

DOCUMENTOS DE DEBATE

¿QUÉ VALOR AÑADE ESPAÑA A ÁFRICA SUBSAHARIANA?: ESTRATEGIA Y PRESENCIA DE ESPAÑA EN LA REGIÓN

José Manuel Albares

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
14/2010

José Manuel Albares es Diplomático. Actualmente es Jefe del Departamento de Cooperación con África subsahariana en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Con anterioridad, entre otros puestos en el exterior, ha sido Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y Cónsul de España en Colombia.

Este documento se ha elaborado en el contexto de la “Conferencia Progreso Africano - El papel de las políticas progresistas en África subsahariana”, organizada por la Fundación IDEAS, Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y *African National Congress* (ANC), y celebrada en Madrid en julio de 2010.

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-31-5
Depósito legal: M-32687-2010

1

Introducción

África es, sin duda, la región más pobre y castigada del planeta. Ante esta situación, desde 2004, España ha hecho del subcontinente una de las grandes prioridades de su acción exterior. Por ello, se ha intensificado de manera sustancial el diálogo con los países subsaharianos y se ha superado la postergación histórica de la región en nuestra política exterior y la tradicional ausencia de nuestra cooperación allí.

Así, se han reforzado las misiones diplomáticas con la creación de seis nuevas embajadas, en Sudán, Malí, Cabo Verde, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau y Níger, así como sendas antenas diplomáticas permanentes en Gambia y Liberia/Sierra Leona y nuevas oficinas técnicas de cooperación (OTC) en Etiopía, Malí, Níger, República Democrática del Congo y Cabo Verde, y antenas permanentes de cooperación en Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Guinea Bissau. Igualmente, España ha hecho un especial esfuerzo para contribuir a la paz, la democracia y la seguridad en el continente. Como ejemplo tenemos la misión EUFOR, con la contribución de un contingente militar español para apoyar las primeras elecciones democráticas en la República Democrática del Congo en 2007; o la provisión de medios de transporte aéreo en la misión EUFOR-Chad para apoyar las misiones de paz autorizadas por Naciones Unidas en Darfur-Sudán y el Chad; o la Agenda para la Paz de la Unión Africana, a la que nuestro país es uno de los principales contribuyentes con 30 millones de euros aprobados en 2008 para tres años; o el apoyo al Programa de Control de Armas Ligeras de ECOWAS-CEDEAO. También en la agenda migratoria, el liderazgo español, tanto en Europa como en África, ha sido indiscutible. España ha defendido la adopción de un enfoque global, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con personas deben ir acompañadas de una facilitación de los mecanismos de contratación de trabajadores subsaharianos en origen con todas las garantías y la aplicación de políticas activas de integración, fortalecimiento de las capacidades para gestionar la migración y fomento de acciones de codesarrollo.

Sin embargo, lo que realmente ha marcado la nueva presencia española en el continente africano es el haber situado a la región en el centro de la agenda de cooperación al desarrollo española, superando una desatención histórica. Por primera vez tiene una presencia destacada en el continente que de forma más lacerante sufre el hambre, las enfermedades y la exclusión de amplias capas de su población, especialmente las mujeres, de las oportunidades de desarrollo. Nuestro país, en el periodo 2004-2008, ha incrementado su esfuerzo hacia el continente africano de manera sin precedentes multiplicando por siete la aportación a la región subsahariana con respecto a 2000-2003.

Más allá del volumen de ayuda, el enfoque ha variado. España no sólo se centra en programas bilaterales país a país, sino que apoya los procesos de integración regional y subregional en el continente como instrumento válido para el fomento del desarrollo socioeconómico de los Estados africanos y para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de los mismos. Este esquema subregional muestra un mayor refinamiento en el análisis y mayor madurez en el enfoque, capaz de superar una visión unitaria del continente y diferenciar entre distintas regiones. En ese sentido, se han detectado una serie de organizaciones regionales que pasan a ser socios preferentes: fundamentalmente la Unión Africana (UA) y NEPAD a escala continental y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). También se identifican otros organismos subregionales con los que se va a impulsar la relación: la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en el cuerno de África, la Comunidad Económica de Estados de África Central (CEEAC) y la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC). Dentro de las anteriores subregiones, se reconoce a África Occidental como la región prioritaria para España, al tratarse de la región en la que se encuentran los países “vecinos” de España en África, con los que compartimos una agenda común (cambio climático, migraciones, terrorismo y tráfico ilícitos). En este sentido, la CEDEAO aparece como la organización subregional preferente, con la que en los últimos años España ha reforzado de manera muy importante la relación. Por último, todo lo anterior tiene como guía tres objetivos transversales: los Derechos Humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático que impulsan la acción exterior de nuestro país en África subsahariana.

En este documento repasaremos las principales acciones de la Cooperación Española en África subsahariana, centrándonos en aquellos sectores de desarrollo en los que nuestro país añade valor y acompaña al propio desarrollo africano obteniendo resultados. Finalmente, ofreceremos algunas recomendaciones para reforzar aún más el impacto de nuestra presencia en el África subsahariana a favor del desarrollo sostenible de esos países.

2

Datos básicos de la Cooperación Española

España ha realizado una apuesta estratégica en los últimos años por África subsahariana, cuya perspectiva política han plasmado los distintos Planes África, el último de ellos, el actual que corre de 2009 a 2012. El Gobierno ha asumido como una de sus principales prioridades en política exterior el objetivo de establecer un nuevo marco, más profundo y global, de relaciones con esta región del mundo. La cercanía geográfica de la zona, así como razones políticas, económicas, de cooperación al desarrollo, migratorias y de corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales como la pobreza, la amenaza terrorista o la preservación del medio ambiente justifican un plan coordinado que incorpora a muchos de los países más pobres del planeta. África subsahariana se ha convertido así en una región estratégica para España. En los últimos años ha surgido una auténtica agenda común de nuestro país con ese continente. Temas como el cambio climático, la lucha contra la pobreza o los flujos migratorios afectan por igual a nuestro país y a nuestros “nuevos vecinos” subsaharianos. La solución de los mismos no puede ser más que común y conjunta. Igualmente, la lucha contra los tráfico ilícitos y el terrorismo, especialmente en el Sahel, contribuyen a situar al subcontinente entre las prioridades de la acción exterior española. Por último, en los últimos años hemos asistido a una mayor sensibilización y conocimiento del África subsahariana y de su realidad por parte de nuestros ciudadanos, que unido al sentimiento mayoritario de solidaridad hacia los más pobres imperante en nuestro país, como reflejan invariablemente las encuestas de opinión, coadyuva a que el ciudadano quiera ver a nuestro país trabajar activa y eficazmente en los países más desfavorecidos del mundo que se encuentran mayoritariamente en esa región.

