimos quince años:

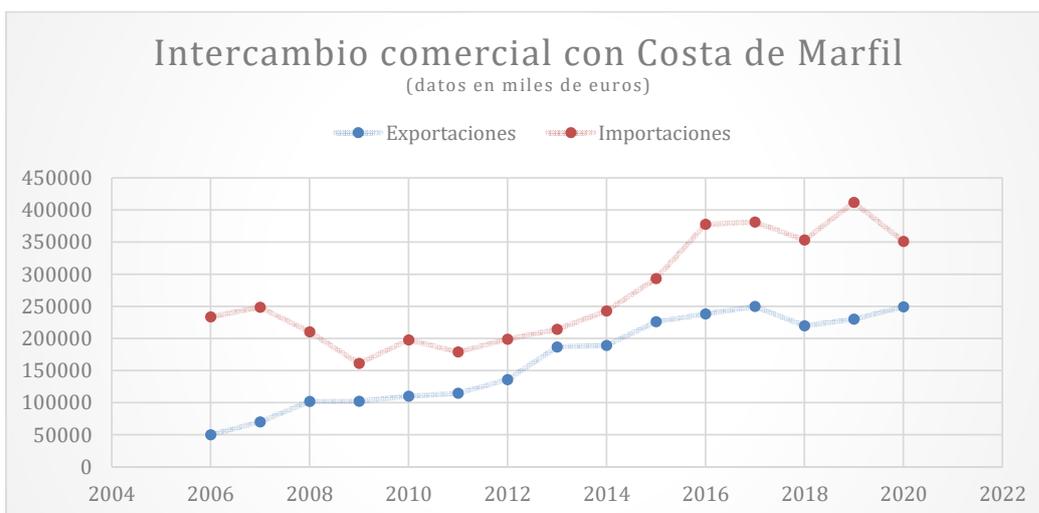
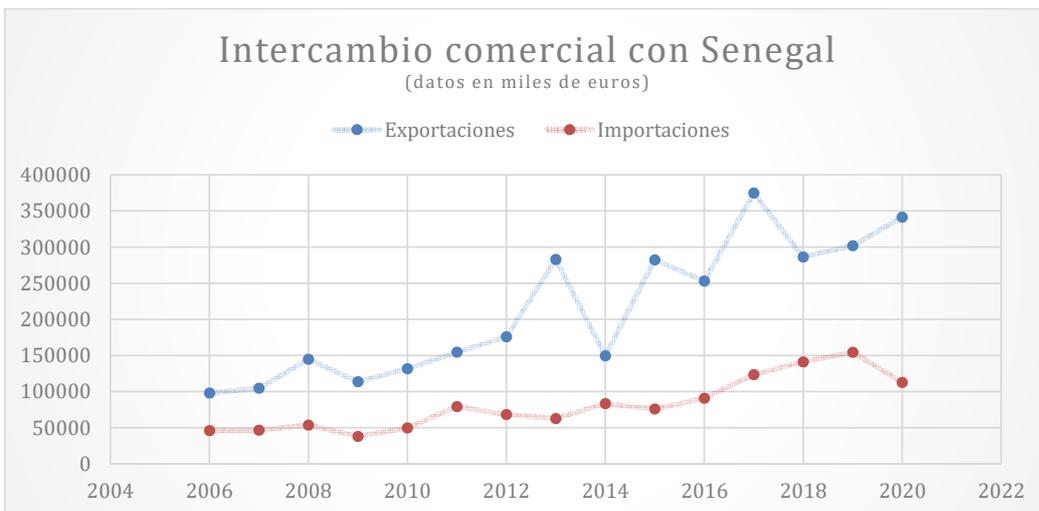
²³ Marín Egoscózabal, A. (Noviembre 2020). La empresa española en África subsahariana: estrategias, experiencias y riesgos. *Real Instituto Elcano*. Disponible en:

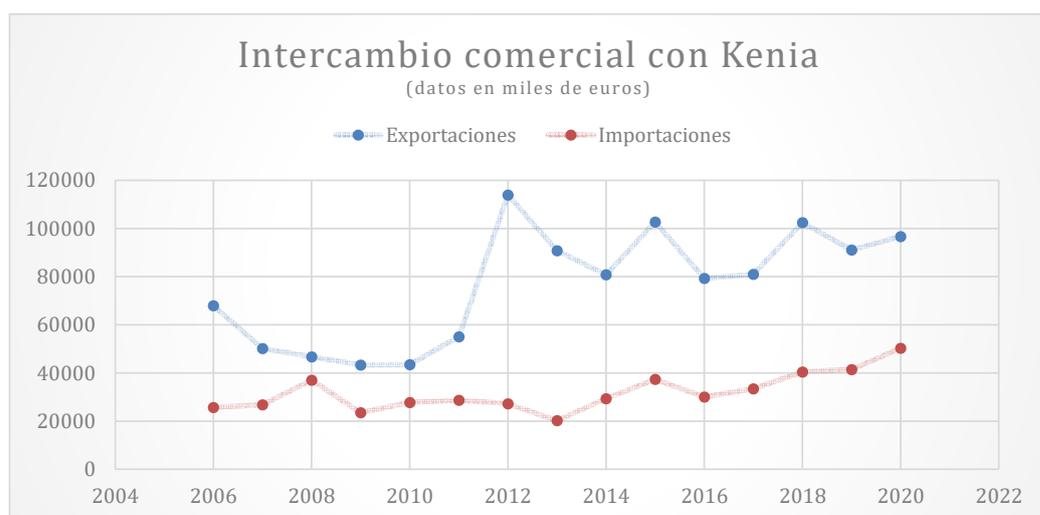
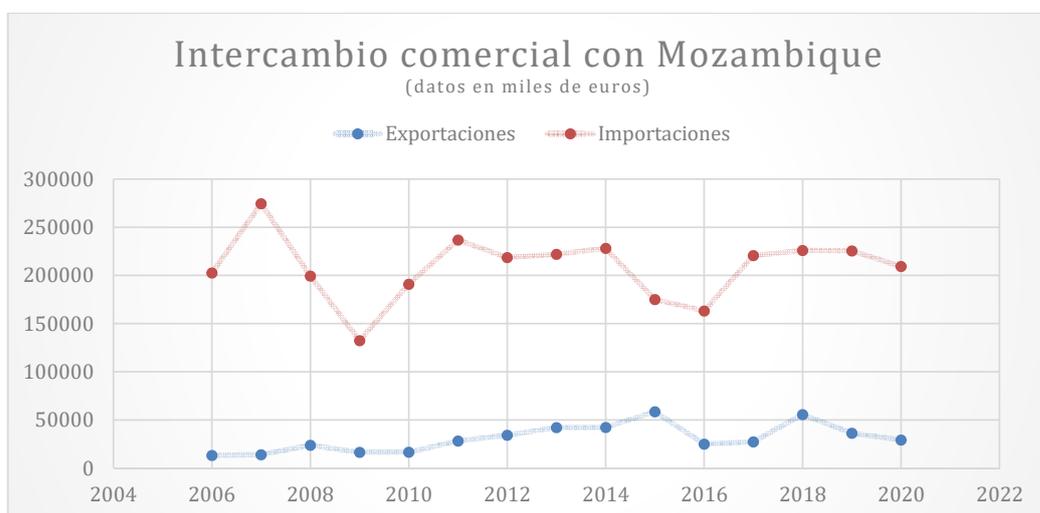
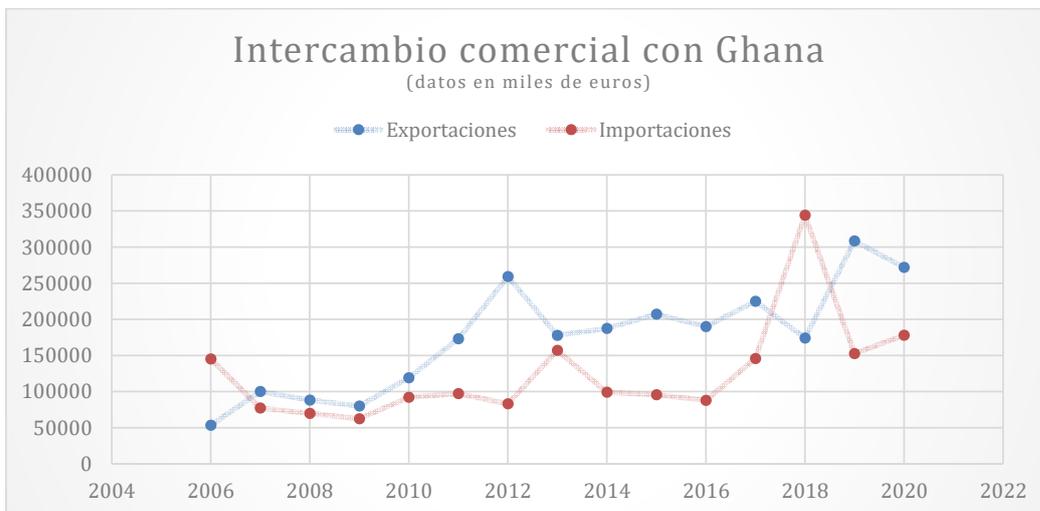
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab/POLICY~1.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=9f10f0e9-01c1-4824-bb36-520915f9ebab>