Por todo ello, nuestra política exterior y nuestra cooperación al desarrollo han estrechado la relación con la región. Es cierto que desde los años ochenta la Cooperación Española había desarrollado una importante labor en países como Mozambique, Angola o Namibia, pero es desde 2005 que se ha impulsado la actividad española en países como Etiopía o República Democrática del Congo, clasificados como países menos adelantados en su denominación oficial, según Naciones Unidas y estratégicos ambos en esta zona del continente o con mucha fuerza en todo el África occidental. Se han abierto nuevas embajadas, como las de Malí, Níger, Sudán y Cabo Verde, nuevas oficinas técnicas de cooperación, como en Etiopía, Malí, Níger, Cabo Verde y República Democrática del Congo, y antenas permanentes de cooperación en Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Guinea Bissau. Este despliegue diplomático ha ido acompañado de un incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la región, que se ha multiplicado por siete desde los 200 millones de 2004 hasta alcanzar los más de 1.400 millones de euros a día de hoy. Esta contribución de España a la agenda de desarrollo africana parece otorgar a nuestro país una mayor credibilidad y capacidad de interlocución en el continente que debería ser consolidada en el futuro. Nuestro país ha entrado, por tanto, con fuerza en una región compleja, cambiante y que, en buena medida, ha empezado a conocer más profundamente hace tan solo unos pocos años.

También se ha producido un cambio en la tradicional distribución de la AOD, incrementándose las prioridades geográficas de la región hasta 18 países, prácticamente los mismos que el despliegue realizado en América Latina y una distribución de recursos creciente para el África subsahariana desde 2004. Se puede, por tanto, afirmar que la acción exterior española concede un lugar preferente al desarrollo del África subsahariana y que el continente africano se ha convertido en una de las prioridades de la Cooperación Española en los últimos años. No sólo porque el despliegue de oficinas técnicas de cooperación en la región sea considerable con presencia de ellas en Angola, Cabo Verde, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Senegal y República Democrática del Congo, sino porque desde el año 2005 España ha incrementado su esfuerzo presupuestario hacia África de una manera sin precedentes. En 2007, el continente africano fue ya la principal región destinataria de AOD española, con 1.138,6 millones de euros recibidos en términos brutos. Esto es el 40,39% de la AOD española. En el año 2008, la AOD destinada al continente fue de 1.421,4 millones de euros. De esta cantidad, el 55,9% consistió en AOD bilateral y el 44,1% en AOD multilateral.

Las cifras para el año 2009 muestran una tendencia similar: la AOD total destinada a África alcanza los 1.429,6 millones de euros. La ayuda bilateral destinada al continente africano supera a la multilateral en términos absolutos; la primera es de 1.066,3

millones de euros frente a la segunda, que alcanza los 362.946,6 millones, convirtiendo a África en el segundo mayor receptor de AOD bilateral después de América Latina, con un 33,47% de la AOD bilateral total disponible. Sin embargo, si hacemos un análisis comparado de estos datos, el continente africano es el primer receptor de ayuda multilateral de la Cooperación Española, esto es, la ayuda que se canaliza a través de las Organizaciones Internacionales y Multilaterales con un 55,81% de la ayuda multilateral total. Asimismo, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), la región de África subsahariana recibió durante el periodo 2007-2008 el 31,6% de AOD española total¹, superando por primera vez a la AOD destinada a la región Latinoamericana y Caribeña en un 1,8%. Esto es especialmente significativo, dado que la acción multilateral es uno de los objetivos del nuevo Plan Director (2009-2012) de la Cooperación Española y que la aportación que el Gobierno de España hace a los diferentes organismos internacionales, que en esta etapa apuesta por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, tiene como finalidad el apoyo a la comunidad internacional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En los Gráficos 1 y 2 del Anexo se puede apreciar la evolución de la AOD total bruta destinada al continente africano durante el periodo 2004-2008.

1 CAD Estadísticas. Distribución regional de AOD: porcentaje de desembolsos netos.

3

La organización de la Cooperación Española para África subsahariana: la difícil búsqueda de la eficacia en la lucha contra la pobreza

El nuevo Plan Director de la Cooperación Española ha determinado una serie de prioridades geográficas en el continente, a partir de la distinción y agrupamiento de los países prioritarios para la Cooperación Española en tres grupos:

- Grupo A, asociación amplia: con países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que existen oportunidades para establecer un marco de asociación a largo plazo. En África subsahariana son los siguientes: Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger.
- Grupo B, asociación focalizada: con países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que el programa de cooperación no permite una asociación de tipo A y aumenta su impacto en desarrollo si se centra en un único sector clave o en más de uno. En el África subsahariana son los siguientes: Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo y Guinea Conakry.
- Grupo C, asociación con países de renta media para consolidación de logros de desarrollo: países que permiten el establecimiento de estrategias de asociación concretas para la promoción del desarrollo. En África subsahariana sólo hay un país: Namibia.

Junto con estos tres grupos, África occidental se convierte en prioridad regional de la Cooperación Española, con una vertiente multilateral (CEDEAO) y otra bilateral que centrará su atención en Estados en situación de fragilidad o posconflicto.

3.1 La Cooperación bilateral

El Estado español es un gran donante de ayuda bilateral al continente africano. Esto es, la ayuda de Estado a Estado. Aquella que España da a países africanos en concreto y que conforma nuestros programas bilaterales de cooperación. Los tres principales receptores de la ayuda española bilateral en el subcontinente subsahariano en 2008 fueron:

- Mozambique: 54,4 millones de euros.
- Etiopía: 41,9 millones de euros.
- Senegal: 40,9 millones de euros.

La AOD bilateral española ha pasado de 28 millones de USD en el periodo 1980-1989, a 373 millones de USD en 1990-1999, hasta alcanzar los 515 millones en el periodo 2000-2008, registrando el mayor aumento de todos los países donantes del CAD² (véase el Gráfico 3 en el Anexo).

AOD bilateral por sectores

El Gráfico 4 del Anexo muestra cómo se desglosa por sectores la AOD bilateral española³.

Los sectores prioritarios para la Cooperación Española en África son, en primer lugar, los servicios sociales básicos, la gran prioridad de nuestra cooperación, seguido por el sector económico. Al primero se dedicaron 365 millones de euros en el 2008. En este sector, resultan fundamentales tres subsectores: salud, educación y el acceso al agua y saneamiento.

España concentra la mayor parte de su AOD bilateral al subsector de la educación como palanca para fortalecer la equidad y la cohesión social en el marco de la lucha contra la pobreza. El objetivo general de nuestra cooperación en educación es la contribución al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organiza-

2 Estadísticas OECD en: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf>.

3 Ibíd.

ciones de la sociedad civil⁴. Así, se destinaron a este objetivo en el año 2008 un total de 96 millones de euros.

Otro subsector prioritario es el de la salud, ligada con los Objetivos del Milenio que se refiere a la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna y la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades⁵. A ello se destinaron un total de 75 millones de euros durante el 2008.

Por último, la Cooperación Española prioriza el acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento, a los que se destinaron en 2008 un total de 29 millones de euros. Con ello se pretende asegurar el acceso a unos recursos hídricos de mayor calidad y el aumento del acceso al agua potable, enfocado a su vez a la mejora de la salud y la habitabilidad básica de la población⁶.

Los servicios económicos conforman el segundo sector de mayor importancia para la Cooperación Española al que se dedicaron 127 millones de euros en 2008. España es el segundo mayor donante bilateral (después de Japón) en el sector económico africano, al que destina un 30,4%, del cual un 24,5% se destina al sector energético. Otras prioridades son los transportes y los sistemas de almacenamiento⁷.

En cuanto a los sectores productivos, España es el sexto donante con un 8,4% de la AOD bilateral total que se destina a África. La agricultura, los bosques y la pesca son los subsectores productivos que reciben mayor apoyo de la Cooperación Española (muy ligada a la ayuda en seguridad alimentaria) con un 7,1%⁸.

Asimismo, dentro del ámbito multisectorial, el medio ambiente es una de las prioridades de trabajo de la Cooperación Española en África, siendo uno de los principales donantes del PNUMA, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; el género es otro sector transversal para la Cooperación Española en África, a través de la vía multilateral (UNIFEM) y de proyectos bilaterales en diferentes países.

Igualmente, la política de género es una prioridad en un doble sentido para la Cooperación Española, dado que es una prioridad horizontal y sectorial. El objetivo general de política sectorial de género en desarrollo es contribuir a alcanzar el pleno ejercicio

4 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009): Contenidos temáticos de la Política para el Desarrollo en *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Líneas maestras*.

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*

7 Estadísticas OECD: en <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf>.

8 *Ibíd.*

de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento. La AOD española para los temas de género, tanto bilaterales como multilaterales y multilaterales ha aumentado considerablemente desde la entrada en vigor del Plan Director. En el continente africano, la integración del enfoque de género es un reto nuevo y necesario por parte de la Cooperación Española. Las reuniones y declaraciones consecutivas de los Encuentros entre mujeres africanas y españolas desde 2005 demuestran el compromiso del Gobierno por el empoderamiento de las mujeres africanas, con acuerdos concretos ya establecidos que marcan la agenda de prioridades, basadas en las propuestas de las propias mujeres.

Finalmente, la ayuda de emergencia supera cada año los 100 millones de euros, en 2008 fueron 135 millones de euros, y es canalizada, fundamentalmente, a través de organismos multilaterales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas y otros organismos como UNICEF.

3.2 La apuesta regional: el África occidental

La Cooperación Española no sólo se articula a través de programas bilaterales. Recientemente ha introducido el enfoque regional como mecanismo para alcanzar un mayor impacto en sus acciones de desarrollo. En ese esquema, la región de África occidental y su organización de integración regional, la CEDEAO, desempeñan un papel fundamental. La proximidad geográfica de la región con España que hace de sus países nuestros “vecinos africanos” da lugar a una agenda común en la que retos y soluciones son compartidos. Con desafíos compartidos como el cambio climático, el desarrollo social y económico, el fenómeno migratorio, los tráfico ilícitos o el terrorismo internacional, África occidental se ha consolidado como la región prioritaria en África subsahariana para la Cooperación Española, y así lo recoge expresamente el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, de tal forma que de los quince Estados miembros de CEDEAO, siete son actualmente prioridades geográficas de nuestra cooperación. Estos son: Malí, Senegal, Cabo Verde y Níger (países de asociación amplia), Guinea Bissau, Guinea Conakry y Gambia (países de asociación focalizada).

Asimismo, la región de África occidental, en sí misma, es prioritaria para la Cooperación Española. Por ello, se está poniendo en marcha un programa regional de cooperación, dotado de estructuras sólidas y con una vertiente multilateral, centrada en la CEDEAO y otra bilateral con países menos avanzados, algunos de los más pobres del planeta, como es el caso de Malí y Níger; países de renta baja, como Senegal y Gambia; y un país de renta media, que es Cabo Verde.

El volumen de la AOD bilateral bruta española en África occidental ha pasado de algo más de 48 millones de euros en 2004 a 170 millones de euros actualmente.

3.3 Apoyo a los organismos regionales: la CEDEAO

Como muestra el caso de África occidental, el impacto regional que busca la política de desarrollo de España se caracteriza también por su apoyo a organismos regionales. Esta apuesta de nuestro país por apoyar y reforzar los organismos de integración regional africanos tiene una doble vertiente. Por un lado, es una forma natural y eficaz de realizar acciones cuyo diseño e impacto sea regional. Por otro lado, España intenta reforzar institucionalmente esas mismas organizaciones africanas como un bien en sí mismo. Nuestro país, con buen criterio, considera la integración regional como un factor de desarrollo y estabilidad, especialmente en una región como la subsahariana, donde las fronteras son en buena medida artificiales y muy porosas y, por tanto, todo lo que ocurre en un país puede tener efectos en los vecinos. Por ello, el compromiso de España con África occidental se pone de manifiesto con la puesta en marcha de un programa regional de cooperación con la organización regional principal de África occidental, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). La CEDEAO tiene como objetivo final la integración económica y política de los quince países que la componen: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Para lograrlo se ha dotado de toda una serie de políticas comunes, que van desde la libre circulación hasta la política agraria. Asimismo, tiene organismos propios: una comisión, un Parlamento y un Tribunal de Justicia que junto con las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno dirigen sus acciones. España ha intensificado su relación con la CEDEAO en los últimos años, reforzando su apoyo a esta organización en distintos ámbitos.