²⁴ III Plan África. Ministerio de Asuntos Exteriores. Unión Europea y Cooperación. 2019.

²⁵ *Ibíd.*







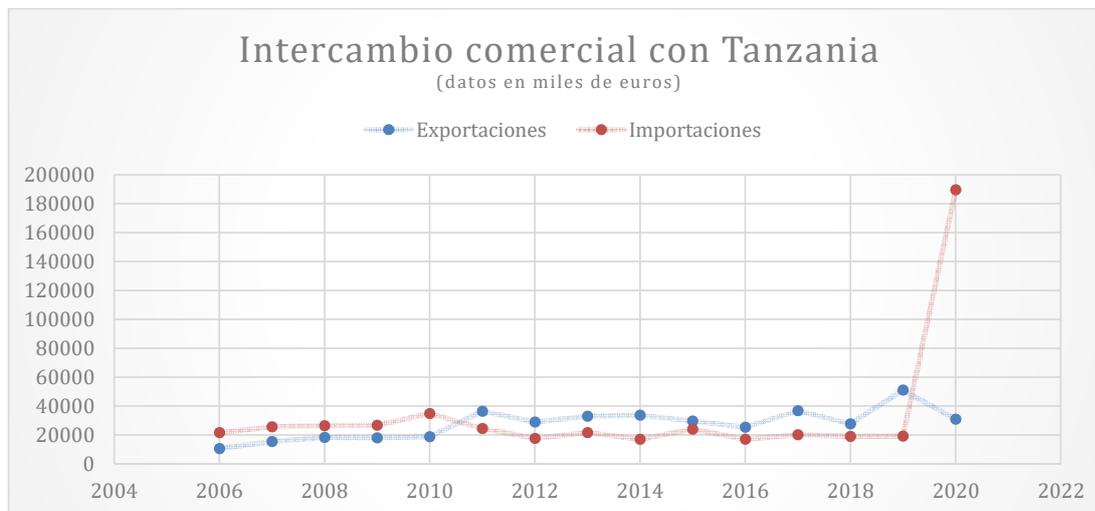


Figura 4. Intercambio comercial con los diez países del III Plan África. Fuente: elaboración propia desde los datos publicados por el ICEX

Sin embargo, a pesar de los altibajos, existe una tendencia positiva y creciente cuando el análisis se eleva respecto a las meras tendencias interanuales.

En cuantos a los sectores protagonistas del intercambio comercial con los países del III Plan África, el flujo de importaciones español se concentra en general en petróleo y derivados, diferentes tipos de alimentos (cacao, café, frutas, azúcar, pescados y moluscos) y algunas materias primas (caucho, minerales, cobre, aluminio, etc.). Las exportaciones de España con estos países están más diversificadas y el valor añadido incorporado es mayor. Por ejemplo, el 47 % de nuestras exportaciones a Etiopía son tractores; coches y piezas son casi el 15 % de las ventas a Sudáfrica; idéntico porcentaje alcanzan nuestras ventas de piezas y maquinaria a Angola; productos eléctricos son casi el 12 % de las exportaciones españolas a Kenia, porcentaje análogo al de los neumáticos en el caso de Mozambique; y vehículos para el transporte de mercancías son el 15 % de las ventas españolas a Tanzania²⁶.

En este balance también hay que destacar que la secretaría de Estado de Comercio presentó en julio de 2020 una estrategia comercial y financiera para África denominada Horizonte África. El objetivo de este programa es apoyar la internacionalización de las

²⁶ Club de Exportadores e Inversores y Universidad Autónoma de Madrid. (Junio 2020). Inversión empresarial española en África subsahariana. *Economía de hoy*. Disponible en: https://www.economiadehoy.es/adjuntos/59388/Estudio_Inversion_Espanola_en_Africa_Suhsahariana_03062020.pdf

empresas españolas en el mercado africano y favorecer una creciente y sólida presencia de estas en el continente²⁷.