Entre los bloques temáticos principales que caracterizan la colaboración entre España y la CEDEAO se encuentran la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional. En este sector se llevan a cabo programas en materia de paz y resolución de conflictos, así como proyectos que tienen como objetivo la lucha contra tráfico ilícitos y crimen organizado. En este contexto, destaca la contribución de España al Programa de Control de Armas Ligeras y el proyecto Seahorse Network, que consiste en el establecimiento de una red de comunicación entre España y los países de África occidental para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. Además, España refuerza el desarrollo institucional de la región en el área de la migración. Su aportación inicial de 10 millones de euros al Fondo de Migración y Desarrollo España-CEDEAO pone de manifiesto la voluntad de España de poner en marcha medidas

para el fortalecimiento de las instituciones de los países de África occidental y de la propia CEDEAO para una gestión más coordinada y eficaz de las migraciones, potenciando sus efectos positivos y reduciendo los negativos.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la seguridad alimentaria y la salud son aspectos esenciales para alcanzar el objetivo prioritario de reducir la pobreza extrema, España se ha comprometido a contribuir intensamente a la ejecución de políticas públicas llevada a cabo por la CEDEAO que apuntan a una mejora en los ámbitos de la seguridad alimentaria, salud y educación. Un ejemplo de la cooperación al respecto es la Iniciativa Agua y Seguridad Alimentaria en África que mejora el acceso a estas necesidades de la población local de Malí, Burkina Faso, Senegal y Guinea o el apoyo a ECOWAP, la Política Agrícola Común de la CEDEAO.

Además, España participa en varios proyectos y programas en las áreas de género, medio ambiente, energías renovables e infraestructuras.

Para traducir en hechos esta alianza estratégica de España con CEDEAO, nuestro país ha puesto en marcha una serie de fondos en múltiples sectores. Así, encontramos fondos españoles para el buen gobierno y el refuerzo institucional; un fondo de género para el empoderamiento político, económico y productivo de la mujer y su salud sexual-reproductiva; fondos que tienen como objetivo la seguridad alimentaria, el cambio climático y la salud, este último centrado en la lucha contra la malaria y la salud sexual-reproductiva, así como fondos dirigidos a la formación profesional; la migración y el desarrollo; y el refuerzo de sectores productivos.

Al igual que la CEDEAO constituye una referencia para el desarrollo del trabajo de la Cooperación Española en África occidental, la Unión Africana (UA) y NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) son dos organizaciones referentes para la Cooperación Española en el África no occidental.

En el caso de la Unión Africana, España se ha comprometido a realizar una aportación de 30 millones de euros en el periodo 2009-2011, orientada a fortalecer las capacidades institucionales de la organización, así como su programa de paz y seguridad en el continente. En NEPAD, es el Fondo España-NEPAD para el Empoderamiento de la Mujer, creado en 2007, dotado de 20 millones de euros y dirigido al empoderamiento de la mujer a través del procedimiento de convocatoria de proyectos, el instrumento prioritario de nuestro país.

4

La cooperación multilateral activa y eficaz en África subsahariana

Dentro del marco estratégico de la acción de España en África, la Cooperación Española apuesta por un multilateralismo activo y eficaz. Nuestro país intenta no sólo contribuir económicamente de manera significativa a los organismos multilaterales, sino también ser un verdadero actor en ellos. Aportando ideas e iniciativas, y esto de manera selectiva en aquéllos que más trabajen en los sectores prioritarios de nuestra cooperación. Todo lo anterior para que nuestras contribuciones sean lo más eficaz posible y tengan el mayor impacto. Con ello, España no sólo pretende mejorar la coherencia de sus contribuciones a los organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas, sino incrementar el impacto de sus programas y la eficacia de su ayuda hacia la región. Entre los instrumentos más novedosos que utiliza España están los fondos. Tanto los creados por las propias organizaciones internacionales, fondos temáticos, como los que éstas se encargan de gestionar, fondos fiduciarios, que pueden estar centrados en una actividad de la cooperación al desarrollo o en una región en concreto, como es el caso de los destinados al área de África occidental y a África en general que hemos visto anteriormente.

Entre los fondos destinados a África occidental, además de los destinados a la CE-DEAO, cabe destacar los dos fondos del PNUD para África occidental: el Fondo Temático de Gobernabilidad Democrática y el Programa Regional para la Cohesión Social y Políticas de Empleo para África subsahariana. Así como el Fondo Catalizador del Crecimiento para África dirigido a realizar donaciones para proyectos en los países menos adelantados de África subsahariana con buenos resultados o compromiso con las políticas de desarrollo o iniciativas de integración regional.

Entre los fondos destinados al conjunto de África, encontramos la contribución de 30 millones de euros a la Unión Africana o el Fondo NEPAD ya descritos anteriormente. También, La Facilidad del Agua en África del Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Fondo fiduciario UE-África para Infraestructuras UE/BEI, cuyo objetivo es cubrir el déficit regional en infraestructuras para contribuir a la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, o el Fondo Multidonante UNIFEM para la Eficacia de Políticas de Igualdad de Género, fruto de los compromisos asumidos con ocasión del III Encuentro de Mujeres Españolas y Africanas por un Mundo Mejor, celebrado en Niamey, que busca impulsar la promoción y financiación de políticas de igualdad de género en África.

Finalmente, caben destacar aquellos fondos que, aún siendo globales son destinados en gran parte a África en razón a su temática, como el Fondo contra la Malaria, Sida y Tuberculosis, o la Iniciativa GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunization*) y aquellos fondos que siendo globales destinan cantidades significativas para África (Fondo España-FAO o Fondo España-UNIFEM).

5

Microcréditos, microfinanzas y microempresas

A partir del año 2005 la presencia de los microcréditos en África ha crecido sustantivamente, si bien sus operaciones están muy concentradas geográficamente en países como Angola o Mozambique. Los microcréditos son pequeños préstamos realizados a prestatarios pobres que no pueden acceder a los préstamos que otorga un banco tradicional. Así, los microcréditos posibilitan, especialmente en países en vías de desarrollo, que muchas personas sin recursos y, sobre todo, sin posibilidad de acceso al sistema bancario tradicional puedan financiar proyectos laborales por su cuenta que les reviertan unos ingresos y les permitan subsistir.