Experiencia piloto con Senegal²⁸

Como hemos señalado, el III Plan contempla además el establecimiento de una asociación reforzada con Senegal para desarrollar las acciones y herramientas previstas en el documento a modo de experiencia piloto. La evaluación de esta experiencia piloto permitirá establecer nuevas asociaciones reforzadas con otros países, continuando, en segundo lugar, con Angola.

Podemos destacar entre las medidas e iniciativas contenidas en esta experiencia piloto las siguientes:

La apertura, en 2021, del Instituto Cervantes en Dakar, el primero en un país de África subsahariana. Si la experiencia es exitosa, la intención es ampliar la red de institutos a otros países de la región.

Los programas de inmigración circular temporal. En el verano de 2019, para la campaña de recolección de fruta en Huesca, se puso en marcha un proyecto piloto de contratación de trabajadores en origen, por una empresa privada, en el que se fijaban las condiciones del contrato de trabajo y el retorno de los trabajadores a Senegal una vez terminada la campaña. Ha sido la primera vez que se ha aplicado un programa de inmigración circular temporal con un país de esta región.

Se ha implementado un Convenio de Seguridad Social firmado entre España y Senegal, que permite la totalización de periodos de cotización y garantiza los derechos adquiridos por los trabajadores senegaleses que deseen regresar a su país de origen.

Otro ejemplo de la especificidad de Senegal en sus relaciones con España es la participación del país en el programa de cooperación de la Macaronesia (Madeira, Azores, Canarias) financiado con fondos FEDER. La Macaronesia es un ejemplo de

²⁷ Disponible en: https://www.mincotur.gob.es/es-es/actuaciones_institucionales/Paginas/estrategia-horizonte-africa.aspx

²⁸ El contenido del epígrafe ha sido extraído de documentos solicitados por el autor, a través del portal de transparencia, a la Dirección General para África del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Se ha facilitado un documento que recoge medidas incluidas en la experiencia piloto con Senegal.

integración de las regiones ultraperiféricas de España y Portugal con Cabo Verde, Senegal y Mauritania a través de medidas transfronterizas, identificadas conjuntamente.

Conclusiones

A pesar de su posición geográfica de país bicontinental, con más de dos millones de ciudadanos residentes en Canarias, Ceuta y Melilla; y a diferencia de otros países de nuestro entorno como Francia, Reino Unido o Portugal, España, el único país europeo con parte de su territorio nacional en África, no ha jugado tradicionalmente un papel relevante en la región. Sin embargo, durante los últimos quince años la atención de España hacia África subsahariana se ha incrementado y se ha trabajado con más aciertos que fallos para establecer una nueva relación y compromiso con el continente. Con independencia de los motivos iniciales de naturaleza migratoria, el balance es que, a través de los Planes África, España ha articulado una política exterior propia dirigida a esta región con la que ha conseguido incrementar y reforzar su presencia. Se ha pasado de una política exterior reactiva, que actúa ante lo que se percibe como una amenaza, a una más ambiciosa con visión prospectiva que considera no solo las amenazas, sino principalmente las oportunidades.

Tal y como se ha destacado, se aspira a que España se convierta en un actor en África subsahariana con un papel tan relevante como el que desempeñaron nuestro país y nuestras empresas en Iberoamérica en los años ochenta y noventa, o que la presente década sea la década de España en África. Y para las empresas españolas el coste de no tomar posiciones en los mercados africanos —entre los más dinámicos y de mayor potencial— es alto. España debe estar preparada para aprovechar todas las oportunidades que ofrece y ofrecerá el continente africano, y también debe de asumir el compromiso ético de cooperar en la transformación de África subsahariana en el ámbito del bienestar social, económico, sanitario, educativo, de la igualdad y de la seguridad y la defensa.

Por último, hay que destacar el incremento y el fortalecimiento de la cooperación de las Fuerzas Armadas españolas con las de los países africanos. Tanto el trabajo conjunto realizado con el objetivo de mejorar la seguridad y la defensa de los países de la región como los resultados obtenidos durante estos últimos quince años, son el ejemplo más

claro del compromiso ético de nuestro país con la prosperidad y la estabilidad de África subsahariana.

España no debería perder un espacio que será ocupado por otros y que difícilmente sería recuperable en el futuro.

*Óscar Garrido Guijarro**

Analista del IEEE

Doctor en Paz y Seguridad Internacional