En la actualidad, los préstamos de microcrédito a entidades del ámbito microfinanciero en países africanos suponen un total formalizado de unos 70 millones de euros, es decir, en torno al 11% del total formalizado en el Fondo de Microcréditos. Los datos de seguimiento en la región indican que con los recursos desembolsados se han otorgado a la microempresa africana el equivalente a más de 131 millones de dólares, colocados en casi 194.000 operaciones de microcréditos a más de 186.000 microempresarios, el 55% de los cuales son mujeres.

Comparativamente con otros continentes, cabe destacar de África la importancia de los costes operativos en las microfinanzas, dadas las carencias en infraestructuras y la menor densidad de población, la importancia del crédito informal y de la captación del ahorro y, en general, la necesidad de fortalecimiento institucional en las entidades a diferentes niveles. Sin embargo, en la cooperación en materia de microfinanzas con destino a África, ha de tenerse en cuenta desde el principio una clara distinción a nivel regional.

La Cooperación Española en microfinanzas en la zona se enfrenta a grandes desafíos, como es, en términos globales, la necesidad de mejorar significativamente el nivel de desarrollo de la industria microfinanciera en África subsahariana, muy retrasada en relación con otras regiones, y aumentar el bajo nivel de bancarización de la zona.

6

¿Qué resultados obtiene España con su cooperación?: sectores a los que España añade valor en África subsahariana

Hemos visto cómo África subsahariana se ha consolidado como una prioridad de la Cooperación Española en los últimos años. Se han puesto en marcha hasta hoy una multitud de iniciativas y proyectos tanto bilaterales como multilaterales. Aunque la intensificación de las relaciones entre España y el África subsahariana comenzó hace pocos años, conviene destacar que España ha asumido un papel destacado en algunas áreas claves de la cooperación, basando ésta en las prioridades de los países africanos, en el apoyo de sus políticas públicas nacionales y en el fomento de las estructuras de integración regional.

A pesar de que nuestro país es un donante y actor reciente en la región, existen ya una serie de sectores en los que España añade valor al desarrollo de los países africanos en los que está presente tanto por las prioridades de éstos como por lo que supone de especialización y complementariedad con el resto de donantes; muy especialmente en la región del África occidental. Con nuestra intervención en esos sectores, España intenta ayudar a crear un capital social, humano y económico sostenible que en línea con las prioridades africanas permita su desarrollo. Lo destacamos en los siguientes subepígrafes.

6.1 Seguridad alimentaria y necesidades sociales básicas

Uno de los impulsos más importantes que España ha dado en su relación con África es su apoyo a las políticas públicas de la región con el objetivo de acercarse a la consecución de los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM). En este contexto, cabe

subrayar el liderazgo que España ha asumido en el sector de la seguridad alimentaria; sector fundamental en la lucha contra el hambre y la pobreza, en un momento en que África sufre una triple crisis que incide sobre la seguridad alimentaria: una crisis alimentaria, una crisis medioambiental y una crisis económica. En esa línea, por ejemplo, haciendo hincapié en la necesidad de fomentar el papel de la CEDEAO como organismo impulsor de los procesos de integración regional, el Gobierno español está apoyando la ejecución de la “Política Agrícola Regional de la CEDEAO” (ECOWAP, en sus siglas en inglés). En 2009, España se comprometió a aportar 240 millones de euros en tres años para apoyar el desarrollo y la implementación de ECOWAP en los 15 países miembro de la CEDEAO. Sin embargo, el liderazgo que España ha asumido como donante de esta iniciativa no sólo se debe a sus contribuciones financieras considerables en esta materia. Reconociendo el papel significativo de España, la comunidad de donantes designó a España como firmante del “Pacto Regional de Partenariado para la Implementación de la Política Agrícola Común” (ECOWAP) durante la Conferencia Internacional de Financiación de la ECOWAP en noviembre de 2009. En esta función, España no sólo coordina el trabajo del resto de los socios técnicos y financieros de esta iniciativa de integración regional. Además, de este modo actúa como principal interlocutor de la CEDEAO en este sector clave para la consecución de los ODM, que es la seguridad alimentaria.

En vista del papel político crucial que España desempeña en el ámbito de seguridad alimentaria, no hay que olvidar que España también contribuye sustancialmente a fondos en otros sectores que conforman las necesidades sociales básicas: salud y educación.

Con respecto al sector de la salud, cabe destacar el compromiso de España con el “Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis” al que ha aportado 150 millones de dólares en 2008, siendo así el sexto mayor donante. En el futuro, su contribución a este fondo global va a aumentar aún más, ya que España se ha comprometido a aportar 600 millones de dólares hasta 2011. A nivel regional, destaca el apoyo de España al refuerzo de las capacidades de la CEDEAO y sus Estados miembro en las áreas de investigación, prevención y atención de la malaria con el objetivo último de lograr su erradicación. En concreto, España subvenciona el *Malaria Research and Training Center* de la Universidad de Bamako para que elabore y planifique un programa regional en colaboración con dos centros de excelencia de la Universidad de Ghana.

En el ámbito de la educación, el Gobierno español ha participado, entre otros programas, en la “Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos” que tiene por objetivo llevar a los colegios a 72 millones de niñas y niños que ahora no asisten. Dado

que de los 36 países en vías de desarrollo que participan en esta asociación mundial entre países donantes y países en desarrollo, una gran mayoría pertenece a la región de África, el volumen financiero de la participación de España es indicativo del respaldo relevante que da España al sector educativo en esta zona. El hecho de que España sea el tercer mayor contribuyente después de Holanda y el Reino Unido, da a España un cierto papel decisivo en la comunidad internacional. Además, aparte de subrayar la apuesta multilateral de la Cooperación Española, esta contribución también pone de manifiesto su voluntad política de acelerar la consecución de la educación primaria universal el año 2015, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

6.2 Formación y empleo

En la búsqueda de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, España concede atención preferente a la promoción de la formación profesional y la creación de empleo especialmente para jóvenes. Nuestro país trabaja con el compromiso de incrementar las oportunidades de los africanos y de ayudar a aumentar el capital humano de la región. Así, en 2009 España se ha comprometido a apoyar la elaboración y puesta en marcha del “Programa de Formación Técnica y Profesional” (TVET) de la CEDEAO. Dentro del marco de este programa, España presta asistencia técnica al diseño de un plan de armonización de políticas de formación técnica y profesional en la región, mostrando así también su continuo respaldo a la integración regional de África occidental. A nivel multilateral, destaca la colaboración estrecha con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el área de la formación profesional. El liderazgo de España en este campo se manifiesta aquí en su función como único contribuyente al “Programa Regional para la Cohesión Social y Políticas de Empleo para África”, al que España ha contribuido con 12 millones de euros hasta hoy. Este programa busca mejorar la cohesión social de Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Liberia, Senegal y Sierra Leona, principalmente a través de la generación de empleo e instituciones relevantes para lograr una mayor inclusión de los jóvenes en el mercado laboral. Además, España apoya las capacidades técnicas de altos funcionarios, magistrados y auxiliares en los sectores de la justicia y de la administración pública en distintos países. Por último, nuestro país está poniendo en marcha un ambicioso programa de escuelas taller en África occidental que conjuguen la formación y el empleo joven como parte del sistema educativo y del mercado laboral local.

6.3 Gobernabilidad democrática

España asume un papel de liderazgo en el campo de la consolidación de la democracia en los países de África subsahariana. Para nuestro país, el desarrollo no puede ser meramente económico y debe incluir necesariamente una buena gobernabilidad democrática. Prueba de ello es, por ejemplo, que España sea el único contribuyente al “Fondo Temático de Gobernabilidad Democrática” que fue creado en 2007 por España y el PNUD. Este fondo contribuye a la mejora de la gobernabilidad, de la participación ciudadana y del desarrollo institucional. El fuerte respaldo a programas multilaterales que caracteriza la Cooperación Española en general también se manifiesta en este sector. Es preciso mencionar en este contexto que el “Fondo España-PNUD para la Consecución de los ODM”, dotado con 528 millones de euros, del que España es único contribuyente, consta de una ventana temática destinada a la gobernabilidad democrática, lo cual demuestra la disposición del Gobierno español de asistir a la consolidación de la democracia en África. Su participación en el “Programa de Apoyo a Procesos Democráticos Electorales” del PNUD, que cuenta con 20 millones de euros de fondos para el periodo 2009-2011, dirigidos a procesos electorales en África subsahariana, lo confirma también.

6.4 Género

Otro sector estratégico para la Cooperación Española en la región es, sin duda, el de género. Con el objetivo fundamental de promover los derechos de la mujer, fortalecer sus capacidades económicas y su participación en la promoción de la paz en la región, España se ha comprometido a asumir el liderazgo internacional en este campo. Por un lado, España ha contribuido con 20 millones de euros en 2009 al “Fondo España-NEPAD para el Empoderamiento de las Mujeres”. Por otro lado, España hace hincapié en la colaboración con la sociedad civil africana en esta materia. Todo ello reflejado en los sucesivos “Encuentros de Mujeres africanas y españolas por un Mundo Mejor” y en la cada vez mayor institucionalización de la Red de Mujeres.

6.5 Integración regional

España, desde hace unos años, debe tener en cuenta el enfoque regional en sus acciones bilaterales en África subsahariana. Dado que por la estructura de los Estados africanos cualquier crisis tiene su impacto en los países del entorno (flujos migratorios o de refugiados, comercio transfronterizo ilegal de armas o materias primas, desbordamiento del conflicto por solidaridades étnicas...) es necesario integrar el enfoque regional en el análisis de causas y consecuencias de nuestras acciones y asegurarse de que ninguna de ellas tiene un impacto negativo en la subregión. En

ese sentido, la estrategia de España hacia África occidental como tal subregión en su conjunto ha sido especialmente bienvenida, pues en esa zona se encuentran nuestros “vecinos” de África subsahariana, lo que ha permitido concentrar los recursos haciendo más efectiva nuestra acción en la zona.

7

Conclusión. Diez líneas de trabajo de la Cooperación Española en África subsahariana

España ha realizado un importante despliegue y creación de estructuras en África, tanto en los países como ante los organismos regionales, impulsando la integración regional y políticas regionales propias de estos organismos.

El compromiso de España con el desarrollo de África debe ser parte de una política de Estado. Las necesidades de África, el drama humano que allí se vive y los problemas comunes a los que nos enfrentamos, requieren que España acompañe a África en su desarrollo a largo plazo. Para ello, nuestro país debe trabajar sobre el siguiente decálogo.

- 1. De donante a actor.** España es desde hace ya varios años uno de los grandes donantes internacionales. El crecimiento de nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo en la región ha sido espectacular en los últimos años. Nuestro país es percibido en África subsahariana como un socio fiable y comprometido con el desarrollo africano. El reto de nuestro país en el futuro inmediato es ir más allá de ser un gran donante y convertirse definitivamente en un gran actor del desarrollo africano haciendo de todas sus distintas políticas hacia África un conjunto coherente.
- 2. De una política de cooperación a una política de desarrollo.** Uno de los retos de España en los próximos años es pasar de un esquema de cooperación basado en fuertes incrementos de AOD a otro de auténtico desarrollo. Para ello, habrá que redoblar esfuerzos en la calidad de los programas de ayuda y en la evaluación de

su impacto. Igualmente, trabajar en una política de desarrollo para África supone tener a la cooperación como centro de esa política, pero también integrar coherentemente con ella otras políticas (comercial, pesca...) en busca de un mismo objetivo.

- 3. Las alianzas público-privadas.** La Ayuda Oficial al Desarrollo es eficaz en el apoyo a políticas públicas nacionales que reducen la pobreza. No obstante, para conseguir el desarrollo económico es necesario un crecimiento sostenible. Esto sólo es posible con la ayuda del sector privado. Para que África despegue definitivamente, es necesario también que enraíce un tejido industrial y empresarial que genere riqueza y empleo. Para conseguirlo es necesario que sector público y privado trabajen conjuntamente en proyectos de desarrollo que generen beneficios empresariales. Los esquemas son variados y van desde concursos con financiación pública a los que licita el sector privado africano o europeo con contraparte africana, hasta la ejecución de proyectos conjuntos con una vertiente empresarial financiada por el sector privado y otra de desarrollo financiada por AOD.
- 4. Trabajar con los multilaterales.** España debe ser aún más selectiva y estratégica en su trabajo con los actores multilaterales en la región. España tiene que hacer un uso estratégico y selectivo de sus contribuciones a las iniciativas multilaterales y regionales en la zona, en especial a la Unión Africana y al NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) y a las subregionales como la CEDEAO. El África subsahariana es un gran receptor de ayuda multilateral española. El enfoque es correcto en tanto en cuanto nuestro país se apoye en los mecanismos multilaterales existentes para intervenir en entornos complejos en los que no tenemos experiencia. Igualmente, en el caso de África subsahariana, el uso de fondos fiduciarios gestionados por órganos de Naciones Unidas canaliza importantes cantidades de dinero a la región, mientras permite a nuestro país ir ganando experiencia y capacidad de actuación que revertirá en nuestra acción bilateral. A su vez, debemos aprovechar la legitimidad que nos brinda apoyar financieramente de manera significativa estos instrumentos, para posicionarnos estratégicamente dentro de la comunidad internacional de donantes.
- 5. Coherencia de políticas.** Hay que involucrar a todos los actores implicados en la política de España en el desarrollo africano, Secretarías de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Trabajo e Inmigración. En un contexto de grandes necesidades y estabilidad precaria como el africano, sin una estrategia global clara y definida previamente, nuestra intervención sólo será parcial o dispersa, reduciéndose en buena medida la eficacia de su impacto, sin centrarse en

las causas profundas del subdesarrollo y sin darse el tiempo necesario para obtener resultados. Ante todo, hay que evitar la dispersión cuando no la oposición de iniciativas que mitigan el impacto de nuestra política de desarrollo hacia África.

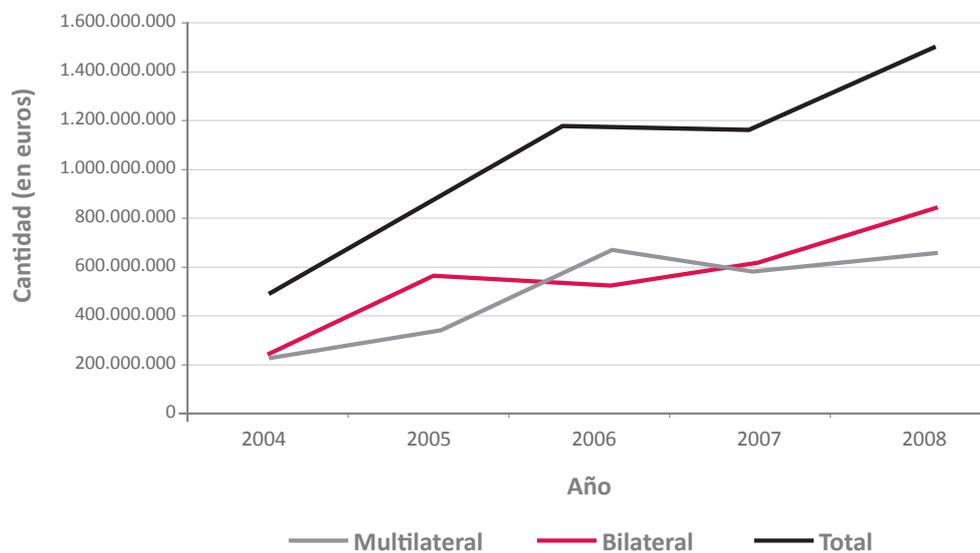
6. **Seguir concentrándonos.** España debe seguir concentrando su cooperación en aquellos sectores y países en los que, como hemos visto, va ganando experiencia y añadiendo valor al desarrollo africano. Igualmente, esa concentración debe buscar la complementariedad con el resto de donantes para evitar solapamientos innecesarios que reduzcan el impacto final de la cooperación internacional.
7. **Contemplar el valor de la asistencia técnica en su vertiente más innovadora.** Los Estados africanos plantean necesidades acuciantes para el reforzamiento institucional en sectores clave como la reforma del sector de la seguridad (ejército y policía), la recaudación fiscal o el diseño de una administración descentralizada, en los que la asistencia técnica se revela como uno de los mejores instrumentos de cooperación, siempre y cuando no sustituya los recursos locales. La asistencia técnica debe complementarse y responder a las demandas del país socio con nuevas alternativas que no generen dependencia y fortalezcan el terreno de las capacidades locales sin condicionarlas.
8. **Tener en cuenta el enfoque subregional en nuestras acciones bilaterales.** Dado que una de las características de los Estados africanos es su impacto en los países del entorno (flujos migratorios, comercio transfronterizo legal e ilegal, desbordamiento de cualquier conflicto por solidaridades étnicas...) es necesario integrar el enfoque subregional en el análisis de causas y consecuencias de las crisis y asegurarse de que ninguna de nuestras acciones tiene un impacto negativo en la subregión. Además, lo anterior, permite concentrar recursos haciendo más efectiva nuestra acción en la zona.
9. **Una política no para África subsahariana, sino con África subsahariana.** El desarrollo de esta región debe brotar de la sociedad africana, de sus Gobiernos y sus instituciones. Nuestra labor es contribuir y acompañar a la región en este proceso defendiendo la apropiación de las políticas por parte de los países, alineando nuestra acción exterior con las políticas nacionales y armonizando nuestras actuaciones con las del resto de la comunidad internacional, en aras de una mayor eficacia y calidad de nuestra ayuda.
10. **África subsahariana no es un bloque, su desarrollo tampoco.** Hay que evitar la tendencia a considerar el África subsahariana como una entidad única con situaciones y problemas homogéneos. Nada más lejos de la realidad. El grado de



desarrollo, estabilidad y democratización de los distintos países africanos difiere mucho unos de otros. No existen, por tanto, soluciones “estándar” para África subsahariana. Nuestra acción en la región debe en todo momento ser flexible y adaptarse a las prioridades, las condiciones y las necesidades locales.

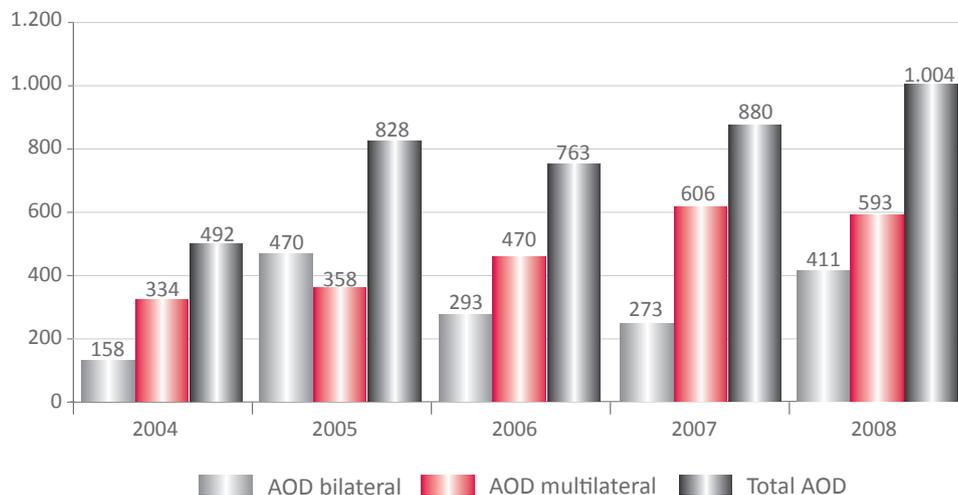
Anexo

Gráfico 1. Evolución de la AOD total bruta a África, 2004-2008



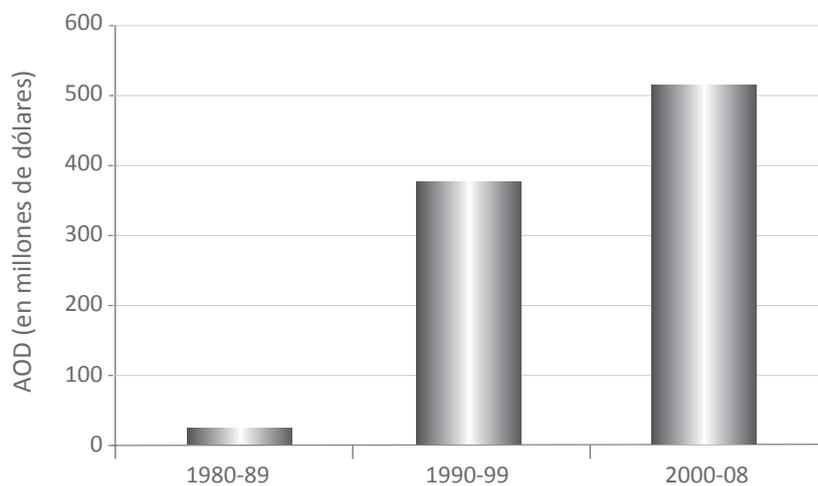
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AECID.

Gráfico 2. Evolución de la AOD española en África subsahariana (millones de euros)



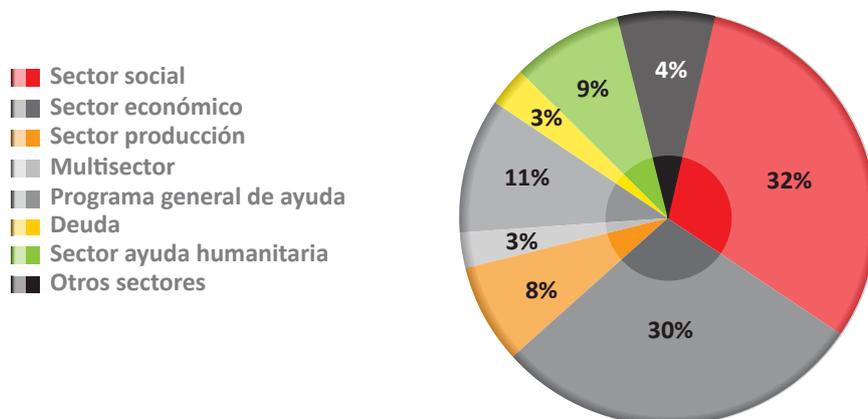
Fuente: Plan África 2009-2010.

Gráfico 3. Evolución de la AOD bilateral de la Cooperación Española en África



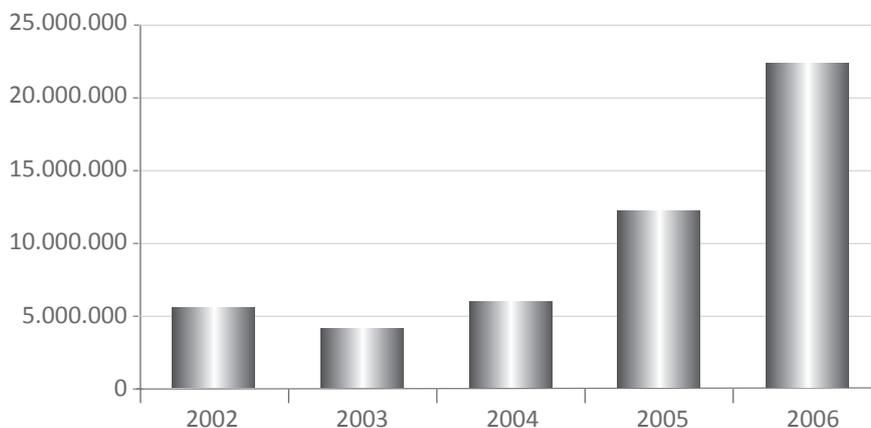
Fuente: elaboración propia a partir de OECD Statistics.

Gráfico 4. AOD bilateral por sectores



Fuente: elaboración propia a partir de OECD Statistics.

Gráfico 5. Contribución bilateral al sector de género en África subsahariana, 2002-2006 (euros)



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Estrategia de “Género en Desarrollo” de la Cooperación Española. Anexos. En <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperación%20española/Publicaciones/DES%20GENERO%20Anexos.pdf>.

Referencias

Albares, José Manuel (2008), Cooperación al Desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana. Fundación Alternativas.

Albares, José Manuel (2006), Una Política Multilateral de Desarrollo para España. FRIDE.

Estadísticas CAD/OCDE. <http://www.oecd.org/dataoecd>.

Plan África 2009-2012 (2009), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (2009), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- 9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global.
Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft



José Manuel Albares

**¿QUÉ VALOR AÑADE ESPAÑA A ÁFRICA SUBSAHARIANA?:
ESTRATEGIA Y PRESENCIA DE ESPAÑA EN LA REGIÓN**